



N° 1055

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 juin 2018.

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 2017* (n° 980),

PAR M. JOËL GIRAUD,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	11
FICHE 1 : LE DÉFICIT	15
I. DES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT DIVERSES	15
A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE	15
B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE	16
C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE	17
II. UN DÉFICIT PUBLIC DE 2,6 % DU PIB POUR L'ESSENTIEL D'ORIGINE STRUCTURELLE	17
A. UN DÉFICIT PUBLIC QUI REPASSE SOUS LA BARRE DES 3 % DU PIB	18
1. Les comptes publics sont en déficit depuis 1975 et ont souvent dépassé 3 % du PIB au cours de la période récente	18
2. Le déficit public 2017 est légèrement moins élevé que prévu	20
3. Le déficit public diminue fortement en 2017	21
4. L'État porte la quasi-totalité du déficit public	22
B. LE DÉFICIT CONJONCTUREL ET LE DÉFICIT STRUCTUREL	23
1. Notion de déficit conjoncturel et structurel	24
2. Modalités de calcul	24
3. Hypothèses du Gouvernement	25
4. Avis du Haut Conseil des finances publiques	28
III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DE 67,7 MILLIARDS D'EUROS, EN BAISSÉ DE 1,4 MILLIARD D'EUROS	29
A. FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2017	29
B. ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS	30
C. ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION	31
IV. UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 61 MILLIARDS D'EUROS	32

FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2017	35
I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT	36
A. MONTANT GLOBAL	36
B. RETRAITEMENTS NÉCESSAIRES POUR UNE JUSTE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT	38
1. Les retraitements récurrents	38
a. Les recettes fiscales sont minorées des dégrèvements et remboursements des impôts locaux	38
b. Les recettes fiscales du seul budget général ne rendent pas compte de la totalité des recettes fiscales de l'État	39
2. Les retraitements spécifiques à l'exercice 2017	41
a. La comptabilisation des droits d'enregistrement	41
b. Les conséquences de l'annulation de la taxe de 3 % sur les montants distribués .	41
3. La présentation des recettes à la suite de ces retraitements	42
C. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	43
1. Analyse d'exécution à exécution	43
a. Une forte évolution spontanée	45
b. Des mesures législatives de baisse des impôts	45
c. Des mesures de périmètre et de transfert importantes qui se sont neutralisées	46
2. Analyse par rapport à la prévision	46
D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT	47
1. La taxe sur la valeur ajoutée	48
a. Analyse d'exécution à exécution	48
b. Analyse de l'écart avec la prévision	48
2. L'impôt sur le revenu	49
a. Analyse d'exécution à exécution	49
b. Analyse de l'écart avec la prévision	50
3. L'impôt sur les sociétés	50
a. Analyse d'exécution à exécution	50
b. Analyse de l'écart avec la prévision	51
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	51
a. Analyse d'exécution à exécution	52
b. Analyse de l'écart avec la prévision	52
5. Les autres recettes fiscales du budget général	53
II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT	54
A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES	54

B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES.....	55
1. Les produits du domaine de l'état.....	55
2. Les produits de la vente de biens et services	55
3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	55
4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite.....	55
5. Les recettes diverses	56
FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT	57
I. LES DÉPENSES 2017 RESSORTENT EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE ET AUX NORMES DE DÉPENSES	57
A. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL SONT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	57
1. Les dépenses nettes sont supérieures à la prévision de la loi de finances initiale	57
2. La surconsommation importante et exceptionnelle de la mission <i>Remboursements et dégrèvements</i>	62
3. Les dépenses financées par fonds de concours sont globalement conformes aux prévisions	63
C. LES DÉPENSES EXÉCUTÉES SONT LÉGÈREMENT SUPÉRIEURES AUX NORMES DE DÉPENSES	63
1. Les normes de dépenses sont légèrement dépassées en 2017, malgré des économies de constatation.....	63
a. Un léger dépassement des deux normes de dépenses, en volume et en valeur	63
b. Un niveau élevé d'économies de constatation (prélèvements sur recettes et contributions au CAS Pensions).....	65
2. La révision des normes de dépenses à compter de 2018	66
III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR NATURE	67
A. AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE PERSONNEL ...	68
B. HAUSSE SENSIBLE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	69
C. AUGMENTATION RAPIDE DES DÉPENSES D'INTERVENTION.....	70
D. PROGRESSION NETTE DES DÉPENSES D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES.....	70
E. STABILITÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT	70
IV. L'AUGMENTATION CONTINUE DES RESTES À PAYER	71
A. UNE AUGMENTATION DES RESTES À PAYER DE 11 MILLIARDS D'EUROS EN 2017.....	71
1. L'augmentation importante de restes à payer entre 2016 et 2017	71
2. La dynamique des restes à payer	72
B. LA VOLONTÉ DE LIMITER L'AUGMENTATION DES RESTES À PAYER EN LOI DE PROGRAMMATION	72

FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES EN COURS D'EXERCICE	73
I. LA MOBILISATION TOUJOURS FORTE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION	74
A. L'IMPORTANT MISE EN RÉSERVE DE CRÉDITS.....	74
B. LES CRITIQUES RELATIVES AU DÉTOURNEMENT DE L'OBJET DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION	76
II. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'UTILISATION DE DÉCRETS D'AVANCE ET D'ANNULATION	77
A. L'UTILISATION DES DÉCRETS D'AVANCE POUR UN NIVEAU INÉDIT DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS.....	77
1. Les mouvements inédits de crédits pris par décrets d'avance	77
2. Le détail des mouvements de crédits pris par les deux décrets d'avance en 2017	78
B. LES QUATRE DÉCRETS D'ANNULATION PRIS EN 2017	81
III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES DEUX LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DE DÉCEMBRE 2017	82
A. PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 1 ^{ER} DÉCEMBRE 2017.....	84
B. SECONDE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 28 DÉCEMBRE 2017.....	84
IV. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES	88
A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS	91
B. LES REPORTS DE CRÉDITS.....	91
C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES	93
V. LES MODIFICATIONS ENGAGÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT	93
A. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL	93
B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET AUX COMPTES SPÉCIAUX.....	94
FICHE 5 : LES COMPTES SPÉCIAUX	97
I. LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX	97
II. LES COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE	99
A. L'EXCÉDENT DU CAS <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i>	100
B. L'EXCÉDENT DU CAS <i>PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE</i>	101
C. L'EXCÉDENT DU CAS <i>PENSIONS</i>	101
D. LE DÉFICIT DU CAS <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i>	103
E. LE DÉFICIT DU CAS <i>TRANSITION ÉNERGÉTIQUE</i>	104

III. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS	105
IV. LES COMPTES DE COMMERCE	106
V. LES COMPTES D'OPÉRATIONS MONÉTAIRES	108
FICHE 6 : LE SUIVI DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT	109
I. UNE CONSOMMATION DES EMPLOIS EN PROGRESSION, MAIS RESPECTUEUSE DES PLAFONDS D'EMPLOIS	109
A. LA HAUSSE DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS	109
B. LE RESPECT TECHNIQUE DES PLAFONDS D'EMPLOIS FIXÉS EN LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES ET EN LOI DE FINANCES	112
1. Le plafond fixé en loi de programmation des finances publiques n'a pas été respecté en loi de finances initiale	112
2. Le respect des plafonds d'emploi en exécution	113
II. UNE ACCÉLÉRATION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS EN 2017, DU FAIT DES MESURES PRIORITAIRES DÉFINIES PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT	114
A. UNE DYNAMIQUE CROISSANTE DES CRÉATIONS D'EMPLOIS AU SEIN DE L'ÉTAT	114
B. DES MINISTÈRES PRIORITAIRES AYANT BÉNÉFICIÉ D'IMPORTANTES CRÉATIONS D'EMPLOIS	116
1. Le ministère de l'éducation nationale, premier bénéficiaire des créations d'emplois	117
2. Le ministère de la justice, un niveau élevé de créations d'emplois en 2017	118
3. Le ministère de l'intérieur, un ministère qui reste prioritaire	119
4. Le ministère de la défense, des recrutements excédentaires en gestion	119
FICHE 7 : LA DETTE DE L'ÉTAT	121
I. L'ACCÉLÉRATION DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT	121
A. UNE AUGMENTATION RAPIDE DE L'ENCOURS DE DETTE DE L'ÉTAT	121
1. La progression de l'encours total de dette négociable de l'État	121
2. La transformation de la composition de la dette négociable de l'État	122
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT INFÉRIEUR AUX PRÉVISIONS	123
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT	125
1. Les émissions de titre à moyen et long terme	125
2. La diminution de l'encours de titres à court terme	125
3. La normalisation du niveau des primes à l'émission	125
4. La variation des dépôts des correspondants	127
5. La variation des disponibilités du Trésor	128

II. UNE REMONTÉE DE LA CHARGE DE LA DETTE, POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2011	128
A. UNE CHARGE DE LA DETTE SUPÉRIEURE À L'EXERCICE 2016	128
B. UNE CHARGE DE LA DETTE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE	130
FICHE 8 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT	131
I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE SITUATION NETTE PATRIMONIALE NÉGATIVE POUR PLUS DE 1 260 MILLIARDS D'EUROS	132
A. PLUS DE 1 000 MILLIARDS D'EUROS D'ACTIF	132
1. Des immobilisations, en hausse, qui constituent l'essentiel de l'actif	133
2. Un actif circulant en légère baisse	134
3. Une trésorerie disponible qui augmente	134
B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 300 MILLIARDS D'EUROS	134
1. Un passif principalement constitué de dettes financières	134
2. Des dettes non financières en hausse qui progressent	135
3. Des provisions pour risques et charges également en hausse	135
4. Une trésorerie passive substantielle	135
II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 61 MILLIARDS D'EUROS	136
A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT	136
B. LE CYCLE D'INTERVENTION	136
C. LE CYCLE FINANCIER	136
D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS	137
III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN	137
IV. LA POURSUITE DES PROGRÈS EN MATIÈRE DE CERTIFICATION DES COMPTES	138
AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES	141
AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS	167
EXAMEN EN COMMISSION	183
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2017	187
<i>Article 1^{er}</i> : Résultats du budget de l'année 2017	189
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2017	189
<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2017 Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	190

<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement	191
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement	192
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes	193
<i>Après l’article 6</i>	195
ANNEXE 1 : CALENDRIER DES COMMISSIONS D’ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (CEPP)	203
ANNEXE 2 : LISTE DES PROPOSITIONS DE RÉOLUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX	209

INTRODUCTION

Le présent projet de loi de règlement a fait l'objet, pour la première fois cette année, d'une procédure renforcée d'examen par l'Assemblée nationale. Celle-ci a mis en place un « printemps de l'évaluation », marqué par l'organisation de commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) du 30 mai au 12 juin, au cours desquelles les ministres compétents ont été auditionnés par la commission des finances et les rapporteurs spéciaux ont présenté leurs travaux concentrés sur des thèmes précis d'évaluation.

Ces évaluations ciblées ont donné lieu à la rédaction par les rapporteurs spéciaux, qui se sont particulièrement mobilisés, de quarante-cinq rapports, annexés au présent rapport général, mais aussi à la rédaction de vingt propositions de résolution, dont sept seront inscrites à l'ordre du jour et discutées lors des séances publiques des 18, 19 et 20 juin prochain.

Conformément à la logique de résultat instituée par la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)⁽¹⁾, il était important de renforcer l'attention que le Parlement porte aux projets de lois de règlement. Ceux-ci comportent en effet un ensemble significatif d'informations présentées dans les documents suivants :

– cinquante-deux rapports annuels de performances (RAP) portant sur les missions du budget général, les budgets annexes, les comptes d'affectation spéciale, les comptes de concours financiers, les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires ;

– deux annexes qui développent l'examen des opérations liées au budget général, ainsi qu'aux comptes spéciaux et aux budgets annexes ;

– le compte général de l'État, son rapport de présentation, le rapport sur le contrôle interne comptable de l'État et de ses organismes publics, ainsi que la balance générale des comptes de l'État.

