



N° 97

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 2017.

## 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 2016* (n° 5),

### TOME I

**EXPOSÉ GÉNÉRAL ET EXAMEN DES ARTICLES**

PAR M. JOËL GIRAUD,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>FICHE 1 : LE DÉFICIT</b> .....	13
<b>I. DES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT DIVERSES</b> .....	13
A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE .....	13
B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE .....	14
C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE .....	15
<b>II. UN DÉFICIT PUBLIC DE 3,4 % DU PIB POUR MOITIÉ D'ORIGINE STRUCTURELLE</b> .....	15
A. UN DÉFICIT PUBLIC ENCORE AU-DESSUS DE LA BARRE DES 3 % DU PIB .....	16
1. Les comptes publics sont en déficit depuis 1975 et ont souvent dépassé 3 % du PIB au cours de la période récente .....	16
2. Le déficit public 2016 est plus élevé que prévu .....	18
3. Le déficit public diminue faiblement .....	18
4. L'État porte l'essentiel du déficit public .....	20
B. LE DÉFICIT CONJONCTUREL ET LE DÉFICIT STRUCTUREL .....	21
1. Notion de déficit conjoncturel et structurel .....	22
2. Modalités de calcul .....	22
3. Hypothèses du Gouvernement .....	23
4. Avis du Haut Conseil des finances publiques .....	24
<b>III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DE 69,1 MILLIARDS D'EUROS, EN BAISSÉ DE 1,4 MILLIARD D'EUROS</b> .....	25
A. FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2016 .....	25
B. ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS .....	27
C. ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION .....	28
<b>IV. UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 75,6 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	29

<b>FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2016</b> .....	31
<b>I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT</b> .....	32
A. MONTANT GLOBAL .....	32
B. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT .....	36
1. Analyse d'exécution à exécution .....	36
a. Une évolution spontanée en ligne avec l'évolution de l'activité économique .....	37
b. Des impôts en baisse sous l'effet des mesures législatives .....	38
c. Des mesures de périmètre et de transfert importantes qui permettent aux recettes fiscales de progresser .....	39
2. Analyse par rapport à la prévision .....	40
C. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT .....	41
1. La taxe sur la valeur ajoutée .....	42
a. Analyse d'exécution à exécution .....	42
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	42
2. L'impôt sur le revenu .....	43
a. Analyse d'exécution à exécution .....	43
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	44
3. L'impôt sur les sociétés .....	44
a. Analyse d'exécution à exécution .....	45
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	46
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques .....	46
a. Analyse d'exécution à exécution .....	47
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	48
5. Les autres recettes fiscales du budget général .....	48
<b>II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT</b> .....	49
A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES .....	50
B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES .....	51
1. Les produits du domaine de l'état .....	52
2. Les produits de la vente de biens et services .....	52
3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières .....	52
4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite .....	52
5. Les recettes diverses .....	53

<b>FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	55
<b>I. L'EXÉCUTION 2016 EST CONFORME À LA PRÉVISION ET AUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	55
<b>A. L'EXÉCUTION 2016 EST CONFORME À LA LOI DE FINANCES INITIALE</b> .....	55
1. Le respect de l'autorisation parlementaire en dépenses, hors recapitalisation de l'Agence française de développement .....	55
2. Les dépenses nettes du budget général de l'État sont maîtrisées.....	58
3. Les dépenses de la mission <i>Remboursements et dégrèvements</i> sont plus élevées qu'anticipé.....	58
4. Les dépenses financées par fonds de concours sont conformes aux prévisions ...	59
5. Les prélèvements sur recettes sont plus faibles que prévu .....	60
<b>B. L'EXÉCUTION 2016 RESPECTE LES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	60
<b>II. L'ÉVOLUTION PAR NATURE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2015</b> .....	63
<b>A. L'AUGMENTATION DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> ....	64
<b>B. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</b> .....	65
<b>C. LA STABILITÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT</b> .....	66
<b>D. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION, EN RAISON DE MESURES DE PÉRIMÈTRE</b> .....	68
1. L'évolution des dépenses d'intervention en faveur des entreprises.....	68
2. L'évolution des dépenses d'intervention en faveur des ménages.....	69
<b>E. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES</b> ....	69
<b>FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'ANNÉE</b> .....	71
<b>I. L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION À UN NIVEAU INÉDIT</b> .....	72
<b>II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR LES TROIS DÉCRETS D'AVANCE PRIS EN 2016</b> .....	73
<b>III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE DÉCEMBRE 2016</b> .....	76
<b>IV. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES</b> .....	84
<b>A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS</b> .....	87
<b>B. LES REPORTS DE CRÉDITS SONT EN PROGRESSION</b> .....	87
<b>C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES</b> .....	89
<b>V. LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT</b> .....	89
<b>A. LES OUVERTURES ET ANNULLATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL</b> .....	90

B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX.....	90
<b>FICHE 5 : LES COMPTES SPÉCIAUX</b> .....	93
<b>I. EXAMEN GÉNÉRAL DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX</b> .....	93
<b>II. LES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE</b> .....	94
A. L’EXCÉDENT DU CAS <i>PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE</i> .....	96
B. L’EXCÉDENT DU CAS <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT</i> .....	97
C. L’EXCÉDENT DU CAS <i>PENSIONS</i> .....	98
D. L’EXCÉDENT DU CAS <i>TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</i> .....	99
<b>III. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS</b> .....	100
A. L’EXCÉDENT DU CCF <i>AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i> .....	100
B. L’EXCÉDENT DU CCF <i>PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS</i> .....	101
<b>FICHE 6 : LE SUIVI DES EFFECTIFS DE L’ÉTAT</b> .....	103
<b>I. UNE CONSOMMATION DES EMPLOIS EN PROGRESSION, MAIS RESPECTUEUSE DES PLAFONDS D’EMPLOIS</b> .....	103
A. LA HAUSSE DE LA CONSOMMATION D’EMPLOIS AU NIVEAU DE L’ÉTAT .....	103
B. LE RESPECT TECHNIQUE DES PLAFONDS D’EMPLOIS FIXÉS EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET EN LOI DE FINANCES .....	106
1. Le plafond fixé en loi de programmation des finances publiques n'est plus respecté en loi de finances.....	106
2. Le respect des plafonds d’emplois en exécution.....	108
<b>II. UNE ACCÉLÉRATION DES CRÉATIONS D’EMPLOIS EN 2016, DU FAIT DES MINISTÈRES PRIORITAIRES</b> .....	108
A. LA DYNAMIQUE CROISSANTE DES CRÉATIONS D’EMPLOIS AU SEIN DE L’ÉTAT .....	108
B. LES MINISTÈRES PRIORITAIRES AYANT BÉNÉFICIÉ DE CRÉATIONS D’EMPLOIS IMPORTANTES .....	110
1. Le ministère de la défense, des créations d’emplois en ligne avec les prévisions	111
2. Le ministère de l’intérieur, un niveau élevé de créations d’emplois en 2016.....	112
3. Le ministère de la justice, une accélération des créations d’emplois .....	113
4. Le ministère de l’éducation nationale et de l’enseignement supérieur et de la recherche, premier bénéficiaire des créations d’emplois .....	113
5. L’augmentation des effectifs en faveur de Pôle emploi.....	115

<b>FICHE 7 : LA DETTE DE L'ÉTAT</b> .....	117
<b>I. LA POURSUITE DU RALENTISSEMENT DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT</b> .....	117
A. L'AUGMENTATION DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2016.....	118
B. LES COMPOSANTES DU BESOIN DE FINANCEMENT.....	119
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT.....	120
1. Un niveau élevé d'émissions de titres à moyen et long terme.....	120
2. Un niveau également important de primes à l'émission.....	121
<b>II. LA DIMINUTION CONTINUE DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT DEPUIS 2012</b> .....	123
<b>FICHE 8 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT</b> .....	127
<b>I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE SITUATION NETTE PATRIMONIALE NÉGATIVE POUR PLUS DE 1 200 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	128
A. PRÈS DE 1 000 MILLIARDS D'EUROS D'ACTIF .....	129
1. Des immobilisations, en hausse, qui constituent l'essentiel de l'actif.....	130
2. Un actif circulant en légère baisse .....	130
3. Une trésorerie disponible qui diminue.....	130
B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 200 MILLIARDS D'EUROS .....	131
1. Un passif principalement constitué de dettes financières .....	131
2. Des dettes non financières en hausse qui progressent .....	132
3. Des provisions pour risques et charges également en hausse .....	132
4. Une trésorerie passive substantielle .....	132
<b>II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 75,6 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	132
A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT .....	133
B. LE CYCLE D'INTERVENTION .....	133
C. LE CYCLE FINANCIER .....	134
D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS .....	134
<b>III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN</b> .....	134
<b>IV. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES</b> .....	135
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	137
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	153
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2016 .....	153
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Résultats du budget de l'année 2016 .....	154

<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2016.....	154
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2016 Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe .....	155
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	156
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	157
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	158
<i>Après l'article 6</i> .....	159



## INTRODUCTION

Une nouvelle législature débute ! Le premier texte financier qu'elle doit examiner porte sur l'exécution du dernier exercice plein de la précédente législature. Cette chronologie illustre parfaitement le « *chaînage vertueux* » voulu par les promoteurs de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup>. Ainsi, aux termes de l'article 41 de cette dernière, « *le projet de loi de finances de l'année ne peut être mis en discussion devant une assemblée avant le vote par celle-ci, en première lecture, sur le projet de loi de règlement afférent à l'année qui précède celle de la discussion dudit projet de loi de finances* »

Moment cardinal du contrôle parlementaire, l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes doit permettre aux parlementaires de tirer les conséquences pour l'année à venir des résultats observés. C'est aussi l'occasion d'examiner la régularité de l'exécution du budget, de débattre des politiques publiques mises en œuvre et de mesurer les résultats obtenus en matière de finances publiques.

À l'exception de l'article liminaire qui concerne le solde de toutes les administrations publiques, les six autres 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.

Ce projet de loi comprend aussi de nombreuses annexes, prévues par l'article 54 de la LOLF, riches d'informations :

– 50 rapports annuels de performances (RAP) portant sur les missions du budget général, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers ;

– 7 annexes qui développent l'examen des crédits et présentent l'exécution des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires ;

– le compte général de l'État et son rapport de présentation, ainsi que le rapport sur le contrôle interne de gestion.

Aux termes de l'article 46 de la LOLF, « *le projet de loi de règlement (...) est déposé et distribué avant le 1<sup>er</sup> juin de l'année suivant celle de l'exécution du budget auquel il se rapporte* ». Le contexte électoral et l'installation d'un nouveau Gouvernement n'a pas permis le dépôt du projet de loi et de ses annexes dans les délais impartis par la LOLF.

Le Parlement est assisté dans son travail de contrôle par la Cour des comptes qui publie à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement un

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

rapport sur l'exécution du budget de l'État ainsi que 64 notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB).

Ces milliers de pages sont des sources d'inspiration précieuses pour travailler à l'amélioration de l'efficacité des politiques publiques.

L'examen d'un projet de loi de règlement est aussi l'occasion de répondre à deux questions :

– la situation des finances publiques s'améliore-t-elle d'exécution à exécution ?

– les objectifs fixés par le législateur, dans la loi de finances initiale, voire dans la loi de finances rectificative, ont-ils été atteints ?

Si la réponse à ces deux questions est assurément positive pour l'exercice 2016, le récent audit de la Cour des comptes doit conduire à être vigilant pour les exercices suivants.

L'exercice 2016 est marqué par une nouvelle diminution du déficit public des administrations publiques et du déficit budgétaire de l'État, même si cette baisse a tendance à ralentir ces dernières années. Le déficit budgétaire de l'État s'élève à 69,1 milliards d'euros ; il est moins élevé que celui qui avait été prévu par la loi de finances initiale (– 3,2 milliards d'euros) et la loi de finances rectificative (– 0,8 milliard d'euros). Le déficit public est très proche de celui qui avait été fixé, soit 3,4 % au lieu de 3,3 % du produit intérieur brut (*Cf. fiche 1 Le déficit*).

Les recettes de l'État sont en revanche inférieures aux prévisions tant de la loi de finances initiale que de la loi de finances rectificative, pour des montants de 3,1 milliards d'euros dans le premier cas et de 1,4 milliard d'euros dans le second. Elles se sont élevées à **300,3 milliards d'euros** en 2016, en hausse de 5,8 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2015 (*Cf. fiche 2 Les recettes de l'État*).

Hors recapitalisation exceptionnelle de l'Agence française de développement (AFD) pour 2,4 milliards d'euros, l'exécution 2016 des dépenses nettes de l'État<sup>(1)</sup> respecte le niveau voté en loi de finances initiale, soit 311,9 milliards d'euros pour 313,3 milliards d'euros prévus (*Cf. fiche 3 Les dépenses de l'État*).

Cette maîtrise des dépenses de l'État a été rendue possible grâce à de nombreux mouvements de crédits en cours de gestion, *via* notamment les trois décrets d'avance, la loi de finances rectificative pour 2016 et la mobilisation de la réserve de précaution (*Cf. fiche 4 Les modifications de crédits intervenues en cours d'exercice*).

---

(1) Les dépenses nettes de l'État correspondent à l'ensemble des dépenses du budget général, à l'exclusion de la mission Remboursements et dégrèvements.

Le solde annuel des comptes spéciaux ressort à 6,8 milliards d'euros, en hausse de 5,2 milliards d'euros par rapport à 2015, et en amélioration de 5,4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (*Cf. fiche 5 Les comptes spéciaux*).

Depuis 2007, les effectifs de l'État avaient continuellement diminué en équivalents temps plein travaillés. Le résultat de l'exercice 2016 illustre une rupture de tendance, avec une augmentation des effectifs de l'État. Cela résulte de la reprise des créations de postes au sein de l'État, enclenchée au cours de l'exercice 2015 (*Cf. fiche 6 Le suivi des effectifs de l'État*).

La dette de l'État poursuit sa progression en 2016, toutefois à un rythme ralenti par rapport aux exercices précédents. Elle s'élève à 1 621 milliards d'euros, soit une augmentation de 45 milliards d'euros. Toutefois, cette augmentation de la dette de l'État se traduit de façon contradictoire par une poursuite de la baisse de la charge de la dette. Celle-ci s'établit à 41,4 milliards d'euros en 2016, en diminution de 700 millions d'euros par rapport à 2015. Cela est lié au contexte économique et financier exceptionnellement favorable, avec des taux d'intérêt en territoire négatif et une très faible inflation (*Cf. fiche 7 La dette de l'État*).

Enfin, la comptabilité générale de l'État fait état d'une situation nette négative de plus de 1 200 milliards d'euros (*Cf. fiche 8 La comptabilité générale de l'État*).

Ce dernier constat rappelle l'impérieuse nécessité de réussir, sous cette législature, le rétablissement des comptes publics.



## FICHE 1 : LE DÉFICIT

Le déficit de l'État, arrêté par la loi de règlement, est déterminé selon **plusieurs types de comptabilité (I)**.

### LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2016

<b>Déficit de l'État</b>	Comptabilité budgétaire	69,1 milliards d'euros
	Comptabilité nationale	74,1 milliards d'euros
	Comptabilité générale	75,6 milliards d'euros

Source : INSEE et présent projet de loi de règlement.

Pour mémoire, l'article liminaire du présent projet de loi de règlement indique quel est le déficit public.

### LE DÉFICIT PUBLIC EN 2016

<b>Déficit public</b> (toutes administrations publiques confondues)	75,9 milliards d'euros soit 3,4 % du produit intérieur brut (PIB)
--	--

Source : INSEE et présent projet de loi de règlement.

La mesure du **solde public**, exprimé en pourcentage de produit intérieur brut (PIB), permet d'adopter une **vision intégrée de l'ensemble des finances publiques** et de vérifier si la France respecte ses **engagements européens (II)**.

La mesure du **solde budgétaire** de l'État permet d'appréhender son **besoin de financement** annuel (III).

La mesure du **résultat patrimonial** permet de déterminer la part de la variation annuelle du **patrimoine** de l'État qui résulte de la différence entre ses produits et ses charges comptables (IV).

## I. DES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT DIVERSES

Historiquement, les lois de règlement ont d'abord porté sur la comptabilité budgétaire (A), puis la comptabilité générale (B) et, enfin, la comptabilité nationale (C).

### A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Traditionnellement, l'examen de la loi de règlement avait pour but de débattre uniquement de l'exécution du budget de l'État selon les principes d'une **comptabilité budgétaire**, c'est-à-dire une comptabilité de trésorerie au sein de laquelle les recettes et les dépenses sont enregistrées lors des encaissements et des décaissements. Il s'agit encore aujourd'hui de la comptabilité la plus observée et

la plus commentée car elle permet de mesurer le déficit budgétaire et de vérifier le respect des autorisations parlementaires de dépenses.

La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) <sup>(1)</sup>.

L'article 28 de la LOLF précise ainsi que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Les résultats du budget de l'État pour 2016 sont arrêtés par l'**article 1<sup>er</sup>** du présent projet de loi de règlement. Le déficit budgétaire forme, avec l'amortissement de la dette, le besoin de financement de l'État arrêté à l'**article 2**. Le suivi des autorisations de dépenses et des éventuels reports du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux est assuré par les **articles 4, 5 et 6**.

## **B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE**

Depuis 2006, une **comptabilité générale** de l'État est annexée au projet de loi de règlement. Cette comptabilité dite « d'engagements » est tenue selon les mêmes principes qu'une comptabilité d'entreprise. Les charges et les produits sont rattachés à l'exercice durant lequel les droits et obligations sont nés, indépendamment de la date de paiement effectif.

La comptabilité générale appréhende également des produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, et qui ne sont donc pas retracés par la comptabilité budgétaire, comme les dotations aux amortissements et aux provisions. Elle retrace aussi les opérations de nature purement patrimoniale (immobilisations, créances, dettes, *etc.*), qui ne sont pas décrites en loi de finances, et qui n'ont pas d'impact sur le solde public en comptabilité nationale. La comptabilité générale permet ainsi de mesurer les variations annuelles du patrimoine de l'État.

La comptabilité générale fait généralement l'objet de peu de commentaires dans le débat public, malgré l'enrichissement de l'information qu'elle permet. Cela s'explique par son caractère nouveau et perfectible – elle fait encore l'objet de plusieurs réserves substantielles exprimées par la Cour des comptes dans l'acte de certification qui accompagne le présent projet de loi de règlement.

Les résultats des comptes de l'État pour 2016 sont arrêtés par l'**article 3** du présent projet de loi de règlement.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

**Article 30 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

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

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

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

### **C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE**

Enfin, depuis 2013, l'examen du projet de loi de règlement permet, au travers de l'**article liminaire**, de porter une appréciation sur le résultat en **comptabilité nationale** de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire non seulement de l'État mais également des divers organismes d'administration centrale (ODAC), des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL).

La comptabilité nationale est établie par l'INSEE et s'inscrit dans un champ d'analyse macroéconomique. Elle s'appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d'une économie nationale. Il s'agit d'une comptabilité d'engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

Les résultats de la comptabilité nationale sont abondamment commentés, en particulier le niveau de déficit exprimé en pourcentage du produit intérieur brut (PIB) qui joue un rôle essentiel dans le cadre de la surveillance des finances publiques au niveau européen. Ce sont ainsi les résultats de la comptabilité nationale qui permettent de savoir si la France respecte ou non la règle selon laquelle le déficit ne peut excéder 3 % du PIB prévue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (protocole n° 12).

## **II. UN DÉFICIT PUBLIC DE 3,4 % DU PIB POUR MOITIÉ D'ORIGINE STRUCTURELLE**

L'article liminaire du présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes comprend un tableau de synthèse mentionnant le solde public et sa décomposition entre sa composante structurelle et sa composante conjoncturelle.

**Article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

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

Le tableau de synthèse des soldes de l'article liminaire mentionne pour 2016 un **déficit public de 3,4 % du PIB (A)**.

La composante structurelle et la composante conjoncturelle du déficit public sont l'une et l'autre comprises **entre 1,6 et 1,7 % du PIB** selon les hypothèses (B).

**A. UN DÉFICIT PUBLIC ENCORE AU-DESSUS DE LA BARRE DES 3 % DU PIB**

La France connaît un déficit public depuis 1975 et celui-ci a souvent dépassé les 3 % du PIB dans la période récente (1).

En 2016, il est plus élevé que prévu (2) et n'a diminué que faiblement (3).

L'État porte encore l'essentiel du déficit public (4).

**1. Les comptes publics sont en déficit depuis 1975 et ont souvent dépassé 3 % du PIB au cours de la période récente**

Le dernier excédent public constaté date de 1974. Cette année-là, alors que les effets du premier choc pétrolier commencent à se faire sentir, les comptes publics affichent un solde légèrement positif de 0,1 % du PIB.

Depuis 1975, les comptes de la France sont en déficit.



## LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en pourcentage du produit intérieur brut)

(en rouge, les déficits supérieurs à 3 % du produit intérieur brut)

<b>Année</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>
<b>Solde</b>	0,1	-2,8	-1,6	-1,1	-1,8	-0,5	-0,4	-2,4	-2,8	-2,8	-2,7
<b>Année</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Solde</b>	-2,9	-3,2	-2,0	-2,5	-1,8	-2,4	-2,8	-4,6	-6,3	-5,4	-5,1
<b>Année</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Solde</b>	-3,9	-3,6	-2,4	-1,6	-1,3	-1,4	-3,1	-3,9	-3,5	-3,2	-2,3
<b>Année</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Solde</b>	-2,5	-3,2	-7,2	-6,8	-5,1	-4,8	-4,0	-3,9	-3,6	-3,4	-2,7*

\* prévision de la loi de finances pour 2017.

Source : INSEE.

La barre des 3 % de déficit public a été franchie à quatre périodes :

- une première fois, très brièvement, en 1986 ;
- une deuxième fois, pour une période de six années entre 1992 et 1997 ;
- une troisième fois, pour une période de quatre années entre 2002 et 2005 ;
- une quatrième fois, et il s’agit de la période tout à la fois la plus récente et la plus longue, entre 2008 et 2016 soit au total **neuf années consécutives**.

Entre 2002 et 2016, le déficit public annuel de la France a été supérieur à 3 % du PIB à treize reprises en quinze exercices.

Le retour sous la barre des 3 % du PIB est impératif pour permettre à la France de sortir de la **procédure de déficit excessif** dont elle fait l’objet depuis 2009.

### La procédure de déficit excessif ouverte à l’encontre de la France

La France fait l’objet d’une **procédure de déficit excessif depuis le 27 avril 2009**. Le Conseil de l’Union européenne avait alors accordé un délai à la France jusqu’en 2012 pour corriger son déficit. Le 2 décembre 2009, le Conseil a accordé un nouveau délai à la France jusqu’en 2013. Le 21 juin 2013, ce **délai a été reporté à 2015**. Enfin, le **10 mars 2015**, ce délai a été porté à 2017.

Au plus fort de la crise, quinze États de la zone euro ont fait l’objet simultanément d’une procédure de déficit excessif au titre de l’année 2010. L’Espagne est le dernier État de la zone euro à faire l’objet d’une procédure de déficit excessif avec la France.

## 2. Le déficit public 2016 est plus élevé que prévu

La loi de finances initiale pour 2016 <sup>(1)</sup> et la loi de finances rectificative <sup>(2)</sup> prévoyaient toutes deux un déficit public de 3,3 %. En exécution le déficit public s'est élevé à 3,4 % du PIB, soit 0,1 point de plus que prévu.

Le déficit public est également supérieur de 0,1 point à l'objectif communiqué à la Commission européenne à l'occasion de la transmission des programmes de stabilité d'avril 2014 et avril 2015.

Le déficit public est, en revanche, inférieur de 0,2 point à celui qui était prévu par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019) <sup>(3)</sup>.

### La programmation pluriannuelle des finances publiques

Deux types de documents juridiques fixent un cadre pluriannuel pour les finances publiques et déterminent une trajectoire de réduction des déficits public et structurel.

**En droit interne**, les **lois de programmation des finances publiques** sont prévues par l'article 34 de la Constitution et « s'inscrivent dans l'objectif d'équilibre des comptes des administrations publiques ». À ce titre, elles déterminent les trajectoires des soldes structurels et effectifs annuels. Leur contenu est précisé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

**En droit européen**, les **programmes de stabilité** ont été institués par le pacte de stabilité et de croissance du 7 juillet 1997 comme outil de la surveillance multilatérale des politiques économiques. Ils sont transmis chaque année au mois d'avril à la Commission européenne.

## 3. Le déficit public diminue faiblement

Le point le plus haut de déficit public (7,2 % du PIB) a été atteint en 2009, année qui a suivi la crise financière de 2008 et au cours de laquelle le PIB avait diminué de près de 3 points en volume.

### CROISSANCE DU PIB EN VOLUME DEPUIS 2007

(en pourcentage d'évolution annuelle)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Croissance du PIB en volume	+ 2,4	+ 0,2	- 2,9	+ 2,0	+ 2,1	+ 0,2	+ 0,6	+ 0,9	+ 1,1	+ 1,2

Source : INSEE.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

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

Depuis 2009, le déficit public a été réduit de 3,8 points de PIB, soit 63 milliards d'euros. Mais cette réduction a surtout eu lieu sur la période 2009-2013 (- 3,2 points de PIB). Sur la période 2013-2016, le déficit public n'a été réduit que de 0,6 point de PIB.

Certes, le déficit public se réduit plus rapidement que dans la trajectoire prévue par la LPFP 2014-2019. Le déficit public de 2016 est, en effet, inférieur de 0,2 point à celui qui avait été prévu.

Il est vrai également que le déficit public pour 2016 se situe au niveau recommandé par le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015 dans le cadre de la procédure de correction du déficit excessif, soit 3,4 % du PIB.

### TRAJECTOIRE DU SOLDE PUBLIC

(en % du PIB)

Fondement	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019	- 4,4	- 4,1	- 3,6	- 2,7	- 1,7	- 0,7
Recommandations du Conseil de l'Union européenne du 10 mars 2015	- 4,3	- 4,0	- 3,4	- 2,8	-	-
Déficit public constaté	- 3,9	- 3,6	- 3,4	-	-	-

Source : commission des finances.

Mais le déficit public a diminué de seulement 0,2 point de PIB en 2016 par rapport à 2015 alors qu'il aurait dû diminuer de 0,5 point de PIB dans la trajectoire prévue par la LPFP 2014-2019 et de 0,6 point dans celle issue des recommandations du Conseil européen.

La baisse du déficit depuis 2013 – bien que constante – apparaît relativement lente.

Cette baisse a été obtenue en même temps qu'un **allègement des prélèvements obligatoires**. Elle a donc été réalisée grâce à une **diminution des dépenses publiques**.

### DÉFICIT, DÉPENSES, RECETTES ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2013

(en % du PIB)

Année	2013	2014	2015	2016
Déficit public	- 4,0	- 3,9	- 3,6	- 3,4
Dépenses publiques	57,0	57,1	56,7	56,4
Recettes publiques	52,9	53,2	53,1	53,0
<i>Dont prélèvements obligatoires</i>	44,8	44,6	44,4	44,4

Source : INSEE.

Les données qui figurent dans le tableau ci-dessous sont à jour des comptes nationaux annuels publiés par l'INSEE le **30 mai 2017**.

## ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2012 À 2016

En milliards d'euros  
(en % du PIB)

Agrégat	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	2 086,9 + 0,2 % en volume	2 115,3 + 0,6 % en volume	2 147,6 + 0,9 % en volume	2 194,2 + 1,1 % en volume	2 228,9 + 1,2 % en volume
<b>Recettes publiques</b>	<b>1 085,6</b> <b>(52,0 %)</b>	<b>1 119,9</b> <b>(52,9 %)</b>	<b>1 142,0</b> <b>(53,2 %)</b>	<b>1 165,3</b> <b>(53,1 %)</b>	<b>1 181,2</b> <b>(53,0 %)</b>
<i>dont prélèvements obligatoires*</i>	914,7 (43,8 %)	946,8 (44,8 %)	958,9 (44,6 %)	975,0 (44,4 %)	990,7 (44,4 %)
<i>dont crédits d'impôt enregistrés en recettes</i>	14,6 (0,7 %)	13,7 (0,6 %)	21,3 (1,0 %)	25,8 (1,2 %)	25,8 (1,2 %)
<i>dont autres recettes</i>	158,4 (7,6 %)	161,5 (7,6 %)	163,9 (7,6 %)	166,7 (7,6 %)	166,7 (7,5 %)
<b>Dépenses publiques</b>	<b>1 186,0</b> <b>(56,8 %)</b>	<b>1 205,3</b> <b>(57,0 %)</b>	<b>1 226,4</b> <b>(57,1 %)</b>	<b>1 244,0</b> <b>(56,7 %)</b>	<b>1 257,1</b> <b>(56,4 %)</b>
<i>dont crédits d'impôt enregistrés en dépenses</i>	16,6 (0,8 %)	15,9 (0,8 %)	25,4 (1,2 %)	32,4 (1,5 %)	31,3 (1,4 %)
<i>dont dépenses hors crédits d'impôt</i>	1 169,4 (56,0 %)	1 189,4 (56,2 %)	1 201,0 (55,9 %)	1 211,6 (55,2 %)	1 225,8 (55,0 %)
<b>Déficit public</b>	<b>100,4</b> <b>(4,8 %)</b>	<b>85,4</b> <b>(4,0 %)</b>	<b>84,4</b> <b>(3,9 %)</b>	<b>78,7</b> <b>(3,6 %)</b>	<b>75,9</b> <b>(3,4 %)</b>
<b>Dettes publiques</b>	<b>1 868,3</b> <b>(89,5 %)</b>	<b>1 952,7</b> <b>(92,3 %)</b>	<b>2 037,8</b> <b>(94,9 %)</b>	<b>2 098,0</b> <b>(95,6 %)</b>	<b>2 147,2</b> <b>(96,3 %)</b>

\* Les prélèvements obligatoires comprennent 2,1 milliards de ressources propres traditionnelles de l'Union européenne jusqu'en 2014, 2,2 milliards pour 2015 et 2 milliards pour 2016, lesquelles ne sont pas comptabilisées dans les recettes totales.

Source : INSEE.

### 4. L'État porte l'essentiel du déficit public

La concentration du déficit public sur l'État s'est accentuée ces dernières années sous l'effet de deux tendances.

En premier lieu, le déficit des administrations de sécurité sociale (ASSO) est passé de 23,2 milliards d'euros en 2010 à 2,9 milliards en 2016 soit une baisse de plus de 20 milliards d'euros. Les allègements de cotisations sociales décidées dans le cadre de politiques publiques de soutien à l'emploi sont compensés à la sécurité sociale par l'État.

En second lieu, les administrations publiques locales (APUL) connaissent un important ralentissement de leurs dépenses, ce qui leur a permis d'enregistrer un excédent de 3 milliards d'euros en 2016.

La part de l'État dans le déficit public est ainsi passée de 90 % en 2010 à près de 98 % en 2016.

#### DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	solde public	État	ODAC	APUL	ASSO
2007	- 49,5	- 39,8	- 7,1	- 7,7	5,1
2008	- 63,5	- 65,4	- 2,7	- 9,5	14,0
2009	- 138,9	- 116,9	- 1,3	- 6,0	- 14,6
2010	- 135,8	- 121,7	10,9	- 1,7	- 23,2
2011	- 105,0	- 91,2	- 0,2	- 0,7	- 12,9
2012	- 100,4	- 81,6	- 2,6	- 3,5	- 12,7
2013	- 85,4	- 69,6	1,4	- 8,3	- 8,8
2014	- 84,4	- 74,6	2,6	- 4,6	- 7,8
2015	- 78,7	- 71,6	- 2,2	- 0,1	- 4,7
2016	- 75,9	- 74,1	- 1,9	3,0	- 2,9

Source : INSEE.

## B. LE DÉFICIT CONJONCTUREL ET LE DÉFICIT STRUCTUREL

Le déficit public comprend deux composantes, structurelle et conjoncturelle, à peu près égales selon l'article liminaire du présent projet de loi de règlement.

#### DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC POUR 2016

(en points de PIB)

Hypothèses	Hypothèses de calcul de la LFI 2016	Hypothèses de calcul de la LPFP 2014-2019
Déficit public	3,4	3,4
Déficit structurel	1,6	1,7
Déficit conjoncturel	1,7	1,6
Mesures ponctuelles et temporaires	0,1	0,1

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

Les notions de déficit conjoncturel et structurel ont été introduites pour assurer un **meilleur pilotage des politiques économiques** (1).

Leurs modalités de calcul sont complexes mais dépendent essentiellement de la notion d'**écart de production**, c'est-à-dire de la différence entre la production effective et la production potentielle (2).

Les **hypothèses de calcul ont varié** au cours de la dernière législature ce qui n'a pas contribué à la clarté de la discussion (3).

Le Haut Conseil des finances publiques considère que **le déficit structurel est sous-évalué** et propose de retenir de nouveaux indicateurs plus représentatifs de l'orientation de la politique budgétaire (4).

### 1. Notion de déficit conjoncturel et structurel

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Le déficit conjoncturel est le déficit lié à la conjoncture.

Autrement dit, le déficit comprend deux composantes : l'une liée à la conjoncture et l'autre indépendante de la conjoncture. La réduction de la composante structurelle est prioritaire dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période de reprise de la conjoncture.

C'est la raison pour laquelle **l'objectif d'équilibre des comptes publics** du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est **défini en termes de déficit structurel**. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le solde structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC)<sup>(1)</sup>. Ce volet préventif prévoit ainsi que les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre -0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une **trajectoire d'ajustement structurel minimal** en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

### 2. Modalités de calcul

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

La croissance potentielle est une notion non observable en finances publiques et en comptabilité nationale. Il s'agit d'une notion macroéconomique sujette à diverses mesures et interprétations. Elle se définit habituellement comme la croissance qu'une économie peut maintenir à long terme, c'est-à-dire la croissance maximale avant que n'apparaissent les **tensions inflationnistes**. Le PIB potentiel est ainsi défini « *comme le niveau maximum de production que peut*

---

(1) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

*atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* »<sup>(1)</sup>.

L'écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel – qui fait l'objet d'estimations.

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit selon des modalités complexes.

Une méthode simplifiée de calcul – appelée « *règle du pouce* » – consiste à considérer qu'en pratique, **le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production**. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

Autrement dit, plus l'écart de production est élevé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires

### 3. Hypothèses du Gouvernement

Les hypothèses de croissance potentielle sont déterminantes pour le calcul du solde conjoncturel et structurel. **Une surestimation de la croissance potentielle aboutit à minorer le déficit structurel**, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

En 2015, le Gouvernement avait décidé de rehausser les hypothèses de croissance potentielle, en dépit du fait que celles-ci contredisaient les hypothèses de la Commission européenne.

La croissance potentielle avait été estimée à 1,3 % pour 2016 et 2017 dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, reprenant ainsi les estimations publiées par la Commission européenne dans ses prévisions économiques de printemps 2014, en date du 5 mai 2014.

Mais, le précédent Gouvernement avait rehaussé la prévision de croissance potentielle de 0,2 point lors de la présentation du programme de stabilité d'avril 2015 afin de tenir compte des effets du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), du pacte de responsabilité et de solidarité (PRS) et de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

---

(1) Banque de France : [https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/focus-13\\_2015-03-02\\_fr.pdf](https://publications.banque-france.fr/sites/default/files/medias/documents/focus-13_2015-03-02_fr.pdf).

À l'occasion des trois dernières lois de finances, le précédent Gouvernement avait fait le choix de présenter le tableau de synthèse des soldes sur la base des seules hypothèses du programme de stabilité d'avril 2015, en écartant les hypothèses de la LPFP 2014-2019.

Pour la première fois cette année, le Gouvernement a fait le choix de présenter le tableau de synthèse des soldes sur la base de **deux séries d'hypothèses**, les premières étant celles de la LPFP 2014-2019, les secondes celles du programme de stabilité d'avril 2015, reprises par la loi de finances pour 2016 (LFI 2016).

Le **déficit structurel** ressort à 1,6 % du PIB sur la base des hypothèses de la LFI pour 2016, et à **1,7 % du PIB** sur la base des hypothèses de la LPFP 2014-2019.

L'**ajustement structurel**, correspondant à la variation d'une année à l'autre du déficit structurel, est de **0,3 point de PIB** en 2016, calculé avec l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP 2014-2019.

#### **4. Avis du Haut Conseil des finances publiques**

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a pour mission de se prononcer sur le respect des objectifs pluriannuels de solde structurel. Pour ce faire, il doit prendre pour référence la dernière loi de programmation des finances publiques. Autrement dit, son avis est basé sur les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP 2014-2019.

Dans son avis du 12 juin 2017 <sup>(1)</sup>, il a considéré que le calcul du déficit structurel était conforme aux hypothèses de la LPFP 2014-2019.

Toutefois, selon lui, les hypothèses de la LPFP 2014-2019 ne sont plus *« une référence pertinente pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques »*. En effet, *« les hypothèses de PIB potentiel et donc d'écart de production (...) qui à l'origine étaient calées sur celles de la Commission européenne mais n'ont pas été ajustées par la suite, sont désormais peu vraisemblables »*. Il a relevé que les hypothèses de la LPFP 2014-2019 étaient *« de plus en plus éloignées des estimations des organisations internationales qui ont été révisées à la baisse à plusieurs reprises dans l'intervalle »*.

À titre de comparaison, **le déficit structurel estimé par la Commission européenne pour l'année 2016 est de 2,5 points de PIB**, soit 0,8 point de plus que l'estimation présentée par le Gouvernement.