Par ailleurs, la Cour des comptes publie un rapport sur l'exécution du budget de l'État et soixante-six notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB). Pour la première fois, elle présentera ses observations et recommandations en séance publique le 18 juin prochain.

Cette première expérience, réussie, sera appelée à se renouveler et à s'amplifier lors des prochains exercices.

Le présent projet de loi de règlement est le premier à porter, au moins en partie, sur une période dont la majorité parlementaire et le Gouvernement sont responsables.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les actions mises en œuvre depuis le début de la présente législature ont permis de faire passer le déficit public de la France sous la barre des 3 % du produit intérieur brut (PIB).

Côté dépenses, le Gouvernement a pris des mesures exceptionnelles portant sur plus de 5 milliards d'euros pour faire face aux importantes sous-budgétisations révélées par la Cour des comptes dans son audit du mois de juin sur la situation des finances publiques.

Côté recettes, la première loi de finances rectificative pour 2017 a créé des contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés pour environ de 5 milliards d'euros, afin de remédier à l'annulation, le 6 octobre 2017, par le Conseil constitutionnel de la taxe à 3 % sur les montants distribués.

Au total, l'amélioration des finances publiques est due à l'action de l'actuelle majorité à hauteur de plus de 10 milliards d'euros, soit près d'un demi-point de PIB. Sans cette action, le déficit public – mesuré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) à 2,6 % du PIB en 2017 – ne serait pas repassé sous la barre des 3 % du PIB et la France n'aurait pas pu sortir de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009.

Compte tenu de ces résultats, le Fonds monétaire international (FMI), que le Rapporteur général a rencontré à deux reprises au cours du mois, une fois à Washington et une fois à Paris dans le cadre de la mission de 2018 au titre de l'article IV des Statuts du FMI, a souligné « *les progrès impressionnants* » de la France qui est devenue « *un chef de file des réformes en Europe* ».

Le déficit public repasse sous la barre des 3 % du PIB pour la première fois depuis 10 ans et le déficit de l'État se réduit plus rapidement que prévu (**fiche 1 : déficit**).

Les recettes de l'État progressent fortement, tirées par la reprise de la croissance économique (**fiche 2 : les recettes de l'État**).

Les dépenses de l'État sont supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale et aux normes de dépenses (**fiche 3 : les dépenses de l'État**).

Les mouvements relatifs aux crédits budgétaires ont été significatifs au cours de l'exercice 2017, afin de maîtriser la dynamique de la dépense (**fiche 4 : les modifications de crédits intervenues en cours d'exercice**).

Le solde des comptes spéciaux est nettement excédentaire (**fiche 5 : les comptes spéciaux**).

Les créations de postes se sont poursuivies en 2017, principalement dans les ministères identifiés comme prioritaires (**fiche 6 : le suivi des effectifs de l'État**).

L'endettement de l'État poursuit sa progression en 2017, à un rythme plus rapide qu'au cours des deux exercices précédents (**fiche 7 : la dette de l'État**).

La comptabilité générale de l'État, qui fait encore l'objet de quatre réserves substantielles dans l'acte de certification de la Cour des comptes, fait apparaître une situation nette négative de 1 260 milliards d'euros (**fiche 8 : la comptabilité générale de l'État**).

FICHE 1 : LE DÉFICIT

La loi de règlement arrête le déficit public – toutes administrations publiques confondues – et le déficit de l’État. Le premier est mesuré selon les principes de la comptabilité nationale et le second selon ceux de la comptabilité budgétaire et générale. Ces différents types de comptabilité ont des objets différents (I).

LE DÉFICIT EN 2017

Déficit public (toutes administrations publiques)	Comptabilité nationale	59,5 milliards d’euros soit 2,6 % du PIB
Déficit de l’État	Comptabilité budgétaire	67,7 milliards d’euros
	Comptabilité générale	61,0 milliards d’euros
	Comptabilité nationale	64,3 milliards d’euros

Source : INSEE et présent projet de loi de règlement.

La mesure du **solde public**, exprimé en pourcentage de 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 de l’État selon les principes de la comptabilité budgétaire 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 LOLF ⁽¹⁾.

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 2017 sont arrêtés par l'**article 1^{er}** 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 ou d'encaissement effectif.

La comptabilité générale permet d'appréhender 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 offre ainsi la possibilité de mesurer les variations annuelles du patrimoine de l'État.

Elle fait généralement l'objet de peu de commentaires dans le débat public, malgré l'enrichissement de l'information qu'elle a initié. Cela s'explique, notamment, par son caractère nouveau et perfectible – par ailleurs, 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 2017 sont arrêtés par l'**article 3** du présent projet de loi de règlement.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Article 30 de la loi organique du 1^{er} 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 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 2,6 % DU PIB POUR L'ESSENTIEL 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 2017 un **déficit public de 2,6 % du PIB (A)**.

La composante structurelle du déficit public s'élève à 2,2 % du PIB, soit 85 % du déficit global (B).

A. UN DÉFICIT PUBLIC QUI REPASSE SOUS 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.

Il diminue fortement en 2017 et est légèrement moins élevé que prévu.

Il se concentre désormais sur l'État, et plus marginalement sur les ODAC.

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 % du PIB)

(en orange, les déficits supérieurs à 3 % du PIB)

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

* 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.

L’exercice 2017 marque donc le retour sous la barre des 3 % du PIB, ce qui permet à la France de sortir de la **procédure de déficit excessif** dont elle fait l’objet depuis 2009. Le 20 mai dernier, la Commission européenne a ainsi recommandé la clôture de la procédure de déficit excessif contre la France.

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 2017 est légèrement moins élevé que prévu

La loi de finances initiale (LFI) pour 2017 ⁽¹⁾ prévoyait un déficit public de 2,7 % du PIB.

Les deux lois de finances rectificatives (LFR 1 et LFR 2) ⁽²⁾ adoptées en fin d'année sous cette législature avaient légèrement relevé la prévision de déficit public à 2,9 % du PIB.

En exécution le déficit public s'est élevé à 2,6 % du PIB, soit 0,1 point de moins que prévu en LFI et 0,3 point de moins que prévu en LFR 1 et LFR 2.

Le déficit public est également inférieur de 0,2 point à l'objectif communiqué à la Commission européenne à l'occasion de la transmission du programme de stabilité d'avril 2017.

De même, le déficit public est inférieur de 0,1 point à celui qui était prévu par la précédente loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 (LPFP 2014-2019) ⁽³⁾ et de 0,3 point à celui anticipé par l'actuelle loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽⁴⁾.

Enfin, le déficit public pour 2017 se situe en deçà du niveau recommandé par le Conseil de l'Union européenne le 10 mars 2015 dans le cadre de la procédure de correction du déficit excessif.

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	-2,6	-	-

Source : commission des finances.

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

(2) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 (LFR 1) et loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 (LFR 2).

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

(4) Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018-2022).

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 fortement en 2017

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 % d'évolution annuelle)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
+ 2,4	+ 0,3	- 2,9	+ 1,9	+ 2,2	+ 0,3	+ 0,6	+ 1,0	+ 1,1	+ 1,2	+ 2,2

Source : INSEE, comptes nationaux base 2014.

Depuis 2009, le déficit public a été réduit de 4,6 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.

L'année 2017 se caractérise par une accélération de la baisse du déficit public. Cette baisse a été obtenue grâce à une diminution des dépenses (0,2 point de PIB) mais aussi grâce à la hausse des recettes (0,6 point de PIB) portée par l'augmentation des prélèvements obligatoires (0,7 point de PIB).

DÉFICIT, DÉPENSES, RECETTES ET PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES DEPUIS 2014

(en % du PIB)

Année	2014	2015	2016	2017
Déficit public	- 3,9	- 3,6	- 3,4	- 2,6
Dépenses publiques	57,2	56,8	56,6	56,4
Recettes publiques	53,3	53,2	53,2	53,8
<i>Dont prélèvements obligatoires</i>	44,8	44,5	44,6	45,3

Source : INSEE, comptes nationaux base 2014.

Les données qui figurent dans le tableau ci-dessous sont à jour des comptes nationaux annuels publiés par l'INSEE le **30 mai 2018**.

ÉVOLUTION DES FINANCES PUBLIQUES SUR LA PÉRIODE 2013 À 2017

En milliards d'euros
(en % du PIB)

Agrégat	2013	2014	2015	2016	2017
PIB	2 117,2 + 0,6 % en volume	2 149,8 + 1,0 % en volume	2 198,4 + 1,1 % en volume	2 228,6 + 1,2 % en volume	2 291,7 + 2,2 % en volume
Recettes publiques	1 125,2 (53,1 %)	1 146,0 (53,3 %)	1 169,0 (53,2 %)	1 184,8 (53,2 %)	1 232,8 (53,8 %)
<i>dont prélèvements obligatoires*</i>	950,5 (44,9 %)	962,2 (44,8 %)	978,4 (44,5 %)	994,7 (44,6 %)	1038,0 (45,3 %)
<i>dont crédits d'impôt enregistrés en recettes</i>	13,7 (0,6 %)	21,3 (1,0 %)	26,7 (1,2 %)	25,9 (1,2 %)	28,9 (1,3 %)
<i>dont autres recettes</i>	163,1 (7,7 %)	164,6 (7,7 %)	167,0 (7,6 %)	167,8 (7,4 %)	170,0 (7,4 %)
Dépenses publiques	1 211,6 (57,2 %)	1 230,0 (57,2 %)	1 248,7 (56,8 %)	1 260,8 (56,6 %)	1 292,3 (56,4 %)
<i>dont crédits d'impôt enregistrés en dépenses</i>	15,9 (0,8 %)	25,4 (1,2 %)	32,4 (1,5 %)	31,6 (1,4 %)	31,7 (1,4 %)
<i>dont dépenses hors crédits d'impôt</i>	1 195,7 (56,5 %)	1 204,6 (56,0 %)	1 216,3 (55,3 %)	1 229,2 (55,2 %)	1 260,6 (55,0 %)
Déficit public	86,5 (4,1 %)	83,9 (3,9 %)	79,7 (3,6 %)	75,9 (3,4 %)	59,5 (2,6 %)
Dettes publiques	1 977,7 (93,4 %)	2 039,9 (94,9 %)	2 101,3 (95,6 %)	2 152,5 (96,6 %)	2 218,4 (96,8 %)

* Les prélèvements obligatoires comprennent 2,1 milliards de ressources propres traditionnelles de l'Union européenne jusqu'en 2014, 3,1 milliards pour 2015, 3,6 milliards pour 2016 et 4,1 milliards pour 2017, lesquelles ne sont pas comptabilisées dans les recettes totales.

Source : INSEE, comptes nationaux base 2014.

4. L'État porte la quasi-totalité 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, 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. Ainsi, le solde des ASSO est passé d'un déficit de 23,9 milliards

d'euros en 2010 à un excédent de 5 milliards en 2017 soit une amélioration de près de 30 milliards d'euros.

En second lieu, les APUL connaissent également depuis 2016 un excédent, grâce à un important ralentissement de leurs dépenses.

Le déficit de l'État est désormais supérieur au déficit public.

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

(en milliards d'euros)

Année	solde public	État	ODAC	APUL	ASSO
2007	- 51,2	- 47,1	- 7,1	- 8,1	4,1
2008	- 65,0	- 68,9	- 2,7	- 10,0	13,9
2009	- 138,9	- 117,5	- 1,3	- 6,3	- 15,2
2010	- 137,4	- 111,6	11,3	- 2,0	- 23,9
2011	- 106,1	- 92,6	- 0,2	- 0,8	- 12,7
2012	- 104,0	- 87,7	- 2,6	- 3,7	- 12,7
2013	- 86,5	- 68,9	1,3	- 8,5	- 9,1
2014	- 83,9	- 71,7	2,6	- 4,8	- 7,4
2015	- 79,7	- 75,8	- 2,5	- 0,1	- 3,8
2016	- 75,9	- 76,8	- 2,9	3,0	- 2,2
2017	- 59,5	- 65,3	- 1,0	0,8	+ 5,0

Source : INSEE, comptes nationaux base 2014.

B. LE DÉFICIT CONJONCTUREL ET LE DÉFICIT STRUCTUREL

Le déficit public comprend deux composantes, structurelle et conjoncturelle. En 2017, la composante structurelle représente 85 % du déficit public.

DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC POUR 2017

(en points de PIB)

Solde public	- 2,6
Solde structurel	- 2,2
Solde conjoncturel	- 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires	- 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 été révisées entre l'adoption de la loi de finances initiale pour 2017 et celle de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (3).

Le Haut Conseil des finances publiques a relevé que la baisse du déficit structurel avait été obtenue grâce à l'élasticité des prélèvements obligatoires, et non pas grâce à un effort discrétionnaire en dépenses (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)⁽¹⁾. 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 »⁽¹⁾.

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.

La loi de finances initiale pour 2017 (LFI 2017) a été élaborée selon des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production différentes de celles de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LFPF 2018-2022).

COMPARAISON DE LA NOUVELLE HYPOTHÈSE DE CROISSANCE POTENTIELLE AVEC LA PRÉCÉDENTE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2016	2017	2018	2019	2020
Hypothèse de la loi de finances pour 2017	1,5	1,5	1,4	1,3	1,4
Hypothèse de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25
Écart entre l'ancienne et la nouvelle hypothèse	-0,3	-0,25	-0,15	-0,05	-0,15

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

(1) Banque de France ([lien](#)).

Au cours de la précédente législature, les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production se sont progressivement éloignées de celles de la plupart des organismes internationaux, dont la Commission européenne. Il en a résulté une sous-estimation du déficit structurel qui a été dénoncée à plusieurs reprises par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP).

Dans son dernier avis rendu au cours de la précédente législature, en date du 12 avril 2017 ⁽¹⁾, le HCFP avait exposé de façon détaillée et pédagogique les raisons pour lesquelles les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle du précédent Gouvernement étaient « *peu vraisemblables* ». Il estimait « *indispensable que la prochaine loi de programmation corrige ces estimations et fixe sur des bases réalistes les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle* ».

Le HCFP avait en outre rappelé, à l'occasion de son avis rendu sur le projet de loi de règlement pour 2016, que le déficit structurel était « *très vraisemblablement sous-estimé* » ⁽²⁾, compte tenu du caractère peu vraisemblable des hypothèses de calcul retenues.

Le Rapporteur général souligne que **le Gouvernement a tenu compte de l'avis du HCFP**. Les hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle ont été revues et sont désormais cohérentes avec celles des principales organisations internationales.

Le Gouvernement a, en effet, modifié les hypothèses de calcul du solde structurel.

HYPOTHÈSES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance en volume du PIB	1,1	1,7	1,7	1,7	1,7	1,7	1,8
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Écart de production en % du PIB	- 1,5	- 1,1	- 0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le Gouvernement a abaissé l'estimation de la croissance potentielle d'environ 0,2 point en moyenne sur la période 2016-2020.

L'hypothèse de croissance potentielle de 1,25 % sur la période 2017-2018 se situe à un niveau très proche de celle de la Commission européenne et de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) qui l'estiment l'une et l'autre à 1,2 %.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° 2017-1 du 12 avril 2017 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020 ([lien](#)).

(2) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-2 du 21 juin 2017 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016 ([lien](#)).

HYPOTHÈSES DE CROISSANCE POTENTIELLE POUR LA FRANCE

(en points de PIB)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Gouvernement	1,25	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Commission européenne	1,1	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1
Fonds monétaire international	1,0	1,1	1,2	1,3	1,4	1,5	1,5
OCDE	1,3	1,2	1,2	–	–	–	–

Source : Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Le Gouvernement a également nettement diminué l'hypothèse d'écart de production pour 2016. Alors que celle-ci était de – 3,1 % dans le programme de stabilité transmis en avril à la Commission européenne, elle a été plus que divisée par deux à – 1,5 % dans le projet de LPFP 2018-2022.

L'écart de production est ainsi nettement moins creusé qu'estimé initialement par le précédent Gouvernement. Cette révision a conduit à présenter un niveau de déficit structurel plus important pour 2016 soit 2,5 % du PIB au lieu de 1,6 % dans la dernière loi de règlement ⁽¹⁾.

Cette nouvelle hypothèse d'écart de production est proche de celle de la Commission européenne (– 1,3 %).

La croissance effective s'étant élevée à 2,2 % du PIB en volume en 2017, l'écart de production s'est réduit de 0,7 point de PIB avec l'hypothèse de croissance potentielle de la LFI 2017 mais de 0,95 point avec l'hypothèse de croissance potentielle de la LPFP 2018-2022. Dans le premier cas, il est encore de – 2,9 % du PIB potentiel et dans le second de seulement – 0,3 %. Cette différence entre les deux écarts de production a des conséquences importantes sur la mesure des soldes conjoncturel et structurel.

En conséquence, le présent projet de loi présente les écarts à la prévision selon deux séries d'hypothèses, celles de la LFI 2017 et celles de la LPFP 2018-2022.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ARTICLE LIMINAIRE

(en points de PIB)

Solde	Exécution 2017	LFI 2017		LPFP 2018-2022	
		(1)		(2)	
		Prévision	écart	Prévision	écart
Solde structurel	– 2,2	– 1,0	– 1,1	– 2,2	0,0
Solde conjoncturel	– 0,3	– 1,6	1,3	– 0,6	0,3
Mesures ponctuelles et temporaires	– 0,1	– 0,1	0,0	– 0,1	0,0
Solde effectif	– 2,6	– 2,7	0,1	– 2,9	0,3

(1) Hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production de la LFI 2017.

(2) Hypothèse de croissance potentielle et d'écart de production de la LPFP 2018-2022.

Source : présent projet de loi de règlement.

(1) Loi n° 2017-1206 du 31 juillet 2017 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

Le **déficit structurel** ressort à 2,2 % du PIB au lieu de 2,5 % pour 2016, avec les hypothèses de la LPFP 2018-2022. Il s'ensuit que l'**ajustement structurel**, correspondant à la variation d'une année à l'autre du déficit structurel, est de **0,3 point de PIB** en 2017.

Toutefois, si l'on avait conservé les hypothèses de la LFI, le déficit structurel serait passé de 1,5 % à 1 %, soit un ajustement structurel de 0,5 point de PIB.

4. Avis du Haut Conseil des finances publiques

Le 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 2018-2022.

Dans son avis n° HCFP-2018-2 du 18 mai 2018 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 ⁽¹⁾, le Haut Conseil a indiqué que le calcul du déficit structurel était conforme à la LPFP 2018-2022.

Toutefois, il souligne que la baisse du déficit structurel a été obtenue grâce à l'élasticité des prélèvements obligatoires, et non pas grâce à un effort discrétionnaire en dépense.

Il avertit du fait que *« le non-respect de la trajectoire en dépense ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, qu'elles soient liées directement à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB »*.

(1) Avis n° 2018-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 ([lien](#)).

III. UN DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DE 67,7 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, il 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.

LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
- 138,0	- 113,8*	- 90,7	- 87,2	- 74,9	- 73,6*	- 70,5	- 69,1	- 67,7

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

Source : lois de règlement de 2009 à 2016, présent projet de loi de règlement.

Entre 2012 et 2016, le déficit budgétaire de l'État a baissé de près de 20 milliards d'euros.

A. FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2017

Avec 67,7 milliards d'euros, le déficit budgétaire reste encore, en 2017, à un niveau élevé.

La formation du déficit budgétaire résulte :

- de dépenses nettes du budget général qui se sont élevées à 382,8 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 309,5 milliards d'euros (voir fiche *Recettes de l'État*) ;

- et du solde des budgets annexes et comptes spéciaux qui s'établit à 5,5 milliards d'euros (voir fiche *Comptes spéciaux*).

FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017

(en milliards d'euros)

I. Dépenses du budget général	382,8	II. Recettes du budget général	309,5
<i>Dépenses du budget général</i>	322,6	<i>Recettes fiscales nettes</i>	295,6
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	16,4	<i>Recettes non fiscales</i>	13,8
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	43,8	III. Solde des budgets annexes et comptes spéciaux	+ 5,5
		Déficit (I – II – III)	67,7

Source : présent projet de loi de règlement.

La présentation du budget est toutefois altérée par l'omission de 1,5 milliard d'euros de recettes de droits d'enregistrement qui ont été enregistrées sur l'exercice 2018 alors qu'elles ont été encaissées en 2017.

**FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017 RETRAITÉE
DE LA COMPTABILISATION DES DROITS D'ENREGISTREMENT**

(en milliards d'euros)

I. Dépenses du budget général	382,8	II. Recettes du budget général	311,0
<i>Dépenses du budget général</i>	322,6	<i>Recettes fiscales nettes</i>	297,1
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	16,4	<i>Recettes non fiscales</i>	13,8
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	43,8	III. Solde des budgets annexes et comptes spéciaux	+ 5,5
		Déficit (I – II – III)	66,2

Source : d'après le présent projet de loi de règlement et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.

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 les deux lois de finances rectificatives (LFR 1 ⁽¹⁾ et LFR 2 ⁽²⁾).

ÉCART DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EN 2017 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2017	LFI 2017	LFR 1 2017	LFR 2 2017	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 1	Écart exécution / LFR 2
67,7	69,3	76,5	74,1	- 1,6	- 7,2	- 6,4

Source : différentes lois de finances de 2017 et présent projet de loi de règlement.

Le déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale pour 2017 était de 69,3 milliards d'euros. Le déficit est moins élevé de 1,6 milliard d'euros.

(1) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

PASSAGE DU SOLDE LFI 2017 AU SOLDE CONSTATÉ EN 2017

(en milliards d'euros)

	LFI	Variation	LR		LFI	Variation	LR
Dépenses du budget général (I)	381,5	+ 1,3	382,8	Recettes du budget général (II)	306,8	+ 2,7	309,5
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	318,5	+ 4,1	322,6	<i>Recettes fiscales nettes</i>	292,3	+ 3,3	295,6
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	18,7	- 2,3	16,4	<i>Recettes non fiscales</i>	14,5	- 0,7	13,8
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	44,3	- 0,5	43,8	Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)	+ 5,4	+ 0,1	+ 5,5
				Déficit à financer (I - II - III)	69,3	- 1,6	67,7

Source : loi de finances initiale pour 2017 et présent projet de loi de règlement.

Les recettes et les dépenses ont été, dans les deux cas, supérieures aux prévisions.

En effet, les recettes sont supérieures aux prévisions à hauteur de 2,7 milliards d'euros. Les recettes fiscales ont été sous-estimées de 3,3 milliards d'euros en LFI, tandis que les recettes non fiscales ont été surestimées de 0,7 milliard d'euros.

L'écart à la prévision concernant les dépenses se limite à 1,3 milliard d'euros. Mais ce résultat a été obtenu grâce à une sous-exécution des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (- 2,3 milliards 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 de 4,1 milliards d'euros.

C. ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION

La Cour des comptes a estimé que le déficit budgétaire de l'État en 2017 « ne se réduit pas significativement » puisque la baisse se limite à 1,4 milliard d'euros. Cette amélioration s'explique par une progression plus rapide des recettes que des dépenses, et par une progression du solde des comptes spéciaux.

Il convient toutefois de rappeler que l'amélioration du solde budgétaire de l'État a été obtenue alors que celui-ci a pris à sa charge des mesures du pacte de responsabilité et de solidarité mises en œuvre au cours de la précédente législature et qui visent principalement à réduire le coût du travail. Le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) a ainsi progressé de 2,1 milliards en 2017 par rapport à 2016.

PASSAGE DU SOLDE 2016 AU SOLDE 2017

(en milliards d'euros)

	2016	Variation	2017		2016	Variation	2017
Dépenses du budget général (I)	376,2	+ 6,6	382,8	Recettes du budget général (II)	300,3	+ 9,1	309,4
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	310,7	+ 14,3	322,6	<i>Recettes fiscales nettes</i>	284,1	+ 11,5	295,6
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	19,0	- 2,6	16,4	<i>Recettes non fiscales</i>	16,2	- 2,4	13,8
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	46,5	- 2,7	43,8	Soldes des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)	+ 6,8	- 1,3	+ 5,5
				Déficit à financer (I - II - III)	69,1	- 1,4	67,7

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

IV. UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 61 MILLIARDS D'EUROS

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

Le résultat patrimonial 2017 s'établit à - 61 milliards d'euros, en amélioration de 16,8 milliards d'euros par rapport à 2016.