---

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016 : <http://www.hcjp.fr/Le-Haut-Conseil-des-finances-publiques/Avis-et-publication/Avis/Avis-n-HCFP-2017-2-relatif-au-solde-structurel-des-administrations-publiques-presente-dans-le-projet-de-loi-de-reglement-de-2016>.



Le HCFP en a conclu que le déficit structurel était « *très vraisemblablement sous-estimé* ».

Il recommande de prendre en compte d'autres indicateurs, dont « *l'effort structurel et plus particulièrement à l'effort structurel en dépense compte tenu de la situation des finances publiques de la France* ».

### III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DE 69,1 MILLIARDS D'EUROS, EN BAISSÉ DE 1,4 MILLIARD D'EUROS

Le déficit budgétaire de l'État a été divisé par deux par rapport à 2009, année qui a suivi la crise financière. En revanche, le déficit budgétaire se réduit à un rythme assez faible depuis 2013. Cela s'explique notamment par le fait que l'État a pris en charge les mesures du pacte de responsabilité décidées sous la précédente législature à hauteur de 27,4 milliards d'euros en 2016, dont près de 12 milliards d'euros de compensations versées à la sécurité sociale <sup>(1)</sup>.

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

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Solde budgétaire</b>	- 138,0	- 113,8*	- 90,7	- 87,2	- 74,9	- 73,6*	- 70,5	- 69,1

\* hors programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Source : lois de règlement de 2009 à 2015, présent projet de loi de règlement.

Entre 2012 et 2016, le déficit budgétaire de l'État a baissé de 18,1 milliards d'euros. La baisse aurait été de **30 milliards d'euros** si l'État n'avait pas compensé à la sécurité sociale les allègements de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité (11,9 milliards d'euros).

#### A. FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2016

Avec 69,1 milliards d'euros, le déficit budgétaire reste encore, en 2016, à un niveau élevé.

La formation du déficit budgétaire résulte :

– de dépenses nettes du budget général qui se sont élevées à 376,2 milliards d'euros, en y incluant les prélèvements sur recettes (voir fiche *Dépenses de l'État*) ;

– de recettes nettes du budget général qui ressortent à 300,3 milliards d'euros (voir fiche *Recettes de l'État*) ;

(1) Calcul de la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2016 : 12,6 milliards d'euros au titre du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi + 11,9 milliards d'euros de compensations versées à la sécurité sociale d'allègements de cotisations sociales + 2,9 milliards d'euros au titre de l'expiration de la contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.

– et du solde des budgets annexes et comptes spéciaux qui s'établit à 6,8 milliards d'euros (voir commentaires des articles 5 et 6).

### FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2016

(en milliards d'euros)

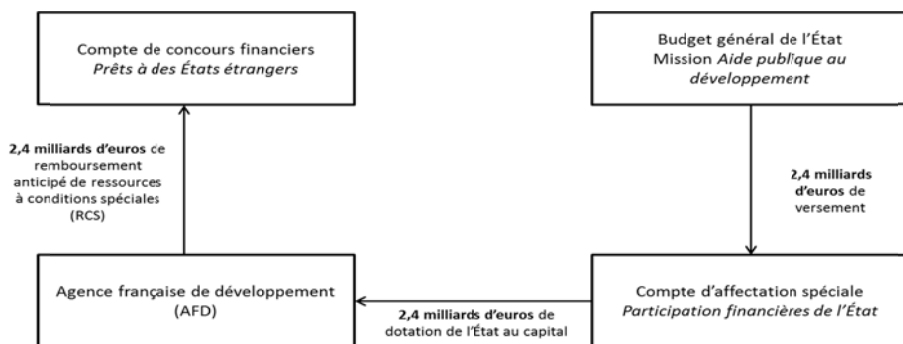
<b>I. Dépenses</b>	376,2	<b>II. Recettes</b>	300,3
<i>Dépenses du budget général</i>	310,7	<i>Recettes fiscales nettes</i>	284,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	16,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	46,5	<b>III. Solde des budgets annexes et comptes spéciaux</b>	+ 6,8
		<b>Déficit (I – II – III)</b>	69,1

Source : présent projet de loi de règlement.

La présentation du budget est toutefois altérée par le **renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD)** à hauteur de 2,4 milliards d'euros. Cette opération, **neutre sur le solde budgétaire**, a pour effet de majorer les dépenses et le solde des comptes spéciaux de 2,4 milliards d'euros.

Elle a donné lieu à la constatation d'une dépense sur le budget général pour abonder en recette le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, lequel a pris en charge une dépense d'un montant équivalent pour recapitaliser l'AFD. Par ailleurs, grâce à cet apport en capital, l'AFD a remboursé des prêts accordés par l'État d'un montant équivalent. Ce remboursement a été enregistré sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*. L'opération a donc finalement été neutre en comptabilité budgétaire (– 2,4 milliards d'euros sur le budget général et + 2,4 milliards d'euros sur le solde des comptes spéciaux).

#### SCHÉMA DU MODE DE FINANCEMENT DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD



Source : commission des finances.

Retraitées de cette opération exceptionnelle, les dépenses nettes du budget général se sont élevées à 373,8 milliards d'euros, en y incluant les prélèvements sur recettes. Quant au solde des budgets annexes et comptes spéciaux, il ne s'élève plus qu'à 4,4 milliards d'euros.

**FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2016 RETRAITÉ  
DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD**

*(en milliards d'euros)*

<b>I. Dépenses</b>	373,8	<b>II. Recettes</b>	300,3
<i>Dépenses du budget général</i>	308,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	284,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	16,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	46,5	<b>III. Solde des budgets annexes et comptes spéciaux</b>	+ 4,4
		<b>Déficit (I – II – III)</b>	69,1

Source : présent projet de loi de règlement.

**B. ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

Le déficit budgétaire de l'État est moins élevé que celui qui avait été prévu par la LFI et la loi de finances rectificative (LFR).

**ÉCART DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2016 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

*(en milliards d'euros)*

<b>Exécution 2016</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>LFR 2016</b>	<b>Écart exécution / LFI</b>	<b>Écart exécution / LFR</b>
69,1	72,3	69,9	- 3,2	- 0,8

Source : différentes lois de finances à l'année 2016 et présent projet de loi de règlement.

Le déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale pour 2016 était de 72,3 milliards d'euros. Le déficit est moins élevé de 3,2 milliards d'euros.

**PASSAGE DU SOLDE LFI 2016 AU SOLDE CONSTATÉ EN 2016**

*(en milliards d'euros)*

	<b>LFI</b>	<b>Variation</b>	<b>LR</b>		<b>LFI</b>	<b>Variation</b>	<b>LR</b>
<b>Dépenses (I)</b>	<b>377,2</b>	<b>- 1,0</b>	<b>376,2</b>	<b>Recettes (II)</b>	<b>303,5</b>	<b>- 3,2</b>	<b>300,3</b>
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	309,7	+ 1,0	310,7	<i>Recettes fiscales nettes</i>	287,9	- 3,8	284,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,2	- 1,2	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	15,6	+ 0,6	16,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	47,3	- 0,8	46,5	<b>Soldes des comptes spéciaux (III)</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>+ 5,4</b>	<b>+ 6,8</b>
				<b>Déficit à financer (I – II – III)</b>	<b>72,3</b>	<b>- 3,2</b>	<b>69,1</b>

Source : loi de finances initiale pour 2016 et présent projet de loi de règlement.

Cela s'explique, principalement, par l'amélioration du solde des comptes spéciaux. Celui-ci est meilleur que prévu à hauteur de 5,4 milliards d'euros.

En revanche, les recettes sont inférieures aux prévisions à hauteur de 3,2 milliards d'euros. Les recettes fiscales ont été surestimées à hauteur de 3,8 milliards d'euros en LFI tandis que les recettes non fiscales ont été sous-estimées de 0,6 milliard d'euros.

L'amélioration par rapport à la prévision de la LFI s'explique aussi par des dépenses plus faibles que prévu à hauteur d'un milliard d'euros. Cependant, ce résultat a été obtenu sur les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (- 1,2 milliard d'euros) et des collectivités territoriales (- 0,8 milliard d'euros) et non pas sur les dépenses nettes du budget général qui sont, quant à elles, supérieures à la prévision initiale d'un milliard d'euros.

Toutefois, en neutralisant l'opération de recapitalisation de l'AFD, on observe au contraire que les dépenses nettes du budget général ont été inférieures aux prévisions à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

**PASSAGE DU SOLDE LFI 2016 AU SOLDE CONSTATÉ EN 2016, RETRAITÉ DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD**

(en milliards d'euros)

	LFI	Variation	LR		LFI	Variation	LR
<b>Dépenses (I)</b>	<b>377,2</b>	<b>- 3,4</b>	<b>373,8</b>	<b>Recettes (II)</b>	<b>303,5</b>	<b>- 3,2</b>	<b>300,3</b>
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	309,7	- 1,4	308,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	287,9	- 3,8	284,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,2	- 1,2	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	15,6	+ 0,6	16,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	47,3	- 0,8	46,5	<b>Soldes des comptes spéciaux (III)</b>	<b>+ 1,4</b>	<b>+ 3,0</b>	<b>+ 4,4</b>
				<b>Déficit à financer (I - II - III)</b>	<b>72,3</b>	<b>- 3,2</b>	<b>69,1</b>

Source : lois de finances initiale pour 2016 et présent projet de loi de règlement.

**C. ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION**

La Cour des comptes a estimé que la réduction du déficit budgétaire de l'État en 2016 avait été « *peu significative* » puisqu'elle se limite à 1,4 milliard d'euros. Cette amélioration provient essentiellement du solde des comptes spéciaux qui progresse de 5,2 milliards d'euros, et de 2,8 milliards d'euros en retraçant la présentation budgétaire de l'opération de recapitalisation de l'AFD.

**PASSAGE DU SOLDE 2015 AU SOLDE 2016**

(en milliards d'euros)

	2015	Variation	2016		2015	Variation	2016
<b>Dépenses (I)</b>	366,7	+ 9,5	<b>376,2</b>	<b>Recettes (II)</b>	294,5	+ 5,8	<b>300,3</b>
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	296,5	+ 14,2	310,7	<i>Recettes fiscales nettes</i>	280,1	+ 4,0	284,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	19,7	- 0,7	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	14,4	+ 1,8	16,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	50,5	- 4,0	46,5	<b>Soldes des comptes spéciaux (III)</b>	+ 1,6	+ 5,2	+ 6,8
				<b>Déficit à financer (I - II - III)</b>	70,5	- 1,4	<b>69,1</b>

Source : loi de règlement pour 2015 et présent projet de loi de règlement.

**PASSAGE DU SOLDE 2015 AU SOLDE 2016 RETRAITÉ DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD**

(en milliards d'euros)

	2015	Variation	2016		2015	Variation	2016
<b>Dépenses (I)</b>	366,7	+ 7,1	<b>373,8</b>	<b>Recettes (II)</b>	294,5	+ 5,8	<b>300,3</b>
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	296,5	+ 11,8	308,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	280,1	+ 4,0	284,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	19,7	- 0,7	19,0	<i>Recettes non fiscales</i>	14,4	+ 1,8	16,2
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	50,5	- 4,0	46,5	<b>Soldes des comptes spéciaux (III)</b>	+ 1,6	+ 2,8	+ 4,4
				<b>Déficit à financer (I - II - III)</b>	70,5	- 1,4	<b>69,1</b>

Source : loi de règlement pour 2015 et présent projet de loi de règlement.

**IV. UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 75,6 MILLIARDS D'EUROS**

La comptabilité générale de l'État est analysée de façon plus détaillée dans ce rapport dans la fiche 8. Seul est rappelé ici le résultat patrimonial, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges.

Le résultat patrimonial 2016 s'établit à 75,6 milliards d'euros, en amélioration de 7,5 milliards d'euros par rapport à 2015, exercice qui avait été marqué par une importante dépréciation de 11,4 milliards d'euros sur la valorisation des entités de la SNCF. Cette opération n'ayant pas été renouvelée en 2016, les charges du cycle financier de l'État baissent de 9,4 milliards d'euros.

## LE RÉSULTAT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2015	Exercice 2016	Variation
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	254,1	255,4	+ 1,3
	Produits (b)	64,9	67,2	+ 2,3
	<b>Charges nettes (I = a-b)</b>	<b>189,2</b>	<b>188,2</b>	<b>- 1,0</b>
Cycle d'intervention	Charges (a)	178,4	191,6	+ 13,1
	Produits (b)	41,1	36,2	- 4,9
	<b>Charges nettes (II = a-b)</b>	<b>137,3</b>	<b>155,4</b>	<b>+ 18,0</b>
Cycle Financier	Charges (a)	59,9	50,5	- 9,4
	Produits (b)	21,4	26,4	+ 5,0
	<b>Charges nettes (III = a-b)</b>	<b>38,6</b>	<b>24,1</b>	<b>- 14,5</b>
<b>Total des charges nettes (A = I + II + III)</b>		<b>365,1</b>	<b>367,7</b>	<b>+ 2,7</b>
<b>Produits régaliens nets (B)</b>		<b>282,0</b>	<b>292,1</b>	<b>+ 10,1</b>
<b>Résultat (B-A)</b>		<b>- 83,0</b>	<b>- 75,6</b>	<b>- 7,5</b>

Source : rapport de présentation 2016 annexé au présent projet de loi de règlement.

L'augmentation des charges nettes d'intervention (+ 18 milliards d'euros) et des produits régaliens nets (+ 10,1 milliards d'euros) s'explique par trois facteurs principaux. En premier lieu, la réforme du financement des charges de service public de l'énergie a donné lieu à la constatation de produits et de charges auparavant comptabilisés en dans les ODAC. En deuxième lieu, l'État a repris l'allocation de logement familial en lieu et place de la branche famille de la sécurité sociale au titre de compensations des allègements de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité (+ 4,8 milliards d'euros). En troisième lieu, le remplacement de la prime pour l'emploi par une prime d'activité a majoré d'un montant équivalent les produits et les charges.

Le résultat d'ensemble de la comptabilité générale doit être appréhendé avec précaution. Dans l'acte de certification des comptes de l'État <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes a formulé plusieurs réserves substantielles et a rappelé que plusieurs demandes de modification n'avaient pas été acceptées par l'administration. Si elles avaient été acceptées, le solde des opérations de l'exercice aurait été dégradé de 5,5 milliards d'euros par rapport au résultat arrêté.

(1) <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/certification-des-comptes-de-letat-pour-lexercice-2016>.

## FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2016

Les recettes nettes du budget général de l'État – hors fonds de concours – se sont élevées à **300,3 milliards d'euros** en 2016, en hausse de 5,8 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2015.

Elles sont cependant **inférieures aux prévisions** tant de la loi de finances initiale (LFI) <sup>(1)</sup> que de la loi de finances rectificative (LFR) <sup>(2)</sup>, pour des montants de 3,1 milliards d'euros dans le premier cas et de 1,4 milliard d'euros dans le second.

### RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2016 PAR RAPPORT À 2015 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2016

(en milliards d'euros)

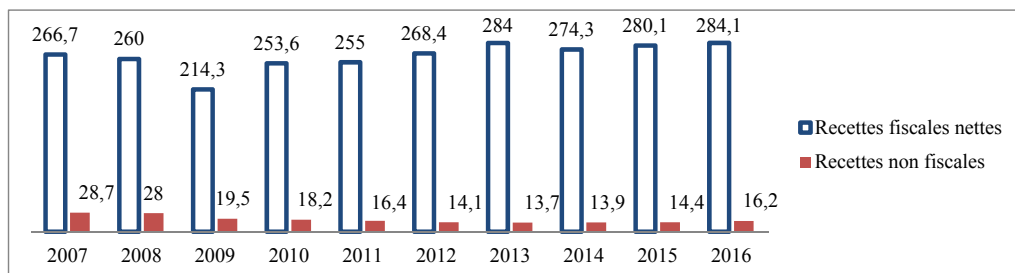
Recettes du budget général de l'État hors fonds de concours	Exécution 2016	Écart par rapport à 2015	Écart par rapport aux prévisions	
			LFI	LFR
<b>Total</b>	<b>300,3</b>	<b>+ 5,8</b>	<b>- 3,1</b>	<b>- 1,4</b>
dont impôt sur le revenu (IR)	71,8	+ 2,5	- 0,3	+ 0,3
dont impôt sur les sociétés (IS)	30,0	- 3,5	- 2,8	- 0,5
dont taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	144,4	+ 2,6	- 0,2	0,0
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	15,9	+ 2,1	0,0	+ 0,2
dont autres recettes fiscales	22,0	+ 0,3	- 0,4	- 1,2
<b>Sous-total recettes fiscales nettes</b>	<b>284,1</b>	<b>+ 4,0</b>	<b>- 3,8</b>	<b>- 1,2</b>
dont recettes non fiscales	16,2	+ 1,8	+ 0,6	- 0,3

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2016.

Ces recettes se décomposent en recettes fiscales (I) et en recettes non fiscales (II).

### RECETTE DU BUDGET GÉNÉRAL DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)



(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

## I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

### A. MONTANT GLOBAL

Avec **284,1 milliards d'euros**, les recettes fiscales nettes constituent la majeure partie des recettes du budget général de l'État. Elles ont peu progressé au cours des dix dernières années, essentiellement en raison d'une baisse du rendement de la plupart du produit des impôts durant les années qui ont suivi la crise financière de 2008.

#### RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

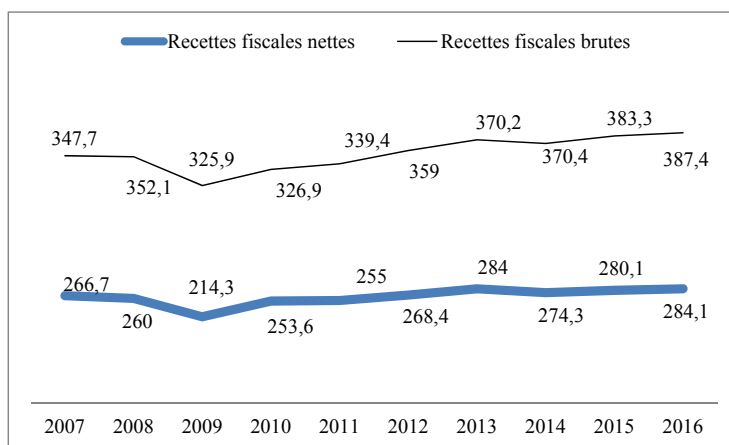
2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
266,7	260,0	214,3	237,0*	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	284,1

\* Le montant de l'année 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 milliards d'euros des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

Source : commission des finances.

Les recettes sont dites « nettes » car elles sont présentées après déduction des remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État. Ces remboursements et dégrèvements font l'objet d'une mission spécifique du budget général <sup>(1)</sup>.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES BRUTES ET NETTES SUR LA PÉRIODE 2007-2016



(1) Pour la dernière loi de finances, voir M. Dominique Lefebvre, rapporteur spécial, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2017, annexe 41 : Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XIV<sup>e</sup> législature, n° 4125, 13 octobre 2015 (<http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2017/b4125-tIII-a41.asp>).



### Remboursements et dégrèvements

En 2016, le montant des recettes fiscales brutes du budget général a été de 387,4 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements se sont élevés à **103,3 milliards d'euros**, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général se sont établies à 284,1 milliards d'euros.

L'État procède à des remboursements et dégrèvements d'impôts pour diverses raisons : les régularisations de trop-versés lorsqu'un contribuable a payé plus d'acomptes que l'impôt réellement dû ; le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui place certaines entreprises en situation créditrice vis-à-vis de l'État lorsque le montant de la TVA collectée est inférieur au montant de la TVA déductible ; les crédits d'impôt lorsque ceux-ci dépassent le montant de l'impôt dû ; ou encore les corrections d'erreurs à la suite d'une réclamation ou d'un contentieux.

Les remboursements et dégrèvements se décomposent ainsi :

- 66,9 milliards au titre de la mécanique de certains impôts, dont 50,2 milliards d'euros au titre des crédits de TVA et 16,6 milliards d'euros de remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés ;
- 13 milliards d'euros au titre de soutien à des politiques publiques *via* des remboursements ou des crédits d'impôt qui excèdent l'impôt dû ;
- 10,7 milliards d'euros au titre de la gestion des impôts (corrections d'erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales) ; en 2016, le coût des trois principaux contentieux communautaires de série (contentieux dits « OPCVM », « De Ruyter », et « STERIA ») a été de 1,15 milliard d'euros, soit 0,5 milliard d'euros de plus qu'en 2015 ; ces différents contentieux ainsi que le contentieux relatif au précompte mobilier – qui n'a pas donné lieu à des décaissements en 2016 – font l'objet d'une provision pour litiges fiscaux dans le compte général de l'État à hauteur de 12,2 milliards d'euros au 31 décembre 2016 ;
- et 12,7 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

Les recettes fiscales nettes du seul budget général ne rendent pas compte du montant total des recettes fiscales nettes affectées à l'État.

Certes, le montant de 284,1 milliards d'euros est celui qui figure dans le tableau d'équilibre des ressources et des dépenses qui figure à l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi de règlement. Mais, sur un plan économique, cette présentation budgétaire est incomplète, le montant des recettes fiscales nettes perçues par l'État étant en réalité plus important.

Deux raisons expliquent cette différence entre la présentation retenue par les documents budgétaires et la réalité économique.

En premier lieu, la présentation budgétaire habituelle déduit du montant brut des recettes fiscales de l'État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux. La Cour des comptes a critiqué cette présentation et a recommandé que les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ne soient plus déduits des recettes

fiscales brutes de l'État <sup>(1)</sup>. En effet, ceux-ci n'ont rien à voir avec la mécanique des impôts d'État : il n'est donc pas logique de les soustraire du rendement brut des impôts d'État. Selon la Cour des comptes, les dégrèvements et remboursements des impôts locaux devraient figurer en dépenses.

En 2016, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État ont été de **12,7 milliards d'euros**. En réintégrant ce montant aux recettes de l'État, la ligne « autres recettes fiscales nettes » ressortirait à 34,7 milliards d'euros au lieu de 22 milliards d'euros.

En second lieu, cette présentation budgétaire ne tient pas compte des recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et comptes spéciaux de l'État. Cette fraction de la fiscalité est donc souvent omise dans l'analyse politique et économique des comptes de l'État. Cette omission se justifie moins aujourd'hui compte tenu de l'importance que prennent certains de ces impôts, en particulier la fiscalité écologique affectée au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*.

#### IMPÔTS AFFECTÉS À DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Budget annexe (BA) Compte d'affectation spéciale (CAS)	Impôt affecté	Rendement 2016
BA <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Taxe de l'aviation civile	385
CAS <i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>	Produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	266
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	130
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution	377
CAS <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	Fraction du quota de la taxe d'apprentissage	1 545
CAS <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	Fraction de la taxe d'aménagement du territoire	84
CAS <i>Transition énergétique</i>	Fraction du produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité	4 209
	Fraction de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel	24
<b>Total</b>		<b>7 020</b>

Source : données extraites des rapports annuels de performances.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, mission *Remboursements et dégrèvements*, mai 2017. La Cour recommande de « modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes ».

Ainsi, le rendement de la fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux de la comptabilité budgétaire de l'État s'est élevé à **7 milliards d'euros** en 2016 <sup>(1)</sup>, ce qui n'est pas négligeable.

Au total, si l'on réintègre les recettes affectées aux budgets annexes et comptes spéciaux (7 milliards d'euros) ainsi que les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux (12,7 milliards d'euros), le montant réel des recettes fiscales nettes de l'État ne serait donc pas de 284,1 milliards d'euros mais de **303,8 milliards d'euros**.

**Le montant consolidé des recettes fiscales affectées à l'État ne figure pourtant dans un aucun document budgétaire. Il serait possible d'améliorer l'information du Parlement en l'indiquant plus explicitement.**

Dans l'analyse qui suit, et pour plus de clarté, la présentation budgétaire habituelle est retenue. Ponctuellement, et de manière explicite, cette présentation sera replacée dans le contexte économique du montant réel des recettes fiscales nettes de l'État.

**Poids des impôts d'État dans l'ensemble de la fiscalité et des prélèvements obligatoires : près de la moitié de la fiscalité globale et près d'un tiers des prélèvements obligatoires**

Les impôts, toutes administrations publiques confondues, ont représenté **619,2 milliards d'euros** en 2016 selon les chiffres détaillés des comptes nationaux annuels publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) le 30 mai 2017.

L'INSEE a mesuré la fiscalité d'État en 2016 à 297,2 milliards d'euros selon les principes de la comptabilité nationale <sup>(1)</sup>, soit 48 % de la fiscalité globale.

Les impôts affectés aux administrations publiques locales représentent, quant à eux, un rendement de 137,7 milliards d'euros en comptabilité nationale, soit 22 % de l'ensemble de la fiscalité. Les impôts affectés aux administrations de sécurité sociale ont eu un rendement de 172,2 milliards d'euros, soit 28 % de l'ensemble de la fiscalité. Les autres impôts ont été affectés à divers organismes d'administration centrale (ODAC) pour 10,1 milliards d'euros et à l'Union européenne pour 2 milliards d'euros.

Les cotisations sociales sont de **371,5 milliards d'euros** en 2016, ce qui porte le montant total des prélèvements obligatoires à **990,7 milliards d'euros**. La fiscalité d'État représente 30 % de l'ensemble des prélèvements obligatoires.

(1) Les principes de la comptabilité nationale diffèrent de ceux de la comptabilité budgétaire puisque les recettes sont enregistrées en droits constatés et non lors de l'encaissement effectif. Ceci explique la différence entre les données de l'INSEE et ceux résultant de la comptabilité budgétaire. Les données de l'INSEE sont plus proches du montant consolidé des recettes fiscales de l'État – calculés précédemment selon les bases de la comptabilité budgétaire à 303,8 milliards d'euros – que de celui afférent au seul budget général (284,1 milliards d'euros).

---

(1) *Le montant des contributions versées par les agents au compte d'affectation spéciale Pensions n'a pas été inclus dans ce montant dans la mesure où il s'agit de cotisations en vue d'acquiescer des droits à la retraite et non d'impôts.*

## B. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État sont analysées par rapport à l'exécution constatée en 2015 (1) ainsi que par rapport aux prévisions de la LFI et de la LFR afférentes à l'année 2016 (2).

### Les dépenses fiscales

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

Les dépenses fiscales relatives à l'année 2016 ont été évaluées dans les annexes aux projets de lois de finances pour 2016 et 2017. Elles seront définitivement évaluées à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2018. Les annexes du présent projet de loi de règlement pour 2016 ne présentent aucune information nouvelle sur l'évaluation des dépenses fiscales.

En 2016, selon la dernière évaluation disponible, les 451 dépenses fiscales recensées se sont élevées à 85,8 milliards d'euros, en hausse de 0,7 milliard d'euros par rapport à 2015.

### 1. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État progressent de 4 milliards d'euros par rapport à 2015.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Exécution 2015	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2016
		Antérieures	Nouvelles		
280,1	+ 5,2	- 3,5	- 1,9	+ 4,1	284,1
		- 5,4			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : recettes fiscales de l'État, mai 2017.

L'évolution spontanée de ces recettes aurait dû être de 5,2 milliards en l'absence de mesures législatives (a).

### L'évolution spontanée

L'évolution spontanée du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à législation constante. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre l'évolution spontanée d'un impôt est de 2 %, le rendement de celui-ci passera de 100 à 102 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

Cette évolution spontanée a été « effacée » par les mesures législatives de baisse des impôts qui ont représenté 5,4 milliards d'euros (b).

### **Les mesures législatives**

Les **mesures législatives** sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de **mesures dites « antérieures »** si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances. Il peut encore s'agir de **mesures dites « nouvelles »** si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures législatives ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures législatives permet de mesurer l'impact des réformes fiscales décidées par le Parlement.

Par exemple, si du fait des mesures législatives le rendement d'un impôt augmente de 3 et que celui-ci bénéficie par ailleurs d'une évolution spontanée de 2 %, son rendement passera de 100 à 105. L'impact des mesures législatives dans la hausse n'est alors que de 3 sur 5.

Au final, les recettes fiscales nettes du budget général progressent à titre principal du fait des mesures de périmètre et de transfert qui ont représenté 4,1 milliards d'euros (c).

### **Les mesures de périmètre et de transfert**

Les **mesures dites de « périmètre »** ou de **« transfert »** peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5. Le montant payé par le contribuable n'est pas affecté par les mesures de périmètre et de transfert.

#### ***a. Une évolution spontanée en ligne avec l'évolution de l'activité économique***

L'évolution spontanée est, sur une année, légèrement supérieure à celle de l'activité économique. Avec 5,2 milliards d'euros, celle-ci est, en effet, de 1,9 % alors que le produit intérieur brut (PIB) a progressé en valeur de 1,6 % (1,2 % de croissance économique et 0,4 % d'évolution des prix, dit « déflateur du PIB »).

Il s'ensuit que l'élasticité des recettes fiscales du budget général de l'État ressort en 2016 à **1,2** (soit 1,9/1,6).

### Notion d'élasticité

L'élasticité du rendement d'un impôt est égale au rapport entre le taux d'évolution spontanée et le taux de croissance du PIB en valeur. Lorsque le rendement d'un impôt évolue dans les mêmes proportions que le PIB en valeur, son élasticité est égale à l'unité.

Par exemple, si la croissance du PIB est de 1 % et que l'élasticité est de 1, alors l'évolution spontanée de l'impôt est de 1 %. En revanche, si l'élasticité est de -0,5, l'évolution spontanée est de -0,5 % bien que le PIB ait crû en valeur de 1 %.

La structure de notre législation fiscale fait qu'en période de faible croissance l'élasticité a tendance à être faible voire négative, tandis qu'en période de reprise l'élasticité est supérieure à l'unité. En effet, l'impôt sur le revenu est progressif et l'impôt sur les sociétés a pour assiette le bénéfice fiscal. Il s'ensuit que le rendement de ces impôts diminue ou progresse proportionnellement davantage que l'évolution des revenus et de l'activité économique.

En 2015, l'élasticité avait été de 0,9. Sur deux années, elle est donc environ égale à l'unité alors qu'entre 2012 et 2014 l'élasticité avait été négative.

### ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2007-2016

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
+ 1,3	+ 1,0	+ 4,5	+ 1,6	+ 1,6	- 0,2	- 0,6	- 0,4	+ 0,9	+ 1,2

Source : Cour des comptes.

#### *b. Des impôts en baisse sous l'effet des mesures législatives*

Les mesures législatives ont permis une baisse de la fiscalité de 5,4 milliards en 2016. Les deux plus importantes mesures ont été, d'une part, la baisse de 2 milliards au titre de la réforme de la décote de l'impôt sur le revenu (IR) qui a bénéficié aux ménages aux revenus modestes et moyens <sup>(1)</sup> et, d'autre part, la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés <sup>(2)</sup> pour un coût estimé de 2,9 milliards d'euros.

(1) Article 2 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Article 235 ter ZAA du code général des impôts, créé par l'article 30 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 (quatrième LFR pour 2011) et modifié par l'article 15 de la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 (première LFR pour 2014).

### **Réforme de la décote de l'impôt sur le revenu**

La décote fonctionne comme une réduction d'impôt qui s'applique aux contribuables dont l'impôt brut ne dépasse pas un certain seuil. La réforme, adoptée en 2015 et entrée en vigueur en 2016, a consisté à augmenter le montant de la décote par une modification de ses règles de calcul.

Auparavant, la décote était égale à la différence entre un montant maximal de décote et le montant de l'impôt brut. À compter de l'imposition des revenus 2015, la décote est égale à la différence entre ce même montant maximal (1 165 euros ou 1 920 euros pour un couple) et les **trois quarts** de l'impôt brut au lieu de la totalité de l'impôt brut. Le montant de la décote est donc plus important pour l'ensemble des contribuables qui en bénéficient.

### **L'expiration de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés**

La contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés, instituée en 2011 et prolongée en 2014, était due par les entreprises dont le chiffre d'affaires de l'exercice excédait 250 millions d'euros. Elle était assise sur l'impôt sur les sociétés brut. Elle s'est appliquée aux exercices clos entre le 31 décembre 2011 et le 30 décembre 2016. Son taux était initialement de 5 %, puis de 10,7 % pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2013.

### ***c. Des mesures de périmètre et de transfert importantes qui permettent aux recettes fiscales de progresser***

Deux mesures de périmètre d'un montant d'environ 2 milliards d'euros chacune ont permis d'enregistrer en 2016 une hausse des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

La première résulte de la suppression de la prime pour l'emploi (PPE) à compter de l'imposition des revenus de 2015<sup>(1)</sup>. Ce crédit d'impôt a été remplacé par la prime d'activité. Cette réforme a entraîné une hausse mécanique du rendement de l'impôt sur le revenu de 2 milliards d'euros puisqu'un crédit d'impôt a été remplacé par une dépense budgétaire. Cette hausse est traitée en mesure de périmètre car elle est compensée pour les ménages par la création de la prime d'activité.

### **Le remplacement de la PPE par la prime d'activité**

La prime pour l'emploi (PPE) était un crédit d'impôt accordé sous conditions de ressources d'activité. Il visait à introduire une aide au retour à l'emploi et au maintien de l'activité. Ses objectifs étaient similaires à ceux du revenu de solidarité active (RSA) dans son volet « activité » qui correspondait à une allocation dont le montant était également fonction des revenus d'activité du bénéficiaire.

La prime d'activité a remplacé au 1<sup>er</sup> janvier 2016 la PPE ainsi que le RSA activité.

---

(1) Article 28 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 (seconde LFR pour 2014).

La seconde mesure de périmètre résulte de la réforme du financement des charges de service public de l'énergie. Cette réforme a conduit à un reversement au budget général de l'État d'une fraction plus importante de la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE).

### La réforme du financement des charges de service public de l'énergie

Les entreprises du secteur de l'électricité et du gaz supportent des obligations de service public qui sont définies, pour l'électricité, par les articles L. 121-1 à L. 121-5 du code de l'énergie et, pour le gaz naturel, aux articles L. 121-32 à L. 121-34 du même code. Il s'agit essentiellement de fonds alloués au soutien des énergies renouvelables et de dispositifs sociaux.

Auparavant, le financement de ces charges de service public était assuré par un mécanisme extrabudgétaire, principalement *via* une contribution au service public de l'électricité (CSPE). Les charges étaient comptabilisées au sein des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et non de l'État.

À compter de 2016, ces charges ont été intégrées au budget de l'État. En contrepartie, la CSPE a été intégrée à la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) qui est perçue par l'État.

## 2. Analyse par rapport à la prévision

Dans son rapport sur *Le budget de l'État en 2016, résultats et gestion* <sup>(1)</sup>, la Cour des comptes qualifie de « décevantes » les recettes fiscales. Elle souligne que les recettes fiscales nettes du budget général ont été en retrait de 3,8 milliards d'euros par rapport à la prévision initiale. Elles sont également en retrait de 1,2 milliard d'euros par rapport à la prévision de la LFR.

### ÉCART DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL 2016 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	LFI 2016	LFR 2016	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
284,1	287,9	285,3	- 3,8	- 1,2

Source : différentes lois de finances à l'année 2016 et présent projet de loi de règlement.

L'écart avec la prévision de la LFI s'explique principalement par une évolution spontanée beaucoup plus faible qu'escomptée. La prévision des recettes fiscales reposait, en effet, sur une hypothèse de progression du PIB en valeur de 2,5 % et une élasticité de 1,3. Or, la croissance du PIB en valeur s'est limitée à 1,6 % et l'élasticité n'a été que de 1,2.

(1) <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Le-budget-de-l-Etat-en-2016-resultats-et-gestion>.



L'évolution spontanée a ainsi été inférieure de 3,5 milliards d'euros à ce qui était prévu, ce qui a été compensé en partie – à hauteur de 1,3 milliard d'euros – par une base 2015 meilleure que prévu <sup>(1)</sup>.

Quant aux mesures fiscales, elles ont coûté 1,6 milliard d'euros de plus que prévu (*Cf. infra*).

#### DÉCOMPOSITION DE L'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES DE LA LFI 2016 ET DE L'EXÉCUTION

*(en milliards d'euros)*

Hypothèses	Base 2015	Évolution spontanée	Mesures législatives, de périmètre et de transfert	Total
Prévision LFI 2016	278,8	+ 8,7	+ 0,3	287,9
Exécution	280,1	+ 5,2	– 1,3	284,1
Écart	+ 1,3	– 3,5	– 1,6	– 3,8

*Source : données extraites du rapport sur le budget de l'État en 2016 de la Cour des comptes.*

#### Bilan 2012-2016

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État ont progressé de 29,1 milliards d'euros durant les cinq derniers exercices, afférents aux années 2012 à 2016.

L'évolution spontanée explique 4,5 milliards d'euros de cette hausse. Les mesures de périmètre et de transfert ont contribué à cette dernière à hauteur de 4,7 milliards d'euros.

Les mesures législatives ont conduit à des augmentations d'impôt de près de 20 milliards d'euros.

### C. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts (TVA, IR, IS, TICPE) représentent à eux seuls un rendement net de 262,1 milliards d'euros, soit 92 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État – ou 86 % de l'ensemble des recettes fiscales nettes de l'État.

Ces différents impôts sont présentés par ordre d'importance sur le plan du rendement budgétaire. Comme précédemment pour l'ensemble des recettes fiscales, le rendement de chaque impôt pour 2016 est analysé par rapport à l'exécution constatée en 2015 ainsi que par rapport aux prévisions de la LFI et de la LFR afférentes à l'année 2016.