LE RÉSULTAT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2016	Exercice 2017	Variation
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	254,9	274,0	+ 19,1
	Produits (b)	67,3	76,5	+ 9,2
	Charges nettes (I = a-b)	187,6	197,5	+ 9,9
Cycle d'intervention	Charges (a)	190,6	191,0	+ 0,3
	Produits (b)	38,1	38,6	+ 0,5
	Charges nettes (II = a-b)	152,5	152,3	- 0,2
Cycle Financier	Charges (a)	53,6	53,7	+ 0,1
	Produits (b)	23,5	38,6	+ 15,0
	Charges nettes (III = a-b)	30,0	15,1	- 14,9
Total des charges nettes (A = I + II + III)		370,1	364,9	- 5,2
Produits régaliens nets (B)		292,4	304,0	+ 11,6
Résultat (B-A)		- 77,8	- 61,0	+ 16,8

Source : rapport de présentation 2017 annexé au présent projet de loi de règlement.

L'augmentation des charges nettes de fonctionnement a été plus que compensée par la baisse des charges nettes financières et par la hausse des produits régaliens nets.

Le résultat d'ensemble de la comptabilité générale doit être appréhendé avec précaution. Dans l'acte de certification des comptes de l'État ⁽¹⁾, la Cour des comptes a formulé quatre 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 4,6 milliards d'euros par rapport au résultat arrêté.

*

* *

(1) [lien](#).

FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2017

Les recettes nettes du budget général de l'État – hors fonds de concours – se sont élevées à **309,5 milliards d'euros** en 2017, en hausse de 9,2 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2016.

Elles sont supérieures **aux prévisions** tant de la loi de finances initiale (LFI) ⁽¹⁾ que – de façon encore plus ample – des deux lois de finances rectificatives (LFR 1 et LFR 2) de fin d'année ⁽²⁾.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2017 PAR RAPPORT À 2016 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2017

(en milliards d'euros)

Recettes du budget général de l'État hors fonds de concours	Exécution 2017	Écart par rapport à 2016	Écart par rapport aux prévisions		
			LFI	LFR 1	LFR 2
Total	309,5	+ 9,2	+ 2,6	+ 6,8	+ 4,7
dont impôt sur le revenu (IR)	73,0	+ 1,2	- 0,4	+ 0,4	+ 0,4
dont impôt sur les sociétés (IS)	35,7	+ 5,7	+ 6,6	+ 2,5	+ 2,5
dont taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	152,4	+ 8,0	+ 3,2	+ 1,9	+ 1,0
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	11,1	- 4,8	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,2
dont autres recettes fiscales	23,4	+ 1,4	- 6,6	+ 0,4	+ 0,1
Sous-total recettes fiscales nettes	295,6	+ 11,5	+ 3,3	+ 6,0	+ 4,3
dont recettes non fiscales	13,8	- 2,4	- 0,7	+ 0,8	+ 0,4

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2017.

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

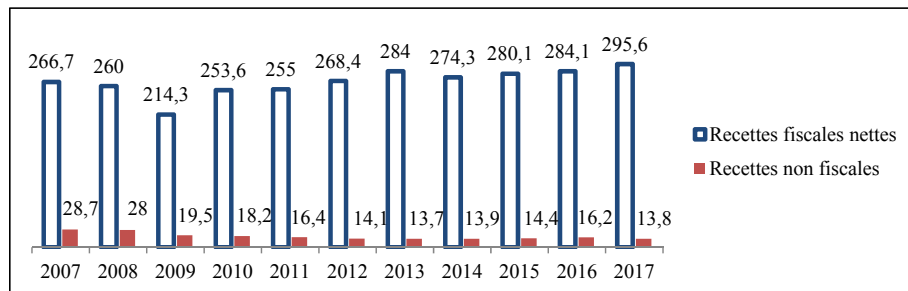
Avec **295,6 milliards d'euros**, les recettes fiscales nettes constituent la majeure partie des recettes du budget général de l'État.

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

(2) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 et loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)



I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

A. MONTANT GLOBAL

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	2017
266,7	260,0	214,3	237,0*	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	284,1	295,6

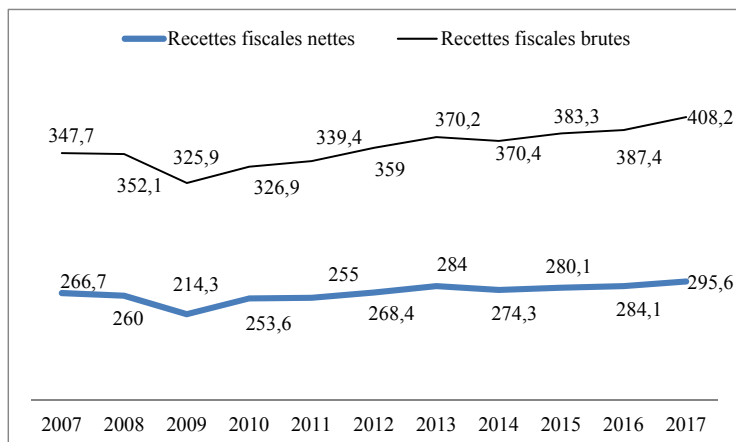
* Le montant de l'année 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 milliards d'euros des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

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 ⁽¹⁾.

(1) Pour la dernière loi de finances, voir M. Christine Pires Beaune, rapporteure spécial, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2018, annexe 37 : Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XV^e législature, n° 235, 12 octobre 2017 ([lien](#)).

ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES BRUTES ET NETTES SUR LA PÉRIODE 2007-2017



Remboursements et dégrèvements

En 2017, le montant des recettes fiscales brutes du budget général a été de 408,2 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements se sont élevés à **112,6 milliards d'euros**, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général se sont établies à 295,6 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 :

- 65,7 milliards au titre de la mécanique de certains impôts, dont 50,9 milliards d'euros au titre des crédits de TVA et 14,6 milliards d'euros de remboursements d'excédents d'impôt sur les sociétés ;
- 16,2 milliards d'euros au titre de soutien à des politiques publiques *via* des remboursements ou des crédits d'impôt qui excèdent l'impôt dû ;
- 18 milliards d'euros au titre de la gestion des impôts (corrections d'erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales), dont 5,266 milliards d'euros au titre des premiers remboursements de la taxe de 3 % sur les montants distribués (4,721 milliards d'euros en principal et 545 millions d'euros d'intérêts moratoires) ;
- et 12,7 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

B. RETRAITEMENTS NÉCESSAIRES POUR UNE JUSTE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

L'analyse des recettes fiscales de l'État nécessite de nombreux retraitements des montants présentés dans le tableau de synthèse précédent qui reprend la présentation habituelle du Gouvernement. Celle-ci consiste à décomposer les recettes fiscales en cinq catégories : impôt sur le revenu (IR), impôt sur les sociétés (IS), TVA, taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) et une catégorie « *autres recettes fiscales* ». On retrouve cette présentation en page 45 de l'exposé des motifs du présent projet de loi de règlement et en page 70 du rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État en 2017.

Cette présentation est source de confusion et ne permet pas une analyse fidèle sur le plan économique des recettes de l'État. Cela s'explique par des raisons structurelles qui ont déjà été relevées l'an passé, mais plus particulièrement cette année pour des motifs propres à l'exécution de l'exercice 2017.

1. Les retraitements récurrents

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 295,6 milliards d'euros est celui qui figure dans le tableau d'équilibre des ressources et des dépenses qui figure à l'article 1^{er} 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.

a. Les recettes fiscales sont minorées des dégrèvements et remboursements des impôts locaux

En premier lieu, la présentation budgétaire habituelle déduit du montant brut des recettes fiscales de l'État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux. Comme chaque année, 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 ⁽¹⁾. En effet, ceux-ci n'ont rien à voir avec la mécanique des impôts d'État : il n'est donc pas logique de les

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017, mission Remboursements et dégrèvements, mai 2018. 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 ».*

soustraire du rendement brut des impôts d'État. Selon la Cour des comptes, les dégrèvements et remboursements des impôts locaux devraient figurer en dépenses.

Cette observation de la Cour des comptes est d'autant plus pertinente que les dégrèvements des impôts locaux ont eu tendance à croître ces dernières années sous l'effet de plusieurs réformes. Cette tendance va se poursuivre avec le dégrèvement sur la taxe d'habitation sur les résidences principales institué par la loi de finances pour 2018 ⁽¹⁾.

En 2017, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'État ont été de **12,7 milliards d'euros**.

b. Les recettes fiscales du seul budget général ne rendent pas compte de la totalité des recettes fiscales de l'État

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 2017
BA	Taxe de l'aviation civile	437
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Taxe de solidarité	15
CAS	Produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	352
<i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>		
CAS	Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	132
<i>Développement agricole et rural</i>		
CAS	Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution	378
<i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>		
CAS	Fraction du quota de la taxe d'apprentissage	1 596
<i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>		
CAS	Contribution de solidarité territoriale	90
<i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	Taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires	226
	Fraction de la taxe d'aménagement du territoire	92
CAS	Fraction de la taxe intérieure sur les produits énergétiques	6 120
<i>Transition énergétique</i>	Fraction de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques	1
	Total	9 439

Source : données extraites des rapports annuels de performances.

(1) Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018.

Ainsi, le rendement de la fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux de la comptabilité budgétaire de l'État s'est élevé à **9,4 milliards d'euros** en 2017 ⁽¹⁾, ce qui n'est pas négligeable.

Au total, si l'on réintègre les recettes affectées aux budgets annexes et comptes spéciaux (9,4 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 295,6 milliards d'euros mais de **317,7 milliards d'euros**, au lieu de 303,8 milliards d'euros en 2016, soit une hausse de 13,9 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.

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 **653,4 milliards d'euros** en 2017 selon les chiffres détaillés des comptes nationaux annuels publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) le 30 mai 2018.

L'INSEE a mesuré la fiscalité d'État en 2017 à 316,6 milliards d'euros selon les principes de la comptabilité nationale ⁽¹⁾, soit 48 % de la fiscalité globale.

Les impôts affectés aux administrations publiques locales représentent, quant à eux, un rendement de 142,7 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 175,9 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 14,1 milliards d'euros et à l'Union européenne pour 4,1 milliards d'euros.

Les cotisations sociales sont de **384,5 milliards** d'euros en 2017, ce qui porte le montant total des prélèvements obligatoires à **1 038 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 317,7 milliards d'euros – que de celui afférent au seul budget général (295,6 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'acquérir des droits à la retraite et non d'impôts.*

2. Les retraitements spécifiques à l'exercice 2017

Deux évènements sont venus perturber la lecture des comptes de l'État en 2017 et doivent être pris en compte pour l'analyse de l'évolution des recettes.

a. La comptabilisation des droits d'enregistrement

La comptabilisation budgétaire des droits d'enregistrement encaissés en 2017 n'a pas pu être totalement imputée à leur bénéficiaire en raison d'un dysfonctionnement informatique.

Les recettes de l'État pour 2017 sont ainsi minorées de 1,5 milliard d'euros par rapport au montant réellement encaissé. La comptabilisation de ces recettes est décalée à 2018 alors qu'elles auraient dû normalement figurer dans l'exercice 2017 en application des principes de la comptabilité budgétaire.

La Cour des comptes en a conclu que *« cette situation fausse la signification des résultats de l'exécution budgétaire de la gestion 2017, en minorant de 1,5 milliard d'euros les recettes de l'exercice, et celle de l'exercice suivant en majorant d'autant les recettes comptabilisées en 2018 »*. Elle a souligné que *« si cette recette avait été correctement enregistrée, les recettes fiscales de l'État se seraient établies à 297,2 milliards d'euros »* et non pas à 295,6 milliards d'euros. De même, le montant total des recettes fiscales de l'État – déterminé en application des retraitements récurrents présentés précédemment relatifs aux dégrèvements d'impôts locaux et à la fiscalité non affectée au budget général – ne serait pas de 317,7 milliards d'euros mais de **319,2 milliards d'euros**.

b. Les conséquences de l'annulation de la taxe de 3 % sur les montants distribués

L'exercice 2017 a également été marqué par la décision du 6 octobre 2017 du Conseil constitutionnel ayant annulé la taxe de 3 % sur les montants distribués ⁽¹⁾.