*(1) Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, les données d'exécution afférentes à l'année 2015 n'étaient pas encore connues. Les recettes fiscales nettes du budget général étaient estimées à 278,8 milliards d'euros alors qu'elles ont été de 280,1 milliards d'euros.*

## 1. La taxe sur la valeur ajoutée

La TVA est un impôt d'État dont le produit est partagé avec la sécurité sociale. Elle joue à ce titre un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et cette dernière. En 2016, son rendement a représenté près de 51 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

### RENDEMENT NET DE LA TVA DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Part État	118,5	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4
Part sécurité sociale	8,4	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2
Total	126,9	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	155,6

Source : Conseil des prélèvements obligatoires et données de la commission des finances.

#### a. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes de TVA affectées à l'État sont en hausse de 2,6 milliards d'euros par rapport à 2015.

#### DES RECETTES NETTES DE TVA 2015 AUX RECETTES NETTES DE TVA 2016 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2015	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2016
		Antérieures	Nouvelles		
141,8	+ 2,3	+ 0,0	+ 0,0	+ 0,3	144,4
		+ 0,0			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : recettes fiscales de l'État, mai 2017.

L'évolution spontanée de la TVA a été mesurée à 2,3 milliards d'euros soit 1,6 %. Elle est donc égale à celle du PIB en valeur. L'élasticité des recettes de TVA à la croissance est ainsi égale à l'unité.

Aucune mesure législative significative n'est venue affecter son rendement.

Cependant, en 2016, le partage du produit de la TVA entre l'État et la sécurité sociale a donné lieu à un surcroît de rendement au profit de celui-ci de 0,3 milliard d'euros. En 2015, en effet, le transfert à la sécurité sociale avait été plus important afin d'apurer la dette de l'État à l'égard de cette dernière.

#### b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le rendement de la TVA avait été correctement anticipé tant par la LFI que par la LFR.

## ÉCART DES RECETTES NETTES DE TVA 2016 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	LFI 2016	LFR 2016	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
144,4	144,6	144,4	-0,2	0,0

Source : lois de finances pour 2016 et présent projet de loi de règlement.

## 2. L'impôt sur le revenu

L'impôt sur le revenu (IR) a contribué à hauteur de 25 % aux recettes fiscales nettes du budget général de l'État. Son poids dans le budget général a tendance à progresser depuis dix ans. En 2007, il ne représentait qu'un peu plus de 20 % des recettes nettes du budget général.

### RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement net	56,3	59,2	55,1	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

### a. Analyse d'exécution à exécution

Le rendement net de l'IR progresse de 2,5 milliards d'euros en 2016 par rapport à 2015.

### DES RECETTES NETTES D'IR 2015 AUX RECETTES NETTES D'IR 2016

(en milliards d'euros)

Exécution 2015	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2016
		Antérieures	Nouvelles		
69,3	+ 2,8	- 0,4	- 2,0	+ 2,0	71,8
		- 2,4			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : recettes fiscales de l'État, mai 2017.

L'évolution spontanée de l'IR est particulièrement importante. Avec 2,8 milliards d'euros, elle ressort à 4 %, soit une élasticité de 2,5. Cela s'expliquerait par la hausse de certains revenus et des plus-values mobilières.

Parallèlement, la transformation de la PPE – qui était un crédit d'impôt – en prime d'activité – qui est une dépense budgétaire – a entraîné une hausse mécanique du rendement de l'IR de 2 milliards d'euros. Cette hausse est traitée en mesure de périmètre car elle est compensée pour les ménages par la création de la prime d'activité.

Les mesures fiscales ont fait baisser le rendement de l'IR de 2,4 milliards d'euros, dont 2 milliards au titre de la réforme de la décote qui a bénéficié aux ménages aux revenus modestes et moyens.

### **b. Analyse de l'écart avec la prévision**

Le rendement net de l'IR a été inférieur de 0,3 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la LFI.

Si l'évolution spontanée et les principales mesures fiscales avaient été correctement anticipées par la LFI, le coût du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) a été sous-estimé. Le coût de ce type de crédit d'impôt, dont le but est d'inciter aux économies d'énergie, a souvent été sous-estimé de manière importante par le passé. Par exemple, le coût du crédit d'impôt développement durable (CIDD) – qui a existé jusqu'en 2014 avant que le CITE ne le remplace en 2015 – a dépassé les prévisions de 0,9 milliard d'euros en 2007 et de 1,3 milliard d'euros en 2009<sup>(1)</sup>.

#### **PRÉVISION ET EXÉCUTION DU CIDD ET DU CITE DEPUIS 2007**

(en millions d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015*	2016*	2017*
Prévision	1 000	2 400	1 500	2 600	1 950	1 400	650	660	890	1 400	1 670
Exécution	1 873	2 100	2 763	2 625	2 015	1 110	673	619	874	1 700	–

\* Le CITE a remplacé le CIDD en 2015.

Source : annexe Évaluation des voies et moyens, tome 2, aux projets de loi de finances et, pour l'exécution 2016, Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : recettes fiscales de l'État, mai 2017.

En LFI, le coût du CITE avait été évalué à 1,4 milliard d'euros. En exécution, le CITE a bénéficié à 1,2 million de foyers pour un coût estimé de 1,7 milliard d'euros, soit 0,3 milliard de plus que prévu.

#### **ÉCART DES RECETTES NETTES D'IR 2016 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	LFI 2016	LFR 2016	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
71,8	72,1	71,5	-0,3	+0,3

Source : lois de finances pour 2016 et présent projet de loi de règlement.

### **3. L'impôt sur les sociétés**

L'impôt sur les sociétés (IS) a contribué à hauteur de près de 11 % aux recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

Le rendement net de l'IS a été plus que diviser par deux en dix ans.

(1) En application du III de l'article 23 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, adopté à l'initiative de Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale, le Gouvernement devra remettre au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017, un rapport sur la mise en œuvre du CIDD et du CITE prévu à l'article 200 quater du code général des impôts.

### RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Rendement net	63,3	62,6	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

Entre 2013 et 2016, l'IS a baissé de 17,2 milliards d'euros sous l'effet de la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)<sup>(1)</sup>. Hors CICE, la baisse de l'IS est plus modérée (5,5 milliards), son rendement étant passé de 47,2 milliards à 41,7 milliards d'euros.

### RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2013

(en milliards d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016
Rendement hors CICE	47,2	41,5	45,1	41,7
Coût budgétaire CICE (restitutions et imputations sur l'IS)	0,0	6,2	11,6	11,7
Rendement après CICE	47,2	35,3	33,5	30,0

Source : données extraites des lois de règlement et du présent projet de loi de règlement.

#### a. Analyse d'exécution à exécution

Le rendement net de l'IS diminue de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2015. Cette baisse n'est pas due à la montée en charge du CICE, le coût de celui-ci n'ayant progressé que de 0,1 milliard d'euros en 2016.

### DES RECETTES NETTES D'IS 2015 AUX RECETTES NETTES D'IS 2016

(en milliards d'euros)

Exécution 2015	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2016
		Antérieures	Nouvelles		
33,5	0,3	- 3,9	0,0	0,0	30,0
		- 3,9			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : recettes fiscales de l'État, mai 2017.

Cette baisse s'explique principalement par la suppression de la contribution exceptionnelle à l'IS pour un coût estimé de 2,9 milliards d'euros, ainsi que par la mesure de « suramortissement » pour environ 0,5 milliard d'euros<sup>(2)</sup>.

(1) Créé par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (troisième LFR pour 2012).

(2) Dispositif créé par l'article 142 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », et prolongé par l'article 99 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

### **Le « suramortissement »**

Les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu selon le régime réel d'imposition peuvent déduire de leur résultat imposable une somme égale à 40 % de la valeur d'origine de certains biens acquis à compter du 15 avril 2015 et jusqu'au 14 avril 2017.

L'évolution spontanée de l'IS a été faible puisqu'elle s'est limitée à 0,3 milliard d'euros, soit 0,9 %. L'élasticité des recettes d'IS à la croissance n'a donc pas dépassé 0,6.

Aucune mesure de périmètre ou de transfert n'est à signaler, l'IS étant affecté en totalité à l'État.

#### ***b. Analyse de l'écart avec la prévision***

Le rendement de l'IS a été nettement surestimé en LFI.

#### **ÉCART DES RECETTES NETTES D'IS 2016 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

*(en milliards d'euros)*

<b>Exécution 2016</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>LFR 2016</b>	<b>Écart exécution / LFI</b>	<b>Écart exécution / LFR</b>
30,0	32,8	30,5	-2,8	-0,5

*Source : lois de finances pour 2016 et présent projet de loi de règlement.*

L'IS a ainsi rapporté 2,8 milliards d'euros de moins que prévu. Cela s'explique à hauteur de 2,5 milliards d'euros par une évolution spontanée plus faible qu'anticipée en raison de la révision à la baisse de la croissance du bénéfice fiscal 2015, qui s'établirait à 4,2 % au lieu de 9,7 % prévu lors de l'examen de la LFI. Pour le reste, l'écart à la prévision s'explique par la prolongation de la mesure de suramortissement décidée après l'examen de la LFI.

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

Le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) est partagé entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétence.

Avec 15,9 milliards d'euros revenant à l'État, les recettes nettes de TICPE ont représenté près de 6 % des recettes nettes de son budget général. Mais l'État ne perçoit environ que 55 % du produit de la TICPE.

## RENDEMENT NET DE LA TICPE DEPUIS

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016
État	13 498	13 759	13 225	13 774	15 878
Départements	6 581	6 522	6 536	6 546	6 553
Régions	4 343	3 850	4 276	4 768	4 927
Régions part Grenelle	520	517	587	527	613
Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF)	0	0	0	1 139	715
<b>Total</b>	<b>24 942</b>	<b>24 648</b>	<b>24 599</b>	<b>26 754</b>	<b>28 686</b>

Source : annexes aux projets de loi de finances Évaluation des voies et moyens, tome 1.

### a. Analyse d'exécution à exécution

Le montant de la part du produit de TICPE revenant à l'État progresse de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2015.

### DES RECETTES NETTES DE TICPE 2015 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2016

(en milliards d'euros)

Exécution 2015	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2016
		Antérieures	Nouvelles		
13,8	+ 0,2	+ 1,3	+ 0,3	+ 0,3	15,9
		+ 1,6			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 : recettes fiscales de l'État, mai 2017.

Cette hausse n'est pas due pour l'essentiel à l'évolution spontanée puisque celle-ci est modérée (1,4 % soit une élasticité à la croissance légèrement inférieure à l'unité).

Elle s'explique par la montée en charge de la composante carbone dans le tarif de la TICPE (hausse du prix de la tonne de CO<sub>2</sub> de 8,50 euros par an). La trajectoire carbone pour les années 2014 à 2016 a été fixée par l'article 32 de la loi de finances pour 2014 <sup>(1)</sup>.

#### La trajectoire carbone

Le tarif des taxes intérieures de consommation sur les énergies fossiles, dont la TICPE, est calculé de telle manière à inclure une part fixe et une part carbone, parfois dénommée « contribution climat énergie » bien que cette appellation n'ait pas d'existence juridique. De 2014 à 2020, le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> doit augmenter de 8,50 euros par an pour passer de 7 euros à 56 euros.

La hausse du produit de la TICPE affecté à l'État s'explique aussi par une mesure de périmètre de 0,3 milliard d'euros correspondant à la diminution de la part

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

affectée à l'Agence de financement des infrastructures des transports de France (AFITF).

### **b. Analyse de l'écart avec la prévision**

Le produit de la TICPE affecté à l'État en 2016 est identique ou très proche des prévisions de la LFI et de la LFR.

#### **ÉCART DES RECETTES NETTES DE TICPE 2016 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

(en milliards d'euros)

<b>Exécution 2016</b>	<b>LFI 2016</b>	<b>LFR 2016</b>	<b>Écart exécution / LFI</b>	<b>Écart exécution / LFR</b>
15,9	15,9	15,7	0,0	+ 0,2

Source : différentes lois de finances à l'année 2016 et présent projet de loi de règlement.

### **5. Les autres recettes fiscales du budget général**

Le rendement des autres recettes fiscales du budget général est évalué à **22 milliards d'euros** dans l'exposé des motifs, dans le tableau en page 23, du présent projet de loi de règlement.

Pour les raisons indiquées précédemment, une juste analyse économique devrait conduire à réintégrer dans ce montant les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux qui ont été de 12,7 milliards d'euros en 2016.

Après cette réintégration, les autres recettes fiscales nettes du budget général ressortent à **34,7 milliards d'euros**.

Trois impôts sur le patrimoine représentent à eux seuls un peu plus de la moitié de cet ensemble, soit 17,5 milliards d'euros. Il s'agit des droits de succession (10,7 milliards d'euros), de l'impôt de solidarité sur la fortune (5 milliards d'euros) et des droits de donation (1,8 milliard d'euros).

Les autres recettes fiscales du budget général sont principalement les retenues à la source, prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers et prélèvement sur les bons anonymes (3,5 milliards d'euros), les produits des jeux exploités par la Française des jeux (2,2 milliards d'euros), une fraction de la TICPE (2 milliards d'euros), la contribution sociale sur les bénéfices des sociétés (1,2 milliard d'euros), ou la taxe sur les transactions financières (0,5 milliard d'euros).

On peut également mentionner l'ensemble constitué par la contribution de sécurité immobilière et la taxe de publicité foncière (un milliard d'euros) et par diverses taxes intérieures (1,2 milliard d'euros).



### Les dix principaux impôts affectés à l'État en 2016

Les dix principaux impôts affectés à l'État lui ont rapporté **291,5 milliards d'euros** soit 96 % du montant total de ses recettes fiscales nettes. Il s'agit par ordre d'importance décroissante :

- 1) de la **TVA** à hauteur de 144,4 milliards d'euros pour la part revenant à l'État ;
- 2) de l'**IR** à hauteur de 71,8 milliards d'euros ;
- 3) de l'**IS** à hauteur de 30,0 milliards d'euros ;
- 4) de la **TICPE** à hauteur de **15,9 milliards d'euros** pour la part revenant à l'État ;
- 5) des **droits de succession** à hauteur de **10,7 milliards d'euros** ;
- 6) de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (**TICFE**) à hauteur de **6,2 milliards d'euros** pour la part revenant à l'État (2 milliards au sein du budget général et 4,2 milliards d'euros au sein du CAS *Transition énergétique*) ;
- 7) de l'impôt de solidarité sur la fortune (**ISF**) à hauteur de **5 milliards d'euros** ;
- 8) des **retenues à la source**, des **prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers** et sur les bons anonymes à hauteur de **3,5 milliards d'euros** ;
- 9) des **produits des jeux exploités par la Française des jeux** à hauteur de **2,2 milliards d'euros** ;
- 10) et des **droits de donation** à hauteur de **1,8 milliard d'euros**.

## II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT

Avec 16,2 milliards d'euros, les recettes non fiscales constituent une part non négligeable du budget général de l'État (près de 6 %). Elles progressent de 1,8 milliard d'euros par rapport à 2015 et sont supérieures de 0,6 milliard d'euros à la prévision de la LFI. Elles ont cependant été surestimées de 0,3 milliard d'euros par la LFR.

**RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2016 PAR RAPPORT À 2015  
ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2016**

(en milliards d'euros)

Recettes non fiscales du budget général de l'État	Exécution 2016	Écart par rapport à 2015	Écart par rapport aux prévisions	
			LFI	LFR
<b>Total</b>	<b>16,2</b>	<b>+ 1,8</b>	<b>+ 0,6</b>	<b>- 0,3</b>
Dividendes et recettes assimilées	4,0	- 1,4	- 1,7	0,0
Produits du domaine de l'État	3,2	+ 1,4	+ 0,8	0,0
Produits de la vente de biens et services	0,8	- 0,3	- 0,1	0,0
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,9	+ 0,4	- 0,1	0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,3	- 0,6	+ 0,6	- 0,2
Divers	5,0	+ 2,3	+ 1,0	- 0,2

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2016.

Pourtant, le produit des dividendes et recettes assimilées a été exceptionnellement bas en 2016 (A).

Ce sont donc les autres recettes non fiscales qui expliquent la hausse constatée (B).

### A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

Les dividendes et recettes assimilées se limitent à 4 milliards d'euros en 2016. Les dividendes de la Banque de France (1,3 milliard d'euros) et d'Engie (0,8 milliard d'euros) représentent à eux seuls environ la moitié.

À fin 2016, l'État détenait 77,4 milliards d'euros de participations cotées en bourse (EDF, Engie, Orange et Airbus sont les quatre principales et représentent à elles seules près de la moitié des participations cotées).

Les dividendes sont affectés au budget général de l'État. En revanche, les opérations patrimoniales – c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession – relèvent du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Les dividendes et recettes assimilées représentent moins d'un quart des recettes non fiscales du budget général. La Cour des comptes a relevé qu'il s'agissait du « niveau le plus bas de la décennie »<sup>(1)</sup>. Ils sont en baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2015, soit une baisse de 25 %.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2016, résultats et gestion : <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Le-budget-de-l-Etat-en-2016-resultats-et-gestion>.

Cela s'explique principalement par le changement de politique de distribution d'EDF, le dividende ayant été versé en titres et non en numéraire. Or, le versement du dividende sous forme de distribution de titres ne donne pas lieu à la constatation d'une recette budgétaire.

En moyenne, sur la période 2010-2015, le dividende d'EDF ressort à 1,8 milliard d'euros. En 2015, il avait été versé en numéraire à hauteur d'un milliard d'euros. En 2016, il n'a pas été versé en numéraire mais en titres (pour une valorisation de 1,7 milliard d'euros).

La baisse des dividendes et recettes assimilées s'explique aussi par la diminution de 0,4 milliard d'euros du versement et de la contribution de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) <sup>(1)</sup>.

## B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES

Les recettes non fiscales, hors dividendes et recettes assimilées, progressent de 3,2 milliards d'euros par rapport à 2015. Deux facteurs exceptionnels expliquent cette hausse :

– la cession de fréquences radioélectriques (bande 700 MHz) qui a donné lieu à un produit de 1,3 milliard d'euros ;

– et le versement de la Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) à l'État à hauteur de 2,4 milliards d'euros, qui s'explique en partie par la reprise par l'État de l'activité de gestion des garanties publiques.

La Compagnie française d'assurance pour le commerce extérieur (COFACE) gère, pour le compte de l'État et avec sa garantie, des procédures publiques composées de plusieurs garanties d'assurance destinées à encourager et soutenir les exportations des entreprises françaises.

La COFACE reverse chaque année à l'État le résultat technique positif de l'année, majoré éventuellement des produits financiers générés par le placement de la trésorerie du compte.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2017, l'activité de gestion des garanties publiques a été transférée de la COFACE à Bpifrance Assurance Export à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2017 <sup>(1)</sup>.

Ce transfert de garantie a conduit à un **versement anticipé** de la COFACE à l'État des disponibilités afférentes à cette activité.

(1) Article 103 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

---

(1) La Caisse des dépôts et consignations effectue un versement au titre des résultats. Il a atteint 463 millions d'euros en 2016 au lieu de 637 millions d'euros en 2015. Par ailleurs, la caisse verse une contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS) qui est enregistrée en recettes non fiscales bien qu'elle soit calculée selon les mêmes modalités que l'impôt sur les sociétés. En 2016, la CRIS a été de 257 millions d'euros au lieu de 469 millions d'euros en 2015. La Cour des comptes a recommandé de classer la CRIS parmi les recettes fiscales.

## **1. Les produits du domaine de l'état**

Les produits du domaine de l'État se sont élevés à 3,2 milliards d'euros, en hausse de 0,7 milliard d'euros par rapport à 2015. Ils comprennent principalement près d'un milliard d'euros de loyers budgétaires payés par les administrations ainsi que le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (1,6 milliard d'euros).

## **2. Les produits de la vente de biens et services**

Les produits de la vente de biens et services ont baissé de 0,3 milliard d'euros en 2016, pour s'établir à 0,8 milliard d'euros au lieu de 1,1 milliard d'euros en 2015. Il s'agit principalement des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes recouverts par l'État pour le compte d'autres personnes morales, au premier rang desquelles figurent les collectivités territoriales.

## **3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières**

Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières se sont élevés à 0,9 milliard d'euros au lieu de 0,5 milliard d'euros en 2015, soit une hausse de 0,4 milliard d'euros. Il s'agit principalement des intérêts des prêts à des banques et des États étrangers.

## **4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite**

Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite affectés au budget général de l'État se sont élevés à 2,3 milliards d'euros en 2016, soit une baisse de 0,6 milliard d'euros par rapport à 2015.

Les amendes des radars routiers ne sont pas affectées en totalité au budget général, une partie revenant au CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*. En 2016, ce CAS a reçu 1,42 milliard d'euros, soit 78 % du produit total des amendes issues de la circulation et du stationnement routiers. Il prend en charge des dépenses afférentes à la politique de sécurité routière et contribue au désendettement de l'État.

Les amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence se sont élevées à 1 milliard d'euros, soit 0,6 milliard de plus que prévu en LFI. Cet écart s'explique par une sanction d'un montant de 672 millions d'euros, prononcée le 15 décembre 2015 <sup>(1)</sup> qui n'avait pas été prise en compte dans la LFI.

---

(1) Autorité de la concurrence, décision n° 15-D-19 du 15 décembre 2015 : <http://www.autoritedelaconcurrence.fr/pdf/avis/15d19.pdf>.

## **5. Les recettes diverses**

Les recettes diverses ont fortement progressé puisqu'elles ressortent à 5 milliards d'euros en 2016 au lieu de 2,7 milliards d'euros en 2015, soit une hausse de 2,3 milliards d'euros. Cela provient essentiellement du reversement de la COFACE qui s'est élevé à 2,4 milliards d'euros.



## FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

### I. L'EXÉCUTION 2016 EST CONFORME À LA PRÉVISION ET AUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

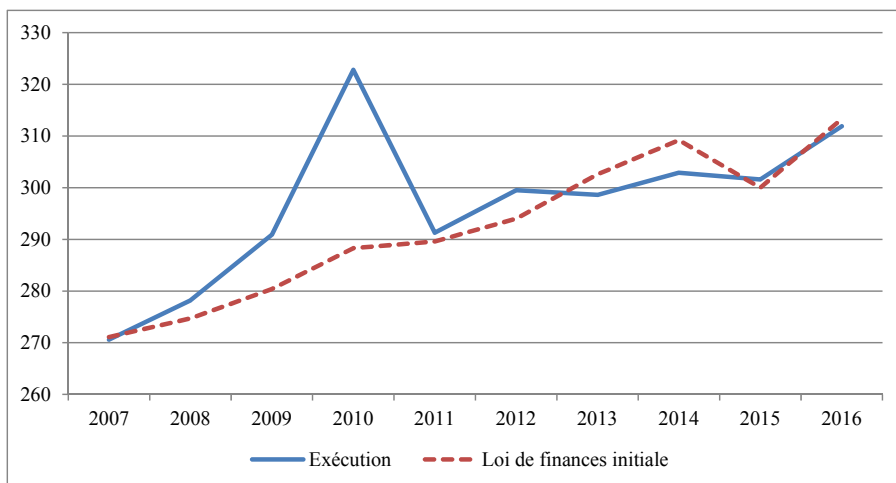
#### A. L'EXÉCUTION 2016 EST CONFORME À LA LOI DE FINANCES INITIALE

##### 1. Le respect de l'autorisation parlementaire en dépenses, hors recapitalisation de l'Agence française de développement

L'exécution 2016 des dépenses nettes de l'État<sup>(1)</sup>, hors recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD) pour 2,4 milliards d'euros, respecte le niveau voté en loi de finances initiale (LFI), soit 311,9 milliards d'euros<sup>(2)</sup> pour 313,3 milliards d'euros prévus.

#### COMPARAISON DE L'EXÉCUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(y compris fonds de concours, en milliards d'euros)



Source : lois de finances initiales et lois de règlement.

Les résultats de l'exécution 2016 résultent notamment de l'application du principe du gage en matière de dépenses, consistant à compenser toute augmentation de crédits de paiement (CP) par une annulation à due concurrence. En vertu de ce principe, la loi de finances rectificative pour 2016<sup>(3)</sup> a

(1) Les dépenses nettes de l'État correspondent à l'ensemble des dépenses du budget général, à l'exclusion de la mission Remboursements et dégrèvements.

(2) En intégrant la recapitalisation de l'AFD, les dépenses nettes de l'État s'élèvent à 314,4 milliards d'euros.

(3) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

annulé 3,2 milliards d'euros de CP. Ainsi, les ouvertures nettes de crédits de paiement en loi de finances rectificative correspondent à la recapitalisation de l'AFD, à hauteur de 2,4 milliards d'euros. Cette opération est neutre sur le budget de l'État, même si elle perturbe la lisibilité des résultats d'exécution de l'exercice 2016.

### **La recapitalisation de l'AFD**

La loi de finances rectificative pour 2016 <sup>(1)</sup> a prévu la recapitalisation de l'AFD à hauteur de 2,4 milliards d'euros, compte tenu de l'augmentation programmée des engagements financiers de cet organisme. Toutefois, cette opération est neutre du point de vue budgétaire et de la comptabilité nationale.

En effet, le renforcement des fonds propres de l'AFD est issu d'une conversion de prêts à long terme accordés par l'État à l'AFD (les « ressources à conditions spéciales » - RCS).

Concrètement, l'AFD a remboursé de manière anticipée ces prêts de long terme à l'État. Ce remboursement représente une recette de 2,4 milliards d'euros en faveur du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*.

Parallèlement, l'État a engagé une dépense de 2,4 milliards d'euros sur la mission *Aide publique au développement*, afin d'abonder les fonds propres de l'AFD *via* le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

*In fine*, cette opération financière, transformant une créance en une prise de participation, est neutre pour le budget de l'État (-2,4 milliards d'euros sur le budget général et +2,4 milliards d'euros sur le solde des comptes spéciaux).

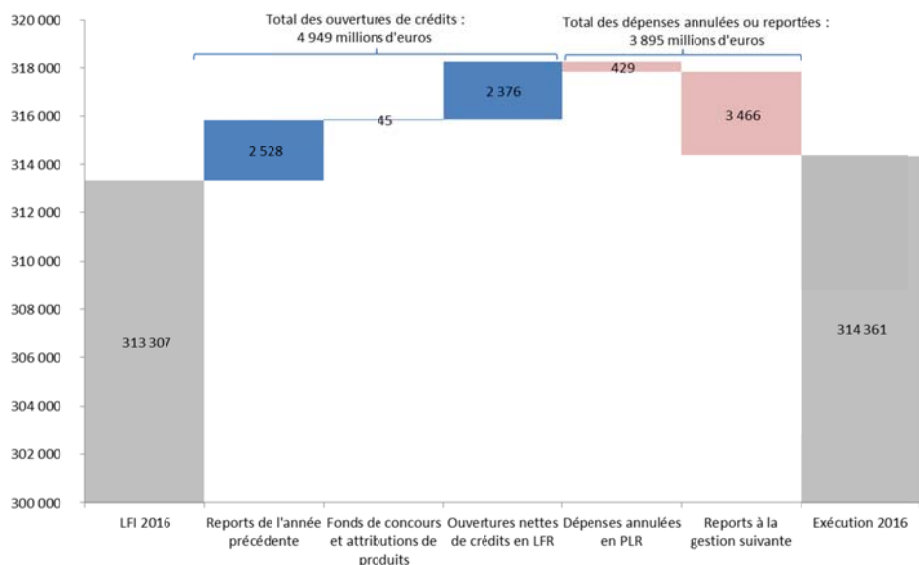
(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

En intégrant la recapitalisation de l'AFD, les dépenses nettes de l'État apparaissent en légère augmentation, de 313,3 milliards d'euros prévus en loi de finances initiale à 314,4 milliards d'euros en exécution.



## PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION

(en millions d'euros, y compris fonds de concours)



Source : présent projet de loi de règlement.

L'exécution 2016 en dépenses illustre la mécanique des reports de crédits dits « entrants » et « sortants ». Les reports entrants correspondent aux crédits issus de la gestion précédente (2015 en l'espèce), qui augmentent les crédits ouverts au titre de l'exercice 2016. À l'inverse, les reports sortants visent les crédits transférés vers l'exercice postérieur (2017 en l'espèce), qui réduisent le montant des crédits effectivement consommés en 2016. En 2016, les reports entrants se sont établis à 2,53 milliards d'euros en crédits de paiement, tandis que les reports sortants se sont élevés à 3,47 milliards d'euros vers 2017. Au total, les reports ont abaissé le niveau des crédits consommés de 938 millions d'euros en CP sur l'exercice 2016.

Les résultats d'exécution en dépenses sont également liés à l'évolution des fonds de concours et attributions de produits, qui sont légèrement supérieurs aux prévisions en 2016. Enfin, le présent projet de loi de règlement prévoit l'annulation de crédits de paiement non consommés et non reportés, à hauteur de 429 millions d'euros pour l'exercice 2016.

Les résultats d'exécution par rapport à la loi de finances initiale sont détaillés dans le tableau suivant par périmètres de dépenses de l'État.

## COMPARAISON DES DÉPENSES DE L'ÉTAT ENTRE LA LFI 2016 ET L'EXÉCUTION 2016

(en milliards d'euros)

Périmètres de dépenses	LFI 2016	Exécution 2016	Écart LFI / exécution 2016	Écart en pourcentage
<b>Dépenses brutes, hors fonds de concours</b>	<b>409,9</b>	<b>414,1</b>	<b>4,2</b>	<b>1,02 %</b>
Mission <i>Remboursements et dégrèvements</i>	100,2	103,3	3,1	3,09 %
<b>Dépenses nettes, hors fonds de concours</b>	<b>309,7</b>	<b>310,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,36 %</b>
Dépenses financées par fonds de concours	3,6	3,6	0	0 %
<b>Dépenses nettes, y compris fonds de concours</b>	<b>313,3</b>	<b>314,4</b>	<b>1,1</b>	<b>0,35 %</b>
Prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	67,5	65,5	- 2,0	- 2,96 %
<b>Dépenses nettes, y compris fonds de concours et prélèvements sur recettes</b>	<b>380,8</b>	<b>379,9</b>	<b>- 0,9</b>	<b>- 0,24 %</b>

N.B. : ce tableau présente les dépenses en incluant la recapitalisation de l'AFD représentant 2,4 milliards d'euros en 2016.

Source : *présent projet de loi de règlement.*

## 2. Les dépenses nettes du budget général de l'État sont maîtrisées

En incluant la recapitalisation exceptionnelle de l'AFD, les dépenses nettes du budget général de l'État apparaissent maîtrisées par rapport au niveau prévu. Celles-ci ne sont supérieures que de 1,1 milliard d'euros au montant fixé en loi de finances initiale, soit un écart de 0,36 %.

Cela illustre les efforts en dépenses menés au cours de l'exercice 2016. À périmètre constant, les dépenses nettes du budget général de l'État, hors fonds de concours, progressent de 0,62 % par rapport à l'exercice 2015.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros, hors fonds de concours)

Évolution	2015	2016	Taux d'évolution
Dépenses nettes, y compris la recapitalisation de l'AFD	306,4	310,7	1,40 %
Dépenses nettes, hors recapitalisation de l'AFD	306,4	308,3	0,62 %

Source : *projets de lois de règlement.*

Ce taux d'évolution est faible eu égard à la progression constatée par exemple entre l'exercice 2014 et l'exercice 2015, qui s'élevait à 1,26 %.

## 3. Les dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements* sont plus élevées qu'anticipé

La mission *Remboursements et dégrèvements* retrace les dépenses budgétaires résultant de l'application des règles fiscales qui conduisent à la mise en œuvre des dégrèvements d'impôts, de remboursements ou de restitutions de

crédits d'impôt, ou de compensations prévues par des conventions fiscales internationales. Cela concerne tant les impôts d'État que les impôts locaux.

L'exécution 2016 de la mission se solde par un niveau de remboursements et dégrèvements supérieur de 3 % au montant prévisionnel inscrit en loi de finances initiale, soit 103,3 milliards d'euros au lieu de 100,2 milliards d'euros.

Cela résulte notamment d'un niveau accru des remboursements et restitutions liés :

– à l'impôt sur les sociétés, soit 16,6 milliards d'euros au lieu de 14,9 milliards d'euros prévus ;

– à la taxe sur la valeur ajoutée, soit 50,1 milliards d'euros au lieu de 49,1 milliards d'euros ;

– à l'impôt sur le revenu, soit 2,7 milliards d'euros au lieu de 2,1 milliards d'euros ;

– à la taxe professionnelle et à la contribution économique territoriale et autres impôts économiques créés ou modifiés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, soit 6,7 milliards d'euros au lieu de 6,5 milliards d'euros ;

– aux taxes foncières, soit 1,5 milliard d'euros au lieu de 1,1 milliard d'euros.

*In fine*, la mission *Remboursements et dégrèvements* accroît le niveau des crédits consommés de 3,1 milliards d'euros par rapport au vote de la loi de finances initiale.

#### **4. Les dépenses financées par fonds de concours sont conformes aux prévisions**

Aux termes des II et III de l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1<sup>er</sup> août 2001 <sup>(1)</sup>, les fonds de concours représentent un dispositif d'affectation budgétaire de recettes au bénéfice du budget général. Ils se caractérisent par des fonds à caractère non fiscal, versés par des personnes distinctes de l'État, destinés à concourir à des dépenses d'intérêt public et par des produits de legs et donations attribués à l'État. Par construction, le niveau des fonds de concours correspond à un niveau de dépenses équivalent.

En 2016, les dépenses financées par fonds de concours s'élèvent à 3,62 milliards d'euros, soit un niveau quasiment conforme à la prévision de la loi de finances établie à 3,57 milliards d'euros <sup>(2)</sup>.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Annexe au projet de loi de règlement 2016, Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général, page 109.

## 5. Les prélèvements sur recettes sont plus faibles que prévu

Aux termes de l'article 6 de la LOLF, les prélèvements sur recettes désignent des recettes d'État, qui sont rétrocédées au profit des collectivités territoriales ou de l'Union européenne (UE). Ces prélèvements sont « *dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ».

En 2016, les prélèvements sur recettes s'établissent à 65,5 milliards d'euros, en retrait par rapport au niveau prévu en loi de finances initiale à 67,5 milliards d'euros. Ils se répartissent de la façon suivante :

– 19 milliards d'euros au profit de l'UE, soit un niveau inférieur de 1,2 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale ;

– 46,5 milliards d'euros au profit des collectivités territoriales, soit un niveau inférieur de 800 millions d'euros par rapport au montant prévisionnel.

Ces deux dépenses sont inférieures aux anticipations du fait d'économies de constatation, d'une part une baisse de la participation de la France au budget de l'UE en vertu du budget rectificatif du 30 septembre 2016, et d'autre part une révision des versements au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée.

## B. L'EXÉCUTION 2016 RESPECTE LES DEUX NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT

Hors recapitalisation de l'AFD, l'exécution 2016 respecte les deux normes de dépenses, en volume et en valeur, applicables à l'État.

### Les normes de dépenses de l'État

Pour rappel, l'État s'est doté en 1996 au niveau administratif d'une norme de dépenses visant à encadrer l'évolution des crédits du budget général. Celle-ci a été présentée dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2004, prévoyant une **croissance en volume** limitée des dépenses nettes (hors la mission *Remboursements et dégrèvements*) du budget général. Cet indicateur d'évolution des dépenses de l'État correspond à une progression des dépenses déduite du taux d'inflation. Le périmètre de cette norme a été progressivement élargi, celle-ci inclut désormais :

- les dépenses nettes du budget général de l'État ;
- les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (UE) et des collectivités locales ;
- les taxes affectées plafonnées ;
- la charge de la dette et les dépenses de pensions des fonctionnaires.

En 2011, une norme plus stricte d'évolution des dépenses a été introduite, qui prévoit un **gel des dépenses en valeur** d'une année sur l'autre. Cela signifie une stabilisation, à champ constant, du niveau des crédits par rapport au niveau de référence. Le périmètre de cette norme est plus restreint et circonscrit aux dépenses considérées comme pilotables, il exclut la charge de la dette et les dépenses de pensions des fonctionnaires.

Depuis 2009, la loi de programmation des finances publiques comporte un article relatif à l'encadrement de l'évolution des dépenses de l'État <sup>(1)</sup>. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 a instauré le double encadrement des dépenses de l'État, en volume et en valeur <sup>(2)</sup>.

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

(2) *Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, article 5.*

Aux termes de la loi de finances initiale, les deux normes de dépenses de l'État ont été les suivantes au titre de l'exercice 2016.

#### PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES DE L'ÉTAT EN 2016

(en milliards d'euros)

Périmètre de la norme « en volume » en LFI 2016 (385,9 Mds€)		90,7	Charge de la dette et pensions
		8,5	Taxes affectées plafonnées
		67,5	Prélèvements sur recettes au profit de l'UE et des collectivités locales
		219,2	Budget général de l'État, hors dette et pensions
Périmètre de la norme « en valeur » en LFI 2016 (295,2 Mds€)			

La **norme en valeur** a été respectée avec une sous-exécution de 400 millions d'euros par rapport au niveau prévisionnel défini en loi de finances initiale. Les dépenses de l'État sur ce périmètre sont également en baisse, à champ constant, de 2,7 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2015.

La **norme en volume** a été respectée avec une sous-exécution de 3,6 milliards d'euros par rapport au niveau retenu en loi de finances initiale. À champ constant, les dépenses de l'État sur ce périmètre diminuent de 2,8 milliards d'euros par rapport à l'exercice précédent.