Au 31 décembre 2017, 185 dossiers ont été traités et 5,3 milliards d'euros ont été restitués aux entreprises (dont 0,5 milliard d'euros d'intérêts). Ces montants viennent en déduction du montant net de la catégorie *« autres recettes fiscales »*.

Par ailleurs, la première loi de finances rectificative pour 2017 a eu pour objet de tirer les conséquences budgétaires de la décision du Conseil constitutionnel en instituant deux contributions exceptionnelles à l'impôt sur les sociétés dues par les plus grandes entreprises.

(1) *Décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financière [Contribution de 3 % sur les montants distribués]* ([lien](#)).

Ces deux contributions ont eu un rendement de 4,9 milliards d'euros (répartis entre 2,79 milliards pour la contribution exceptionnelle et 2,10 milliards pour la contribution additionnelle) et ont majoré d'autant le rendement de l'IS.

Le caractère exceptionnel de ces contributions milite pour une présentation des recettes qui distingue en 2017 le rendement de l'IS de celui des dites contributions.

3. La présentation des recettes à la suite de ces retraitements

La présentation des recettes fiscales de l'État de l'année 2017 est plus fidèle à la réalité économique une fois ces divers retraitements opérés. De même, les droits de succession et de donation – qui constituent par ordre d'importance le cinquième impôt de l'État et dont le produit dépasse cette année celui de la TICPE affectée au budget général – mériteraient d'être mentionnés dans les tableaux de synthèse produits par le Gouvernement compte tenu du dynamisme important de leur rendement.

Le tableau qui suit propose, en conséquence, une présentation alternative des recettes fiscales de l'État pour 2017. Il mentionne également la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) et l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dont le rendement dépasse pour chacun les 5 milliards d'euros.

LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT EN 2017 PRÉSENTATION COMMISSION DES FINANCES

(en milliards d'euros)

Taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	152,4
Impôt sur le revenu (IR)	73,0
Impôt sur les sociétés (IS) ⁽¹⁾	30,8
Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ⁽²⁾	17,2
Droits de succession et de donation ⁽³⁾	14,3
Taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité	7,9
Impôt de solidarité sur la fortune (ISF)	5,1
Contributions exceptionnelles à l'IS	4,9
« <i>Autres recettes fiscales</i> » ⁽⁴⁾	13,6
Total	319,2 ⁽⁵⁾

(1) Hors contributions exceptionnelles instituées par la loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Part du budget général (11,1 milliards d'euros) et du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (6,1 milliards d'euros).

(3) Rendement 2017 de 12,8 milliards d'euros majoré de 1,5 milliard d'euros non enregistrés, malgré leur encaissement effectif, dans le budget général de l'État à la suite d'un dysfonctionnement informatique.

(4) Catégorie propre à ce tableau et qui ne recouvre pas le même périmètre que celui des tableaux de synthèse du gouvernement figurant dans l'exposé des motifs, page 45, du présent projet de loi de règlement.

(5) Montant des recettes fiscales nettes de l'État comprenant le montant des recettes fiscales nettes du budget général majoré des dégrèvements et remboursements d'impôts locaux, le montant des recettes fiscales nettes des budgets annexes et comptes spéciaux, et le montant des droits d'enregistrement revenant à l'État dont la comptabilisation a été omise.

Source : *commission des finances d'après le présent projet de loi de règlement et les réponses du Gouvernement au questionnaire du Rapporteur général.*

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.

C. 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 2016 (1) ainsi que par rapport aux prévisions de la LFI et des deux LFR afférentes à l'année 2017 (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 2017 ont été évaluées dans les annexes aux projets de lois de finances pour 2017 et 2018. Elles seront définitivement évaluées à l'occasion de la présentation du projet de loi de finances pour 2019. Les annexes du présent projet de loi de règlement pour 2017 ne présentent aucune information nouvelle sur l'évaluation des dépenses fiscales.

En 2017, selon la dernière évaluation disponible, les 457 dépenses fiscales recensées se sont élevées à 93 milliards d'euros, en hausse de 5,4 milliards d'euros par rapport à 2016.

1. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État progressent de 11,5 milliards d'euros par rapport à 2016.

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

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2017
		Antérieures	Nouvelles		
284,1	14,3	- 1,7	- 0,8	- 0,2	295,6
		- 2,5			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 : recettes fiscales de l'État, mai 2018.

L'évolution spontanée de ces recettes aurait dû être de 14,3 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 « freinée » par les mesures législatives de baisse des impôts qui ont représenté 2,5 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.

Les mesures de périmètre et de transfert ont fait perdre 0,2 milliard d'euros au budget de l'État (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 forte évolution spontanée

L'évolution spontanée a été en 2017 très nettement supérieure à celle de l'activité économique. Avec 14,3 milliards d'euros, celle-ci est, en effet, de 5,0 % alors que le PIB a progressé en valeur de 2,8 % (2,2 % de croissance économique et 0,6 % 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 2017 à **1,8** (soit 5/2,8).

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 2016, l'élasticité avait déjà été supérieure à l'unité puisqu'elle avait été mesurée à 1,2. Sur trois années toutefois, elle demeure inférieure à l'unité : entre 2012 et 2014 l'élasticité avait été négative.

ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2007-2017

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
+ 1,3	+ 1,0	+ 4,5	+ 1,6	+ 1,6	- 0,2	- 0,6	- 0,4	+ 0,9	+ 1,2	+ 1,8

Source : Cour des comptes.

b. Des mesures législatives de baisse des impôts

Les mesures législatives ont permis une baisse de la fiscalité de 2,6 milliards en 2017.

Il s'agit pour l'essentiel de la montée en charge du CICE (2,1 milliards d'euros) et de la réduction d'impôt sur le revenu de 20 % en faveur des ménages aux revenus modestes et moyens (1 milliard d'euros).

Les contributions exceptionnelles à l'IS (4,9 milliards d'euros) se sont en grande partie compensées avec les remboursements de la taxe à 3 % sur les montants distribués (5,3 milliards d'euros).

c. Des mesures de périmètre et de transfert importantes qui se sont neutralisées

L'exercice 2017 est marqué par d'importantes mesures de périmètre et de transfert qui se sont toutefois en grande partie neutralisées. En net, ces mesures n'ont réduit les recettes fiscales du budget général de l'État que de 0,2 milliard d'euros.

Les plus importantes d'entre elles concernent l'affectation de la fiscalité énergétique. Le rendement de la TICPE a été transféré pour 6,6 milliards d'euros à l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF) et au CAS *Transition énergétique* quand, en sens contraire, les recettes de la taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) et de la TICFE sont revenues au budget général de l'État pour 5,8 milliards d'euros.

Les habituels transferts entre l'État et la sécurité sociale relatifs à la TVA se sont traduits par un solde net en faveur de l'État de 0,7 milliard d'euros.

2. Analyse par rapport à la prévision

Les recettes fiscales nettes du budget général sont supérieures aux prévisions. L'écart par rapport aux prévisions serait encore plus important si l'on tenait compte des droits de mutation non enregistrés.

**ÉCART DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL 2017
PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

(en milliards d'euros)

Exécution 2017	LFI 2017	LFR 1 2017	LFR 2 2017	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 1	Écart exécution / LFR 2
295,6	292,3	289,6	291,3	+ 3,3	+ 6,0	+4,3

Source : différentes lois de finances à l'année 2017 et présent projet de loi de règlement.

L'écart de 3,3 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale s'explique principalement par une évolution spontanée plus forte que prévu (4 milliards d'euros), en lien avec la reprise économique. Celle-ci a largement compensé le fait que la « base 2016 » ayant servi de point de départ au calcul de la prévision s'est révélée plus faible que prévu (1,2 milliard d'euros). Par ailleurs, les différentes mesures ont été moins coûteuses que prévu (0,5 milliard d'euros). Il s'agit principalement de la montée en charge du CICE qui avait été anticipé à un rythme plus rapide pour 2017.

**DÉCOMPOSITION DE L'ÉCART ENTRE LA PRÉVISION DE RECETTES FISCALES
DE LA LFI 2017 ET DE L'EXÉCUTION**

(en milliards d'euros)

Hypothèses	Base 2016	Évolution spontanée	Mesures législatives, de périmètre et de transfert	Total
Prévision LFR 2016	285,3	10,3	- 3,2	292,3
Exécution	284,1	14,3	- 2,7	295,6
Écart	- 1,2	+ 4,0	+ 0,5	+ 3,3

Source : Cour des comptes.

De manière paradoxale, les écarts à la prévision sont plus importants dans les deux LFR que dans la LFI. Cela s'explique par une sous-estimation en fin de gestion des recettes de TVA et d'IS. Devant notre commission, le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué qu'il y avait eu une accélération des recettes fiscales dans les quinze derniers jours de l'année.

En revanche, les recettes du STDR étaient surévaluées d'environ un milliard d'euros, celles-ci n'ayant été que de 1,3 milliard d'euros au lieu de 2,3 milliards d'euros prévus. On observe un ralentissement important des encaissements au titre du STDR en 2017.

ENCAISSEMENTS DU STDR DEPUIS 2014 (TOUTES ADMINISTRATIONS CONFONDUES)

(en millions d'euros)

Nature de l'impôt	2014	2015	2016	2017	Total	En %
Droits de mutation à titre gratuit	473	536	391	273	1 673	20
Impôt de solidarité sur la fortune	900	848	535	398	2 681	32
Impôt sur le revenu	296	671	831	404	2 202	26
Prélèvements sociaux	127	301	388	178	994	12
Amendes	118	298	331	59	806	10
Divers (taxe sur les métaux, TVA ...)	-	0,2	0,2	3	3,4	0
Total	1 914	2 654	2 476	1 315	8 359	100

Source : Cour des comptes.

D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts (TVA, IR, IS, TICPE) représentent à eux seuls un rendement net de 272,2 milliards d'euros, soit 92 % des recettes fiscales nettes du budget général 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 2017 est analysé par rapport à l'exécution constatée en 2016 ainsi que par rapport aux prévisions des lois de finances relatives à l'année 2017.

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 2017, son rendement a représenté près de 52 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

RENDEMENT NET DE LA TVA DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Part État	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4
Part sécurité sociale	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2	11,5
Total	135,9	142,0	144,0	145,5	151,0	153,6	155,6	163,9

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 8 milliards d'euros par rapport à 2016.

DES RECETTES NETTES DE TVA 2016 AUX RECETTES NETTES DE TVA 2017 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2017
		Antérieures	Nouvelles		
144,4	7,1	+ 0,1	0,0	+ 0,7	152,4
		+ 0,1			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 : recettes fiscales de l'État, mai 2018.

L'évolution spontanée de la TVA a été mesurée à 7,1 milliards d'euros soit 4,9 %. L'élasticité à la croissance ressort à 1,8. Selon la Cour des comptes, la croissance de l'assiette se limite pourtant à 3,2 % si bien qu'« *il subsiste une part inexpliquée dans l'évolution de la TVA* ».

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

Cependant, en 2017, 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 0,7 milliard d'euros.

b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le rendement de la TVA avait été sous-estimé tant par la LFI que par les LFR 1 et LFR 2.

ÉCART DES RECETTES NETTES DE TVA 2017 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2017	LFI 2017	LFR 1 2017	LFR 2 2017	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 1	Écart exécution / LFR 2
152,4	149,3	150,5	151,4	+ 3,1	+ 1,9	+ 1,0

Source : lois de finances pour 2017 et présent projet de loi de règlement.

2. L'impôt sur le revenu

L'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 2008

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rendement net	59,2	55,1	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0

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 1,2 milliard d'euros en 2017 par rapport à 2016.

DES RECETTES NETTES D'IR 2016 AUX RECETTES NETTES D'IR 2017

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2017
		Antérieures	Nouvelles		
		71,8	2,4		
		- 1,1			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 : recettes fiscales de l'État, mai 2018.

L'évolution spontanée de l'IR est particulièrement importante. Avec 2,4 milliards d'euros, elle ressort à 3,3 %, soit une élasticité de 1,2. L'année dernière, l'évolution spontanée avait également été importante à 2,8 milliards d'euros, soit 4 %, et une élasticité de 2,5.

Cette évolution spontanée n'a été que partiellement freinée, à hauteur d'un milliard d'euros, par la réduction d'IR de 20 % pour les foyers à revenus modestes et moyens, instituée par l'article 2 de la loi de finances pour 2017.

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

b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le rendement de l'IR est assez proche des prévisions.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'IR 2017 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2017	LFI 2017	LFR 1 2017	LFR 2 2017	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 1	Écart exécution / LFR 2
73,0	73,4	72,6	72,6	- 0,4	+ 0,4	+ 0,4

Source : lois de finances pour 2017 et présent projet de loi de règlement.

3. L'impôt sur les sociétés

L'IS a contribué à hauteur de près de 12 % aux recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2007

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Rendement net	62,6	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7

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

a. Analyse d'exécution à exécution

Le rendement net de l'IS progresse de 5,7 milliards par rapport à 2016.

DES RECETTES NETTES D'IS 2016 AUX RECETTES NETTES D'IS 2017

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2017
		Antérieures	Nouvelles		
30,0	3,9	- 3,2	+ 5,1	0,0	35,7
		+ 1,9			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 : recettes fiscales de l'État, mai 2018.

L'évolution spontanée de l'IS a été forte (12,9 %) et a permis un rendement supplémentaire de 3,9 milliards d'euros au lieu de 0,3 milliard d'euros, l'année dernière. Elle traduit directement les effets du redémarrage économique. Mais, comme pour la TVA, elle est plus élevée que la progression de l'assiette.

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

Les deux contributions exceptionnelles créées à la suite de l'annulation de la taxe de 3 % sur les revenus distribués ont permis un rendement supplémentaire de 4,9 milliards d'euros. Elles expliquent la quasi-totalité des mesures nouvelles.

Hors contributions exceptionnelles, le rendement de l'IS se limiterait à 30,8 milliards d'euros en 2017.

Les mesures antérieures proviennent essentiellement de la mise en œuvre du pacte de responsabilité et de solidarité et de la montée en charge du CICE.

Entre 2013 et 2017, l'IS a baissé de 11,5 milliards d'euros sous l'effet de la montée en charge du CICE ⁽¹⁾. Hors CICE, l'IS est en augmentation de 2,7 milliards sur la période. Hors contributions exceptionnelles, il est en revanche en baisse de 2,3 milliards d'euros.

RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2013

(en milliards d'euros)

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2017 (hors contributions exceptionnelles)
Rendement hors CICE	47,2	41,5	45,1	41,7	49,8	44,9
Coût budgétaire CICE (restitutions et imputations sur l'IS)	0,0	6,2	11,6	11,7	14,1	14,1
Rendement après CICE	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	30,8

Source : données extraites des lois de règlement, du présent projet de loi de règlement et des réponses au questionnaire du Rapporteur général.

b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le rendement de l'IS prévu en LFI ne tenait pas compte des contributions exceptionnelles adoptées en LFR 1. L'écart par rapport à la LFI est donc important. L'écart en LFR 1 et LFR 2 l'est également mais dans une moindre ampleur.

ÉCART DES RECETTES NETTES D'IS 2017 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2017	LFI 2017	LFR 1 2017	LFR 2 2017	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 1	Écart exécution / LFR 2
35,7	29,1	33,2	33,2	+ 6,6	+ 2,5	+ 2,5

Source : lois de finances pour 2017 et présent projet de loi de règlement.

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.

(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).

AFFECTATION DE LA TICPE 2016-2018

(en millions d'euros)

Année	2016 exécution	2017 exécution	2018 Prévision
État budget général	15 878	11 114	13 566
État Cas <i>Transition énergétique</i>	0	6 120	7 166
Sous-total État	15 878	17 234	20 732
Départements	6 599	6 784	6 618
Régions (hors part Grenelle)	4 894	4 957	4 979
Régions part Grenelle	607	619	615
Sous-total collectivités territoriales	12 100	12 360	12 212
AFITF	766	1 124	1 028
Total	28 744	30 718	33 972

Les recettes nettes de TICPE ont représenté moins de 4 % des recettes nettes du budget général de l'État et environ 5 % de ses recettes totales. Mais l'État ne perçoit environ que 56 % du produit de la TICPE.

a. Analyse d'exécution à exécution

Le montant de la part du produit de TICPE revenant à l'État diminue de 4,8 milliards d'euros par rapport à 2016.

DES RECETTES NETTES DE TICPE 2016 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2017

(en milliards d'euros)

Exécution 2016	Évolution spontanée	Mesures législatives		Mesures de périmètre et de transfert	Exécution 2017
		Antérieures	Nouvelles		
15,9	0,1	+ 1,7	0,0	- 6,6	11,1
		+ 1,7			

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 : recettes fiscales de l'État, mai 2018.

Cette baisse s'explique en totalité par le transfert d'une partie du rendement de la TICPE vers l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et le CAS *Transition énergétique*.

Les mesures législatives, en lien avec la trajectoire carbone, emportent en revanche une hausse du rendement de 1,7 milliard d'euros pour la part revenant à l'État.

L'évolution spontanée a été modérée (0,1 milliard d'euros).

b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le produit de la TICPE affecté au budget général de l'État en 2017 a été sous-estimé tant en LFI qu'en LFR 1 et LFR 2.

ÉCART DES RECETTES NETTES DE TICPE 2017 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2017	LFI 2017	LFR 1 2017	LFR 2 2017	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR 1	Écart exécution / LFR 2
11,1	10,6	10,4	10,9	+ 0,5	+ 0,7	+ 0,2

Source : différentes lois de finances à l'année 2017 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 **23,4 milliards d'euros** dans l'exposé des motifs, dans le tableau en page 45, 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 2017.

Après cette réintégration, les autres recettes fiscales nettes du budget général ressortent à **36,1 milliards d'euros**.

Les droits de succession et de donation représentent à eux seuls plus d'un tiers de ce montant. Ils constituent un même impôt faisant l'objet de dispositions spéciales uniquement pour leur liquidation.

Leur rendement global avoisine les 13 milliards d'euros en 2018, en hausse de plus de 40 % depuis 2012.

RENDEMENT DES DROITS DE SUCCESSION ET DE DONATION

(en milliards d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Droits de succession	7,7	8,5	8,9	10,6	10,7	NC
Droits de donation	1,4	1,1	1,5	1,7	1,8	NC
Total	9,1	9,6	10,4	12,3	12,5	12,8

Source : projets de loi de finances, annexe Évaluations des voies et moyens, tome 1, et lois de règlement.

En tenant compte des droits de succession et de mutation dont la comptabilisation a été éludée, le rendement aurait été de 14,3 milliards d'euros, en hausse de 57 % depuis 2012.

Par ordre d'importance vient ensuite la TICFE pour un rendement de 7,9 milliards d'euros.

Enfin, pour sa dernière année de perception, l'ISF a rapporté à l'État 5,1 milliards d'euros.

II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT

Avec 13,8 milliards d'euros, les recettes non fiscales constituent une part non négligeable des recettes nettes du budget général de l'État (près de 4,5 %). Elles diminuent de 2,4 milliards d'euros par rapport à 2016 et sont inférieures de 0,7 milliard d'euros à la prévision de la LFI. Elles ont cependant été sous-estimées de 0,8 et 0,4 milliard d'euros par les LFR 1 et LFR 2.

RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2017 PAR RAPPORT À 2016 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2017

(en milliards d'euros)

Recettes non fiscales du budget général de l'État	Exécution 2017	Écart par rapport à 2016	Écart par rapport à la LFI
Total	13,8	- 2,4	- 0,7
Dividendes et recettes assimilées	5,4	+ 1,4	+ 0,8
Produits du domaine de l'État	2,3	- 0,9	- 0,2
Produits de la vente de biens et services	1,1	+ 0,3	0,0
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,4	- 0,5	- 0,0
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,9	- 0,4	- 0,6
Divers	2,6	- 2,4	- 0,8

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances pour 2017.

Pourtant, le produit des dividendes et recettes assimilées a été meilleur que prévu et progresse assez nettement. Ce sont donc les autres recettes non fiscales qui sont à l'origine de la baisse constatée.

A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

Les dividendes et recettes assimilées représentent plus du tiers des recettes non fiscales du budget général de l'État avec 5,4 milliards d'euros en 2017.

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*.

Le dividende de la Banque de France (2,3 milliards d'euros) est en hausse de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2016 en raison de l'amélioration du résultat financier qui a bénéficié notamment de l'effet de la hausse des intérêts reçus sur les dépôts des établissements de crédits.

Le dividende de la Caisse des dépôts et consignations s'est élevé à 0,9 milliard d'euros, lequel s'ajoute à la contribution représentative de l'IS (0,6 milliard d'euros).

Les entreprises non financières ont versé 1,5 milliard d'euros de dividendes dont 555 millions par ENGIE et 232 millions d'euros par Orange.

À noter que, comme l'an dernier, EDF a versé intégralement son dividende (1,3 milliard d'euros) sous forme de titres, et non en numéraire. Il n'a donc pas été enregistré dans la comptabilité budgétaire mais a bien été pris en compte en comptabilité nationale et générale.

B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES

1. Les produits du domaine de l'état

Les produits du domaine de l'État se sont élevés à 2,3 milliards d'euros, en baisse de 0,9 milliard d'euros par rapport à 2016. Ils comprennent principalement des loyers budgétaires payés par les administrations ainsi que le produit des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (près d'un milliard d'euros pour chacun de ces postes budgétaires).

2. Les produits de la vente de biens et services

Les produits de la vente de biens et services ont progressé de 0,3 milliard d'euros en 2017, pour s'établir à 1,1 milliard d'euros au lieu de 0,8 milliard d'euros en 2016. 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 445,3 millions d'euros au lieu de 451,4 millions d'euros en 2016, soit une quasi-stabilité. 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 1,9 milliard d'euros en 2017, soit une baisse de 0,4 milliard d'euros par rapport à 2016.

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 2017, ce CAS a reçu 1,52 milliard d'euros, soit 77 % 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.

5. Les recettes diverses

Les recettes diverses ont fortement diminué puisqu'elles ressortent à 2,6 milliards d'euros en 2017 au lieu de 5 milliards d'euros en 2016, soit une hausse de 2,4 milliards d'euros. Cela s'explique par le fait que l'exercice 2016 avait été caractérisé par un reversement de la Coface qui s'était élevé à 2,4 milliards d'euros.

*

* *

FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

L'exercice 2017 est marqué par une **forte augmentation des dépenses du budget général de l'État** par rapport à l'exercice précédent, ainsi que par une sur-exécution par rapport au plafond de dépenses adopté en loi de finances initiale.

Ainsi, les dépenses des ministères ressortent en augmentation de 9,1 milliards d'euros entre 2016 et 2017, soit une augmentation de 4 %. La Cour des comptes relève qu'un tel accroissement des dépenses du budget général d'un exercice sur l'autre, hors charge de la dette, contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et fonds de concours, n'était pas survenu depuis 2007 ⁽¹⁾.

EXÉCUTION DES DÉPENSES NETTES DES MINISTÈRES 2016 ET 2017

(en milliards d'euros)

Exécution 2016 Format 2017	Exécution 2017 Format 2017	Écart	Évolution
228,4	237,5	9,1	+ 4 %

NB : missions du budget général, hors remboursements et dégrèvements, hors dette et pensions, hors fonds de concours et attribution de produits, hors recapitalisation d'Areva (en 2017) et de l'Agence française de développement (en 2016).

Source : présent projet de loi de règlement.

La Cour relève que « *l'augmentation sensible du budget général en 2017 résulte tout d'abord de la hausse des crédits ouverts par la loi de finances initiale, soit 5,9 milliards d'euros (à périmètre constant) par rapport à l'exécution 2016* » ⁽²⁾.