EXÉCUTION 2016 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2015 (format 2016)	LFI 2016	LFR	Exécution 2016	Écart à la norme 2016	Écart à l'exécution 2015 (format 2016)
<b>Dépenses nettes du budget général (hors dette et pensions)</b>	<b>218,8</b>	<b>219,2</b>	<b>221,2</b>	<b>220,8</b>	<b>1,6</b>	<b>2</b>
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales	50,6	47,3	46,5	46,5	- 0,8	- 4,1
Prélèvement sur recettes Union européenne	19,7	20,2	19	19	- 1,2	- 0,7
Taxes affectées	8,4	8,5	8,4	8,5	0,0	0,1
<b>Norme hors dette et pensions (« en valeur »)</b>	<b>297,5</b>	<b>295,2</b>	<b>295,2</b>	<b>294,8</b>	<b>- 0,4</b>	<b>- 2,7</b>
Charge de la dette	42,1	44,5	41,5	41,4	- 3,0	- 0,7
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	45,5	46,2	46,1	46	- 0,2	0,5
<b>Norme y compris dette et pensions (« en volume »)</b>	<b>385,1</b>	<b>385,9</b>	<b>382,7</b>	<b>382,3</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 2,8</b>

N.B. : hors dépenses exceptionnelles liées à la recapitalisation de l'Agence française de développement pour 2,4 milliards d'euros en 2016.

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

Le respect des deux normes de dépenses bénéficie des économies de constatation au niveau des prélèvements sur recettes, de la charge de la dette et des contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

Ces baisses de dépenses au sein du périmètre des normes avaient été en grande partie anticipées en loi de finances rectificative pour 2016.

**L'appréciation de la Cour des comptes sur le respect des normes de dépenses**

Les normes de dépenses sont construites à périmètre constant, afin de permettre la comparaison entre les deux exercices considérés.

Chaque année, la Cour des comptes relève diverses mesures de périmètre discutables remettant en cause le respect des normes de dépenses de l'État. Pour l'année 2016, elle constate une légère augmentation des **contournements de la charge de budgétisation** par rapport à 2015 (25 au lieu de 21), **représentant** un montant moins élevé (**2,2 milliards d'euros** au lieu de 3 milliards d'euros)<sup>(1)</sup>. Selon la Cour, ils portent sur les missions du budget général (1,9 milliard d'euros) et sur les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales (300 millions d'euros).

Compte tenu des retraitements de la Cour des comptes, les dépenses sur le périmètre de la norme en valeur ressortiraient à 297 milliards d’euros, soit 1,8 milliard d’euros au-dessus de l’objectif. En revanche, les dépenses sur le périmètre de la norme en volume s’établiraient à 384,5 milliards d’euros, soit un niveau de 1,4 milliard d’euros en dessous de la cible de la loi de finances initiale.

(1) *Cour des comptes, Rapport sur le budget de l’État en 2016, mai 2017, pages 130 et suivantes.*

## II. L’ÉVOLUTION PAR NATURE DES DÉPENSES DE L’ÉTAT PAR RAPPORT À L’EXERCICE 2015

À périmètre courant, les dépenses nettes du budget général, hors remboursements et dégrèvements, sont en augmentation de 4,2 % par rapport à l’exercice 2015.

Les dépenses de personnel représentent plus de 39 % du budget général, soit le premier poste budgétaire de l’État. Les dépenses d’intervention sont le deuxième poste budgétaire, en progression de près de 14 % par rapport à l’exercice précédent, en raison de mesures de périmètre importantes.

### DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR TITRE

(y compris fonds de concours et attributions de produits)

Titre	2015		2016		Écart 2016 / 2015 (en %)
	(en milliards d’euros)	(en %)	(en milliards d’euros)	(en %)	
Titre 1 : dotations des pouvoirs publics	0,99	0,3	0,99	0,3	0
Titre 2 : dépenses de personnel	121,6	40,3	123,2	39,2	1,3
Titre 3 : dépenses de fonctionnement	51,6	17,1	52,8	16,8	2,3
Titre 4 : charges de la dette de l’État	42,1	14	41,4	13,2	- 1,7
Titre 5 : dépenses d’investissement	10,9	3,6	11	3,5	0,9
Titre 6 : dépenses d’intervention	73,6	24,4	83,8	26,7	13,9
Titre 7 : dépenses d’opérations financières	0,8	0,3	1,2	0,4	50
<b>Total</b>	<b>301,6</b>	<b>100</b>	<b>314,4</b>	<b>100</b>	<b>4,2</b>

Source : *présent projet de loi de règlement.*

Les dépenses de fonctionnement et les dépenses d’investissement progressent à un rythme maîtrisé, leur part décline au sein du total des dépenses nettes du budget général. Les dépenses d’opérations financières ont fortement progressé par rapport à 2015, même si leur poids reste marginal.

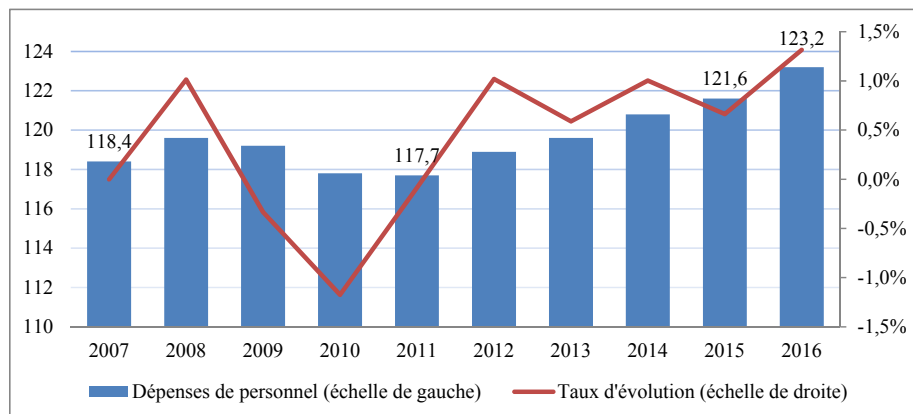
Seule la charge de la dette constitue une catégorie de dépenses en baisse par rapport à l'exercice 2015 <sup>(1)</sup>.

### A. L'AUGMENTATION DYNAMIQUE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2016, les dépenses de personnel s'élèvent à 123,2 milliards d'euros, en augmentation de 1,3 % par rapport à l'exercice 2015.

#### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : projets de lois de règlement.

Cela représente une augmentation dynamique des dépenses de personnel de l'État par rapport à l'évolution moyenne de 0,3 %, constatée sur la période 2007-2015. La Cour des comptes souligne cette rupture de tendance en mettant en avant « l'accroissement des recrutements et le dynamisme des mesures générales » <sup>(2)</sup>.

Toutefois, cette évolution sur moyenne période doit être relativisée eu égard aux changements de périmètre et aux effets mécaniques de certaines mesures, qui altèrent pour partie la pertinence et la lisibilité des comparaisons. Ainsi, les dépenses de personnel ont diminué en 2010 du fait de la réforme des universités accédant à l'autonomie, dont la masse salariale n'a plus été imputée sur les dépenses de personnel mais sur les subventions pour charges de service public. En outre, les dépenses de personnel intègrent également les contributions de l'État aux pensions des fonctionnaires, via l'abondement du CAS Pensions. Dès lors, une augmentation du taux de contribution a pour effet mécanique d'accroître les dépenses de personnel.

(1) Cette catégorie de dépenses fait l'objet d'un traitement spécifique au sein du présent rapport.

(2) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2016, mai 2017, page 136.



En 2016, l'augmentation des dépenses de personnel résulte d'un taux de progression équivalent entre les rémunérations d'activité et les cotisations et contributions sociales.

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

(en milliards d'euros)

Dépenses	2015	2016	Variation
Rémunérations d'activité	69,6	70,6	1,4 %
Cotisations et contributions sociales	51,2	51,9	1,4 %
Prestations sociales et allocations diverses	0,8	0,7	- 12,5 %
Total	121,6	123,2	1,3 %

Source : présent projet de loi de règlement.

S'agissant des contributions de l'État en tant qu'employeur, les trois taux applicables (au titre des pensions civiles, militaires et des allocations temporaire d'invalidité) sont restés stables entre 2015 et 2016. Cela est de nature à limiter l'effet mécanique d'augmentation des dépenses de personnel.

Hors les cotisations et contributions sociales, la dynamique des dépenses de personnel résulte en 2016 principalement des différents facteurs suivants :

- la revalorisation du point d'indice de la fonction publique de 0,6 % au 1<sup>er</sup> juillet 2016, représentant une augmentation de la masse salariale de l'État de 218 millions d'euros ;

- les mesures catégorielles, représentant un coût de 376 millions d'euros ;

- une augmentation des effectifs de l'État, avec un schéma d'emplois positif établi à 13 856 équivalents temps plein, représentant un coût de 230 millions d'euros selon la Cour des comptes.

#### B. LA STABILITÉ DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

La Cour des comptes relève qu'après retraitement des effets de périmètre et des dépenses exceptionnelles, telles que la recapitalisation de l'AFD pour 2,4 milliards d'euros, les **dépenses de fonctionnement** s'élèvent à **50,4 milliards d'euros en 2016** et augmentent seulement de 200 millions d'euros par rapport à l'exercice 2015.

Cependant, la Cour souligne également que cela résulte de contournements de la charte de budgétisation pour 700 millions d'euros et d'une hausse des factures non parvenues à hauteur de 100 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement se répartissent entre :

- les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel, établies à 25,9 milliards d'euros, en augmentation de 582 millions d'euros par rapport à l'exercice 2015 ;

– et les subventions pour charges de service public, établies à 26,9 milliards d’euros, en hausse de 573 millions d’euros par rapport à l’exercice précédent.

### C. LA STABILITÉ DES DÉPENSES D’INVESTISSEMENT

Les **dépenses d’investissement** sont **stables à 11 milliards d’euros**, après 10,9 milliards d’euros en 2015 et 11,1 milliards d’euros en 2014. Elles sont composées à titre principal de dépenses pour immobilisations corporelles, à hauteur de 9,1 milliards d’euros.

La **mission *Défense*** supporte environ **77 % des dépenses d’investissement du budget général de l’État, soit 8,5 milliards d’euros**. L’essentiel de ces dépenses d’investissement est consacré au programme *Équipement des forces*, à hauteur de 7,1 milliards d’euros.

La **mission *Sécurités*** a consacré **432 millions d’euros en dépenses d’investissement**, dont 234 millions d’euros en faveur de la police nationale et 157 millions d’euros en faveur de la gendarmerie nationale.

La politique d’investissement de l’État est également mise en œuvre *via* les programmes d’investissements d’avenir (PIA). Les deux premiers PIA avaient été intégralement retracés au budget de l’État lors de leur année de lancement, soit en 2010 et en 2014. Cette présentation budgétaire avait nui à la représentation de l’effort d’investissement porté par l’État. Ainsi, la Cour des comptes avait recommandé un traitement comptable différent, retraçant pour chaque exercice budgétaire les décaissements effectivement réalisés<sup>(1)</sup>. Cette méthode de comptabilisation a été retenue par le précédent Gouvernement pour la mise en place du troisième PIA, lancé en 2017.

Le présent projet de loi de règlement permet un suivi de l’exécution des deux premiers PIA.

#### **Le suivi de l’exécution des programmes d’investissements d’avenir**

Trois programmes d’investissements d’avenir (PIA) ont été mis en œuvre :

- le premier en 2010, doté de **35 milliards d’euros**, couvre la période 2010-2020<sup>(1)</sup> ;
- le deuxième en 2014, doté de **12 milliards d’euros**, finance des projets de 2014 à 2024<sup>(2)</sup> ;
- et le troisième doté de **10 milliards d’euros**, prévu par la loi de finances initiale pour 2017<sup>(3)</sup>, sera déployé de 2018 à 2022.

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

Le PIA 3 a fait l'objet d'ouvertures d'autorisations d'engagement à hauteur de 10 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2017. Cependant, les crédits de paiement seront inscrits à compter de 2018 et versés annuellement aux opérateurs en charge de leur gestion, à hauteur de 2 milliards d'euros pendant cinq exercices (2018-2022). Ces versements de crédits budgétaires échelonnés rompent avec la logique qui avait prévalu lors des deux premiers PIA, où les crédits de paiement étaient versés en intégralité aux opérateurs dès l'année de lancement.

La présente loi de règlement est l'occasion de réaliser le suivi de l'exécution des deux premiers PIA.

Les crédits versés aux opérateurs, qui ont la charge de sélectionner les lauréats et d'assurer le suivi et l'évaluation des projets d'investissement, ont pris la forme :

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

– de **dotations non consommables**, dont l'encours est destiné à produire des intérêts, qui ont seule vocation à être distribué par l'opérateur. Cela concerne uniquement l'enseignement supérieur et la recherche.

Au total, les 47 milliards d'euros de crédits PIA 1 et 2 obéissent à une procédure comprenant trois étapes successives :

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

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

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

#### ÉTAT DE L'EXÉCUTION DES PIA 1 ET 2 AU 4<sup>E</sup> TRIMESTRE 2016

(en millions d'euros)

PIA 1 et 2	Enveloppe	Engagement	Contractualisation	Décaissements
Fonds propres	5 541	4 692	2 353	1 559
Dotations en fonds de garantie	699	612	612	610
Prêts	2 220	1 927	1 908	1 908
Avances remboursables	3 948	3 573	2 868	1 727
Subventions	16 339	14 691	12 971	8 645
Dotations non consommables (DNC)	18 295	14 874	14 051	649
Intérêts sur DNC	0	0	0	2 185
<b>Total PIA 1 et PIA 2</b>	<b>47 041</b>	<b>40 369</b>	<b>34 762</b>	<b>17 284</b>
<i>Dont subventions/avances remboursables/fonds de garantie/intérêts sur DNC</i>	<i>20 986</i>	<i>18 876</i>	<i>16 450</i>	<i>13 167</i>
<i>Dont prêts/fonds propres</i>	<i>26 056</i>	<i>21 494</i>	<i>18 312</i>	<i>4 116</i>

Source : Commissariat général à l'investissement.

**Les décaissements au titre des PIA 1 et 2 sont de 3,5 milliards d'euros en 2016 pour 3 580 projets financés, soit un niveau en progression par rapport aux décaissements établis à 3,3 milliards d'euros en 2015.**

Les cofinancements, déclarés au moment de la contractualisation du projet, s'élèvent à 39,7 milliards d'euros fin 2016, dont 26,9 milliards d'euros issus de fonds privés. L'objectif du commissariat général à l'investissement (CGI), qui gère les PIA, est de procéder à l'engagement de la totalité des crédits à la mi-2017. Cet objectif devrait être atteint et justifie le déploiement du troisième PIA à compter de 2018.

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

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

(3) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

## **D. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION, EN RAISON DE MESURES DE PÉRIMÈTRE**

Les dépenses d'intervention, deuxième poste de dépenses de l'État, ont sensiblement augmenté entre 2015 et 2016, du fait d'importantes mesures de périmètre. Elles s'élèvent désormais à 83,8 milliards d'euros, soit une hausse de 10,2 milliards d'euros et près de 14 % par rapport à l'exercice précédent.

Selon la Cour des comptes, les dépenses d'intervention ont augmenté seulement de 500 millions d'euros, à périmètre constant, par rapport à l'exercice 2015, soit une hausse modérée de 0,6 %.

### **1. L'évolution des dépenses d'intervention en faveur des entreprises**

Selon l'exposé général des motifs du présent projet de loi de règlement, les dépenses d'intervention en faveur des entreprises s'accroissent de 23,8 % par rapport à l'exercice 2015. Cela résulte principalement des réformes de la fiscalité énergétique introduites en loi de finances rectificative pour 2015 <sup>(1)</sup>.

– création du CAS *Transition énergétique*, doté de **5,5 milliards d'euros** en année pleine ;

– remplacement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) par une taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) ;

– fusion de la contribution biométhane et de la contribution au tarif spécial de solidarité gaz (CTSSG) avec la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN).

La création du CAS *Transition énergétique* correspond à une augmentation des dépenses budgétaires de l'État, qui étaient auparavant prises en charge de manière extrabudgétaire *via* des comptes spécifiques gérés par la Caisse des

---

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

dépôts et consignations. Ces dépenses financent le remboursement des obligations de service public à la charge des entreprises du secteur de l'électricité et du gaz. *In fine*, cette mesure de périmètre accroît de façon substantielle le champ des dépenses d'intervention de l'État en faveur des entreprises.

## 2. L'évolution des dépenses d'intervention en faveur des ménages

Selon l'exposé général des motifs du présent projet de loi de règlement, les dépenses d'intervention en faveur des ménages progressent de 18,5 % par rapport à l'exercice 2015. Cela résulte notamment du changement des modalités de financement des aides personnelles au logement et de la création de la prime d'activité.

Compte tenu de la montée en charge du pacte de responsabilité et de solidarité et des pertes de recettes pour la sécurité sociale, la loi de finances initiale pour 2016 a transféré à la charge de l'État l'intégralité des **allocations de logement familiales** (ALF), correspondant à **4,5 milliards d'euros**. Il s'agit de l'application du principe de compensation par l'État de toute mesure affectant les recettes ou les charges de la sécurité sociale, prévu à l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale.

La loi précitée a également accru les dépenses d'intervention de 2,1 milliards d'euros, du fait d'une mesure de périmètre consistant à substituer la **prime d'activité** (dépense budgétaire) au volet « activité » du revenu de solidarité active et à la prime pour l'emploi (crédit d'impôt)<sup>(1)</sup>. La loi de finances rectificative pour 2016<sup>(2)</sup> a complété les crédits dévolus au financement de la prime d'activité à hauteur de 369 millions d'euros, du fait d'un taux de recours plus élevé qu'anticipé. Au total, l'augmentation des dépenses liées à cette substitution ressort à **2,5 milliards d'euros** pour l'exercice 2016.

## E. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES

Les dépenses d'opérations financières s'établissent à 1,2 milliard d'euros au lieu de 0,8 milliard d'euros lors de l'exercice 2015. Cela représente une augmentation significative de 50 %, bien que les montants concernés soient relativement faibles par rapport au budget général de l'État.

Elles correspondent notamment à des prêts retracés dans les comptes de concours financiers *Prêts à des États étrangers* et *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* :

– en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France, pour 191 millions d'euros ;

---

(1) Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

- pour la consolidation de dettes envers la France, à hauteur de 554 millions d’euros ;
- pour le développement économique et social, pour 271 millions d’euros ;
- et afin de soutenir la filière nickel en Nouvelle-Calédonie, à hauteur de 200 millions d’euros.

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

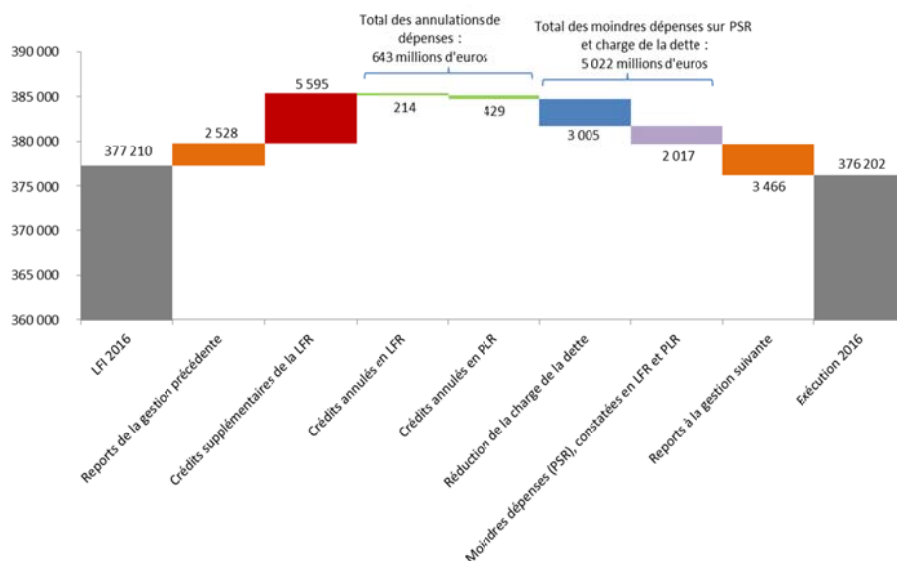
Les mouvements de crédits en cours de gestion ont été nombreux au cours de l'exercice 2016, afin de garantir la tenue des dépenses de l'État.

La réserve de précaution, les trois décrets d'avance des 2 juin <sup>(1)</sup>, 3 octobre <sup>(2)</sup> et 2 décembre 2016 <sup>(3)</sup>, ainsi que la loi de finances rectificative de fin d'année <sup>(4)</sup> ont permis de modifier la répartition des crédits en fonction des besoins apparus en cours d'exercice, tout en maintenant un niveau de dépenses cohérent avec la trajectoire des finances publiques annoncée.

### MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN COURS DE GESTION

#### Dépenses nettes de l'État, y compris prélèvements sur recettes

(en millions d'euros, hors fonds de concours)



Source : commission des finances.

(1) Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(3) Décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(4) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

## I. L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION À UN NIVEAU INÉDIT

La réserve de précaution est un dispositif prévu et encadré au III de l'article 14 et au 4° *bis* de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) <sup>(1)</sup>. Elle consiste à rendre indisponibles des crédits pour les responsables de programme. On parle de « gel » de crédits, voire de « surgel » de crédits lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion.

La réserve de précaution répond à une double logique :

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

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

Le taux de mise en réserve initiale a été progressivement accru au cours des dernières années. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 <sup>(2)</sup> prévoyait, pour chaque programme, un taux de mise en réserve d'au moins 0,5 % sur les crédits ouverts pour les dépenses de personnel et d'au moins 5 % sur les crédits ouverts pour les autres dépenses. Dès le projet de loi de finances pour 2013, le Gouvernement a appliqué un taux de mise en réserve relevé à 6 % pour les crédits autres que de personnel.

L'article 12 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 <sup>(3)</sup> prévoit désormais que le montant de la mise en réserve initiale des crédits de la loi de finances initiale ne peut être inférieur à 0,5 % pour les dépenses de personnel et à 6 % pour les autres dépenses en moyenne sur l'ensemble des programmes du budget général de l'État dotés de crédits limitatifs.

Depuis 2015, le Gouvernement a décidé d'appliquer un taux de mise en réserve initiale de 8 % pour les crédits autres que de personnel, soit le niveau historiquement le plus élevé.

En avril 2016, le Gouvernement a décidé de mettre en réserve les reports de crédits sur le budget général, soit 1,8 milliard d'euros, hors les dépenses de personnel <sup>(4)</sup>. Cette mesure est inédite depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006.

La mobilisation de la réserve de précaution a ainsi atteint un niveau historique au cours de l'exercice 2016.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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

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

(4) À l'exception des programmes 152 Gendarmerie nationale et 176 Police nationale.



## ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros et en crédits de paiement, hors crédits de personnel)

Réserve	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Réserve initiale* [A]	5	6,2	5,9	6,9	8,4	9,3
« Surgels » [B]	0	1,5	2	1,8	2,1	4,4
Réserve après « surgels » [C] = [A] + [B]	5	7,7	7,9	8,7	10,5	13,7
Dégels : crédits rendus disponibles [D]	3,6	4,4	4,7	5,4	6,5	7,9
Crédits conservés en réserve ou définitivement annulés [E] = [C] - [D]	1,4	3,3	3,2	3,3	4	5,8
Pourcentage de mobilisation de la réserve de précaution	28 %	43 %	41 %	38 %	38 %	42 %

\* La réserve initiale correspond à la réserve théorique, déduction faite des dégels systématiques de début de gestion.

Source : Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État de 2011 à 2015.

En raison des surgels mis en œuvre en cours de gestion, les **crédits mis en réserve s'élèvent à 13,7 milliards d'euros** en crédits de paiement, hors dépenses de personnel.

La part des crédits de la réserve rendus définitivement indisponibles (conservés en réserve jusqu'en fin de gestion ou annulés) s'établit à 42 %, soit un niveau relativement stable sur moyenne période. En revanche, cela représente **un niveau historique de 5,8 milliards d'euros en valeur absolue de baisse des dépenses**, du fait du niveau initial de la réserve de précaution.

L'exercice 2016 confirme le recours accru à cet outil de régulation budgétaire, illustré par la double tendance observée sur moyenne période :

- d'une augmentation régulière des crédits mis en réserve, dès le début de la gestion ou en cours de gestion ;
- et d'une progression de la part des crédits de la réserve, qui y sont conservés de manière définitive ou sont annulés.

La Cour des comptes relève l'utilisation de la mise en réserve dans « *des proportions inédites* » et en conteste la mobilisation à des fins de financement de sous-budgétisations.

## II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS OPÉRÉS PAR LES TROIS DÉCRETS D'AVANCE PRIS EN 2016

Aux termes de l'article 13 de la LOLF, les décrets d'avance constituent un instrument de régulation budgétaire visant à ouvrir des crédits supplémentaires en cours d'exercice, sous quatre conditions :

- le respect de l'équilibre budgétaire, c'est-à-dire que les ouvertures de crédits doivent être compensées à due concurrence par des annulations ;

– le respect du plafond d’ouverture de crédits prévu à l’article 13 de la LOLF (jusqu’à 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l’année) ;

– le respect du plafond d’annulation de crédits prévu à l’article 14 de la LOLF (jusqu’à 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l’année en cours) ;

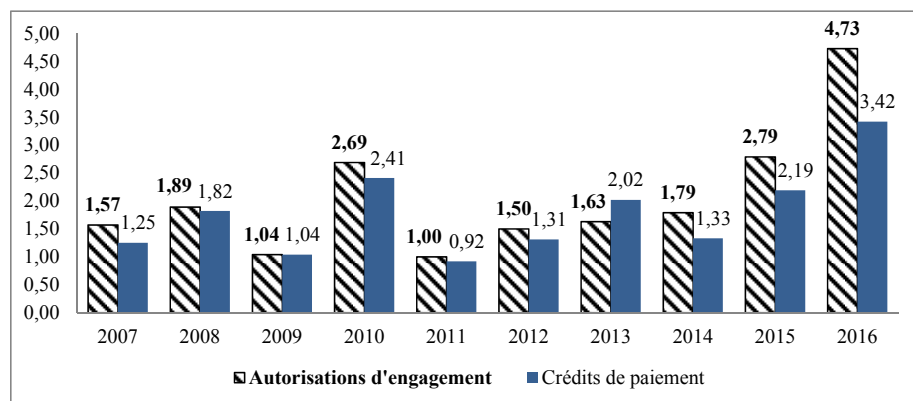
– et le caractère d’urgence des actions pour lesquelles des dépenses supplémentaires sont proposées.

Comme en 2015, trois décrets d’avance ont été pris en 2016, dont un en fin d’année portant des mouvements de crédits significatifs, destinés à réallouer les crédits vers les priorités ou les besoins identifiés en cours de gestion.

Ces trois décrets d’avance ont modifié les autorisations d’engagement (AE) à hauteur de 4,73 milliards d’euros et les crédits de paiement (CP) à hauteur de 3,42 milliards d’euros. Cela représente un niveau inédit de mouvements de crédits portés par des décrets d’avance au cours d’un même exercice.

#### MOUVEMENTS DE CRÉDITS ISSUS DE DÉCRETS D’AVANCE

(en milliards d’euros)



Source : Légifrance.

Le décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 a ouvert 1 450 millions d’euros en AE et 988 millions d’euros en CP, principalement au bénéfice de la mission *Travail et emploi* afin de financer la mise en œuvre du plan d’urgence pour l’emploi (1,2 milliard d’euros en AE et 766 millions d’euros en CP). Annoncé le 18 janvier 2016 par le Président de la République, ce plan visait à instaurer une prime à l’embauche en faveur des petites et moyennes et entreprises et à permettre 500 000 formations supplémentaires au bénéfice des personnes en recherche d’emploi. Ce décret d’avance a également permis le financement du soutien aux éleveurs, qui ont eu à faire face à des risques sanitaires, notamment la crise aviaire, et la prise en charge de l’afflux de réfugiés bénéficiaires de l’allocation pour demandeurs d’asile.

Les ouvertures de crédits ont été compensées par des annulations de crédits portant sur tous les ministères à l'exception du ministère de la défense et des programmes prioritaires, en particulier les programmes 140 *Enseignement scolaire du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire du second degré*, 166 *Justice judiciaire*, 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale*. À titre de compensation, les crédits du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* ont également fait l'objet d'une annulation de 468 millions d'euros en AE. La commission des finances de l'Assemblée nationale avait émis une réserve sérieuse sur le projet d'annulations de crédits relatives au programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*, à hauteur de 134 millions d'euros. Le Gouvernement a tenu compte de cet avis en renonçant à annuler des crédits sur ce programme.

Le **décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016** a ouvert **1 532 millions d'euros en AE et 699 millions d'euros en CP**, essentiellement au bénéfice de la mission *Travail et emploi* (1,4 milliard d'euros en AE et 575 millions d'euros en CP) au titre du financement des contrats aidés, afin de porter leur nombre à 445 000 contrats en 2016, au lieu de 295 000 contrats prévus en loi de finances initiale.

Les ouvertures de crédits ont été compensées par des annulations de crédits concernant, dans un souci d'équité, tous les ministères. Les crédits du CAS *Participations financières de l'État* ont de nouveau fait l'objet d'une annulation à hauteur de 894 millions d'euros en AE.

Le **décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016** a ouvert **1 749 millions d'euros en AE et 1 735 millions d'euros en CP**, au titre du financement notamment des opérations extérieures et intérieures (831 millions d'euros en AE et en CP), des dépenses de personnel liées notamment à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (602 millions d'euros en AE et en CP) et de l'augmentation de la demande d'hébergement dans le contexte de crise migratoire (100 millions d'euros en AE et en CP).

À titre de compensation, le décret d'avance a annulé des crédits de vingt-six missions du budget général, dont une annulation temporaire de 672 millions d'euros en CP au sein de la mission *Défense*, reconstitués en loi de finances rectificative.

### **La distinction entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement**

Pour rappel, les autorisations d'engagement « *constituent la limite supérieure des dépenses pouvant être engagées* » aux termes de l'article 8 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Celles-ci sont entièrement consommées au moment de la signature de l'acte juridique engageant la dépense de l'État. Elles sont le support de l'engagement de dépenses, qui peuvent s'étaler sur plusieurs années, en crédits de paiement.

Ces derniers sont le support « *des dépenses pouvant être ordonnancées ou payées pendant l'année pour la couverture des engagements contractés dans le cadre des autorisations d'engagement* ». Dans le cas d'un engagement juridique s'exécutant sur plusieurs exercices comme pour un investissement, la consommation des crédits de paiement sera échelonnée sur plusieurs exercices budgétaires, jusqu'à atteindre le total des autorisations d'engagement initiales.

Exemple : un marché de 100 euros est conclu pour deux années :

- en année N : ouverture de 100 AE et 50 en CP ;
- en année N + 1 : 0 en AE et 50 en CP.

### **III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE DÉCEMBRE 2016**

La loi de finances rectificative pour 2016 a procédé à l'ouverture nette de 6,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) sur le budget général y compris fonds de concours, et hors remboursements et dégrèvements, *via* :

- l'ouverture de 9,3 milliards d'euros en AE et 5,6 milliards d'euros en CP ;
- et l'annulation de 3,2 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP.

La loi de finances rectificative pour 2016 a également permis l'ouverture nette de 1,9 milliard d'euros en AE et 307 millions d'euros en CP, au titre des comptes spéciaux, *via* :

- l'ouverture de 5 milliards d'euros en AE et 3,5 milliards d'euros en CP ;
- et l'annulation de 3 milliards d'euros en AE et 3,2 milliards d'euros en CP.

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des mouvements de crédits résultant de la loi de finances rectificative pour 2016 et de l'adoption des trois décrets d'avance.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT  
ET CRÉDITS DE PAIEMENT**

*(en millions d'euros)*

Autorisations d'engagement et crédits de paiement	Loi de finances initiale n° 2015-1785 du 29 décembre 2015	Loi de finances rectificative n° 2016-1918 du 29 décembre 2016			Décrets d'avance			Total des prévisions pour 2016
		Ouvertures	Annulations	Total net	Ouvertures	Annulations	Total net	
<b>I. Autorisations d'engagement</b>								
<b>Budget général</b>								
Dépenses brutes	417 352	13 894	3 205	10 689	4 731	3 369	1 362	429 403
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>100 164</i>	<i>4 592</i>		<i>4 592</i>				<i>104 756</i>
Dépenses nettes	317 188	9 302	3 205	6 097	4 731	3 369	1 362	324 647
Fonds de concours	3 058							3 058
<b>Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>320 246</b>	<b>9 302</b>	<b>3 205</b>	<b>6 097</b>	<b>4 731</b>	<b>3 369</b>	<b>1 362</b>	<b>327 705</b>
<b>Budgets annexes</b>								
<b>Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 329</b>							<b>2 329</b>
<b>Comptes spéciaux</b>								
Comptes d'affectation spéciale	71 089	4 678	2 710	1 968		1 362	- 1 362	71 695
Comptes de concours financiers	125 433	275	305	- 30				125 403
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>196 522</b>	<b>4 953</b>	<b>3 015</b>	<b>1 938</b>		<b>1 362</b>	<b>- 1 362</b>	<b>197 098</b>
<b>Total général des autorisations d'engagement</b>	<b>519 097</b>	<b>14 255</b>	<b>6 220</b>	<b>8 035</b>	<b>4 731</b>	<b>4 731</b>		<b>527 132</b>
<b>II. Crédits de paiement</b>								
<b>Budget général</b>								
Dépenses brutes	409 900	10 187	3 219	6 968	3 422	3 422		416 868
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>100 164</i>	<i>4 592</i>		<i>4 592</i>				<i>104 756</i>
Dépenses nettes	309 736	5 595	3 219	2 376	3 422	3 422		312 112
Fonds de concours	3 571							3 571
<b>Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>313 307</b>	<b>5 595</b>	<b>3 219</b>	<b>2 376</b>	<b>3 422</b>	<b>3 422</b>		<b>315 683</b>
<b>Budgets annexes</b>								
<b>Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 323</b>							<b>2 323</b>
<b>Comptes spéciaux</b>								
Comptes d'affectation spéciale	71 168	3 314	2 822	492				71 660
Comptes de concours financiers	125 019	200	385	- 185				124 834
Comptes de commerce (solde)	- 163							- 163
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 59							- 59
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>195 965</b>	<b>3 514</b>	<b>3 207</b>	<b>307</b>				<b>196 272</b>
<b>Total général des crédits de paiement</b>	<b>511 595</b>	<b>9 109</b>	<b>6 426</b>	<b>2 683</b>	<b>3 422</b>	<b>3 422</b>		<b>514 278</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

Les **ouvertures de CP du budget général** en loi de finances rectificative pour 2016 ont notamment financé :

– la mission *Aide publique au développement* (pour 2,4 milliards d’euros), au titre de la recapitalisation de l’AFD ;

– la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (pour 688 millions d’euros), principalement au titre des refus d’apurement relatifs à certaines aides européennes ;

– la mission *Défense* (pour 672 millions d’euros), afin de reconstituer les crédits d’équipement qui avaient été temporairement annulés au sein du décret d’avance du 2 décembre 2016 ;

– la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (pour 212 millions d’euros), afin d’abonder le fonds d’urgence des départements créé par le même texte ;

– la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (pour 793 millions d’euros), au titre d’un taux de recours de la prime d’activité plus élevé qu’anticipé et du dynamisme de la dépense liée à l’allocation aux adultes handicapés ;

– la mission *Travail et emploi* (pour 257 millions d’euros), pour le paiement de la rémunération de fin de formation versée par Pôle emploi, de la dernière facture des emplois d’avenir versée à l’Agence du service civique et de la compensation des exonérations portant sur les contrats d’apprentissage.

Par ailleurs, la **loi de finances rectificative pour 2016 a ouvert de nouvelles AE** à hauteur de 949 millions d’euros en faveur de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, sans ouverture correspondante en crédits de paiement. Ces ouvertures résultent de deux éléments :

– 503 millions d’euros au titre du Fonds de financement pour la transition énergétique (FFTE), afin de permettre à la Caisse des dépôts et consignations qui en est l’organisme gestionnaire de poursuivre l’engagement juridique des projets. Selon le Gouvernement, ces ouvertures d’AE ne devraient pas nécessiter de ressources de trésorerie en 2017, compte tenu des avances déjà versées ;

– 446 millions d’euros au titre de la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim, visant à permettre la signature du protocole d’accord entre l’État et Électricité de France (EDF), relatif à l’indemnisation de l’entreprise dans le cadre de la fermeture de la centrale susmentionnée. Aucune ouverture de crédits de paiement n’a été prévue au titre de l’exercice 2017.

Les **annulations nettes de crédits** ont concerné six missions du budget général. Cela a visé essentiellement la mission *Engagements financiers de l’État*, dont les crédits ont été réduits de 2,9 milliards d’euros au titre de la réduction de la charge de la dette. Les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* ont été abaissés de 83 millions d’euros, en raison d’un redéploiement de crédits du programme d’investissements d’avenir (PIA) portés par l’Agence de l’environnement et de la maîtrise de l’énergie (ADEME) vers des actions gérées

par l'Agence nationale de la recherche (ANR), la Caisse des dépôts et consignations et Bpifrance.

Les **ouvertures de CP de comptes spéciaux** ont concerné notamment :

– le CAS *Participations financières de l'État* (pour 3 milliards d'euros), du fait principalement de la recapitalisation de l'AFD à hauteur de 2,4 milliards d'euros et des recapitalisations à venir dans le secteur de l'énergie ;

– le CAS *Transition énergétique* (pour 193 millions d'euros), afin de prendre en compte la réévaluation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) des charges de service public liées au développement des énergies renouvelables électriques ;

– le compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (pour 200 millions d'euros), correspondant au prêt accordé à Vale Canada Limited (VCL) au titre du soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie ;

Les **annulations de CP de comptes spéciaux** ont visé principalement :

– le CAS *Participations financières de l'État* (pour 2 milliards d'euros), du fait de l'ampleur des recapitalisations à effectuer dans le cadre de la refondation de la filière nucléaire, aucune contribution du CAS au désendettement de l'État n'a été mise en œuvre en 2016 ;

– le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* (pour 326 millions d'euros), en raison de l'arrêt du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce et de l'absence de rétrocessions à celle-ci des revenus perçus sur ses titres en 2016 ;

– le CAS *Transition énergétique* (pour 362 millions d'euros), en raison d'une sous-exécution des remboursements partiels de l'ancienne contribution au service public de l'électricité ;

**L'analyse des dépenses constatées mission par mission illustre l'écart entre le niveau de crédits voté en loi de finances initiale et le niveau effectif de consommation des crédits au cours de l'exercice 2016.**

Ces informations sont retracées de façon synthétique dans le tableau suivant, chaque mission budgétaire fait l'objet d'un traitement spécifique dans les commentaires de rapports annuels de performances rédigés par les rapporteurs spéciaux.





**COMPARAISON DES CRÉDITS INITIAUX, OUVERTS ET CONSOMMÉS**

*(en euros)*

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écarts LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
Action extérieure de l'État	3 193 230 244	3 292 591 289,17	3 258 730 603,89	99 361 045	3,1 %	65 500 360	2,1 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 549 089 036	2 752 835 301,60	2 699 566 208,07	203 746 266	8,0 %	150 477 172	5,9 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 717 186 876	3 453 035 519,92	3 157 414 916,42	735 848 644	27,1 %	440 228 040	16,2 %
Aide publique au développement	2 510 363 857	4 995 780 767,77	4 853 957 340,24	2 485 416 911	99,0 %	2 343 593 483	93,4 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 612 963 397	2 597 633 734,26	2 590 074 965,16	- 15 329 663	- 0,6 %	- 22 888 432	- 0,9 %
Conseil et contrôle de l'État	639 400 447	642 674 002,66	624 151 167,69	3 273 556	0,5 %	- 15 249 279	- 2,4 %
Crédits non répartis	35 445 751	0,00	0,00	- 35 445 751	- 100,0 %	- 35 445 751	- 100,0 %
Culture	2 750 143 450	2 763 291 132,56	2 740 617 624,25	13 147 683	0,5 %	- 9 525 826	- 0,3 %
Défense	39 689 377 302	41 899 577 416,57	41 147 492 931,73	2 210 200 115	5,6 %	1 458 115 630	3,7 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 346 147 965	1 314 708 223,17	1 255 331 951,47	- 31 439 742	- 2,3 %	- 90 816 014	- 6,7 %
Écologie, développement et mobilité durables	9 163 961 272	11 328 350 314,85	10 736 342 564,85	2 164 389 043	23,6 %	1 572 381 293	17,2 %
Économie	1 700 577 336	1 877 315 364,60	1 710 011 469,97	176 738 029	10,4 %	9 434 134	0,6 %
Égalité des territoires, logement et ville	18 153 003 387	18 111 294 301,83	17 936 416 167,86	- 41 709 085	- 0,2 %	- 216 587 219	- 1,2 %
Engagements financiers de l'État	45 158 990 000	42 045 649 454,00	41 921 551 839,84	- 3 113 340 546	- 6,9 %	- 3 237 438 160	- 7,2 %

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écarts LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
Enseignement scolaire	67 069 509 474	67 841 390 860,62	67 728 544 011,87	771 881 387	1,2 %	659 034 538	1,0 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 930 466 409	10 969 646 760,68	10 848 317 370,98	39 180 352	0,4 %	- 82 149 038	- 0,8 %
Immigration, asile et intégration	804 121 320	1 032 238 409,11	1 000 376 003,24	228 117 089	28,4 %	196 254 683	24,4 %
Justice	8 193 173 294	8 168 105 876,66	8 042 486 661,91	- 25 067 417	-0,3 %	- 150 686 632	- 1,8 %
Médias, livre et industries culturelles	561 066 129	545 462 345,00	525 639 111,04	- 15 603 784	-2,8 %	- 35 427 018	- 6,3 %
Outre-mer	2 061 464 341	1 927 290 281,71	1 901 126 272,52	- 134 174 059	-6,5 %	- 160 338 068	- 7,8 %
Politique des territoires	704 630 255	684 454 258,25	650 026 602,58	- 20 175 997	-2,9 %	- 54 603 652	- 7,7 %
Pouvoirs publics	987 745 724	987 745 724,00	987 745 724,00	0	0,0 %	0	0,0 %
Recherche et enseignement supérieur	26 189 342 005	26 347 168 959,92	26 076 654 914,66	157 826 955	0,6 %	- 112 687 090	- 0,4 %
Régimes sociaux et de retraite	6 320 354 974	6 320 354 974,00	6 320 354 973,68	0	0,0 %	0	0,0 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 033 952 954	3 081 860 689,68	2 813 735 272,52	47 907 736	1,6 %	- 220 217 681	- 7,3 %
Remboursements et dégrèvements	100 164 187 000	104 756 637 000,00	103 325 602 663,21	4 592 450 000	4,6 %	3 161 415 663	3,2 %
Santé	1 250 555 111	1 315 823 061,00	1 314 490 721,04	65 267 950	5,2 %	63 935 610	5,1 %
Sécurité	18 733 339 833	18 852 950 598,26	18 752 153 799,37	119 610 765	0,6 %	18 813 966	0,1 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 357 994 485	19 106 858 261,96	19 076 488 554,04	748 863 777	4,1 %	718 494 069	3,9 %

Missions	Loi de finances initiale (LFI)	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écart LFI/CP ouverts		Écart LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
Sport, jeunesse et vie associative	616 866 626	671 054 930,38	665 746 830,07	54 188 304	8,8 %	48 880 204	7,9 %
Travail et emploi	11 701 321 959	13 328 455 155,85	13 025 833 393,50	1 627 133 197	13,9 %	1 324 511 435	11,3 %
<b>Total</b>	<b>409 899 972 213</b>	<b>423 012 234 970,04</b>	<b>417 686 982 631,67</b>	<b>13 112 262 757</b>	<b>3,2 %</b>	<b>7 787 010 419</b>	<b>1,9 %</b>

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

#### **IV. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES**

Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement adoptés en loi de finances initiale ont fait l'objet de modifications par voie réglementaire, *via* les reports de crédits d'un exercice à l'autre, les décrets de transfert, de virement, de répartition et l'affectation de fonds de concours ou l'attribution de produits. Les deux tableaux suivants présentent une vision exhaustive de l'ensemble de ces modifications réglementaires intervenues au cours de l'exercice 2016.

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

*(en millions d'euros)*

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions de produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>																
Dépenses brutes	429 403	14 974	274	- 274	1 235	- 1 235	91	- 91	4 013	-	448 390	- 19 263	429 127	424 161	452	- 5 418
<i>À déduire :</i>																
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	104 756	-	-	-	-	-	-	-	-	-	104 756	-	104 756	103 325	452	1 883
<b>Total des dépenses du budget général</b>	<b>324 647</b>	<b>14 974</b>	<b>274</b>	<b>- 274</b>	<b>1 235</b>	<b>- 1 235</b>	<b>91</b>	<b>- 91</b>	<b>4 013</b>	<b>-</b>	<b>343 634</b>	<b>- 19 263</b>	<b>324 371</b>	<b>320 836</b>	<b>0</b>	<b>- 3 535</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>																
<b>Total des dépenses des budgets annexes</b>	<b>2 303</b>	<b>72</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>43</b>	<b>-</b>	<b>2 418</b>	<b>- 62</b>	<b>2 356</b>	<b>2 312</b>	<b>-</b>	<b>- 45</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>																
Comptes d'affectation spéciale	71 695	4 673	4	- 4	-	-	-	-	8	51	76 427	- 6 722	69 705	68 644	-	- 1 061
Comptes de concours financiers	125 403	-	-	-	-	-	-	-	-	-	125 403	-	125 403	119 215	-	- 6 188
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>197 098</b>	<b>4 673</b>	<b>4</b>	<b>- 4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>51</b>	<b>201 830</b>	<b>- 6 722</b>	<b>195 108</b>	<b>187 859</b>	<b>-</b>	<b>- 7 249</b>
<b>Total général des autorisations d'engagement</b>	<b>524 048</b>	<b>19 719</b>	<b>278</b>	<b>- 278</b>	<b>1 235</b>	<b>- 1 235</b>	<b>91</b>	<b>- 91</b>	<b>4 064</b>	<b>51</b>	<b>547 882</b>	<b>- 26 047</b>	<b>521 835</b>	<b>511 007</b>	<b>-</b>	<b>- 10 829</b>

**CRÉDITS DE PAIEMENT**

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions de produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>																
Dépenses brutes	416 868	2 528	214	- 214	1 240	- 1 240	11	- 11	3 616	-	423 012	- 3 466	419 546	417 687	452	- 2 312
<i>A déduire :</i>																
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	104 756	-	-	-	-	-	-	-	-	-	104 756	-	104 756	103 325	452	1 883
<b>Total des dépenses du budget général</b>	<b>312 112</b>	<b>2 528</b>	<b>214</b>	<b>- 214</b>	<b>1 240</b>	<b>- 1 240</b>	<b>11</b>	<b>- 11</b>	<b>3 616</b>	<b>-</b>	<b>318 256</b>	<b>- 3 466</b>	<b>314 790</b>	<b>314 362</b>	<b>0</b>	<b>- 429</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>																
<b>Total des dépenses des budgets annexes</b>	<b>2 297</b>	<b>23</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>43</b>	<b>-</b>	<b>2 363</b>	<b>- 15</b>	<b>2 348</b>	<b>2 383</b>	<b>59</b>	<b>- 26</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>																
Comptes d'affectation spéciale	71 660	5 284	4	- 4	-	-	-	-	8	51	77 003	- 7 123	69 880	69 043	-	- 837
Comptes de concours financiers	124 834	-	-	-	-	-	-	-	-	-	124 834	-	124 834	118 079	-	- 6 755
Comptes de commerce (solde)	- 163	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 163	-	- 163	- 247	-	-
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 59	-	- 59	- 74	-	-
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>196 272</b>	<b>5 284</b>	<b>4</b>	<b>- 4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>8</b>	<b>51</b>	<b>201 615</b>	<b>- 7 123</b>	<b>194 492</b>	<b>186 801</b>	<b>-</b>	<b>- 7 592</b>
<b>Total général des crédits de paiement</b>	<b>510 681</b>	<b>7 835</b>	<b>218</b>	<b>- 218</b>	<b>1 240</b>	<b>- 1 240</b>	<b>11</b>	<b>- 11</b>	<b>3 667</b>	<b>51</b>	<b>522 234</b>	<b>- 10 604</b>	<b>511 630</b>	<b>503 546</b>	<b>59</b>	<b>- 8 047</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

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

Les crédits de paiement ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits s'élèvent à 3,6 milliards d'euros, soit un niveau en baisse de 28 % par rapport à l'exercice 2015.

Les fonds de concours et attributions de produits ont principalement financé les missions :

– *Écologie, développement et mobilité durables*, avec 1,6 milliard d'euros en CP, dont 1,5 milliard d'euros au titre du programme 203 *Infrastructures et services de transports* versés essentiellement par l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) ;

– *Défense*, avec 762 millions d'euros en CP, dont 374 millions d'euros au titre du programme 178 *Préparation et emploi des forces* et 300 millions d'euros au titre du programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, dont une grande partie proviennent du produit des soins assurés par les hôpitaux du service de santé des armées ;

– *Égalité des territoires et logement*, avec 386 millions d'euros en CP, essentiellement issus du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* et du Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ;

– *Sécurités*, avec 166 millions d'euros en CP, dont 120 millions issus du programme 152 *Gendarmerie nationale*, liés au remboursement des mises à disposition au profit d'organismes extérieurs, tels qu'EDF, la Banque de France et la SNCF.

## B. LES REPORTS DE CRÉDITS SONT EN PROGRESSION

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

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

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

Toutefois, une loi de finances peut déroger à ce deuxième plafond. La Cour des comptes relève que « *le nombre de programmes bénéficiant d'une dérogation s'est régulièrement accru, passant de 19 en loi de finances initiale pour 2014 à 30 en loi de finances initiale pour 2017* »<sup>(1)</sup>.

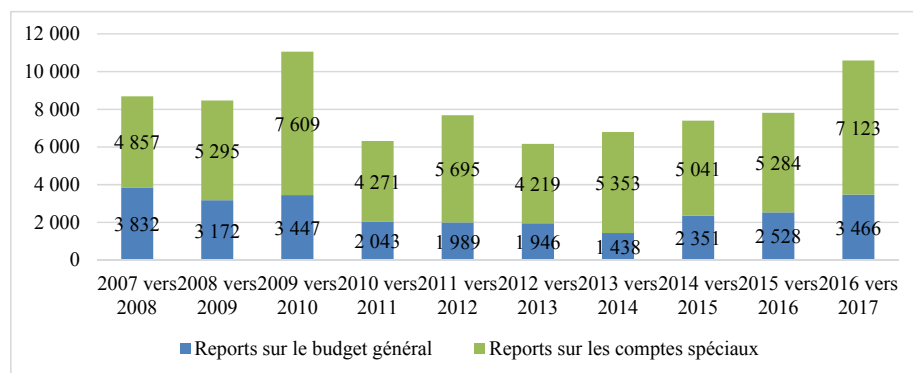
**Les reports de crédits dits « entrants » (de 2015 vers 2016) se sont élevés à 7,8 milliards d'euros en CP**, dont 2,5 milliards d'euros au titre du budget général et 5,3 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux. Les crédits reportés sur le budget général, hors dépenses de personnel, ont majoré la réserve de précaution selon une décision inédite du Gouvernement<sup>(2)</sup>.

**Les reports de crédits « sortants » (de 2016 vers 2017) se sont établis à 10,6 milliards d'euros**, dont 3,5 milliards d'euros au titre du budget général et 7,1 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux. Pour l'exercice 2017, le Gouvernement a de nouveau décidé de mettre en réserve les crédits reportés sur le budget général, à l'exception du programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (42 millions d'euros).

Cela représente une augmentation de 2,8 milliards d'euros des reports de crédits de paiement d'un exercice à l'autre, dont 938 millions d'euros au titre du budget général.

#### ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Source : projets de lois de règlement.

L'augmentation des reports de crédits de paiement résulte principalement de mesures de pilotage de fin de gestion, destinées à maîtriser le niveau de crédits consommés au cours de l'exercice. La Cour des comptes alerte sur cette méthode de gestion qui peut avoir pour effet d'accroître les charges à payer d'exercice en exercice. Ainsi, elle relève que les charges à payer et les factures non payées

(1) Cour des comptes, Rapport sur le budget de l'État en 2016, mai 2017, page 45.

(2) À l'exception des programmes 152 Gendarmerie nationale et 176 Police nationale.



s'élèvent à 15 milliards d'euros fin 2016, en progression de 3,8 milliards d'euros par rapport à 2015.

### C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES

Les **virements**, prévus à l'article 12 de la LOLF, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, dans la limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. En 2016, ils restent relativement marginaux et s'établissent à 218 millions d'euros en crédits de paiement.

Les **transferts**, prévus au même article de la loi organique, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits correspond à des actions du programme d'origine. Ils représentent par définition une altération moins profonde de l'autorisation parlementaire. En 2016, ils s'élèvent à 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement.

Les **répartitions des crédits globaux**, définies aux articles 7 et 11 de la LOLF, constituent des autorisations de dépenses dont la destination n'est pas connue au moment du vote de la loi de finances initiale. L'objet de ces crédits globaux est limité à deux catégories de dépenses par la loi organique : les dépenses accidentelles ou imprévisibles et les mesures générales en matière de rémunérations. Ces deux catégories de dépenses sont regroupées au sein de la mission *Crédits non répartis*. Le niveau d'annulation de crédits et d'ouvertures vers d'autres missions du budget général s'est élevé à 11 millions d'euros en 2016, soit un niveau stable par rapport à l'exercice 2015.

Sur la dotation *Provision relative aux rémunérations publiques*, deux arrêtés des 21 et 25 novembre 2016 ont réparti 3,1 millions d'euros en AE et en CP vers onze programmes bénéficiaires, au titre de l'accompagnement indemnitaire de la réforme territoriale.

Sur la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles*, le décret du 7 juillet 2016 a ouvert 8 millions d'euros en AE et en CP au profit du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

### V. LES MODIFICATIONS ENVISAGÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT

En vertu du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent projet de loi de règlement ouvre pour chaque programme « *les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

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

L'article 4 du présent projet de loi de règlement arrête les montants consommés d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement du budget général au titre de l'année 2016 et procède aux ajustements nécessaires.

**En AE**, le présent projet de loi de règlement prévoit l'**annulation nette de 4,97 milliards d'euros**, répartis entre :

– l'ouverture de 452 millions d'euros, quasi exclusivement au bénéfice de la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts locaux ;

– et l'annulation de 5,4 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros sur la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts d'État, un milliard d'euros sur la mission *Défense*, 431 millions d'euros sur la mission *Travail et emploi*, 314 millions d'euros sur la mission *Égalité des territoires et logement*, 304 millions d'euros sur la mission *Justice* et 299 millions d'euros sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*.

**En CP**, le présent projet de loi de règlement prévoit l'**annulation nette de 1,86 milliard d'euros**, répartis entre :

– l'ouverture de 452 millions d'euros, quasi exclusivement au bénéfice de la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts locaux ;

– et l'annulation de 2,3 milliards d'euros, dont 1,9 milliard d'euros sur la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts d'État, 50 millions d'euros sur la mission *Justice*, 42 millions d'euros sur la mission *Relations avec les collectivités territoriales* et 42 millions d'euros sur la mission *Sécurités* avec 29 millions d'euros au titre de la gendarmerie nationale.

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

Les articles 5 et 6 du présent projet de loi de règlement arrêtent les montants consommés d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement des budgets annexes et des comptes spéciaux au titre de l'année 2016 et procèdent aux ajustements nécessaires.

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

(en millions d'euros)

Budget ou compte	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	Annulations non engagées et non reportées	Ouvertures	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	–	9,9	34,3	10,9
Budget annexe <i>Publications officielles et information administrative</i>	–	34,9	25	15,5
Comptes d'affectation spéciale	–	1 061,3	–	837,8
Comptes de concours financiers	–	6 188,2	–	6 754,7

Source : présent projet de loi de règlement.

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

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

- le solde débiteur de 370 millions d'euros du compte de concours financier *Prêts à des États étrangers*, en raison de remises de dettes accordées en 2016 ;

- le solde débiteur de 6,5 millions d'euros du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* ;

- le solde créditeur de 2,95 milliards d'euros du compte d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques*, aux termes de la recommandation de la Cour des comptes formulée dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte. Le solde n'avait plus guère de signification car il mêlait des opérations budgétaires et des opérations de bilan ;

- le solde créditeur de 880 308 euros du compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfices de change*, conformément à la pratique appliquée chaque année au 31 décembre.



## FICHE 5 : LES COMPTES SPÉCIAUX

Le solde annuel des comptes spéciaux s’ajoute au solde du budget général et des budgets annexes pour former le solde budgétaire de l’État. Ce solde augmente de manière significative en 2016 par rapport à 2015 (I).

La Cour des comptes a considéré que cette augmentation du solde était « *en grande partie artificielle* »<sup>(1)</sup>. Une part importante du solde des comptes d’affectation spéciale (II) et des comptes de concours financiers (III) ne résulte pas d’opérations récurrentes et d’une réelle amélioration des finances de l’État.

### I. EXAMEN GÉNÉRAL DU SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

Le solde annuel des comptes spéciaux – hors opérations avec le FMI<sup>(2)</sup> – ressort à **6,8 milliards d’euros** dans le présent projet de loi de règlement. Il s’agit du solde le plus important depuis l’entrée en vigueur en 2006 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(3)</sup>.

#### SOLDES ANNUELS DES COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS 2006

(en milliards d’euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017 LFI
3,5	3,5	0,7	- 8,1	2,0	- 0,6	1,0	0,6	0,2	1,6	6,8	5,4

Source : commission des finances.

L’essentiel de l’excédent provient des comptes de concours financiers et des comptes d’affectation spéciale, et plus particulièrement de quatre comptes : les comptes d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* (PFE) (+ 1,3 milliard d’euros) et *Pensions* (+ 0,8 milliard d’euros), et les comptes de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (+ 2,3 milliards d’euros) et *Avances aux collectivités territoriales* (+ 1,4 milliard d’euros).

Le solde des comptes spéciaux est ainsi meilleur que prévu en loi de finances initiale<sup>(4)</sup> à hauteur de 5,4 milliards d’euros.

(1) Cour des comptes, Le budget de l’État en 2016 (résultats et gestion) : <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/35397>.

(2) Les opérations avec le FMI sont portées par la Banque de France. Le solde budgétaire de l’État est donc généralement présenté hors opérations avec le FMI car ces opérations n’entraînent pour celui-ci aucun flux budgétaire.

(3) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(4) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

**SOLDE ANNUEL POUR 2016 DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DES COMPTES SPÉCIAUX**

(en millions d'euros)

Comptes	LFI 2016	Exécution 2016	Écart exécution 2016 / LFI 2016
Comptes d'affectation spéciale	+ 804	+ 2 891	+ 2 087
Comptes de concours financier	+ 361	+ 3 582	+ 3 221
Comptes de commerce	+ 163	+ 247	+ 84
Comptes d'opérations monétaires	+ 59	+ 98	+ 39
<b>Total Comptes spéciaux</b>	<b>+ 1 387</b>	<b>+ 6 819</b>	<b>+ 5 432</b>

Source : commission des finances.

**Les différentes catégories de comptes spéciaux**

Les différentes catégories de comptes spéciaux sont définies par les articles 17 à 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les **comptes d'affectation spéciale** retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées. Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte.

Les **comptes de concours financiers** retracent les prêts et avances consentis par l'État. Un compte distinct doit être ouvert pour chaque débiteur ou catégorie de débiteurs. Ils sont dotés de crédits limitatifs, à l'exception des comptes ouverts au profit des États étrangers et des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international, qui sont dotés de crédits évaluatifs.

Les **comptes d'opérations monétaires** retracent les recettes et les dépenses de caractère monétaire. Pour cette catégorie de comptes, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

Les **comptes de commerce** retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'État non dotés de la personnalité morale. Les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses de ces comptes ont un caractère indicatif. Seul le découvert fixé pour chacun d'entre eux a un caractère limitatif.

**II. LES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE**

Dix comptes d'affectation spéciale (CAS) ont été reconduits par la loi de finances initiale pour 2016. Un onzième CAS a été créé par l'article 5 de la loi de finances rectificative pour 2015 <sup>(1)</sup> : le CAS *Transition énergétique*.

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

En 2016, sept CAS sur onze connaissent un excédent inférieur à 80 millions d’euros, soit un niveau proche de l’équilibre. En revanche, quatre CAS connaissent des excédents importants :

– le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* à hauteur de 233 millions d’euros, alors qu’il était prévu en déficit de 93 millions d’euros en loi de finances initiale ;

– le CAS *Participations financières de l’État* à hauteur de 1,3 milliard d’euros au lieu de 0,3 milliard d’euros en loi de finances initiale ;

– le CAS *Pensions* à hauteur de 0,8 milliard d’euros, soit 0,1 milliard de plus que prévu en loi de finances initiale ;

– et le CAS *Transition énergétique* à hauteur de 297 millions d’euros.

Les raisons pour lesquelles ces quatre comptes présentent un excédent important sont brièvement analysées ci-après dans la mesure où cela présente un impact sur le solde budgétaire de l’État.

#### **Rappel sur la notion de solde des comptes spéciaux**

Le solde annuel des comptes spéciaux ne doit pas être confondu avec le solde reporté ou cumulé.

Le **solde reporté ou cumulé** correspond au **solde du compte spécial depuis sa création**, sous déduction des montants non reportés par les lois de règlement. Le solde reporté ne peut jamais être négatif en application du II de l’article 21 de la LOLF. Le report du solde ne signifie pas que la trésorerie est disponible. Juridiquement, le report permet seulement que les autorisations budgétaires de dépenses accordées aux différents comptes en lois de finances puissent excéder les recettes desdits comptes à hauteur dudit report.

Le **solde annuel** correspond à la **différence entre les recettes et les dépenses de l’année**. Il fait varier le solde reporté de l’année précédente et impacte le montant du solde budgétaire de l’année en cours. Le solde annuel d’un compte peut être déficitaire dès lors que le solde reporté demeure positif.

**SOLDES REPORTÉS DES COMPTES D'AFFECTION SPÉCIALE AU 31 DÉCEMBRE 2015,  
SOLDES ANNUEL EN 2016 ET SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2016**

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	Solde au 31 décembre 2015	Solde 2016	Solde au 31 décembre 2016
Aide à l'acquisition de véhicules propres	218,6	30,1	248,7
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	798,6	79,4	878,0
Développement agricole et rural	56,2	1,6	57,8
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	249,3	27,2	276,5
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	12,3	42,8	55,2
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	819,4	76,9	896,3
Participation de la France au désendettement de la Grèce	613,8	233	846,8
Participations financières de l'État	2 399,3	1 275,7	3 675,1
Pensions	2 399,9	762,5	3 162,3
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	25,3	64,6	89,9
Transition énergétique	–	297,5	297,5
<b>Total</b>	<b>7 592,9</b>	<b>2 891,4</b>	<b>10 484,3</b>

**A. L'EXCÉDENT DU CAS PARTICIPATION DE LA FRANCE AU  
DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE**

Le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* constitue le véhicule budgétaire permettant de transférer à l'État grec les revenus perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Ce compte retrace en recettes le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État grec au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs, et en dépenses les versements qui sont adressés à cet État.

Les versements prévus pour 2015 (432,5 millions d'euros) et pour 2016 (325,6 millions d'euros) n'ont pas été réalisés en raison de la suspension du dispositif. Le versement annuel à la Grèce sur le compte bloqué pour le service de la dette était en effet conditionné au respect par l'État grec de ses engagements dans le cadre de son programme d'assistance financière. Or, ce programme a été suspendu le 30 juin 2015.



Ainsi, les exercices 2015 et 2016 se sont caractérisés par une consommation nulle de crédits. Le compte a affiché un solde excédentaire en 2015 équivalent aux recettes de l'année de 309 millions d'euros, alors qu'il aurait dû être négatif, selon les prévisions de la loi de finances, à hauteur de 123,5 millions d'euros. De même, pour 2016, le compte qui aurait dû être déficitaire à hauteur de 92,6 millions d'euros a été excédentaire à hauteur de 233 millions d'euros.

## **B. L'EXCÉDENT DU CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT**

Le CAS *Participations financières de l'État*, prévu par l'article 21 de la LOLF, retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire les ventes et les achats de titres ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement et investissement.

La contribution au désendettement du CAS, initialement prévue à 2 milliards d'euros en loi de finances initiale, a été annulée par la loi de finances rectificative <sup>(1)</sup>, ce qui a contribué à améliorer le solde budgétaire de 2 milliards d'euros.

La contribution au désendettement du CAS *Participations financières de l'État* n'est pas reversée au budget général au titre des recettes non fiscales contrairement aux contributions au désendettement d'autres CAS. Elle est versée à la Caisse de la dette publique (CDP), établissement public distinct de l'État.

**L'annulation de la contribution au désendettement a donc contribué à améliorer le solde budgétaire de l'État de 2 milliards d'euros.**

Elle est, en revanche, sans impact sur la dette financière de l'État. En effet, si la contribution avait été maintenue, le solde budgétaire aurait été dégradé de 2 milliards d'euros (besoin de financement) mais en contrepartie les ressources de financement via la CDP auraient été accrues du même montant. Cette annulation supprime donc une ressource de financement mais a réduit le besoin de financement de l'État du même montant.

Le CAS est en excédent de 1,7 milliard d'euros en 2016 en raison de ventes de participations par l'Agence des participations de l'État (APE) dont : 1,2 milliard d'euros de la société Aéroports de la Côte-d'Azur, 535 millions d'euros de la société Aéroports de Lyon à une structure dont la Caisse des dépôts et consignations (CDC) est en partie actionnaire et 365 millions d'euros de titres cotés Safran.

En revanche, la recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD) est neutre pour le CAS : elle donne lieu à la perception d'une recette de 2,4 milliards d'euros en provenance du budget général et à une dépense du même montant (*Cf. infra*).

---

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

### C. L'EXCÉDENT DU CAS PENSIONS

Le CAS *Pensions*, prévu par l'article 21 de la LOLF, a vocation à retracer les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires afférents à l'ensemble des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge.

Le CAS *Pensions* est le compte le plus important avec 57,2 milliards d'euros de dépenses en crédits de paiements prévus par la loi de finances initiale. L'essentiel des dépenses de ce CAS sont portées, en miroir, par le budget général au titre de la contribution employeur au CAS *Pensions* et des cotisations à la charge des agents qui constituent l'essentiel des recettes du CAS.

#### SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS DEPUIS 2006

(en millions d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Solde	328	426	374	346	107	- 241	- 235	210	634	779	762

Source : commission des finances à partir des différentes lois de règlement et de la loi de finances pour 2016.

Le solde reporté du CAS *Pensions* au 31 décembre 2016 s'élève à 3,2 milliards d'euros. Le niveau du solde cumulé est donc largement au-dessus du milliard d'euros recommandé par la Cour des comptes. D'ailleurs, la Cour des comptes a cessé de formuler une recommandation d'augmentation du solde cumulé depuis 2014<sup>(1)</sup>.

On peut dès lors s'interroger sur les raisons d'un tel excédent. Il est expliqué, dans le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017, que cet excédent résulte d'un choix de ne pas revoir à la baisse les contributions des employeurs dont l'État : « *Il n'apparaît pas souhaitable de modifier, par à-coups, le niveau des taux de contribution au CAS Pensions en budgétisation ou en cours d'année, dans la mesure où la dynamique spontanée des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS Pensions autour de 1 Md€. Une stabilisation des taux est donc privilégiée, de manière à rejoindre ce niveau à moyen terme, sachant que le solde d'exercice du CAS Pensions repassera en négatif à compter de 2020, en l'état actuel des dernières prévisions, sous l'effet de la croissance tendancielle de la dépense de pensions.* »

Autrement dit, le CAS *Pensions*, aujourd'hui excédentaire, est appelé à devenir déficitaire les prochaines années.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS *Pensions*, mai 2014 : « Cette recommandation (extraite de la NEB pour 2011) a été totalement mise en œuvre puisque l'exécution 2013 s'est terminée avec un solde de 1 Md€. »

## D. L'EXCÉDENT DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

Le CAS *Transition énergétique* a été créé dans le but de servir de support budgétaire au financement des compensations versées aux opérateurs électriques et gaziers au titre des charges de service public qui leur sont imposées, essentiellement le soutien aux énergies renouvelables *via* des obligations de rachat.

### La réforme du financement des charges de service public de l'énergie

Les entreprises du secteur de l'électricité et du gaz supportent des obligations de service public qui sont définies, pour l'électricité, par les articles L. 121-1 à L. 121-5 du code de l'énergie et, pour le gaz naturel, aux articles L. 121-32 à L. 121-34 du même code. Il s'agit essentiellement de fonds alloués au soutien des énergies renouvelables et de dispositifs sociaux.

Auparavant, le financement de ces charges de service public était assuré par un mécanisme extrabudgétaire, principalement *via* une contribution au service public de l'électricité (CSPE). Les charges étaient comptabilisées au sein des organismes divers d'administration centrale (ODAC) et non de l'État.

À compter de 2016, ces charges ont été intégrées au budget de l'État. En contrepartie, la CSPE a été intégrée à la taxe intérieure de consommation finale d'électricité (TICFE) qui est perçue par l'État.

Le CAS *Transition énergétique* enregistre en recettes une fraction de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et de la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel (TICGN). Il prend en charge le financement des compensations aux opérateurs des charges de service public de l'énergie au titre du soutien aux énergies renouvelables (programme 764 *Soutien à la transition énergétique*).

Il finance également les charges de remboursement de la dette contractée par l'État à l'égard d'EDF au titre du déficit de compensation sur les années 2009-2014 (programme 765 *Engagements financiers liés à la transition énergétique*).

### CAS TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

(en millions d'euros)

	LFI 2016	Exécution 2016	Écart exécution / LFI
Recettes	4 374	4 234	- 140,2
Programme 764 <i>Soutien à la transition énergétique</i>	3 650	3 579	- 71
Programme 765 <i>Engagements financiers liés à la transition énergétique</i>	724	357	- 367
Total dépenses	4 374	3 936	- 438
Solde	0	297	+ 297

Source : rapport annuel de performances annexé au présent projet de loi de règlement.

L'excédent constaté en 2016 de 297 millions d'euros s'explique principalement par le fait que le versement à EDF qui aurait dû être de 724 millions d'euros a été ramené à 357 millions d'euros. La Cour des comptes a souligné que ce moindre remboursement améliore provisoirement le déficit budgétaire mais pas le bilan comptable de l'État puisque la fraction de la dette non remboursée à EDF demeure au passif.

### III. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Six comptes de concours financiers (CCF) ont été reconduits par la loi de finances initiale pour 2016.

Les dépenses des CCF sont des avances et des prêts et ne sont donc pas traitées en dépenses publiques par la comptabilité nationale. Elles n'ont donc pas d'impact sur le solde public. Les CCF peuvent cependant avoir un impact important sur le solde budgétaire en cas de forte variation de l'encours des prêts accordés, notamment à des États étrangers.

#### SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS POUR 2016

(en millions d'euros)

Compte de concours financiers	Exécution 2016
Accords monétaires internationaux	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	117
Avances à l'audiovisuel public	0
Avances aux collectivités territoriales	1 381
Prêts à des États étrangers	2 313
Prêts ou avances à des particuliers ou à des organismes privés	- 229
<b>Total</b>	<b>3 582</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

Deux CCF expliquent à eux seuls l'importance du solde positif : le CCF *Avances aux collectivités territoriales* et le CCF *Prêts à des États étrangers*.

#### A. L'EXCÉDENT DU CCF AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le CCF *Avances aux collectivités territoriales* est excédentaire à hauteur de 1,4 milliard d'euros. Cet excédent est structurel et s'explique par un défaut de conception du compte qui a déjà été constaté au cours des années passées. La Cour des comptes a ainsi expliqué, dans une note d'analyse de l'exécution budgétaire de 2016 : « *La prise en compte dans le CAV (compte d'avance) des restitutions aux entreprises du montant trop versé par elles sous la forme d'acomptes de CVAE génère un excédent structurel. Ce trop-versé alimente les recettes du CAV lors du versement des acomptes par les entreprises. Il est restitué à ces dernières par le budget général (programme 201 de la mission Remboursements et dégrèvements). Il vient en déduction l'année suivante des versements du CAV aux collectivités*

*territoriales. Il n'est cependant jamais déduit des recettes du CAV, pour lequel il constitue un excédent structurel et injustifié. »*

La Cour des comptes a chiffré à 3,7 milliards d'euros cet excédent structurel depuis 2011 et a recommandé de « *corriger cette anomalie en déduisant des recettes du compte d'avance le montant des restitutions sur acomptes de CVAE qui ne devraient pas être supportées par le budget général* ».

## **B. L'EXCÉDENT DU CCF PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

L'excédent du CCF *Prêts à des états étrangers* s'explique par un remboursement de prêts octroyés par l'AFD à hauteur de 2,4 milliards d'euros.

Ainsi, une part importante du solde positif des comptes spéciaux en 2016 s'explique par cette opération de recapitalisation de l'AFD qui est neutre sur le solde budgétaire et le solde public puisqu'elle consiste à transformer un prêt de l'État en fonds propres.

Cette opération :

- améliore le solde du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* de 2,4 milliards d'euros en raison du remboursement du prêt par l'AFD ;

- est neutre sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* puisque la dépense de recapitalisation de 2,4 milliards d'euros est compensée par une recette du même montant en provenance du budget général de l'État ;

- augmente les dépenses du budget général de l'État de 2,4 milliards d'euros.

### **IMPACT BUDGÉTAIRE DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD**

<i>(en milliard d'euros)</i>	<b>Budget général</b>	<b>CAS Participations financières de l'État</b>	<b>CCF Prêts à des États étrangers</b>
Recette	0,0	+ 2,4	+ 2,4
Dépense	+ 2,4	+ 2,4	0,0
Solde	- 2,4	0,0	+ 2,4
		0,0	

Source : présent projet de loi de règlement.

Sans cette opération, le solde des comptes spéciaux se limiterait à 4,4 milliards d'euros.

**Exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative pour 2016 (extraits)**

Cette opération doit permettre à l'AFD de respecter la réglementation bancaire à laquelle elle est soumise compte tenu de son statut d'établissement de crédit spécialisé, tout en poursuivant le développement de son activité de prêts suivant la trajectoire arrêtée fin 2015. Elle est neutre en termes budgétaires et en termes maastrichtiens : elle consiste en effet en la conversion de prêts de long terme de l'État à l'AFD (remboursement enregistré en recettes d'un compte de concours financiers) en fonds propres de cet établissement public (dépense du CAS *Participations financières de l'État*). Concrètement, un remboursement de 2,4 Md€ va être enregistré sur le compte de concours financier *Prêt à des États étrangers* qui finance les prêts à l'AFD ; le CAS *Participations financières de l'État* va être abondé d'un montant équivalent, pour procéder à la recapitalisation, à partir d'un versement de 2,4 Md€ du budget général (en application de l'article 21 de la LOLF, les versements du BG au CAS *PFE* ne sont pas plafonnés). Ce versement se fera depuis le programme *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* du budget général créé dans le présent projet de loi (non inclus dans la norme en dépenses).

## FICHE 6 : LE SUIVI DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

En 2015, l'État a à nouveau créé des postes, après plus de sept années de diminution. Cette dynamique se poursuit et s'amplifie au cours de l'exercice 2016.