I. LES DÉPENSES 2017 RESSORTENT EN AUGMENTATION PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE ET AUX NORMES DE DÉPENSES

A. LES DÉPENSES DU BUDGET GÉNÉRAL SONT SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

1. Les dépenses nettes sont supérieures à la prévision de la loi de finances initiale

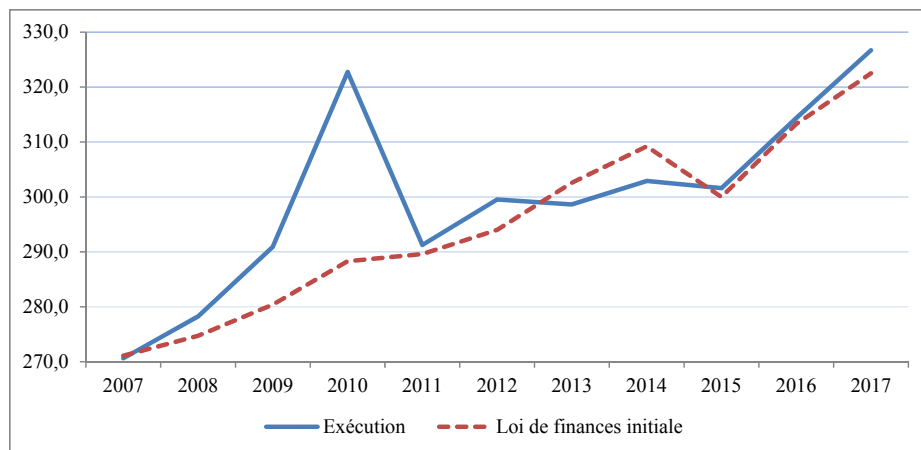
Les dépenses nettes du budget général, c'est-à-dire hors mission *Remboursements et dégrèvements*, sont **supérieures de 4,3 milliards d'euros à la loi de finances initiale**, y compris les fonds de concours et attributions de produits, soit une sur-exécution de 1,3 %.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 125.

(2) Ibid., page 16.

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.

Sur la période 2007-2017, les dépenses nettes du budget général de l'État ont été en moyenne supérieures de 4,2 milliards d'euros au plafond de dépenses fixé en loi de finances initiale. Seuls trois exercices (2007, 2013 et 2014) ont donné lieu à une sous-exécution du plafond de dépenses.

Toutefois, la période a été marquée par la crise économique et financière et une réponse budgétaire active en 2009 et 2010. En neutralisant, ces deux exercices budgétaires, la moyenne de dépassement du plafond de dépenses fixé en loi de finances initiale s'est établie à 0,8 milliard d'euros.

Par ailleurs, des dépenses dites « exceptionnelles » ont été financées sur un certain nombre d'exercices, telles que la recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD) en 2016, ou la recapitalisation d'Areva pour 1,5 milliard d'euros en 2017. **Hors la recapitalisation d'Areva, les dépenses nettes du budget général ressortent en augmentation de 2,7 milliards d'euros en 2017 par rapport à la loi de finances initiale.**

La recapitalisation d'Areva et son traitement en comptabilité nationale

Confronté à des difficultés propres et liées à son environnement, le groupe Areva a décidé d'engager un plan de restructuration, *via* notamment une recapitalisation à hauteur de 5 milliards d'euros, souscrite par l'État et des investisseurs tiers.

Cette augmentation de capital a pris la forme suivante :

– **en faveur de Areva Newco (devenu Orano), une augmentation de 2,5 milliards d'euros**, réservée à l'État et une augmentation réservée à des investisseurs japonais (Mitsubishi Heavy Industries et Japan Nuclear Fuel Limited) pour un montant de 500 millions d'euros ;

– en faveur d’Areva SA, une augmentation de 2 milliards d’euros réservée à l’État, ainsi que l’indemnisation des tiers pour 290 millions d’euros.

Une partie de cette recapitalisation a pu être couverte par des opérations de cessions d’actifs au sein du compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État*, à hauteur de 3,2 milliards d’euros. Le Gouvernement a donc décidé un financement complémentaire par le budget général à hauteur de 1,5 milliard d’euros dans le décret d’avance de juillet 2017.

S’agissant du traitement comptable des recapitalisations, il dépend de la nature de l’opération. Le critère traditionnel de distinction entre l’opération de nature patrimoniale et la dépense publique résulte de la participation ou non d’investisseurs privés à cette opération. La présence d’investisseurs privés serait un indice du caractère potentiellement rentable de l’opération.

Compte tenu de la seule présence de l’État, l’augmentation de capital en faveur d’Areva SA est considérée comme une dépense publique au sens de la comptabilité nationale.

S’agissant de l’opération en faveur d’Areva Newco, l’INSEE considère qu’il s’agit d’une opération patrimoniale sans impact sur la dépense publique et par conséquent sur le déficit public. À l’inverse, Eurostat analyse cette opération comme une dépense publique, avec un impact sur le solde public d’environ 0,1 point de PIB. Des discussions sont actuellement en cours entre les deux organismes de statistique afin de résoudre cette divergence méthodologique.

Le niveau des surconsommations de crédits résulte pour partie de sous-budgétisations importantes en loi de finances initiale, identifiées dans son audit par la Cour des comptes en juin 2017 ⁽¹⁾.

L’audit de la Cour des comptes

À la suite de l’élection présidentielle et de la nomination du nouveau Gouvernement, le Premier ministre a souhaité que la Cour des comptes procède à un audit de la situation des finances publiques, en application de l’article L. 132-7 du code des juridictions financières. Cet audit a eu pour objet « *d’évaluer les risques qui pèsent sur la réalisation des objectifs de finances publiques pour 2017 et les années suivantes contenus dans le programme de stabilité* ».

Ainsi, la Cour des comptes a procédé à une analyse des risques pesant sur l’exécution en cours, sur la base des informations d’exécution de l’année antérieure et des prévisions d’exécution et décisions de dépense de l’année en cours.

Selon la Cour, les risques sur les dépenses étaient compris dans une fourchette allant de 4,6 milliards d’euros à 6,6 milliards d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017, **soit une estimation moyenne de 5,6 milliards d’euros**.

(1) *Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2017.*

La Cour a considéré que 4,2 milliards d’euros des risques sur les dépenses relevaient de « *sous-budgétisations* » en loi de finances initiale. Celles-ci faisaient référence aux « *biais de construction* » et aux « *éléments d’insincérité* » affectant, selon la Cour, la loi de finances initiale pour 2017.

Au-delà, la Cour soulignait le coût de la recapitalisation d’Areva SA pour un montant de 2,3 milliards d’euros, en incluant l’indemnisation des actionnaires minoritaires.

Dans son rapport sur le budget de l’État en 2017, la Cour des comptes constate que **les risques sur les dépenses se sont bien matérialisés à hauteur de 6,4 milliards d’euros**, c’est-à-dire au niveau supérieur de la fourchette d’estimation, dont **4,4 milliards d’euros de sous-budgétisations** ⁽¹⁾.

À l’issue de l’exercice 2017, dix-sept missions du budget général de l’État sont en sous-consommation de leurs plafonds de crédits, pour un montant total de 2,3 milliards d’euros. À l’inverse, douze missions présentent une surconsommation de leurs plafonds de crédits, pour un montant total de 6,6 milliards d’euros. Enfin, la consommation de crédits de la mission *Pouvoirs publics* est strictement conforme à la prévision de la loi de finances initiale.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL PAR MISSION

(en euros)

Dépenses nettes du budget général de l’État	LFI 2017, y compris fonds de concours	Exécution	Écart LFI / Exécution en valeur	Écart LFI / Exécution en pourcentage
Action extérieure de l’État	3 011 176 254	2 836 976 329	- 174 199 925	- 5,8%
Administration générale et territoriale de l’État	3 169 239 738	3 019 622 995	- 149 616 743	- 4,7%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 364 726 873	4 636 382 684	1 271 655 811	37,8%
Aide publique au développement	2 604 961 214	2 492 161 700	- 112 799 514	- 4,3%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2 537 764 281	2 503 371 652	- 34 392 629	- 1,4%
Conseil et contrôle de l’État	652 593 020	644 741 618	- 7 851 402	- 1,2%
Crédits non répartis	24 000 000	0	- 24 000 000	- 100,0%
Culture	2 922 203 085	2 849 107 702	- 73 095 383	- 2,5%
Défense	41 324 619 200	42 258 036 419	933 417 219	2,3%
Direction de l’action du Gouvernement	1 485 307 340	1 365 442 298	- 119 865 042	- 8,1%
Écologie, développement et mobilité durables	11 167 862 740	11 896 057 574	728 194 834	6,5%
Économie	1 890 994 519	3 465 480 915	1 574 486 396	83,3%
Égalité des territoires et logement	18 811 150 803	18 089 330 842	- 721 819 961	- 3,8%
Engagements financiers de l’État	42 109 256 145	42 350 840 942	241 584 797	0,6%
Enseignement scolaire	70 198 143 790	70 328 781 830	130 638 040	0,2%

(1) Cour des comptes, Le budget de l’État en 2017, mai 2018, page 109.

Dépenses nettes du budget général de l'État	LFI 2017, y compris fonds de concours	Exécution	Écart LFI / Exécution en valeur	Écart LFI / Exécution en pourcentage
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 900 298 693	10 943 102 284	42 803 591	0,4%
Immigration, asile et intégration	1 132 088 211	1 460 768 190	328 679 979	29,0%
Justice	8 553 630 064	8 375 271 408	- 178 358 656	- 2,1%
Médias, livre et industries culturelles	569 284 825	548 684 100	- 20 600 725	- 3,6%
Outre-mer	2 083 452 447	2 029 752 307	- 53 700 140	- 2,6%
Politique des territoires	736 981 591	630 677 442	- 106 304 149	- 14,4%
Pouvoirs publics	990 920 236	990 920 236	0	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	27 065 209 393	27 201 653 310	136 443 917	0,5%
Régimes sociaux et de retraite	6 307 910 203	6 329 530 527	21 620 324	0,3%
Relations avec les collectivités territoriales	3 435 831 631	3 389 019 269	- 46 812 362	- 1,4%
Santé	1 283 932 818	1 248 580 268	- 35 352 550	- 2,8%
Sécurité	19 671 588 765	19 507 840 760	- 163 748 005	- 0,8%
Solidarité, insertion et égalité des chances	17 845 323 953	19 019 251 331	1 173 927 378	6,6%
Sport, jeunesse et vie associative	748 308 663	783 633 460	35 324 797	4,7%
Travail et emploi	15 866 792 791	15 579 629 998	- 287 162 793	- 1,8%
Totaux	322 465 553 286	326 774 650 390	4 309 097 104	1,3 %

Source : commission des finances.

Six missions ont principalement fait l'objet de dépassements significatifs, il s'agit des missions suivantes :

– *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, à hauteur de 1,3 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) : cela résulte du niveau des refus d'apurements communautaires, de crises sanitaires importantes, en particulier l'influenza aviaire et d'un pilotage difficile de plusieurs dépenses d'intervention, tels que les allègements de cotisations sociales et les dispositifs de soutien de filières en difficulté ;

– *Défense*, à hauteur de 933 millions d'euros en CP : cela résulte principalement des surcoûts des opérations extérieures (838 millions d'euros, soit un coût total de ces opérations de 1,3 milliard d'euros) et des missions intérieures (172 millions d'euros, soit un coût total de ces opérations de 213 millions d'euros), ainsi que la consommation de reports de crédits pour 714 millions d'euros, qui correspondent pour partie à des crédits ouverts en 2015 à la suite de la budgétisation des ressources exceptionnelles issues du CAS *Fréquences* ;

– *Économie*, à hauteur de 1,6 milliard d'euros en CP : cela résulte essentiellement de la recapitalisation d'Areva pour 1,5 milliard d'euros ;

– *Écologie, développement et mobilité durables*, à hauteur de 728 millions d'euros en CP : cela résulte notamment du financement spécifique de la mission *via* un niveau élevé de fonds de concours en provenance de l'Agence de

financement des infrastructures de transport de France (AFITF), représentant 1,75 milliard d'euros ;

– *Immigration, asile et intégration*, à hauteur de 329 millions d'euros en CP : cela résulte principalement des dépenses liées à l'allocation pour demandeurs d'asile, dont le nombre de bénéficiaires s'établit à 122 000 en décembre 2017 ; le flux global de demandeurs d'asile continue d'augmenter, s'élevant à + 17 % à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) (100 412 demandes) et + 27 % dans les « guichets uniques » (121 200 demandes), tandis que la loi de finances initiale prévoyait une progression de la demande de 10 % ;

– *Solidarité, insertion et égalité des chances*, à hauteur de 1,2 milliard d'euros en CP : cela résulte de la dynamique des dépenses d'intervention de la mission, qui constitue essentiellement des dépenses de guichet, et de leur sous-budgétisation en loi de finances initiale, qui s'est élevée à 331 millions d'euros pour l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et à 850 millions d'euros pour la prime d'activité et les autres dispositifs de prime de Noël et de revenu de solidarité active (RSA) jeunes.