Cela résulte notamment des recrutements réalisés dans les ministères de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et au sein des ministères de l'intérieur, de la justice et de la défense.

### I. UNE CONSOMMATION DES EMPLOIS EN PROGRESSION, MAIS RESPECTUEUSE DES PLAFONDS D'EMPLOIS

#### A. LA HAUSSE DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS AU NIVEAU DE L'ÉTAT

La gestion et le suivi des effectifs de l'État font l'objet d'un vote en loi de finances initiale qui fixe un plafond d'emplois <sup>(1)</sup>, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT) et indique dans ses annexes une trajectoire de schéma d'emplois (bilan des flux d'entrées et de sorties) établie en équivalents temps plein (ETP).

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

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

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

Les consommations d'emplois, de même que l'autorisation du Parlement au moment de la loi de finances initiale, sont exprimées en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont définis en ETP, afin de déterminer les créations ou suppressions d'emplois correspondant au solde entre les entrées et les sorties d'agents.

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

Les projets de lois de règlement présentent le niveau d'exécution des plafonds d'emplois et des schémas d'emplois pour l'État, tant au niveau du budget général que des budgets annexes.

---

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

En **2016**, la **consommation des emplois** au sein de l'État **augmente de 15 623 ETPT** par rapport à l'exercice 2015. Cela signifie que les effectifs de l'État en 2016, calculés au prorata de la quotité de travail des agents et de leur période d'activité, sont supérieurs à ceux constatés en 2015. Cela est inédit et résulte principalement des créations de postes réalisées en 2015, qui sont pleinement comptabilisées en ETPT en 2016.

Les **effectifs de l'État** s'établissent à **1 888 419 ETPT**, dont 52 % relèvent du ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche (981 626 ETPT).

Considérant les dix-sept départements ministériels, il ressort que les effectifs :

– progressent au sein de six ministères par rapport à 2015 (défense, éducation nationale et enseignement supérieur et de la recherche, intérieur, justice, outre-mer et services du Premier ministre) ;

– sont stables au sein d'un ministère par rapport à 2015, du fait d'une mesure de redécoupage ministériel ;

– diminuent au sein de dix ministères.



CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE EN 2016

(en équivalents temps plein travaillés - ETPT)

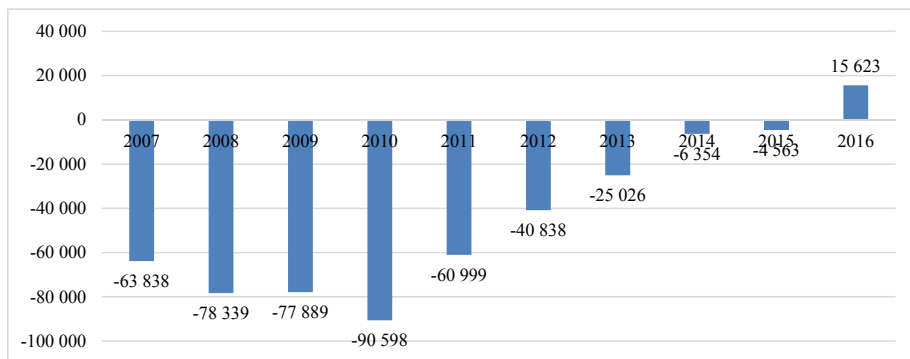
Ministères	Consommation des emplois 2015 (ETPT)	Plafond des autorisations d'emplois prévu en 2016 (LFI + LFR) (ETPT)	Transferts en gestion 2016 (ETPT)	Consommation des emplois 2016 (ETPT)	Consommation 2016/2015	Consommation par rapport au plafond prévu en LFR 2016, après transferts
Affaires étrangères et développement international	13 873	14 020	5	13 791	- 82	- 234
Affaires sociales, santé et droits des femmes	10 326	10 229	35	10 137	- 189	- 127
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 406	31 022	40	31 008	- 398	- 54
Culture et communication	10 921	11 041	- 17	10 854	- 67	- 170
Défense	263 350	271 510	3	265 749	2 399	- 5 764
Écologie, développement durable et énergie	43 561	29 911	13 310	42 257	- 1 304	- 784
Économie, industrie et numérique	6 302	6 452	14	6 252	- 50	- 214
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	969 100	995 301	27	981 626	12 526	- 13 702
Finances et comptes publics	135 896	136 381	- 30	133 650	- 2 246	- 2 701
Intérieur	274 704	282 819	- 511	276 262	1 558	- 6 046
Justice	77 381	80 988	42	79 624	2 443	- 1 206
Logement, égalité des territoires et ruralité	0	12 492	- 12 492	-	0	0
Outre-mer	5 296	5 309	0	5 301	5	- 8
Services du Premier ministre	9 685	11 582	- 256	10 969	1 284	- 357
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 663	9 701	9	9 538	- 125	- 172
<b>Total Budget général</b>	<b>1 861 464</b>	<b>1 908 758</b>	<b>- 1</b>	<b>1 877 218</b>	<b>15 754</b>	<b>- 31 539</b>
Contrôle et exploitation aériens	10 601	10 726	0	10 498	- 103	- 228
Publications officielles	731	785	0	703	- 28	- 82
<b>Total Budgets annexes</b>	<b>11 332</b>	<b>11 511</b>	<b>0</b>	<b>11 201</b>	<b>- 131</b>	<b>- 310</b>
<b>Total général</b>	<b>1 872 796</b>	<b>1 920 269</b>	<b>- 1</b>	<b>1 888 419</b>	<b>15 623</b>	<b>- 31 849</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

Depuis 2007, les effectifs de l'État avaient continuellement diminué en termes d'ETPT. Le résultat de l'exercice 2016 illustre une rupture de tendance, avec une augmentation des effectifs de l'État. En outre, cette hausse atteint un niveau relativement élevé par rapport aux réductions d'effectifs constatées au cours des exercices antérieurs.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT

(en ETPT)



Source : projets de lois de règlement successifs.

L'augmentation de la consommation d'emplois au sein de l'État est compatible avec le respect des plafonds d'emplois fixés en lois de finances et en lois de programmation des finances publiques. Depuis 2016, ces plafonds sont d'ailleurs eux-mêmes orientés à la hausse.

## B. LE RESPECT TECHNIQUE DES PLAFONDS D'EMPLOIS FIXÉS EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET EN LOI DE FINANCES

### 1. Le plafond fixé en loi de programmation des finances publiques n'est plus respecté en loi de finances

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 <sup>(1)</sup>, puis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 <sup>(2)</sup> ont affirmé le principe d'une stabilisation des effectifs de l'État sur le quinquennat, via un plafond global des autorisations d'emplois de l'État.

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

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

Toutefois, le plafond prévu en loi de programmation a été régulièrement modifié, soit à la baisse, soit à la hausse. Par ailleurs, les lois de finances de l'année ont respecté ce plafond seulement de 2013 à 2015.

#### PLAFONDS D'EMPLOIS APPLICABLES À L'ÉTAT

(en ETPT)

Plafonds d'emplois	2012	2013	2014	2015	2016
Prévu en loi de programmation des finances publiques	1 936 014	1 936 014	1 936 014	1 901 099	1 903 724
Prévu en loi de finances initiale ou rectificative	1 934 490, puis 1 936 014 (à compter du 18 août)	1 914 921	1 906 424	1 901 099	1 920 269

Source : projets de lois de règlement.

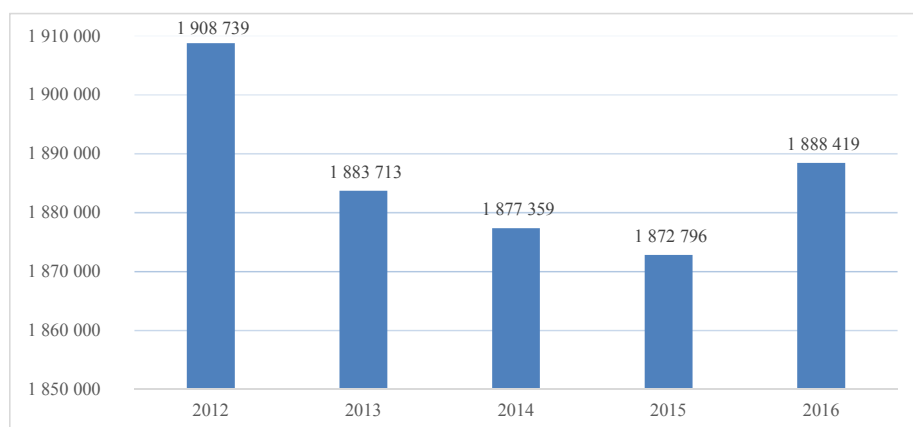
À partir de l'exercice 2016, le plafond d'autorisations d'emplois fixé par la loi de programmation n'est plus respecté en loi de finances.

Celui-ci a été fixé à 1 919 744 ETPT en loi de finances initiale pour 2016 <sup>(1)</sup>. La loi de finances rectificative pour 2016 <sup>(2)</sup> a relevé ce plafond des autorisations d'emplois à 1 920 269 ETPT, en raison d'un ajustement à la hausse du plafond d'emplois en faveur du ministère de l'agriculture rendu nécessaire par la finalisation du traitement du « Plan Fonds européen agricole de garantie – FEAGA » et la gestion de la crise liée à l'influenza aviaire.

Néanmoins, les plafonds d'autorisations d'emplois sont largement surélevés par rapport au niveau des effectifs constatés lors de chaque exercice.

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

(en ETPT)



Source : projets de lois de règlement.

(1) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(2) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

## 2. Le respect des plafonds d'emplois en exécution

En 2016, le nouveau plafond des autorisations d'emplois a été sous-consommé à hauteur de 31 849 ETPT par rapport au niveau prévu en loi de finances, soit un niveau relativement stable par rapport aux niveaux de sous-consommation constatés lors des précédents exercices.

### ÉCARTS AUX PLAFONDS D'EMPLOIS FIXÉ À L'ÉTAT

(en ETPT)

Écart	2012	2013	2014	2015	2016
Écart par rapport au plafond fixé en loi de programmation	- 27 275	- 52 301	- 58 655	- 28 303	- 15 305
Écart par rapport au plafond fixé en loi de finances initiale ou rectificative	- 27 275	- 31 207	- 29 065	- 30 928	- 31 849

Source : projets de lois de règlement.

S'ils apparaissent significatifs, ces écarts ont pour objet de permettre une gestion des emplois en cours d'exercice qui garantisse d'être toujours en dessous de ce plafond. Néanmoins, il convient de remarquer que les plafonds d'emplois ne sont pas suffisamment calibrés pour être véritablement opérants. Ils constituent plus un outil technique qu'un instrument de pilotage des effectifs et de la dépense.

La gestion des effectifs apparaît plus strictement encadrée par les crédits de personnel (dits « de titre 2 ») et le principe de fongibilité asymétrique des crédits, qui interdit tout transfert de crédits vers les dépenses de personnel en cours d'exercice.

## II. UNE ACCÉLÉRATION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS EN 2016, DU FAIT DES MINISTÈRES PRIORITAIRES

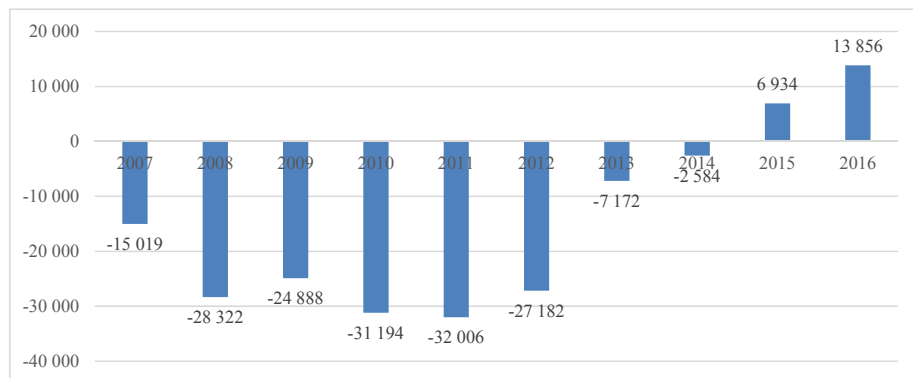
### A. LA DYNAMIQUE CROISSANTE DES CRÉATIONS D'EMPLOIS AU SEIN DE L'ÉTAT

La dynamique des créations d'emplois peut être examinée à l'aune des schémas d'emplois réalisés au niveau de l'État. Le schéma d'emplois détermine le solde des entrées et sorties d'agents, soit le niveau de suppression ou de création de postes.

L'exercice 2015 a marqué une rupture avec la tendance antérieure, avec un schéma d'emplois positif, correspondant à 6 934 créations d'emplois en ETP. L'exercice 2016 accentue cette nouvelle orientation, avec un niveau de créations d'emplois établi à 13 856 ETP.

### SCHÉMA D'EMPLOIS RÉALISÉS

(en ETP)



Source : projets de lois de règlement successifs et Gouvernement pour les années 2007 et 2008.

Les créations d'emplois concernent sept ministères, dont quatre à titre principal :

- le ministère de la défense (2 289 créations d'emplois en ETP) ;
- le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche (7 803 créations d'emplois en ETP) ;
- le ministère de l'intérieur (4 803 créations d'emplois en ETP) ;
- et le ministère de la justice (2 292 créations d'emplois en ETP).

### SCHÉMA D'EMPLOIS

Ministères	Schémas d'emplois réalisés en 2015 (ETP)	Schémas d'emplois prévus en LFI 2016 (ETP)	Schémas d'emplois réalisés en 2016 (ETP)
Affaires étrangères et développement international	- 221	- 115	- 115
Affaires sociales, santé et droits des femmes	- 212	- 150	- 127
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 4	- 20	- 2
Culture et communication	- 27	- 30	4
Défense	- 645	2 300	2 289
Écologie, développement durable et énergie	- 818	- 671	- 890
Économie, industrie et numérique	- 36	- 20	- 26
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	9 645	8 561	7 803
Finances et comptes publics	- 2 445	- 2 048	- 1 981
Intérieur	556	4 770	4 803
Justice	1 361	2 225	2 292
Logement, égalité des territoires et ruralité	0	- 261	0
Outre-mer	0	0	5
Services du Premier ministre	67	79	59
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	- 173	- 192	- 138
<b>Total Budget général</b>	<b>7 048</b>	<b>14 428</b>	<b>13 976</b>
Contrôle et exploitation aériens	- 100	- 100	- 100
Publications officielles	- 14	- 2	- 20
<b>Total Budgets annexes</b>	<b>- 114</b>	<b>- 102</b>	<b>- 120</b>
<b>Total général</b>	<b>6 934</b>	<b>14 326</b>	<b>13 856</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

À titre de compensation, les emplois de neuf départements ministériels sont réduits, notamment au sein des ministères :

– de l’écologie, du développement durable et de l’énergie (890 suppressions d’emplois en ETP) ;

– et des finances et des comptes publics (1 981 suppressions d’emplois en ETP).

La loi de finances initiale pour 2016 avait prévu le niveau significatif de créations d’emplois au sein de l’État, afin de soutenir les priorités gouvernementales.

## **B. LES MINISTÈRES PRIORITAIRES AYANT BÉNÉFICIÉ DE CRÉATIONS D’EMPLOIS IMPORTANTES**

Le précédent Gouvernement avait pris l’engagement de créer 65 000 emplois en cinq ans au sein de l’État, dans des secteurs définis comme prioritaires à savoir l’éducation, la sécurité, la justice et l’emploi <sup>(1)</sup>.

Ces créations d’emplois devaient être réparties de la façon suivante <sup>(2)</sup> :

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

– 5 000 emplois créés en faveur des missions *Justice et Sécurité* ;

– auxquels s’ajoutaient 4 000 créations de postes dans le secteur de l’emploi, au profit de l’opérateur Pôle Emploi.

Par ailleurs, le contexte de menace terroriste a suscité la révision en 2015 du schéma d’emplois applicable au ministère de la défense et à accroître les créations d’emplois en faveur de la police et de la gendarmerie.

---

(1) Annexe à la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2018.

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

### **Les décalages dans la comptabilisation entre ETP et ETPT**

Il existe des décalages dans la comptabilisation des créations d'emplois en ETP et leur concrétisation en ETPT.

Ainsi, la comptabilisation en ETP relève le solde entre les entrées et les sorties d'agents au cours d'un exercice.

Exemple : année N, 70 départs à la retraite, 100 arrivées de nouveaux agents ; le solde s'établira à + 30 ETP.

La comptabilisation en ETPT calcule les créations de postes au prorata de la quotité de travail des agents et de la période d'activité sur l'année. Dès lors, les recrutements d'agents à temps plein réalisés le 1<sup>er</sup> juillet compteront seulement pour 0,5 ETPT.

Exemple : année N, 70 départs à la retraite d'agents à temps plein le 1<sup>er</sup> juillet, 100 arrivées de nouveaux agents à temps plein le 1<sup>er</sup> juillet ; le résultat s'élèvera à + 15 ETPT (- 35 ETPT et + 50 ETPT).

Les deux méthodes de comptabilisation des emplois apparaissent complémentaires, l'une présente plus une approche en termes de flux (ETP), l'autre plus en termes de stock (ETPT). Néanmoins, il faut garder à l'esprit cette différence de comptabilisation pour évaluer les conséquences de recrutements et leur traduction concrète dans les données en ETP et ETPT.

#### **1. Le ministère de la défense, des créations d'emplois en ligne avec les prévisions**

L'exercice 2015 a totalement remis en cause le schéma d'emplois initialement prévu pour le ministère de la défense, *via* l'adoption du plan de lutte anti-terroriste (PLAT 1) le 21 janvier 2015, la révision de la loi de programmation militaire (LPM) en juillet 2015 <sup>(1)</sup> et le second plan de lutte anti-terroriste (PLAT 2) en novembre 2015.

Ces décisions successives ont eu pour effet d'annuler les suppressions d'emplois prévus au sein du ministère de la défense sur la période 2015-2018. Les effectifs de ce ministère seront à l'inverse en augmentation de 2 300 emplois sur cette période. *In fine*, l'écart de prévision de l'évolution des effectifs du ministère de la défense s'élève à 28 094 emplois sur quatre ans par rapport à la loi de finances initiale pour 2015.

---

(1) Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense, article 4.

**ÉVOLUTION DES PRÉVISIONS D'EFFECTIFS AU SEIN DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE**

<b>En ETP</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>Total</b>
LPM initiale	- 7 500	- 7 397	- 7 397	- 3 500	- 25 794
LPM actualisée	0	2 300	- 2 600	- 2 800	- 3 100
PLAT 2	0	2 300	0	0	+ 2 300
Écart total	<b>7 500</b>	<b>9 697</b>	<b>7 397</b>	<b>3 500</b>	<b>28 094</b>

Source : commission des finances, à partir du rapport de la Cour des comptes, Le budget de l'État en 2015 (données : direction du budget).

Cette inflexion de la gestion des effectifs du ministère de la défense a été observable dès l'exercice 2015, avec un schéma d'emploi réalisé de - 645 ETP, au lieu de - 7 500 ETP prévus en loi de finances initiale. En **2016**, le **schéma d'emplois** du ministère de la défense redevient positif et s'établit à **2 289 ETP**, soit un niveau de recrutement proche de celui attendu.

**2. Le ministère de l'intérieur, un niveau élevé de créations d'emplois en 2016**

En **2016**, le **ministère de l'intérieur** a bénéficié d'un niveau élevé de créations d'emplois, avec **4 803 nouveaux emplois en ETP**. Cela représente un résultat supérieur au niveau attendu en loi de finances initiale, fixé à 4 770 créations d'emplois.

Conformément au plan de lutte contre l'immigration clandestine et au pacte de sécurité, les créations d'emplois ont essentiellement concerné :

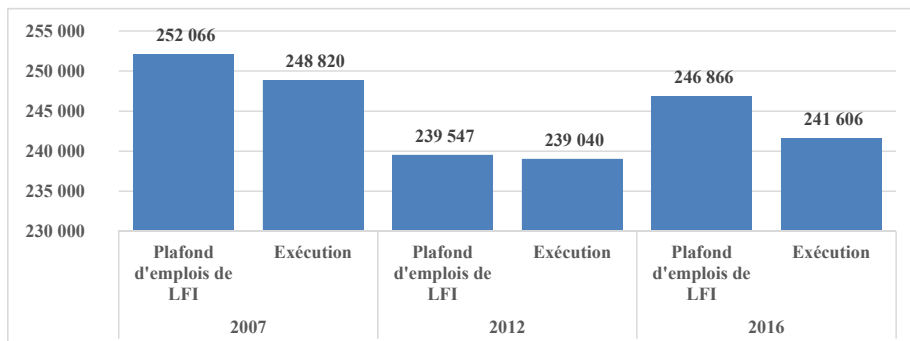
- la police nationale, avec 2 417 créations d'emplois en ETP ;
- et la gendarmerie nationale, avec 2 336 créations d'emplois en ETP.

Compte tenu des consommations d'emplois, les augmentations d'effectifs s'établissent à 2 566 ETPT au sein de la gendarmerie et de la police nationales par rapport à l'exécution 2012.



## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS AU SEIN DE LA POLICE ET DE LA GENDARMERIE NATIONALES

(en ETPT)



Source : rapports annuels de performances annexés aux projets de lois de règlement pour 2007, 2012 et 2016.

### 3. Le ministère de la justice, une accélération des créations d'emplois

En 2016, le schéma d'emplois de la mission *Justice* s'élève à 2 292 créations d'emplois en ETP, après 1 361 créations d'emplois au cours de l'exercice 2015.

Ces créations d'emplois s'inscrivent dans la mise en œuvre du PLAT, par exemple avec la création de 688 emplois au sein de l'administration pénitentiaire.

Compte tenu des consommations d'emplois, les créations d'emplois s'établissent à 4 298 ETPT pour la mission *Justice* par rapport à l'exécution 2012. Les créations d'emplois au sein du ministère de l'intérieur (mission *Sécurité*) et de la mission *Justice* dépassent les objectifs fixés au début de la précédente législature (5 000 créations de postes).

### 4. Le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche, premier bénéficiaire des créations d'emplois

En 2016, le ministère de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur et de la recherche bénéficie toujours du niveau le plus élevé de créations d'emplois, avec 7 803 nouveaux emplois en ETP, après 9 645 créations d'emplois en ETP en 2015.

Cette dynamique de recrutements est la concrétisation de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République de juillet 2013 <sup>(1)</sup>, qui a prévu la création de 54 000 nouveaux postes en faveur du ministère de l'éducation nationale sur la période 2012-2017.

À la fin 2016, les créations nettes d'emplois s'établissent à 39 795 au sein de l'éducation nationale pour les exercices 2012 à 2016. Sur les postes créés, 35 260 ont été effectivement pourvus.

#### CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En ETP	2012 (LFR 2)	2013	2014	2015	2016	2012-2016	2017
Schéma d'emplois prévisionnel	4 228	8 781	8 804	9 421	8 561	<b>39 795</b>	11 662
Schéma d'emplois exécuté	4 028	5 159	8 720	9 606	7 747	<b>35 260</b>	—

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2015, page 116 pour les années 2012 à 2015, rapport annuel de performances de la mission Enseignement scolaire annexé au présent projet de loi de règlement pour le schéma d'emplois exécuté en 2016 et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2017 pour l'année 2017.

À la fin de l'année 2017, les créations nettes d'emplois s'établiront à 51 457 ETP.

S'agissant de l'**enseignement agricole**, les **nouveaux emplois** effectivement pourvus s'élèvent à **662 ETP** pour les exercices **2012 à 2016**, soit une dynamique positive liée à l'objectif de 1 000 créations d'emplois sur la période 2012-2017.

Au sein de l'**enseignement supérieur**, 1 000 emplois supplémentaires ont été créés en 2015 au titre du schéma d'emplois, conformément à l'objectif de créations de 5 000 emplois sur la période 2013-2017. Le suivi de la création de ces emplois et de leur exécution apparaît de nouveau très difficile. Ces emplois sont transférés aux opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, *via* des crédits de personnel. Eu égard au principe d'autonomie, les établissements sont ensuite libres de décider de la création des emplois. Dès lors, les documents budgétaires ne communiquent pas d'information précise sur les postes effectivement créés et pourvus. Le ministère de tutelle a procédé à une enquête déclarative adressée aux établissements bénéficiaires sur ce sujet, portant sur la période 2013-2017. Il apparaît que 76 % des emplois notifiés aux établissements ont été mis au recrutement sur la période considérée.

---

(1) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

## 5. L'augmentation des effectifs en faveur de Pôle emploi

**Pôle emploi** a bénéficié d'une **augmentation de 4 228 emplois** en ETPT **par rapport au niveau constaté à la fin 2011**, sous réserve d'une modification de décompte <sup>(1)</sup>. Cela traduit l'augmentation d'emplois intervenue dès l'été 2012, conformément à l'engagement du précédent Gouvernement de créer 4 000 emplois en faveur de cet opérateur sur la période 2012-2017.

L'exercice 2016 a été marqué par la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi destiné à renforcer la mobilisation des actions de formation auprès des personnes en recherche d'emplois. Ainsi, Pôle emploi a accru ses effectifs à hauteur de 156 ETPT par rapport à l'exercice 2015.

---

(1) En effet, ce chiffre doit être pris avec précaution, compte tenu du changement de modalités de décompte des emplois des opérateurs intervenu en 2015. De 2011 à 2014, ce décompte était réalisé en ETP. Depuis 2015, il est réalisé en ETPT comme pour l'État. Ainsi, s'agissant de Pôle emploi, 45 418 ETP étaient rémunérés en 2011, contre 49 646 ETPT à la fin 2016. Par conséquent, la différence entre ces deux chiffres doit être interprétée plus comme un ordre de grandeur qu'une vérité scientifique.



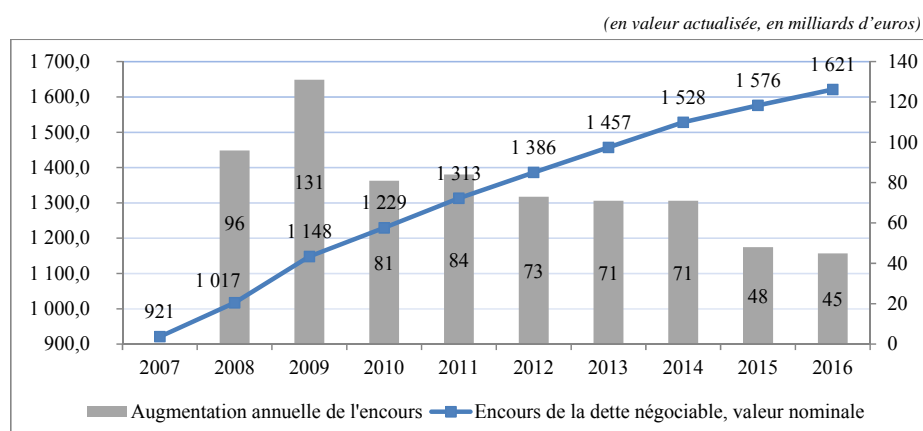
## FICHE 7 : LA DETTE DE L'ÉTAT

Fin 2016, l'encours de la dette négociable<sup>(1)</sup> de l'État s'élève à 1 621 milliards d'euros en valeur actualisée<sup>(2)</sup>, au lieu 1 576 milliards d'euros fin 2015, soit une augmentation de 45 milliards d'euros.

### I. LA POURSUITE DU RALENTISSEMENT DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

L'encours de la dette négociable de l'État poursuit sa progression en 2016, toutefois à un rythme ralenti par rapport aux exercices précédents. L'endettement moyen annuel de l'État s'élevait à 98 milliards d'euros de 2007 à 2011, il s'établit à 62 milliards d'euros de 2012 à 2016.

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



Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État pour 2010 pour les années 2007 à 2008 et pour 2016 pour les années 2009 à 2016.

La composition de la dette négociable de l'État évolue vers une augmentation de la part de titres à moyen et long terme (OAT et BTAN) et une

(1) La dette négociable de l'État désigne la dette contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor). Il existe une dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics...) sur le compte du Trésor et qui constitue aussi un moyen de financement de l'État.

(2) La valeur actualisée de l'encours de la dette correspond à la valeur nominale pour les titres à taux fixe et à la valeur nominale multipliée par le coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

diminution des titres à court terme (BTF) <sup>(1)</sup>. Cela traduit une politique de rachat active de titres à court terme (18,7 milliards d’euros en 2016) destinée à sécuriser la position de la France en réduisant l’exposition de l’État au risque de taux. Parallèlement, la hausse de la part des titres à moyen et long terme permet de bénéficier des conditions de financement exceptionnellement favorables sur un temps long.

### COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d’euros)

Type de dette	Fin 2015	Fin 2016	Évolution 2015/2016	Part des titres
Ensemble de la dette-valeur actualisée	1 576 372	1 620 597	3 %	100 %
<i>dont titres indexés</i>	<i>190 390</i>	<i>199 528</i>	<i>5 %</i>	<i>12 %</i>
Obligations assimilables du Trésor – OAT	1 321 229	1 451 172	10 %	90 %
Bons du Trésor à intérêts annuels – BTAN*	102 470	35 500	– 65 %	2 %
Bons du Trésor à taux fixe – BTF	152 673	133 925	– 12 %	8 %

\* L’évolution des BTAN n’est pas représentative, en raison de leur extinction programmée.

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l’État pour 2016.

À la fin de 2016, la dette négociable de l’État est composée à 92 % de titres à moyen et long terme et à 8 % de titres à court terme. Par ailleurs, 12 % de titres sont indexés sur l’indice des prix à la consommation en France ou en zone euro. Ces évolutions de la composition de la dette de l’État ont tendance à allonger sa durée de vie moyenne, qui s’établit à 7 ans et 195 jours à la fin 2016.

### A. L’AUGMENTATION DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L’ÉTAT EN 2016

Le **besoin de financement de l’État** s’élève à **194 milliards d’euros** en 2016, en hausse de 4,9 milliards d’euros par rapport à 2015, mais à un niveau inférieur de 4,3 milliards d’euros à celui prévu en loi de finances initiale.

---

(1) Les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont des valeurs assimilables du Trésor à moyen et long terme, de maturité de deux à cinquante ans. Les bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) correspondaient à des titres de moyen terme (de maturité initiale de deux à cinq ans), ils ne sont plus créés depuis 2013. Les titres équivalents sont désormais, comme les titres de long terme, dénommés OAT. Le dernier BTAN existant sera amorti le 25 juillet prochain. Les bons du Trésor à taux fixe (BTF) sont des titres assimilables du Trésor à court terme, de maturité initiale inférieure ou égale à un an (généralement 13, 26 et 52 semaines).

TABLEAU DE FINANCEMENT AU TITRE DES ANNÉES 2014 À 2016

(en milliards d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	2016 LFI	2016 LFR	Exécution 2016
<b>Besoins de financement</b>	<b>179,1</b>	<b>189,1</b>	<b>198,5</b>	<b>197,4</b>	<b>194,0</b>
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	103,8	116,4	125,0	124,9	124,9
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,2	0,1	–	–	–
Déficit à financer *	73,6	70,5	72,3	69,9	69,0
Autres besoins de financement	1,5	2,0	1,2	2,6	0,2
<b>Ressources de financement</b>	<b>179,1</b>	<b>189,1</b>	<b>198,5</b>	<b>197,4</b>	<b>194,0</b>
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	172,0	187,0	187,0	187,0	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	1,5	0,8	2,0	–	–
Variation des BTF	1,4	–22,6	–	–18,7	–18,7
Variation des dépôts des correspondants	–1,3	6,7	–	–	+1,5
Variations des disponibilités	–1,4	–5,2	+9,0	+9,2	+4,6
Autres ressources de trésorerie	5,7	22,4	0,5	19,9	19,7

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

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2016.

## B. LES COMPOSANTES DU BESOIN DE FINANCEMENT

Le **déficit à financer (69 milliards d'euros)** est inférieur à celui prévu en loi de finances initiale (72,3 milliards d'euros) et en recul de 1,5 milliard d'euros par rapport à 2015. Cela a contribué à réduire le besoin de financement de l'État pour 2016 par rapport au niveau anticipé.

À l'inverse, les **amortissements de titres à moyen et long terme** augmentent de nouveau de manière significative, ils s'élèvent à **124,9 milliards d'euros en 2016**, au lieu de 116,4 milliards d'euros en 2015 et 103,8 milliards d'euros en 2014. Cela représente une augmentation de 20 % du niveau d'amortissement au cours des trois derniers exercices.

Toutefois, l'Agence France Trésor (AFT) profite du contexte de taux d'intérêt historiquement bas pour mener une politique active de rachats de titres, qui permet de réduire le niveau des amortissements. Ainsi, en l'absence de rachats de titres à hauteur de 28,2 milliards d'euros au cours des deux exercices précédents, celui-ci se serait établi à 153 milliards d'euros en 2016.

## INCIDENCE DE LA POLITIQUE DE RACHATS DE TITRES SUR LES AMORTISSEMENTS

(en milliards d'euros)

Année d'échéance des titres	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Niveau de titres rachetés au cours des deux exercices précédents	11	20,8	23,8	22,4	18,4	37,6	28,2
Amortissements en exécution	87	95,5	99,2	112,8	104	116,4	124,9
Amortissements en l'absence de rachats	98	116,3	123	135,2	122,4	154	153

Source : Cour des comptes, rapports sur Le budget de l'État en 2015 pour les années 2010 à 2015 (données : AFT) et sur Le budget de l'État en 2016 pour l'année 2016.

Cette politique vise à favoriser le refinancement de la dette à des conditions de taux très favorables et à réduire le besoin de financement de l'État.

## C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT

### 1. Un niveau élevé d'émissions de titres à moyen et long terme

Les **émissions brutes** <sup>(1)</sup> **de titres à moyen et long terme** s'établissent à **214 milliards d'euros** en 2016, en recul de 6 milliards d'euros par rapport au niveau record atteint durant l'exercice 2015. Toutefois, ce niveau d'émissions reste élevé par rapport aux années antérieures. Cette situation résulte de deux éléments :

- un niveau croissant de l'encours de dette négociable de l'État ;
- une politique active de rachats de titres, en raison du contexte historique de taux bas (0,37 % en moyenne pour les émissions de moyen et long terme en 2016 et – 0,53 % pour les émissions de court terme).

### LES ÉMISSIONS DE TITRES À MOYEN ET LONG TERME

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Émissions brutes de titres à moyen et long terme	107,6	132	178,6	210,7	207,8	201,5	192	203,1	220	214
Rachats de titres	10,1	3,4	13,6	22,7	23,8	23,5	23	31,1	33	27
Émissions nettes de titres à moyen et long terme	97,6	128,5	164,9	187,6	183,4	177,9	169	172	187	187

NB : les arrondis peuvent entraîner un décalage pour certains résultats.

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

(1) Les émissions brutes représentent l'ensemble des émissions de titres d'une année considérée ; les émissions nettes correspondent à la différence entre les émissions brutes et les rachats de titres.



Les **émissions nettes des rachats de titres** s'élèvent à 187 milliards d'euros en 2016, soit un niveau stable par rapport à 2015, correspondant à 96 % des ressources de financement de l'État. Toutefois, cela représente un quasi-doublement du niveau des émissions nettes de titres à moyen et long terme par rapport à 2007.

## 2. Un niveau également important de primes à l'émission

Le **niveau des primes à l'émission** nettes des décotes reste élevé à **20,8 milliards d'euros** en 2016, néanmoins en légère baisse par rapport au niveau record de 22,7 milliards d'euros constaté en 2015.

### PRIMES À L'ÉMISSION NETTES DES DÉCOTES

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Primes à l'émission nettes*	- 2,3	4,4	8,2	2,5	9,2	6	7,4	22,7	20,8

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

Source : Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État en 2015 et en 2016.

Les primes à l'émission sont constatées lors de l'adjudication de titres, lorsque ces derniers proposent des taux supérieurs aux taux de marché.

#### Les primes et décotes à l'émission

Les émissions de titres donnent lieu à l'existence de primes ou décotes, lorsque le taux facial de l'obligation (taux de coupon) diffère du taux issu de l'adjudication.

Ainsi, les souscripteurs versent une prime si le taux facial est supérieur au taux d'adjudication, à l'inverse ils bénéficient d'une décote si le taux facial est inférieur au taux d'adjudication.

*Exemple : taux facial de l'obligation (3 %), taux issu de l'adjudication (1 %). Dans ce cas, l'émission du titre donnera lieu au versement d'une prime par les souscripteurs.*

Le niveau des primes et décotes est calculé selon les méthodes actuarielles, afin de garantir, sur la durée de vie du titre, un niveau identique entre les versements issus du taux d'adjudication et le taux facial.

Le niveau élevé des primes à l'émission résulte de deux effets :

– un **effet mécanique** : un contexte historique de taux bas suscite des taux d'adjudication très faibles voire négatifs pour les titres à court terme, qui génèrent nécessairement des primes à l'émission par rapport aux taux de coupon proposés (représentant **8,8 milliards d'euros** de primes en 2016) ;

– un **effet volontaire** : l'AFT poursuit un programme d'émissions de titres à partir de « souches anciennes », proposant des taux d'intérêt élevés plus élevés que les taux de marché (représentant **12 milliards d'euros** de primes en 2016).

Les émissions de titres à partir de « souches anciennes » (« *off-the-run* ») consistent à proposer aux investisseurs des obligations à des conditions identiques à celles d'obligations déjà émises. En pratique, ces titres présentent des taux d'intérêt faciaux sensiblement supérieurs aux taux de marché actuels, ce qui, du fait de ce différentiel, emporte d'importantes primes à l'émission. Selon l'AFT, cette politique, mise en place en 2008, est de nature à garantir la liquidité de la dette française, en diversifiant l'offre de titres et en répondant à la demande des investisseurs. En 2016, les émissions à partir de souches anciennes ont représenté 19 % des émissions de moyen et long terme au lieu de 33 % en 2015.

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

Année	Volume émis (en milliards d'euros)		Proportion des émissions de l'année	
	titres de référence (*)	titres anciens (*)	% titres de référence	% titres anciens
2008	88,3	30,8	74,1 %	25,9 %
2009	102,3	64,0	61,5 %	38,5 %
2010	127,8	62,5	67,2 %	32,8 %
2011	111,6	76,1	59,5 %	40,5 %
2012	124,2	60,2	67,3 %	32,7 %
2013	127,0	48,2	72,5 %	27,5 %
2014	137,2	48,1	74,0 %	26,0 %
2015	133,6	68,6	66,1 %	33,9 %
2016	157	37	81 %	19 %

(\*) hors titres indexés.

Source : AFT et Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, page 19 pour l'année 2016.

Cela représente la proportion la plus faible depuis la systématisation de cette pratique en 2008.

#### Le traitement comptable des primes à l'émission

Les primes à l'émission représentent une ressource de trésorerie pour l'État, au sens de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup>.

Au sens de la comptabilité générale et de la comptabilité nationale « maastrichtienne », les primes et décotes à l'émission sont amorties de façon étalée sur toute la durée de vie du titre, la charge financière correspond dès lors au taux d'intérêt issu de l'adjudication.

En revanche, la charge financière en comptabilité budgétaire correspond aux décaissements liés aux intérêts servis, conformément au taux de coupon.

Ainsi, la charge de la dette apparaît plus faible en 2016 au sens de la comptabilité maastrichtienne (34,4 milliards d'euros) qu'en comptabilité budgétaire (40,3 milliards d'euros).

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Le niveau élevé de primes à l'émission en 2016 a permis de diminuer l'encours de la dette de l'État à court terme en raison d'une politique de rachats des BTF, à hauteur de 18,7 milliards d'euros. Cette gestion active de la dette a pour objet de réduire l'exposition de la dette de l'État au risque de remontée des taux.

### L'effet transitoire des primes à l'émission sur la dette

Les primes à l'émission constituent des ressources de trésorerie, qui permettent de limiter le recours à l'endettement de l'année pour couvrir le besoin de financement de l'État. Dès lors, on constate une déconnexion temporaire entre le niveau de déficit et le niveau d'endettement.

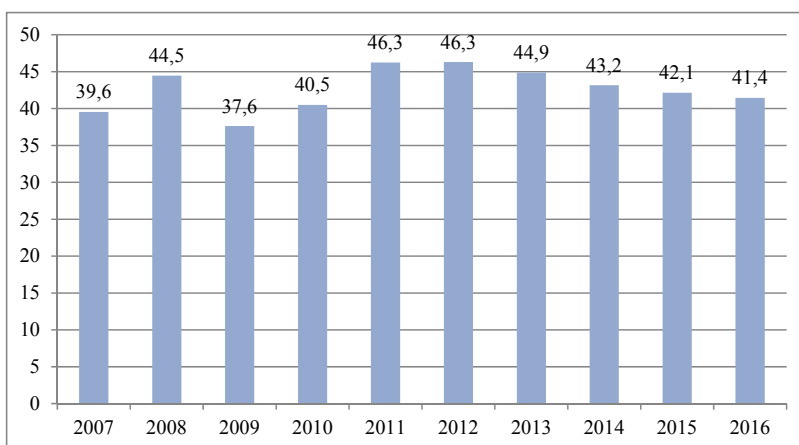
Cependant, les primes à l'émission ont pour contrepartie le versement d'intérêts plus élevés sur la durée de vie du titre, qui augmentent la charge budgétaire de la dette sur cette période. Ainsi, la dette retrouve progressivement le niveau qu'elle aurait atteint si l'AFT avait émis des titres au taux de marché, ne suscitant aucune prime à l'émission.

## II. LA DIMINUTION CONTINUE DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT DEPUIS 2012

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'établit à 41,4 milliards d'euros en 2016, en diminution de 700 millions d'euros par rapport à 2015 et en retrait de 3 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. La diminution de la charge de la dette de l'État est continue depuis 2012, où elle s'élevait à 46,3 milliards d'euros.

### ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

Cette évolution est contradictoire avec l'augmentation du stock de dette négociable de l'État en valeur actualisée, de 235 milliards d'euros sur la même période.

Cela résulte d'un contexte exceptionnellement favorable :

– des conditions de financement très avantageuses, en raison de la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE), avec des taux historiquement bas s'établissant en 2016 en moyenne à 0,37 % pour les émissions de moyen et long terme et – 0,53 % pour les émissions de court terme, se traduisant par un allègement de la charge de la dette de 1,1 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ;

– un taux d'inflation en France et en zone euro établi à 0,2 % en 2016, allégeant la charge des emprunts indexés à hauteur de 1,8 milliard d'euros par rapport aux anticipations de la loi de finances initiale.

Cette évolution atypique de la charge de la dette de l'État ne doit pas occulter les risques réels d'une remontée prochaine de cette dernière, en lien avec l'augmentation continue du volume de dette et la modification probable d'un environnement excessivement favorable.

Ainsi, l'AFT souligne à titre d'exemple qu'à raison d'un encours de titres indexés de l'ordre de 200 milliards d'euros, une augmentation du taux d'inflation de 0,1 % se traduit par une hausse de la charge d'indexation de 200 millions d'euros. Lors de la présentation du projet de loi de finances pour 2017, l'AFT a estimé qu'une remontée des taux d'intérêt de 1 % sur l'ensemble de la courbe des taux au-dessus des hypothèses augmenterait la charge de la dette en comptabilité nationale de 2,1 milliards d'euros la première année, 4,6 milliards d'euros la deuxième, 6,7 milliards d'euros la troisième et 15,8 milliards d'euros au bout de 10 ans. Cette remontée des taux est notamment liée à l'évolution de la politique monétaire accommodante menée par la BCE.

### **La politique monétaire accommodante de la BCE**

La politique monétaire accommodante de la BCE revêt deux instruments :

- la fixation de taux directeurs à un faible niveau ;
- la mise en place de programmes d'achat d'actifs.

Ainsi, le taux de refinancement de la BCE a été fortement abaissé, passant de 4,25 % en juillet 2008 à 0,0 % depuis le 16 mars 2016.

Depuis 2009, la BCE a mis en place plusieurs programmes d'achat d'actifs, notamment d'obligations sécurisées. Le 9 mars 2015, la BCE a étendu cette politique à l'achat, sur le marché secondaire, d'obligations souveraines, portant le programme à 60 milliards d'euros d'achats mensuels cumulés. Depuis le 10 mars 2016, ce programme a été porté à 80 milliards d'euros d'achats mensuels cumulés.

Le 8 décembre 2016, la BCE a annoncé réduire le volume du programme d'achat d'actifs à 60 milliards d'euros à compter d'avril 2017, tout en maintenant celui-ci au moins jusqu'à fin décembre 2017.



## **FICHE 8 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT**

Pour la onzième année consécutive, le projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État prévu à l'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le compte général de l'État comporte un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Il se rapproche en cela de la comptabilité d'une entreprise et ne s'en distingue qu'en raison des spécificités de l'action de l'État.

L'article 3 du présent projet de loi de règlement a pour objet d'approuver le compte de résultat de l'exercice 2016, d'affecter ce résultat comptable au bilan, d'arrêter ledit bilan, puis d'approuver l'annexe du compte général de l'État.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## **I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE SITUATION NETTE PATRIMONIALE NÉGATIVE POUR PLUS DE 1 200 MILLIARDS D'EUROS**

Comptablement, la situation nette de l'État est négative à hauteur de **1 202,9 milliards d'euros** au 31 décembre 2016 au lieu de 1 123,8 milliards d'euros au 31 décembre 2015. Elle s'est ainsi dégradée de 79,1 milliards d'euros, ce qui s'explique – pour la majeure partie – par le résultat patrimonial négatif (75,6 milliards d'euros), et pour le solde par des écarts de réévaluation.

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

La situation nette patrimoniale est égale à la différence entre l'actif de l'État, évalué à 978 milliards d'euros, et son passif évalué à 2 180,9 milliards d'euros au 31 décembre 2016.



## SITUATION NETTE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros, arrondis au dixième)

Actif (I)	978
Passif (II)	2 180,9
<b>Situation nette patrimoniale (III = I – II)</b>	<b>1 202,9</b>

Source : compte général de l'État.

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

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

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

Ce patrimoine, très varié, comprend principalement des participations et des infrastructures.

#### PRINCIPAUX ACTIFS DE L'ÉTAT AU 31 DÉCEMBRE 2016

Catégorie d'actifs	Valeur nette (en milliards d'euros, arrondis au dixième)
Participations et créances rattachées*	324,9
Concessions autoroutières	146,4
Infrastructures routières non concédées	125,0
Créances sur redevables	64,8
Bâtiments non spécifiques aux missions et activités de l'État (locaux banalisés)	49,4
Concessions hydrauliques	44,3
Matériel militaire*	37,8
Stocks*	30,1
Trésorerie	23,2
Créances clients et autres créances	21,0
Prêts et avances	19,0
Actifs des fonds sans personnalité juridique	15,1
Autres concessions (ferroviaires, aéroportuaires, etc.)	13,4
Spectre hertzien	9,7

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

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

**ACTIF DE L'ÉTAT**

<b>Catégorie d'actifs</b>	<b>Au 31 décembre 2016</b> <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>	<b>Au 31 décembre 2015</b> <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>
Immobilisations	830,2	814,7
Actif circulant	124,2	129,3
Trésorerie active	23,2	28,6
<b>Total</b>	<b>978,0</b>	<b>973,0</b>

**1. Des immobilisations, en hausse, qui constituent l'essentiel de l'actif**

Les immobilisations de l'État sont évaluées à la clôture de l'exercice à 830,2 milliards d'euros au lieu de 814,7 milliards l'an dernier. Cette hausse de près de 16 milliards d'euros s'explique principalement par un accroissement des participations, lié notamment à l'augmentation de la quote-part de la France dans le Fonds monétaire international (+ 9 milliards d'euros) et par la recapitalisation de l'Agence française de développement (2,4 milliards d'euros). Par ailleurs, de nombreuses agences de l'eau ont vu leur écart d'équivalence augmenter (2,3 milliards d'euros) à la suite d'un changement de méthode.

**2. Un actif circulant en légère baisse**

L'actif circulant hors trésorerie est évalué à 124,2 milliards d'euros au 31 décembre 2016, en baisse de 5,1 milliards d'euros.

Les créances sur les redevables constituent plus de la moitié de l'actif circulant (64,8 milliards d'euros). Il s'agit d'impôts ou d'amendes dus en 2015 mais qui n'avaient pas encore fait l'objet d'un paiement au 31 décembre.

Les stocks représentent environ un quart de l'actif circulant (30,1 milliards d'euros).

**3. Une trésorerie disponible qui diminue**

La trésorerie disponible au 31 décembre 2016 s'élève à 23,2 milliards d'euros au lieu de 28,6 milliards d'euros au 31 décembre 2015. Elle retrouve un niveau comparable à celui des exercices 2014 et 2013.

## B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 200 MILLIARDS D'EUROS

### PASSIF DE L'ÉTAT

Catégorie de passifs	Au 31 décembre 2016 <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>	Au 31 décembre 2015 <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>
Dettes financières	1 646,8	1 601,6
Dettes non financières	224,9	202,5
Provisions pour risques et charges	142,8	135,9
Trésorerie passive	102,3	100,8
Autres	64,1	56,0
<b>Total</b>	<b>2 180,9</b>	<b>2 096,8</b>

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

Le passif de l'État se caractérise par l'importance des dettes financières (1 646,8 milliards d'euros au 31 décembre 2016 en hausse de 45,1 milliards d'euros). Ceci illustre l'importance, sur longue période, du besoin de financement de l'État.

La progression de la dette financière est toutefois inférieure au besoin de financement de l'exercice en raison du montant très élevé des primes nettes à l'émission (20,8 milliards d'euros).

La proportion de la dette à moyen et long terme (maturité de deux à cinquante ans) tend à augmenter tandis que les dettes à court terme (maturité inférieure à un an) diminuent. De ce fait, la durée de vie moyenne de l'ensemble de la dette négociable de l'État est en augmentation et s'établit désormais à 7 ans et 145 jours au lieu de 7 ans et 47 jours au 31 décembre 2015 et de 6 ans et 363 jours au 31 décembre 2014.

### LES DETTES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

*(en milliards d'euros, arrondis au dixième)*

Catégorie de dettes financières	31 décembre 2016	31 décembre 2015	Variation 2016/2015
Titres négociables à moyen et long terme*	1 504,3	1 442,1	+ 62,2
Titres négociables à court terme*	134,1	152,8	- 18,7
Autres emprunts	8,3	6,7	+ 1,6
<b>Total</b>	<b>1 646,8</b>	<b>1 601,6</b>	<b>+ 45,1</b>

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

Source : note 11 du rapport de présentation 2016 annexé au présent projet de loi de règlement.

Le rapport de présentation du compte général de l'État mentionne que trente-six adjudications de titres à long et moyen terme ont été réalisées sur l'exercice 2016 et que leur taux moyen a encore diminué pour atteindre un nouveau plus bas historique à 0,37 % contre 0,63 % en 2015.

Les taux à court terme sont négatifs pour le deuxième exercice consécutif et ont encore baissé. Ils sont ressortis à -0,53 % en moyenne en 2016, au lieu de -0,19 % en 2015.

## **2. Des dettes non financières en hausse qui progressent**

Les dettes non financières, hors trésorerie, sont de 224,9 milliards d'euros au 31 décembre 2016 au lieu de 202,5 milliards d'euros au 31 décembre 2015, soit une hausse de 22,4 milliards d'euros. La montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et la prise en charge par l'État du financement des charges de service public de l'énergie ont entraîné une hausse des produits à recevoir et des charges à payer.

## **3. Des provisions pour risques et charges également en hausse**

Les provisions pour risques et charges progressent de près de 7 milliards d'euros pour s'établir à 142,9 milliards d'euros. Cette augmentation s'explique principalement par une hausse des provisions pour litiges liés à l'impôt (+ 3 milliards d'euros) et des provisions pour remise en état d'installations nucléaires du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (+ 1,6 milliard d'euros).

## **4. Une trésorerie passive substantielle**

La trésorerie passive correspond aux dépôts des correspondants du Trésor et assimilés. Elle est de 102,3 milliards d'euros au 31 décembre 2016, en hausse de 1,6 milliard d'euros.

## **II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 75,6 MILLIARDS D'EUROS**

Le résultat patrimonial 2016 s'établit à -75,6 milliards d'euros, en amélioration de 7,5 milliards d'euros par rapport à 2015, exercice qui avait été marqué par une importante dépréciation de 11,4 milliards d'euros sur la valorisation des entités de la SNCF. Cette opération n'ayant pas été renouvelée en 2016, les charges du cycle financier de l'État baissent de 9,4 milliards d'euros.

## FORMATION DU RÉSULTAT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2015	Exercice 2016	Variation
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	254,1	255,4	+ 1,3
	Produits (b)	64,9	67,2	+ 2,3
	<b>Charges nettes (I = a-b)</b>	<b>189,2</b>	<b>188,2</b>	<b>- 1,0</b>
Cycle d'intervention	Charges (c)	178,4	191,6	+ 13,1
	Produits (d)	41,1	36,2	- 4,9
	<b>Charges nettes (II = c-d)</b>	<b>137,3</b>	<b>155,4</b>	<b>+ 18,0</b>
Cycle Financier	Charges (e)	59,9	50,5	- 9,4
	Produits (f)	21,4	26,4	+ 5,0
	<b>Charges nettes (III = e-f)</b>	<b>38,6</b>	<b>24,1</b>	<b>- 14,5</b>
<b>Total des charges nettes (A = I + II + III)</b>		<b>365,1</b>	<b>367,7</b>	<b>+ 2,7</b>
Produits fiscaux nets (g)		304,6	291,7	+ 12,9
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités (h)		7,8	8,7	- 0,9
Ressources propres du budget de l'Union européenne (i)		- 20,4	- 18,5	- 1,9
<b>Produits régaliens nets (B = g+ h + i)</b>		<b>282,0</b>	<b>292,1</b>	<b>+ 10,1</b>
<b>Résultat (B-A)</b>		<b>- 83,0</b>	<b>- 75,6</b>	<b>- 7,5</b>

Source : rapport de présentation 2016 annexé au présent projet de loi de règlement.

### A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT

Le cycle de fonctionnement a connu peu de variations en 2016.

Il comprend essentiellement les charges de personnel (139,7 milliards d'euros), lesquelles constituent le premier poste du compte de résultat de l'État. Elles progressent de 2,1 milliards d'euros par rapport à 2015.

### B. LE CYCLE D'INTERVENTION

Le cycle d'intervention a donné lieu à une augmentation des charges nettes de 18 milliards d'euros, essentiellement en raison d'un élargissement du périmètre des activités de l'État. En effet, en 2016, celui-ci a repris l'allocation de logement familial en lieu et place de la branche famille de la sécurité sociale (+ 4,8 milliards d'euros). Cette reprise a eu lieu à titre de compensations des allègements de cotisations décidées dans le cadre du pacte de responsabilité.

L'État a également repris à sa charge des dispositifs sociaux et des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables qui étaient auparavant comptabilisés dans les ODAC. Enfin, le remplacement de la prime pour l'emploi par une prime d'activité a accru les charges de 2,5 milliards d'euros.

### C. LE CYCLE FINANCIER

Le cycle financier comprend essentiellement le paiement des intérêts (41,6 milliards), lesquels sont en légère baisse par rapport à 2015 (– 0,4 milliard d’euros).

Le solde entre les dotations et les reprises relatives aux amortissements, aux provisions et aux dépréciations s’améliorent de 10,3 milliards d’euros, l’exercice 2015 ayant été marqué par une importante dépréciation sur la valorisation des entités de la SNCF (11,4 milliards d’euros).

### D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

Les produits régaliens nets sont la somme des produits fiscaux nets et des amendes et pénalités, sous déduction des ressources propres du budget de l’Union européenne.

#### LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

(en milliards d’euros, arrondis au dixième)

Catégorie de produits	31 décembre 2016	31 décembre 2015	Variation 2016/2015
Produits fiscaux nets	304,6	291,7	+ 12,9
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	7,8	8,7	– 0,9
Ressources propres du budget de l’Union européenne	– 20,4	– 18,5	– 1,9
Total	292,1	281,9	+ 10,1

### III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

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

Ils s’élèvent à environ 4 000 milliards d’euros. Les engagements hors bilan relatifs aux retraites en représentent plus de la moitié et sont en hausse d’environ 300 milliards d’euros en raison d’une variation est du taux d’actualisation retenu (– 0,49% en 2016 au lieu de 0,18 % en 2015).

Les garanties dues au titre des livrets d’épargne réglementés correspondent au montant des dépôts.

Les engagements découlant de la mission de régulateur économique et social sont en nette hausse en raison principalement de la hausse des engagements au titre des régimes sociaux et de retraite pour 75,5 milliards d’euros, liée au changement du taux d’actualisation.

## LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste	Exercice 2016	Exercice 2015
Engagements de retraites	2 352	2 036
Livrets d'épargne réglementés	406	403
Mission de régulateur économique et social	571	475
Dette garantie par l'État	195	185
Quote-part au capital du mécanisme européen de stabilité	126	126

Source : rapport de présentation 2016 annexé au présent projet de loi de règlement.

À noter que le montant des déficits reportables représente 441 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés soit une moindre imposition potentielle de 67 milliards d'euros. Ces montants sont inscrits au hors-bilan car il ne s'agit pas d'une dette certaine : il est en effet loisible au législateur de réduire voire de supprimer les possibilités de report des déficits fiscaux acquis au cours des années précédentes.

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

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* » et qu'« *ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

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

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

En 2016, les comptes de l'État sont certifiés régulier et sincère, sous quatre réserves substantielles au lieu de cinq réserves substantielles en 2015<sup>(1)</sup>. Le Rapporteur général salue la mobilisation et le travail de l'administration qui ont permis d'atteindre ce résultat.

(1) <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/Certification-des-comptes-de-l-Etat-pour-l-exercice-2016>.

Les réserves substantielles de la Cour des comptes portent sur :

- les limites générales dans l'étendue des vérifications ;
- les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles ;
- les anomalies relatives aux immobilisations financières ;
- les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

La Cour des comptes a, en outre, levé trente-trois parties de réserves au sein des réserves substantielles. Par exemple, contrairement à l'an passé, la Cour a constaté qu'une provision pour charges de 2 milliards avait bien été comptabilisée au titre de l'engagement pris par l'État envers le fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risques.

Toutefois, si toutes les demandes de la Cour des comptes avaient été prises en compte, la situation nette de l'État aurait été dégradée de **5,5 milliards d'euros** par rapport à la situation nette présentée dans les comptes arrêtés pour 2016.

#### ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSERVES DEPUIS 2006

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Nombre de réserves	13	12		9		7			5		4

Source : Cour des comptes.



## DISCUSSION GÉNÉRALE

*Lors de sa réunion du mercredi 12 juillet 2017, la commission des finances procède à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 (n° 5).*

**M. le président Éric Woerth.** La commission, après une matinée dense, est appelée cet après-midi à se pencher sur deux sujets sur lesquels je remercie et félicite notre rapporteur général d'avoir travaillé aussi vite. Nous commencerons par le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 et nous nous pencherons ensuite sur le rapport d'information préalable au débat d'orientation des finances publiques.

**M. Joël Giraud, rapporteur général.** Nous allons examiner en commission le premier texte financier de notre législature. Et celui-ci porte sur le dernier exercice de la précédente législature puisqu'il s'agit du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes 2016.

Avant d'examiner les articles qui le composent et l'unique amendement dont il fait l'objet, je ferai une brève présentation pour rappeler les enjeux que soulève ce texte et les principaux chiffres qu'il est bon, me semble-t-il, d'avoir en tête.

Vous avez raison, monsieur le président, de souhaiter que le Parlement porte davantage attention aux lois de règlement : le temps que l'on y consacre est généralement inversement proportionnel à la quantité d'informations disponibles à examiner...

Outre le projet de loi, plusieurs dizaines d'annexes nous sont fournies par le Gouvernement, conformément aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : cinquante rapports annuels de performances portant sur les missions du budget général, les comptes d'affectation spéciale et les comptes de concours financiers ; sept annexes développant l'examen des crédits et présentant l'exécution des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires ; le compte général de l'État, d'un volume de 290 pages, accompagné de son rapport de présentation, ainsi que le rapport sur le contrôle interne de gestion...

À cela, il faut ajouter les documents produits par la Cour des comptes : son rapport sur l'exécution du budget bien sûr, mais aussi les soixante-quatre notes d'analyse de l'exécution budgétaire, les fameuses NEB.

Tout ceci représente plusieurs milliers de pages ; il est essentiel que, dans le cadre des activités de contrôle du Parlement, les rapporteurs spéciaux et la

commission, dans son ensemble, se saisissent pleinement de ces informations précieuses pour améliorer l'efficacité des politiques publiques.

La loi de règlement comprend sept articles qui seront mis aux voix les uns après les autres.

Il s'agit d'abord d'un article liminaire qui porte sur le déficit public, c'est-à-dire le solde en comptabilité nationale de l'ensemble des administrations publiques, lesquelles incluent l'État mais aussi les administrations de la sécurité sociale et des collectivités locales.

Viennent ensuite six autres articles qui portent sur le seul budget de l'État en comptabilité budgétaire, budget qui constitue l'objet essentiel de la loi de règlement. Celle-ci est à l'État ce que le compte administratif est aux collectivités territoriales.

L'article liminaire fait état d'un déficit public de 3,4 % du PIB pour 2016. C'est un taux encore élevé, mais deux fois moindre qu'en 2009, année qui a suivi les débuts de la crise financière. La baisse du déficit se poursuit mais à un rythme qui ralentit ces dernières années.

Le déficit structurel se situe actuellement à 1,6 % ou 1,7 % selon les hypothèses retenues par la France sous la précédente législature. La Commission européenne l'estime quant à elle à 2,5 %. L'objet de cette loi de règlement n'est pas de revenir sur les hypothèses précédemment fixées ; celles-ci seront rediscutées dans le cadre de la prochaine loi de programmation des finances publiques qui sera examinée à la rentrée. J'émettrai donc un avis défavorable sur tous les amendements qui viseraient à réécrire l'article liminaire.

L'État porte l'essentiel du déficit public. Son déficit budgétaire est de 69,1 milliards d'euros. Ce résultat a pu être atteint grâce au solde exceptionnellement élevé des comptes spéciaux, qui se situe à 6,8 milliards d'euros.

Une loi de règlement est l'occasion de répondre à deux questions : premièrement, la situation s'améliore-t-elle d'exécution en exécution ? Deuxièmement, les objectifs fixés par le législateur dans la loi de finances initiale, voire dans la loi de finances rectificative, ont-ils été atteints ?

On peut répondre de façon positive à ces deux questions puisque le déficit budgétaire est en baisse et qu'il est moins élevé que ce qui avait été prévu en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative.

Depuis 2012, le déficit budgétaire de l'État a été réduit de 18 milliards d'euros. Il l'aurait été de 30 milliards d'euros sans les compensations supplémentaires versées à la sécurité sociale : l'État a dû prendre à sa charge 12 milliards supplémentaires d'allègements de cotisations sociales décidés en 2014 dans le cadre de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité.

Pour 2016, les recettes nettes du budget général ont été de 300,3 milliards d'euros, dont 284,1 milliards d'euros de recettes fiscales nettes. Elles sont inférieures de 3,1 milliards, soit environ 1 %, à ce qui avait été prévu en loi de finances initiale. Les dépenses nettes du budget général ont été de 376,2 milliards d'euros, soit 310,7 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes à l'Union européenne, de 19 milliards d'euros, et aux collectivités territoriales, de 46,5 milliards d'euros.

Les dépenses ont été tenues, puisqu'elles sont inférieures d'un milliard d'euros à la prévision. Mais ce résultat a été en grande partie atteint grâce aux moindres dépenses réalisées sur la charge de la dette – 3 milliards d'euros – et les prélèvements sur recettes – 2 milliards d'euros –, ainsi qu'à une augmentation des reports de crédits – 928 millions d'euros.

Les normes de dépenses de l'État ont également été respectées pour les mêmes raisons, avec une sous-exécution de 400 millions d'euros sur le périmètre de la norme en valeur et une sous-exécution de 3,6 milliards d'euros sur le périmètre plus large de la norme en volume. Cela représente une baisse de 0,93 % par rapport à ce qui avait été voté en loi de finances initiale, soit une différence très faible, à un moment où l'on discute de modifications de crédits en cours de gestion.

Hors prélèvements sur recettes, et en intégrant les fonds de concours, les dépenses se sont élevées à 314,4 milliards d'euros. Elles sont composées à près de 40 % de dépenses de personnel et à près de 27 % de dépenses d'intervention.

Les recettes sont inférieures aux prévisions, surtout en raison de l'impôt sur les sociétés (IS). Le bénéfice fiscal de l'année 2015, qui sert d'assiette pour l'IS payé en 2016 pour la majorité des entreprises, avait été surestimé par le précédent gouvernement.

Cette mauvaise nouvelle explique que l'évolution spontanée des impôts a été plus faible que prévu : 5,2 milliards d'euros au lieu de 8,7 milliards d'euros, soit 3,5 milliards d'euros de moins. Le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) et la suppression de la contribution exceptionnelle sur l'IS et d'autres revenus ont également coûté plus cher que prévu : 1,6 milliard d'euros de plus, pour être exact.

Nous avons eu, en revanche, de bonnes nouvelles s'agissant du solde des comptes spéciaux puisque celui-ci est supérieur à ce qu'avait prévu la loi de finances initiale : avec une différence de 5,4 milliards d'euros, il atteint un niveau record de 6,8 milliards d'euros. Toutefois, ce solde ne sera pas récurrent, comme l'a souligné la Cour des comptes. Il comprend notamment 1,7 milliard d'euros de ventes de participations dans des sociétés d'aéroport et 2,4 milliards d'euros de remboursements versés à l'État par l'Agence française de développement (AFD), remboursements qui ont pour contrepartie une recapitalisation du même montant payé par le budget général de l'État.

La dette de l'État quant à elle poursuit sa progression en 2016, à un rythme toutefois ralenti par rapport aux exercices antérieurs. L'encours de la dette a augmenté de 45 milliards d'euros, soit un niveau faible par rapport au niveau d'endettement annuel moyen : 98 milliards d'euros de 2007 à 2011 et 62 milliards d'euros de 2012 à 2016.

Enfin, l'exercice 2016 est marqué par une rupture de tendance forte, avec une augmentation des effectifs de l'État par rapport à 2015, alors qu'ils avaient continuellement diminué depuis 2007.

Pour terminer, je rappelle l'existence de la comptabilité générale de l'État qui offre une présentation différente de celle que nous venons d'examiner. Elle est établie selon le principe des droits constatés comme pour une entreprise : elle est encore perfectible puisqu'elle fait l'objet de quatre réserves substantielles de la Cour des comptes, mais la situation s'est améliorée puisqu'en 2006, lorsqu'elle a été créée, les réserves étaient au nombre de treize.

Cette comptabilité générale est commentée dans mon rapport écrit qui sera publié en fin de semaine. Elle offre aussi beaucoup d'informations intéressantes sur la situation patrimoniale de l'État. Elle nous apprend, par exemple, que la situation nette de l'État est négative à hauteur de 1 200 milliards d'euros. Cela donne parfois le tournis...

Je termine sur ce constat pour rappeler l'impérieuse nécessité de réussir le rétablissement des comptes publics sous ce quinquennat.

En attendant, je vous invite à adopter le présent projet de loi de règlement sans modification. Ce n'est, après tout, qu'une « loi des comptes » : on peut changer l'avenir, difficilement le passé.

**M. le président Éric Woerth.** L'exercice 2016 n'a pas été aussi performant qu'il aurait pu l'être, c'est le moins que l'on puisse dire. Si l'on observe une légère diminution du déficit de l'État, on recense des éléments exceptionnels de toute nature : une augmentation du nombre de fonctionnaires, un déficit public nominal de 3,4 %... Autant de tendances que la Cour des comptes avait déjà critiquées.

**Mme Christine Pires Beaune.** Ce matin, M. le ministre de l'économie et des finances a exprimé le souhait que davantage de temps soit consacré à la loi de règlement, quitte à en réserver moins au projet de loi de finances. J'estime que c'est une très bonne idée.

Avez-vous déjà réfléchi à la question, monsieur le président, monsieur le rapporteur général ? Si oui, avez-vous des propositions à formuler ?

**M. le président Éric Woerth.** Je souscris pour ma part à cette orientation, mais je reste prudent : cela fait longtemps que de telles idées sont mises en avant

mais elles n'ont jamais été concrétisées. Au début d'une législature, beaucoup de bonnes intentions sont exprimées mais elles sont rarement suivies d'effets.

Il faudrait revenir sur les modalités de la discussion budgétaire, trop longue et confuse dans sa seconde partie.

Nous sommes en train de réfléchir à un toilettage, tout comme le Gouvernement. Nous examinons notamment le rôle des rapporteurs spéciaux, leur capacité à agir durant les séances publiques. Il y a beaucoup de choses à revoir, notamment des doublons qui apportent de la confusion au lieu de la clarification attendue. Inversement, le projet de loi de règlement est examiné à la va-vite, généralement en une matinée ou un après-midi, alors que l'exécution budgétaire constitue un élément très important pour préparer l'avenir.

Je suis en parfait accord avec le principe posé par le ministre ; je souhaite simplement que les changements soient effectifs. Dans cette perspective, nous formulerons des propositions.

**M. le rapporteur général.** Le bureau de la commission des finances s'est déjà penché sur ce sujet. Notre objectif est que chacun de ses membres apporte sa pierre à l'édifice de manière que nous puissions examiner des propositions plus concrètes lors d'une prochaine réunion. Sur la réforme de la seconde partie de la discussion budgétaire, les services de la commission ont déjà commencé à travailler. Ceux qui ont vécu les affres de l'examen des crédits budgétaires savent à quelles redondances il donne lieu. Des gains de temps nous permettraient de nous concentrer davantage sur ce « compte administratif » et d'en tirer les meilleurs enseignements possibles.

**M. le président Éric Woerth.** Je précise que le bureau se réunira à nouveau avant la fin de la session extraordinaire.

**M. Gilles Carrez.** Dans le prolongement de ce que vient de dire Christine Pires Beaune, je veux relever un élément extrêmement important dans l'exécution, c'est le décret d'avance qui nous a été présenté ce matin. Même si nous ne disposons que d'une semaine pour donner un avis, je pense qu'il faudrait recevoir au plus vite des responsables de programmes et de missions concernés, en particulier dans les secteurs qui font l'objet de très importantes annulations des crédits. Comme l'a souligné à juste titre ce matin Valérie Rabault, notre ancienne rapporteure générale, les annulations ne portent pas uniquement sur des crédits mis en réserve, loin s'en faut. Il y a un effet d'accumulation qui peut se révéler très préoccupant.

Il serait bon de programmer des auditions portant sur la mission *Défense*, la mission *Travail et emploi*, éventuellement sur le logement. Nous n'avons pas eu de réponses ce matin, mais le 1,2 milliard qui vient en plus des 3 milliards dans les décrets semble renvoyer à des mesures réglementaires qui consistent soit à fermer le robinet pour les contrats aidés, soit à revoir à la baisse, je ne sais trop comment, les montants des aides personnalisées au logement (APL). Or nous savons par

expérience que lorsqu'on touche aux APL en cours d'année, cela fait du bruit sur le terrain... Nous sommes là au cœur des problèmes d'exécution budgétaire qui relèvent des lois de règlement.

Seconde observation : nous devons regarder de près, au vu de l'exécution du budget 2016, ce qu'il en est des recettes fiscales, notamment de l'impôt sur les sociétés. Je suis très inquiet de leur évolution spontanée. J'ai l'impression qu'elles connaissent une sorte d'essoufflement : on ne retrouve pas les « taux d'élasticité » au moment des retours de croissance. Si j'ai bien compris les ministres ce matin, ils espèrent que la croissance revenue apportera des dizaines de milliards de recettes fiscales ; or ce n'est pas du tout cette évolution que l'on a observée en 2016. J'invite le rapporteur général à y regarder d'un peu plus près.

**M. le président Éric Woerth.** La commission a invité mardi prochain 18 juillet, à douze heures quinze, le chef d'état-major des armées, le général Pierre de Villiers, le directeur général de la gendarmerie nationale et le directeur général de la police nationale, sachant que les délais sont très courts.

**M. le rapporteur général.** Autrement dit, nous sommes déjà en train d'y travailler, même si ce n'est pas facile de trouver des créneaux dans un délai aussi contraint.

**Mme Amélie de Montchalin.** Si les auditions ont bien lieu, il serait bon d'insister sur les quatre réserves substantielles émises par la Cour des comptes : les limites générales dans l'étendue des vérifications ; les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles ; les anomalies relatives aux immobilisations financières ; les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens. Il faut comprendre comment, dans le prochain cycle budgétaire, nous pourrions exercer collectivement une vigilance sur ces points, au-delà des rapports spéciaux.

**Mme Émilie Cariou.** Pour des raisons de délais, nous n'avons pu déposer un amendement en commission. Nous le ferons en séance publique pour demander au Gouvernement un document de politique transversale sur les moyens alloués à la lutte contre l'évasion fiscale. Beaucoup de services de l'État y travaillent – le ministère des finances, le ministère de la justice, le ministère des affaires étrangères ; il serait bon qu'ils puissent suivre davantage une stratégie commune et avoir une vision plus claire des moyens alloués à cette lutte, susceptible de rapporter beaucoup de recettes fiscales.

**M. François Cornut-Gentille.** J'enfonce le clou pour dire toute l'importance qu'il faut accorder à la loi de règlement. Je me réjouis du consensus de plus en plus large qui s'exprime à ce sujet, notamment dans la nouvelle majorité. C'est une bonne chose.

Rappelons toutefois que ce consensus remonte à un certain temps et que cela n'avance pas pour autant... Il est trop tard pour changer les choses pour la

présente loi de règlement mais j'aimerais que nous enclenchions dès à présent une mécanique qui rende le processus irréversible.

Au-delà des membres du bureau, il serait bon d'associer d'autres parlementaires ayant réfléchi à cette question, notamment les rapporteurs spéciaux. Un des enjeux renvoie à la période de l'année où la loi de règlement doit être examinée. Si son examen intervient tôt, alors il faut que la Cour des comptes travaille plus tôt afin que nous puissions élaborer nos conclusions. Une possibilité intéressante, bien qu'elle puisse dérouter quelque peu, serait de faire précéder la discussion de la loi de finances initiale par un examen approfondi de la loi de règlement.

Si majorité et opposition élaboraient un dispositif suffisamment costaud, ancré dans un large consensus, ce serait une marque forte de changements dans les pratiques de notre assemblée et de la commission des finances.

**M. le président Éric Woerth.** Absolument.

**M. le rapporteur général.** Je partage cet objectif. Rappelons tout de même que les rapporteurs spéciaux ont le pouvoir de contrôler l'exécution du budget tout au long de l'année, et pas seulement de façon ponctuelle à l'occasion de leur rapport budgétaire. Certains exercent cette faculté, d'autres pas. Lui redonner de la vigueur permettrait d'aboutir à une loi de règlement plus pertinente.

**M. le président Éric Woerth.** C'est juste. Au demeurant, plus les contrôles seront étalés dans l'année, mieux ce sera. Le phénomène de concentration est infernal.

**M. Charles de Courson.** Je préviens les jeunes collègues que nous n'avons jamais réussi à changer cela en vingt-cinq ans : on s'est toujours « planté »... Il faut peut-être réessayer sous une autre forme. L'une des idées des membres du bureau était de prendre deux ou trois missions qui posent des problèmes particuliers et de demander aux rapporteurs spéciaux de nous dire ce qu'ils pensent de leur exécution.

Pour en revenir au présent projet de loi de règlement, je trouve que le rapporteur général n'est pas allé assez loin dans son analyse. Il suggère, mais modestement, que la dépense n'a pas été contenue contrairement aux apparences. Pourquoi ? Comme il l'a fait remarquer, nous gagnons 3 milliards d'euros sur les intérêts de la dette et 1,2 milliard d'euros sur le prélèvement sur recettes européen – la tendance va s'inverser dès l'année prochaine et ce mouvement se renforcera après le Brexit. Si on retire ces 4,2 milliards d'euros, c'est-à-dire si on raisonne à structures constantes, on remarque que la croissance du budget de l'État se poursuit à un rythme encore élevé.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** On a même dégradé la situation...

**M. Charles de Courson.** En commentant la page 13 du document, M. le rapporteur général se réjouit du freinage de la croissance de la dette. Il n'en est rien, mes chers collègues ! Entre 2015 et 2016, l'encours de la seule dette de l'État est passé de 1 576 milliards d'euros à 1 621 milliards d'euros, ce qui correspond à une hausse de 45 milliards d'euros. Comme vous avez tous du bon sens, vous vous demandez comment la dette peut n'augmenter que de 45 milliards d'euros alors que le déficit est de 70 milliards d'euros. En fait, c'est très simple : on a fait de la prime d'émission à tour de bras, en émettant à des taux pouvant atteindre 5 % alors que les taux à dix ou quinze ans allaient de 1 % à 1,25 %. En conséquence, le prix de remboursement n'est plus de 100 mais de 75 ou 80. On peut d'ailleurs aller à 10 % ou 15 % tant qu'on y est, et on va même faire baisser la dette ! Ce n'est absolument pas le cas.

Lors des débats parlementaires de la législature précédente, M. Eckert, alors secrétaire d'État au budget, avait donné des chiffres : les primes d'émission ont porté sur quelque 20 milliards d'euros en 2015 et en 2016, des montants inédits, incomparablement plus élevés que les 2 ou 3 milliards d'euros par an qui se pratiquaient classiquement. En ajoutant ces 40 milliards d'euros, on s'aperçoit que l'on n'a pas du tout freiné la dette... En fait, sur les cinq années de la dernière législature, on frise les 90 milliards d'euros – disons 80 ou 85 milliards d'euros pour tenir compte de quelques remboursements ! Vous voyez qu'il n'y a pas de freinage de la dette.

Pour avoir discuté longuement avec notre rapporteur général, je sais qu'il est très sensible à ces questions. On nous dit que cette pratique a toujours existé. Certes, mais pas à hauteur de 20 milliards par an ! Grosso modo, nous émettons entre 180 milliards et 190 milliards d'euros par an et nous remboursons à peu près 110 milliards. C'est énorme ! L'Agence France Trésor (AFT), que nous avons interrogée, nous répond qu'il y a une demande du marché... Ce n'est pas une réponse ! On peut parfaitement faire des emprunts classiques sans jouer à ce petit jeu des primes d'émission. Bien sûr qu'il existe une demande de marché et que nous pourrions encore augmenter les taux d'intérêt à 7 % ou 8 %, sachant que nous en avons trouvé à 5 % et 5,5 %.

Cette pratique s'apparente à de la dissimulation pure et simple du niveau de la dette de l'État. Les montants ont atteint environ 80 milliards d'euros en cinq ans et la tendance s'accroît au fil des ans, ce qui explique l'apparent ralentissement de la courbe. Il faudrait auditionner de nouveau les membres de l'AFT et les cuisiner un peu sur cette affaire. Dissimuler l'importance des charges financières n'est pas dans l'intérêt de l'État. On le paiera dans les années à venir par des charges financières plus élevées. L'opération est neutre d'un point de vue économique. Si je puis me permettre de vous faire une modeste suggestion, monsieur le rapporteur général, il faudrait modifier votre rapport sur ce point : ce freinage est un faux freinage !

**M. le rapporteur général.** Nonobstant ma totale sensibilité au sujet, je vous signale que le rapport écrit détaillera ces données de manière plus précise que



vous ne le dites. Vous y trouverez les réponses à vos questions. Pour remettre les choses en perspective, rappelons qu'en 2011 nous en étions à 41 % de réémissions de titres anciens et que nous sommes passés à 19 % en 2016 : on peut considérer que c'est déjà un progrès. Cela étant, je retiens votre idée d'auditionner les responsables de l'AFT, ce qui serait de bon aloi pour avoir un nouveau regard sur la loi de règlement.

**M. le président Éric Woerth.** Monsieur de Courson, vous avez interrogé le ministre sur les primes d'émission, en faisant la même démonstration. Il a répondu que, comme nous allons bientôt entrer dans une période de hausse des taux, les primes d'émission seraient moins intéressantes.

**M. Charles de Courson.** Certes ! Si les taux remontent à 5 %, nous n'émettrons pas à 10 %, ce serait trop voyant. Mais quand les taux sont à 1 %, voire négatifs, c'est tentant.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Monsieur le rapporteur général, chaque page de votre document fait apparaître des sujets d'inquiétude. Parlons des collectivités territoriales. Pour analyser le déficit de 69,1 milliards d'euros, nous devons intégrer les éléments exceptionnels. Or nous n'allons pas retrouver chaque année les 4,1 milliards d'euros de baisse des prélèvements sur recettes des collectivités territoriales : qu'il s'agisse des communes, des départements ou ses régions, elles sont à bout de souffle et nous ne pouvons pas continuer à les presser. Nous n'allons pas non plus avoir tous les ans une charge de la dette de l'État en baisse de 1,7 milliard d'euros, comme l'a rappelé Charles de Courson. Ces éléments exceptionnels auraient dû contribuer à faire baisser le déficit réalisé de l'État.

Deux pages de votre document m'inquiètent particulièrement : l'endettement et l'évolution des effectifs de l'État.

Vous ne pouvez pas écrire, monsieur le rapporteur général, que « *l'endettement de l'État se poursuit, à un rythme ralenti* ». Ce ralentissement est artificiel. Quand on fait 69,1 milliards d'euros de déficit, il faut bien emprunter de l'argent. En 2012, 2013 et 2014, nous constatons une certaine constance dans le recours à l'emprunt. L'artifice utilisé en 2015 et 2016 a été dénoncé : le montant des rachats de primes d'émission a atteint 23 milliards d'euros en 2015 et 21 milliards d'euros en 2016. C'est colossal. À un moment donné, il faudra le prendre en compte dans la réalité.

Autre sujet d'inquiétude : l'évolution des effectifs de l'État. L'effet du non-remplacement d'un fonctionnaire partant à la retraite sur deux – une mesure prise quand vous étiez ministre, monsieur Woerth – se lit d'une manière flagrante dans le graphique. Or les effectifs sont repartis à la hausse. Vous le savez comme moi, il faudra prendre en compte les salaires mais surtout le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, tous les éléments incontournables de l'ensemble de la fonction publique de l'État. Vos projections n'en tiennent pas compte.

Tous ces facteurs, y compris la réduction de notre contribution à l'Union européenne, auraient dû nous conduire à un déficit inférieur. Le projet de loi de règlement donne un éclairage sur une situation passée sur laquelle on ne va pas revenir. Si on le complétait par les décrets qui nous ont été présentés ce matin, on prendrait la mesure de la réelle difficulté : certains facteurs favorables ne vont pas se représenter et la tendance risque même de s'inverser.

**M. le rapporteur général.** Vous venez de conclure, madame la députée, avec la phrase que j'allais utiliser : nous examinons les comptes de 2016, qui sont figés, et non un document de prospective. Notre idée est précisément de faire en sorte que la loi de règlement soit mieux intégrée à des éléments de prospective. Je prends acte de vos remarques mais je maintiens mes propos qui se rapportent à la situation figée de 2016. La « réforme » envisagée tend bien à permettre une mise en perspective des comptes de l'année passée grâce aux éléments de la loi de finances de l'année en cours. Le document conservera un caractère figé puisqu'il s'agit d'un compte administratif, mais il sera plus utile. En tout cas, j'ai pris bonne note de vos remarques.

**Mme Valérie Rabault.** J'ai une question sur le tableau concernant la répartition des dépenses nettes du budget général de l'État. Tous les titres augmentent dans des proportions très limitées, sauf les dépenses d'intervention qui ont augmenté de 10 milliards d'euros entre 2015 et 2016. À quoi correspondent ces dépenses d'intervention ? Qu'est-ce qui justifie cette augmentation ?

**M. le rapporteur général.** Cela correspond à la prime d'activité pour un montant de 2,5 milliards d'euros, à la création du CAS *Transition énergétique* pour un montant de 5,5 milliards d'euros, et pour le reste à des mesures de périmètre.

**Mme Valérie Rabault.** Pour le CAS *Transition énergétique*, j'avais le chiffre de 4,8 milliards d'euros en tête, et, par définition, on le retrouve du côté recettes. En dehors des dépenses liées aux CAS, quel est le montant net de l'augmentation des dépenses d'intervention ?

**M. le rapporteur général.** Il y a aussi les allocations logement, pour un montant de 4,5 milliards d'euros qui ont été reprises par l'État à titre de compensations à la sécurité sociale des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité.

**Mme Valérie Rabault.** Désolée, mais je ne comprends pas.

**M. le rapporteur général.** Dans le rapport, vous verrez qu'à périmètres constants, la variation est de 500 millions d'euros. La hausse que vous constatez est simplement liée au fait que les périmètres ont bougé.

**M. Charles de Courson.** Il faudrait une présentation à périmètres constants pour 2015 et 2016 afin de montrer la dynamique des charges qui ont été

transférées au budget général. Il faudrait les deux références parce que nous n'aboutissons pas tout à fait aux mêmes conclusions.

**M. le président Éric Woerth.** Êtes-vous satisfaite de ces explications, madame Rabault ?

**Mme Valérie Rabault.** Je suis désolée, monsieur le président, mais je ne comprends pas ce que sont ces charges transférées au budget général.

**M. le président Éric Woerth.** Si vous privez la sécurité sociale d'une recette, l'État est tenu de compenser cette perte.

**M. le rapporteur général.** C'est la compensation du pacte de responsabilité et de solidarité, qui entraîne des pertes de recettes pour la sécurité sociale.

**Mme Valérie Rabault.** Je ne comprends plus rien... Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est à 20 milliards d'euros et le pacte de responsabilité et de solidarité à 20 milliards d'euros. Et là, on a 10 milliards d'euros d'augmentation de dépenses d'intervention. En plus, le pacte de responsabilité a été mis en œuvre au 1<sup>er</sup> janvier 2015.

**M. Gilles Carrez.** La compensation se faisait en général par transfert de recettes inscrites au budget de l'État – notamment de morceaux de TVA – vers le budget de la sécurité sociale. Dans ce cas, exceptionnellement, ce ne sont pas des recettes, mais des dépenses – les 4 à 5 milliards d'euros d'allocations logement payées par les caisses d'allocations familiales – qui ont été transférées au budget de l'État. C'est ce qui explique la forte augmentation des dépenses d'intervention.

**Mme Valérie Rabault.** Ce sont donc les allocations logement.

**M. le rapporteur général.** C'est cela.

**M. le président Éric Woerth.** On ne peut pas contester cette compensation ; c'est un simple problème de périmètre. Au fond, cela revient à la même chose : cela fait un peu plus de recettes et un peu plus de dépenses.

**M. Jean-Noël Barrot.** Au risque de répéter ce qui a été dit, j'approuve l'idée d'inviter dès septembre les responsables de programmes et de missions à discuter avec les rapporteurs spéciaux des écarts par rapport aux prévisions.

S'agissant des recettes, on remarque que l'exécution est remarquablement proche de la prévision pour tous les impôts, sauf pour l'impôt sur les sociétés (IS), dont l'écart est de quasiment 10 %, soit de 3 milliards d'euros. Pourquoi arrive-t-on à prédire si précisément les recettes de TVA et si mal les recettes d'IS ? Que peut-on faire pour améliorer ce point ?

**M. le rapporteur général.** Le bénéfice fiscal de 2015 a tout simplement été non conforme aux prévisions. Je ne peux rien dire de plus sinon qu'il faudrait

avoir des instruments de mesure plus précis pour éviter les erreurs. Ce n'est pas évident. En loi de finances rectificative, la correction avait déjà été effectuée, comme vous pouvez le constater sur le même tableau.

**M. Jean-Noël Barrot.** Le modèle sous-jacent utilisé pour prédire les recettes d'IS semble moins robuste que celui qui est utilisé pour les recettes de la TVA ou des impôts sur le revenu (IR). Il serait intéressant de savoir pourquoi il l'est moins.

**M. le rapporteur général.** L'assiette de l'IS fluctue plus que celle de la TVA

**M. le président Éric Woerth.** La volatilité de l'IS est infiniment plus importante.

**Mme Émilie Cariou.** En effet. Les recettes de TVA sont calculées sur le chiffre d'affaires généré tous les mois alors que l'IS dépend du régime des groupes et de la manière dont ils se restructurent. Il serait intéressant de voir si les pertes d'IS proviennent des grands groupes ou des petites entreprises. Est-ce qu'elles sont essentiellement liées au régime des groupes ou à des mesures fiscales ? Au cours de ces années, je ne vois pas quelles mesures fiscales auraient pu bouleverser profondément l'IS. Celles qui l'avaient bouleversé étaient entrées en vigueur bien avant. Il faut faire une analyse un peu microéconomique des grands groupes pour voir comment ils sont structurés.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** N'est-ce pas en 2016 qu'a été adopté le nouvel acompte d'IS ?

**M. Charles de Courson.** Nous avons pris une petite mesure d'anticipation de recettes pour 2017 par rapport à celles de 2016...

**M. le rapporteur général.** L'augmentation du cinquième acompte.

**M. le président Éric Woerth.** Mesure classique...

**M. Charles de Courson.** Et elle a été accentuée en 2017.

**M. le rapporteur général.** Pour l'heure, madame Cariou, nous ne savons pas si les pertes d'IS proviennent d'une catégorie particulière d'entreprises. Il serait effectivement intéressant d'avoir un instrument d'analyse.

**Mme Véronique Louwagie.** Les comptes de 2016 sont finalement médiocres compte tenu du contexte favorable. Il faudrait comparer la situation de la France à celle de nos voisins. Avec l'Espagne, la France est le seul pays à afficher un déficit excessif.

Nous devrions aussi nous interroger sur la baisse de 10 % de l'IS, d'autant que nous constatons des variations importantes depuis plusieurs années. Il serait intéressant de connaître l'évolution des bases selon les catégories d'entreprises.

En ce qui concerne la charge de la dette, je voudrais réagir sur un propos tenu cette semaine par un membre du Gouvernement. Il n'est pas opportun, selon lui, de brandir le risque d'une augmentation des taux comme un chiffon rouge. Le tableau sur l'endettement de l'État a pourtant de quoi nous alerter : entre 2012 et 2016, la charge des intérêts a baissé de 28 milliards d'euros et nous n'avons pas su en profiter pour diminuer nos dépenses. Nous devons être vigilants et ce tableau doit nous inquiéter.

**M. Mohamed Laqhila.** Si les comptes reflètent une nette amélioration, il ne faut pas oublier les quatre réserves substantielles soulevées et évaluées à 5,5 milliards d'euros par la Cour des comptes. Si on tenait compte de ces réserves, le déficit ne serait pas de 75,6 milliards d'euros mais de 81,1 milliards d'euros. Quelle attitude adopte-t-on par rapport à ces réserves ?

**M. le rapporteur général.** Le chiffre donné correspond à une comptabilité générale, différente de la comptabilité budgétaire qui est la seule à prendre en compte ici. Un expert-comptable comme vous connaît bien la différence entre la comptabilité générale, d'ordre privé, et la comptabilité budgétaire, celle de l'État.

**M. Jean-Paul Mattei.** La perte de recettes de l'IS ne serait-elle pas due au fait que certaines entreprises auraient beaucoup investi et bénéficié d'amortissements dérogatoires ? Dans ce cas, elle serait un bon signe.

Le solde des comptes spéciaux apparaît comme le seul rayon de soleil dans ces documents. Qu'y a-t-il dans ces comptes spéciaux ? Puisque le rapporteur général a l'air de considérer que l'embellie sera éphémère, j'aimerais avec plus d'explications sur ce poste.

**M. le rapporteur général.** Il s'agit principalement de l'Agence française de développement (AFD), à hauteur de 2,4 milliards d'euros, des participations financières de l'État, à hauteur de 1,3 milliard d'euros, et du compte d'avance aux collectivités territoriales, à hauteur de 1,381 milliard d'euros.

**M. le président Éric Woerth.** Pour l'AFD, ne s'agit-il pas d'une recapitalisation ? C'est une dépense du budget général et une recette du CAS. Il faut considérer l'ensemble de l'opération.

**M. le rapporteur général.** Tout à fait.

**M. Mohamed Laqhila.** S'agissant de l'impôt sur les sociétés, il y avait un dispositif de soutien à l'investissement productif, sous forme d'amortissement.

**M. le rapporteur général.** Le « suramortissement Macron », puisque c'est ainsi qu'on l'appelle, n'a pesé que pour 0,5 milliard d'euros. Il ne constitue donc pas l'explication du phénomène d'écart à la prévision initiale.

Je retiens cependant que nous devons examiner de plus près les évolutions d'impôt sur les sociétés, tant sur son montant que sur sa ventilation entre les entreprises. Peut-être cela nous conduira-t-il à nous intéresser de plus près à l'optimisation fiscale.

**M. le président Éric Woerth.** Je ne pense pas. L'optimisation fiscale se traduit en fait assez peu dans les comptes, du moins pour le moment.

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Si elle pouvait se traduire, chaque année, par une baisse exactement équivalente de l'impôt sur les sociétés, ce serait idéal pour qui voudrait l'estimer... Mais ce n'est pas vraiment le cas. Rappelons d'ailleurs qu'elle est légale et encadrée : nous ne parlons pas de fraude fiscale.

J'ai eu l'occasion, avec Éric Woerth, de me pencher de près sur la question. Si c'était aussi simple, cela se saurait... Les schémas sont complexes. Qui plus est, à trop s'appesantir sur ce genre de sujets, on fait souvent fuir les sièges sociaux à l'étranger... Il y a un équilibre à trouver entre notre volonté de les conserver et l'encadrement de l'optimisation fiscale.

**M. le rapporteur général.** Tant qu'il ne s'agit pas d'optimisation fiscale agressive, tout va bien !

**Mme Amélie de Montchalin.** En luttant contre elle dans le projet de loi de finances, notre groupe veut soutenir les efforts menés au niveau international, les initiatives de l'OCDE et du G20, du groupement contre l'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices (base erosion and profit shifting, BEPS), ainsi que les initiatives de la Commission européenne. Beaucoup d'efforts sont faits pour harmoniser l'assiette.

Un document transversal serait utile pour disposer d'une image des moyens alloués par l'État à ces initiatives. Mais la plus grande partie de l'effort est faite en dehors de la France. Nous aspirons seulement à une vision claire des moyens alloués à la lutte, désormais historique, sur le plan international pour l'harmonisation des assiettes fiscales et la lutte contre la fraude ou les politiques d'optimisation fiscale parfois abusives ou agressives.

**M. le président Éric Woerth.** La France a en effet été leader dans ce domaine et l'OCDE s'est saisie de la question sur son initiative.

**M. Charles de Courson.** J'aurais deux questions à poser au rapporteur général.

Premièrement, quelle est l'incidence du CICE sur l'impôt sur les sociétés ?

Deuxièmement, s'agissant des effectifs de l'État, je constate que l'on a fait baisser le nombre des emplois publics effectifs, tandis que près de 31 843 emplois restent ouverts et non pourvus. Où sont ces 31 843 emplois ? Car, même en cessant de créer des emplois, ces emplois déjà ouverts demeurent.

**M. le rapporteur général.** Vous trouverez dans mon rapport un tableau retraçant le rendement net de l'impôt sur les sociétés depuis 2013, avant et après le CICE. Les recettes brutes s'élèvent à 41,7 milliards d'euros, le coût budgétaire du CICE se chiffrant à 11,7 milliards d'euros en restitutions et imputations, soit à peu près le même montant que l'année précédente. En 2016, l'impôt sur les sociétés aura donc rapporté 30 milliards d'euros, après imputation du CICE, contre 33,5 milliards d'euros en 2015 et 35,3 milliards d'euros en 2014.

Quant à votre seconde question, le tableau concerne le stock des emplois publics. Mais le flux des entrées et des sorties sera analysé dans le rapport que je publierai. Vous y retrouverez l'intégralité de l'analyse.

\*

\* \*





## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*

### **Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2016**

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques <sup>(1)</sup>. Ainsi, est présenté un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2016, les soldes prévus par la loi de finances pour 2016 (LFI 2016) <sup>(2)</sup> et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019) <sup>(3)</sup>, ainsi que l'écart aux soldes prévus par la LPFP 2014-2019.

Pour la première fois cette année, les écarts par rapport à la LFI et à la LPFP sont présentés selon deux séries d'hypothèses. Les écarts par rapport à la LFI 2016 sont présentés selon l'hypothèse de croissance potentielle de la LFI 2016. Les écarts par rapport à la LPFP 2014-2019 sont présentés selon l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP 2014-2019.

L'arrondi au dixième des différentes valeurs retenues explique certains écarts du tableau.

**TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ARTICLE LIMINAIRE**

(en points de PIB)

Solde	Exécution 2016		LFI 2016 (1)		LPFP 2014-2019 (2)	
	(1)	(2)	Prévision	écart	Prévision	écart
Solde structurel	- 1,6	- 1,7	- 1,2	- 0,4	- 1,8	0,0
Solde conjoncturel	- 1,7	- 1,6	- 1,9	0,2	- 1,7	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,1	0,0
Solde effectif	- 3,4	- 3,4	- 3,3	- 0,1	- 3,6	0,2

(1) Hypothèse de croissance potentielle de la LFI 2016.

(2) Hypothèse de croissance potentielle de la LPFP.

Source : présent projet de loi de règlement.

Dans son avis n° HCFP-2017-2 du 12 juin 2017 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016, le Haut Conseil des finances publiques a indiqué que le calcul du déficit structurel

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

(3) Loi n° 2014-1653 du 30 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

était conforme à l'article 8 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Cf. fiche n° 1, page 13).

\*  
\* \*

*La commission adopte l'article liminaire sans modification.*

\*  
\* \*

#### *Article 1<sup>er</sup>*

### **Résultats du budget de l'année 2016**

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>(1)</sup>, le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2016, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2016, hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI), à – 69,1 milliards d'euros.

Le **II** arrête, dans un tableau, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de l'année 2016.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Cf. fiche n° 1, page 13).

\*  
\* \*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

\*  
\* \*

#### *Article 2*

### **Tableau de financement de l'année 2016**

Conformément au paragraphe II de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2016. Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 194,1 milliards d'euros.

#### RESSOURCES ET CHARGES DE TRÉSORERIE DE L'ANNÉE 2016

(en milliards d'euros)

Besoin et ressources de financement de l'État	Exécution 2016
<b>Besoin de financement</b>	<b>194,1</b>
<i>Amortissement de la dette à moyen et long terme</i>	124,9
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	0,4
<i>Amortissement des autres dettes</i>	–
<i>Déficit budgétaire</i>	69,1
<i>Autres besoins de trésorerie</i>	0,1
<b>Ressources de financement</b>	<b>194,1</b>
<i>Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats</i>	187,0
<i>Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement</i>	–
<i>Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme</i>	– 18,7
<i>Variation des dépôts des correspondants</i>	1,6
<i>Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État</i>	4,6
<i>Autres ressources de trésorerie</i>	19,7

Source : article 2 du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

Cet article présente les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'État et non son équilibre comptable, défini en comptabilité générale et budgétaire de l'État.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Cf. fiche n° 7, page 117).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 2 sans modification.*

\*

\* \*

#### Article 3

#### Résultat de l'exercice 2016

#### 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 paragraphe 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 » et « elle affecte au bilan le résultat

*comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le **I** du présent article approuve le compte de résultat de l'exercice relatif à l'année 2016, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de – 75,6 milliards d'euros, et mentionne dans un tableau les charges et produits de l'État.

Le **II** affecte au bilan ce résultat à la ligne « *report des exercices antérieurs* ».

Le **III** approuve le bilan après affectation du résultat comptable. La situation nette du bilan de l'État s'établit ainsi à – 1 203 milliards d'euros au 31 décembre 2016.

Le **IV** approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du compte général de l'État.

Par ailleurs, l'article 47–2 de la Constitution, issu de sa révision du 23 juillet 2008, prévoit que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Sur ce fondement, la Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Elle a certifié que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2016, arrêté le 12 mai 2017, est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous quatre réserves substantielles.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Cf. fiche n° 8, page 127).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 3 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 4*

### **Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article « ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés ».

À ce titre, le présent article ouvre des crédits complémentaires à hauteur de 451,9 millions d'euros en AE et en CP, essentiellement au titre du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux* et au titre du programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* pour 17 109,68 euros.

Il annule des crédits non consommés et non reportés à hauteur de 5,42 milliards d'euros en AE et 2,31 milliards d'euros en CP, dont 1,89 milliard d'euros au titre du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

Ainsi, le présent article prévoit un niveau d'annulations nettes de 4,97 milliards d'euros en AE et 1,86 milliard d'euros en CP.

L'annexe *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général* au présent projet de loi de règlement a pour objet de détailler la situation définitive des ouvertures en AE et en CP, les dépenses constatées sur le budget général et les modifications demandées en loi de règlement.

Les données contenues dans cet article sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Cf. fiche n° 3, page 55).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 4 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 5*

### **Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement**

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des AE et des CP consommés sur les budgets annexes.

En vertu du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article procède à l'annulation d'autorisations d'engagement non engagées et non reportées sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* à hauteur de 9,95 millions d'euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative* à hauteur de 34,95 millions d’euros.

En crédits de paiement, le présent article procède à l’ouverture de crédits complémentaires, au titre de l’augmentation du fonds de roulement, sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* à hauteur de 34,33 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative* à hauteur de 25,08 millions d’euros.

Parallèlement, il annule les crédits de paiement non consommés et non reportés sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* à hauteur de 10,87 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative* à hauteur de 15,52 millions d’euros.

Ces informations sont complétées par l’annexe *Comptes des recettes et des dépenses des budgets annexes* au présent projet de loi de règlement.

\*

\* \*

*La commission adopte l’article 5 sans modification.*

\*

\* \*

#### *Article 6*

### **Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes**

Le **I** du présent article arrête dans un tableau le montant des autorisations d’engagement consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2016, par mission et programme, et modifie les autorisations d’engagement.

Le **II** arrête dans un tableau les résultats des comptes spéciaux, au 31 décembre 2016, par mission et programme et modifie les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés.

Le **III** arrête, dans un tableau, à la date du 31 décembre 2016, les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2017.

Le **IV** reporte les soldes arrêtés au **III** à la gestion 2017 à l’exception :

– d’un solde débiteur global de 376 293 170,54 euros concernant les comptes de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (369 801 570,54 euros) et *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* (6 491 600 euros) ;

– et d’un solde créditeur global de 2 954 900 635,82 euros concernant les comptes d’opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques* (2 954 020 328,19 euros) et *Pertes et bénéfices de change* (880 307,63 euros).

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (Cf. fiche n° 5, page 93).

\*

\* \*

*La commission adopte l’article 6 sans modification.*

\*

\* \*

*Après l’article 6*

*Elle examine ensuite l’amendement CF2 de M. Charles de Courson.*

**M. Charles de Courson.** Nous avons eu un débat ce matin sur l’article 32 de la loi organique relative aux lois de finances, lequel dispose que les lois de finances doivent être présentées de façon sincère. M. Michel Sapin nous a soutenu en substance que ce n’était pas le travail de la Cour des comptes d’évaluer cette sincérité, mais celui du Conseil constitutionnel. Or celui-ci a rejeté un recours sur l’insincérité du document budgétaire. Pourtant, il s’est bel et bien révélé, a posteriori, insincère.

Actuellement, le Haut Conseil des finances publiques ne se prononce que sur les hypothèses macroéconomiques et les perspectives de recettes correspondantes, non sur les dépenses. Avec mon collègue Gilles Carrez, nous jugeons que la Cour des comptes pourrait également se prononcer sur les dotations budgétaires. Telle est l’idée de notre amendement.

**M. le rapporteur général.** Je comprends parfaitement l’intention, puisqu’il s’agit de garantir la parfaite information du Parlement lors de la discussion du projet de loi de finances. Mais il pose quelques problèmes. La loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques détaille les compétences du Haut Conseil des finances publiques, de sorte qu’il paraît difficile de les modifier par la voie d’une loi ordinaire et provisoire. Au reste, le Haut Conseil a adopté une vision extensive de ses compétences, à tel point qu’il a analysé de manière spontanée les risques pesant sur les dépenses. On ne saurait le lui reprocher. Autrement dit, il nous incite déjà à une analyse des dépenses.

Enfin, nous avons entendu le Gouvernement, représenté par ses deux ministres. Ils nous ont dit vouloir engager une réflexion plus générale sur la procédure et la gouvernance budgétaires. Il serait de bon ton de traiter la question du suivi des prévisions de dépenses dans ce cadre. Je vous suggère de retirer cet amendement ; faute de quoi, j'émettrai un avis défavorable.

**M. Gilles Carrez.** Je ne suis pas convaincu par l'argument de la loi organique : nous avons pris la précaution de ne demander un avis au Haut Conseil que pour la seule année 2018. Il ne s'agirait donc pas d'une extension pérenne des compétences du Haut Conseil.

Mais je voudrais insister sur un point : il est rarissime de voir un rapporteur spécial dénoncer ce qu'il estime une sous-budgétisation d'une mission. Or, avant de saisir un organisme tel que le Haut Conseil, c'est à nous, parlementaires, que revient ce travail ; c'est le travail des futurs rapporteurs spéciaux de mettre en garde le Gouvernement sur de possible sous-budgétisations.

Sur le plan positif, grâce à la mission du Haut Conseil, le Gouvernement a déjà été obligé d'être plus sérieux sur les prévisions de recettes. Un réel progrès a été réalisé en ce domaine au cours de la précédente législature. Le problème rencontré sur le budget de 2017 ne porte que très peu sur les recettes ; en revanche, il y a un vrai problème de sous-budgétisation. C'est tout l'intérêt de cet amendement et nous souhaiterions vivement en débattre en séance avec le Gouvernement.

**M. Charles de Courson.** En tant que rapporteur spécial de la mission *Agriculture*, j'ai déjà été amené à dénoncer une sous-budgétisation. Mais un rapporteur spécial ne peut pas déposer d'amendement, puisqu'il est interdit d'augmenter les crédits d'une mission. Il ne peut donc que signaler la difficulté et tout au plus proposer une ventilation nouvelle.

**M. le président Éric Woerth.** Ces remarques relatives à la sous-budgétisation trouveraient, sans doute, une résonance plus forte qu'il y a quelques années.

**M. Charles de Courson.** Sur le fond, la quasi-totalité des membres de cette commission ne sont pas tenus par le passé. Certes, on peut attendre Godot, la grande réforme, *etc.* ; mais Gilles Carrez a parfaitement répondu sur l'argument de la loi organique. Le rapporteur général nous indique que le Haut Conseil commence déjà à évaluer les dépenses. Certes, il le fait, mais à dose homéopathique et sans base législative claire. Avec notre amendement, il en aurait une.

Disons-le : le système actuel de la réserve de précaution est mauvais – M. Darmanin et même M. Eckert l'ont reconnu. On parlait de 12 milliards l'année derrière, mais elle avait déjà été « mangée » à hauteur de 7 milliards au moment du vote de la loi de finances... Le Gouvernement s'est déjà engagé à mieux



l'évaluer et à la réduire. Il serait certainement content d'une initiative comme la nôtre.

**M. Stanislas Guerini.** Personne ne contestera l'intérêt de disposer d'un avis qualifié sur les prévisions de dépenses, comme c'est déjà le cas sur la partie recettes. Mais il me semble difficile cet amendement sans avoir interrogé le Haut Conseil sur ses capacités à le mettre en œuvre.

**M. Saïd Ahamada.** Ce qui s'est produit cette année ne doit pas se reproduire. Je suis assez d'accord avec le rapporteur général : il faut prendre le temps nécessaire. Le Haut Conseil des finances publiques est une option, mais il y en a d'autres : la Cour des comptes, ou même les parlementaires pourraient aussi se saisir de la question des dépenses.

On peut émettre des avis, certes. Mais, dans une collectivité territoriale, les manquements budgétaires peuvent conduire à la mise sous tutelle. Dans le secteur privé, ils entraînent constatation d'une faute du gérant. Mais qu'en est-il si le budget de l'État est manifestement insincère ? Le risque politique est une chose, mais si l'on pouvait aller plus loin...

**M. François Pupponi.** J'approuve cet amendement. On ne peut pas rester sans rien faire après une annonce aussi grave et solennelle du Premier président de la Cour des comptes. Nous ne pouvons pas ne pas réagir. Après avoir constaté cette année quelque chose de grave, la commission des finances doit marquer qu'elle ne veut pas que cela se reproduise.

Enfin, cher collègue Stanislas Guerini, nous n'avons pas à nous demander, lorsque nous votons la loi, si celui qui doit l'appliquer l'appliquera... C'est à nous de décider de ce que l'on doit faire. Ou alors, si nous commençons par nous poser la question, je connais d'avance la réponse !

**Mme Véronique Louwagie.** Nous sommes tous d'accord pour dire que nous ne voulons pas que la situation observée cette année se reproduise. Nous avons tous été choqués, comme l'ont marqué les mots employés. Qui plus est, cela affaiblit la France au sein de l'Europe ; c'est également un élément à prendre en compte.

Nous souhaitons tous développer le pouvoir de contrôle du Parlement. Nous passons trop de temps à légiférer et pas assez à contrôler l'action du Gouvernement. Nous devons donner à l'Assemblée nationale les moyens et les outils pour remplir cette mission. Il nous faut plus de transparence. Cet amendement nous en offre le moyen et garantira de surcroît davantage de transparence.

Enfin, notre collègue Stanislas Guerini semble nourrir des doutes sur les compétences du Haut Conseil de finances publiques en matière d'estimation des dépenses...

**Mme Amélie de Montchalin.** Non sur ses compétences, mais sur ses capacités.

**Mme Véronique Louwagie.** Je voudrais quant à moi le rassurer.

**M. Charles de Courson.** Notre collègue Stanislas Guerini s'est en effet interrogé sur les capacités du Haut Conseil. Est-il en mesure d'évaluer les sous-budgétisations ? La réponse est oui : cet organe est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, qui dispose de l'expertise des rapporteurs de la Cour et de leurs notes de consolidation. Ils sont parfaitement aptes à donner au Haut Conseil les informations lui permettant d'émettre un avis éclairé.

**M. le rapporteur général.** L'avis rendu le 24 septembre 2016 par le Haut Conseil des finances publiques avait précisément relevé de façon limpide des problèmes de sous-budgétisation récurrente pour les missions *Défense, Agriculture, alimentation et forêt, etc.* Ces avis sont d'une grande pertinence et d'une grande sagacité ; pour autant, nous ne pouvons les transformer en amendements, pas plus que les rapports spéciaux. Le Haut Conseil a entrepris de s'autosaisir en matière de dépenses par le biais d'une interprétation extensive de ses compétences et cela lui permet d'émettre des avis très intéressants sur toutes ces questions ; mais si nous nous mettons à consacrer une extension de ses compétences, fût-elle provisoire, dans une loi ordinaire, nous nous exposons à de sérieux problèmes, au risque de nous retrouver avec un effet induit totalement opposé à ce que nous souhaitons tous : bénéficier d'avis préalables, éclairés et pertinents.

Enfin, pour ce qui est de la procédure, jamais nous ne disposerons dans les quinze jours des avis nécessaires. Je suis favorable à une nouvelle gouvernance pour repérer les sous-budgétisations, comme les deux ministres eux-mêmes en ont exprimé le souhait ce matin, mais l'amendement que vous proposez ne me semble pas répondre pas à cet objectif ; pire, il peut avoir des effets pervers en accordant une compétence simplement provisoire.

**M. Éric Alauzet.** Il me semble cependant qu'il y a un petit problème : la sous-budgétisation n'est pas le seul facteur de dérapage des dépenses ; il faut aussi penser aux aléas, ce qui pose la question de la réserve de précaution. Il y a aussi des controverses : je vous renvoie au débat autour d'Areva. Personne ne sait précisément comment l'affaire se terminera. De même pour les amendes que Bruxelles pourrait nous imposer, et qui sont autant d'épées de Damoclès au-dessus de nos têtes : autant de sujets qui exigeraient que nous soyons éclairés sur les fourchettes hautes et les fourchettes basses. En tout état de cause, la sous-budgétisation n'est pas l'unique problème. L'approche retenue me semble trop rétrécie.

**M. Gilles Carrez.** C'est précisément l'objet de l'amendement. Nous ne parlons pas des aléas, mais des « sous-budgétisations manifestes ». Ce faisant, nous avons voulu cerner un problème spécifique.

*La commission **rejette** l'amendement.*

\*  
\* \*

**M. le président Éric Woerth.** Je prends note de l'abstention du groupe Les Républicains et du groupe Les Constructifs sur l'ensemble du projet de loi de règlement.

*La commission **adopte** l'ensemble du projet de loi de règlement.*

\*  
\* \*