Le détail des variations de crédits des différentes missions du budget général est analysé par les rapporteurs spéciaux dans l'annexe au présent rapport.

2. La surconsommation importante et exceptionnelle de la mission *Remboursements et dégrèvements*

L'exécution de la mission *Remboursements et dégrèvements* s'élève à 112,6 milliards d'euros, soit un niveau supérieur de 3,7 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale. Cela résulte principalement de l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes par le Conseil constitutionnel en octobre 2017 ⁽¹⁾.

En effet, la première loi de finances rectificative 2017 a procédé à l'ouverture de 4,4 milliards d'euros de crédits supplémentaires sur la mission, afin de permettre le remboursement des sommes indûment perçues par l'État au titre de cette taxe ⁽²⁾. Lors de la présentation du projet de loi, le Gouvernement avait indiqué que les estimations de décaissements s'élevaient à 5 milliards d'euros en 2017 et 5 milliards d'euros en 2018.

Le coût des remboursements au titre du contentieux s'est établi à 5,3 milliards d'euros en 2017, dont 0,5 milliard d'euros au titre des intérêts moratoires. Le présent projet de loi estime le coût budgétaire pour 2018 à 5,5 milliards d'euros, intérêts moratoires inclus ⁽³⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financières (Contribution de 3 % sur les montants distribués) ([lien](#)).

(2) Loi n° 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(3) Projet de loi règlement du budget et d'approbation des comptes 2017, exposé général des motifs, page 30.

Au total, les dépenses liées à la mission apparaissent relativement dynamiques en augmentation de 9 milliards d'euros par rapport à 2016, soit une hausse de près de 9 % de la dépense.

3. Les dépenses financées par fonds de concours sont globalement conformes aux prévisions

Aux termes des II et III de l'article 17 de la LOLF du 1^{er} août 2001 ⁽¹⁾, 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 2017, les dépenses financées par fonds de concours s'élèvent à 4,1 milliards d'euros, soit un niveau quasiment conforme à la prévision de la loi de finances établie à 3,9 milliards d'euros ⁽²⁾.

C. LES DÉPENSES EXÉCUTÉES SONT LÉGÈREMENT SUPÉRIEURES AUX NORMES DE DÉPENSES

1. Les normes de dépenses sont légèrement dépassées en 2017, malgré des économies de constatation

a. Un léger dépassement des deux normes de dépenses, en volume et en valeur

Hors recapitalisation d'Areva, l'exécution 2017 illustre un dépassement des 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 limitation de la **croissance en volume** des dépenses nettes (hors 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 ;

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes 2017, Développement des opérations constatées au budget général, page 77.

- 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, puisqu’il couvre les dépenses nettes du budget général, en excluant 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 ⁽¹⁾. 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 ⁽²⁾.

(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.*

La loi de finances initiale pour 2017 a fixé le niveau des normes de dépenses de l’État, sur le périmètre en valeur à 301,3 milliards d’euros et sur le périmètre en volume à 390,8 milliards d’euros en volume.

PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES DE L’ÉTAT EN 2017

(en milliards d’euros)

		89,5	Charge de la dette et pensions
		9,2	Taxes affectées plafonnées
		63,1	Prélèvements sur recettes au profit de l’UE et des collectivités locales
Périmètre de la norme « en volume » en LFI 2017 (390,8 Mds€)	}	229,0	Budget général de l’État, hors dette et pensions
Périmètre de la norme « en valeur » en LFI 2017 (301,3 Mds€)			

La norme en valeur a été sur-exécutée à hauteur de 0,4 milliard d’euros, s’établissant à 301,6 milliards d’euros et la norme en volume a été légèrement sur-exécutée de 0,1 milliard d’euros, s’établissant à 390,9 milliards d’euros.

EXÉCUTION 2017 SUR LE PÉRIMÈTRE DES NORMES DE DÉPENSES

(en milliards d'euros)

Dépenses	Exécution 2016 (format 2017)	LFI 2017	Exécution 2017	Écart à la norme 2017	Écart à l'exécution 2016 (format 2017)
Dépenses nettes du budget général (hors dette et pensions)	223,0	229,0	231,9	2,9	8,9
Prélèvement sur recettes collectivités territoriales	46,3	44,4	43,8	- 0,6	- 2,5
Prélèvement sur recettes Union européenne	19,0	18,7	16,4	- 2,3	- 2,6
Taxes affectées	8,6	9,2	9,6	0,4	1,0
Norme hors dette et pensions (« en valeur »)	297,0	301,3	301,6	0,4	4,6
Charge de la dette	41,4	41,5	41,7	0,2	0,3
Contribution au CAS <i>Pensions</i>	46,0	48,0	47,6	- 0,4	1,6
Norme y compris dette et pensions (« en volume »)	384,5	390,8	390,9	0,1	6,4

NB : hors coût de la recapitalisation d'Areva pour 1,5 milliard d'euros.

Source : *Cour des comptes (données direction du budget)*.

Les **dépenses nettes du budget général** (hors dette et pensions) sont en **dépassement de 2,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale** et de 8,9 milliards d'euros par rapport à 2016.

Le plafond des taxes affectées est supérieur de 0,4 milliard d'euros au niveau prévu en loi de finances initiale, tandis que la charge de la dette est en léger dépassement de 0,2 milliard d'euros.

Ainsi, les dépenses les plus pilotables sont celles qui sont le plus en dépassement au titre de l'exercice 2017. En revanche, cet exercice a été marqué par un niveau élevé d'économies de constatation qui ont permis de réduire la sur-exécution des normes de dépenses.

b. Un niveau élevé d'économies de constatation (prélèvements sur recettes et contributions au CAS Pensions)

En 2017, le caractère limité du dépassement des normes de dépenses résulte exclusivement d'économies de constatation.

Les **dépenses liées aux prélèvements sur recettes** destinés à l'Union européenne et aux collectivités territoriales sont inférieures de 2,9 milliards d'euros aux prévisions et les **contributions au CAS Pensions** de 0,4 milliard d'euros, **soit un total d'économies de constatation de 3,4 milliards d'euros**.

Ces économies de constatation résultent :

– d’une consommation plus lente qu’anticipé du cadre financier pluriannuel de l’Union européenne, notamment des dépenses de cohésion (– 2,3 milliards d’euros par rapport à la loi de finances initiale) ;

– d’un niveau de l’investissement local plus faible que prévu en 2016, réduisant l’exécution du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) (– 0,6 milliard d’euros) ;

– et d’une hausse moindre que prévu des charges de pensions.

La Cour des comptes relève que la sous-exécution de 2,3 milliards d’euros du prélèvement sur recettes au profit de l’Union européenne est la plus élevée depuis la mise en œuvre de la LOLF. Elle est également en forte diminution à hauteur de 2,6 milliards d’euros par rapport à l’exercice 2016 et de 2,9 milliards d’euros par rapport à la moyenne des exercices depuis 2011.

2. La révision des normes de dépenses à compter de 2018

Considérant que les deux normes de dépenses mesuraient imparfaitement l’effort réellement consenti sur les dépenses de l’État, la Cour des comptes avait recommandé en 2016 la mise en place de deux nouvelles normes de dépenses de l’État ⁽¹⁾ :

– une **norme de gestion** directement destinée à la maîtrise des dépenses par les gestionnaires publics ;

– et une **norme globale** d’évolution des dépenses de l’État permettant d’appréhender l’ensemble des dépenses.

Cela visait à concilier trois objectifs : « *limiter les possibilités de contournement de la charte budgétisation, assurer la lisibilité externe (et donc la transparence) et offrir la capacité aux gestionnaires de maîtriser effectivement les dépenses sous norme* ».

En réponse, l’article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ⁽²⁾ a instauré deux nouvelles normes de dépenses :

– la **norme de dépenses pilotables de l’État** ⁽³⁾ ;

(1) *Cour des comptes, Le budget de l’État en 2015 Résultats et gestion, mai 2016, pages 141 et suivantes.*

(2) *Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

(3) *Cet agrégat inclut les dépenses du budget général hors missions Remboursements et dégrèvements et Investissements d’avenir, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS Pensions, les plafonds des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, les budgets annexes hors contributions au CAS Pensions, les dépenses des CAS hors Pensions, Participations financières de l’État et hors programmes de désendettement, ou portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, et le compte de concours financiers Avances à l’audiovisuel public.*

– et l'**objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)** ⁽¹⁾.

Cette distinction vise à identifier un périmètre de dépenses véritablement à la main du gestionnaire et un champ de dépenses retraçant une vision exhaustive des dépenses de l'État.

La Cour des comptes relève que les deux nouvelles normes « *constituent un progrès mais ne correspondent pas exactement aux recommandations de la Cour, le périmètre retenu pour les taxes plafonnées demeurant trop limité et les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux n'y ayant pas été intégrés* » ⁽²⁾.

En tout état de cause, ces nouvelles normes de dépenses sont applicables à compter de la loi de finances initiale pour 2018.

III. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR NATURE

La Cour des comptes a relevé que les dépenses de personnel, de fonctionnement et d'intervention sont en progression entre 2016 et 2017, tandis que les dépenses d'investissement sont restées stables.

(1) Cet agrégat inclut, outre l'agrégat précédent : les dépenses d'investissements d'avenir et la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée affectée aux régions, au Département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, le CAS Pensions et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 125.

**DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2017
PAR RAPPORT À 2016 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2017**

(en milliards d'euros)

Dépenses du budget général de l'État	Exécution 2016 (format 2017)	LFI 2017	Exécution 2017	Écart par rapport à 2016	Écart par rapport à la LFI	Pourcentage par nature de dépenses Exécution 2017
Pouvoirs publics	1	1	1	0	0	0 %
Personnel	123,2	127,7	127,6	+ 4,4	- 0,1	39 %
Fonctionnement de l'État	25,9	24,7	26,1	+ 0,2	+ 1,4	8 %
<i>Fonctionnement hors AFD (2016) et Areva (2017)</i>	23,5	24,7	24,6	+ 1,1	- 0,1	8 %
Subventions pour charges de service public	26,9	26,2	27,8	+ 0,9	+ 1,6	9 %
Charges de la dette	41,4	41,5	41,7	+ 0,3	+ 0,2	13 %
Investissement	11	12	11,1	+ 0,1	- 0,9	3 %
Opérations financières	1,2	1,2	1,5	+ 0,3	+ 0,3	0 %
Intervention	85,6	88,2	90	+ 4,4	+ 0,8	28 %
Dépenses nettes	316,2	322,5	326,8	+ 10,6	+ 4,3	100 %
Fonds de concours et attributions de produits	- 3,6	- 3,9	- 4,1	- 0,5	- 0,2	-
Dépenses nettes hors fonds de concours et attributions de produits	312,6	318,5	322,6	+ 10	+ 4,1	-

Source : commission des finances, données issues du rapport de la Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018.

En revanche, les dépenses les plus dynamiques par rapport à la loi de finances initiale sont les subventions pour charges de service public, les dépenses de fonctionnement en intégrant la recapitalisation d'Areva, ainsi que les dépenses d'intervention.

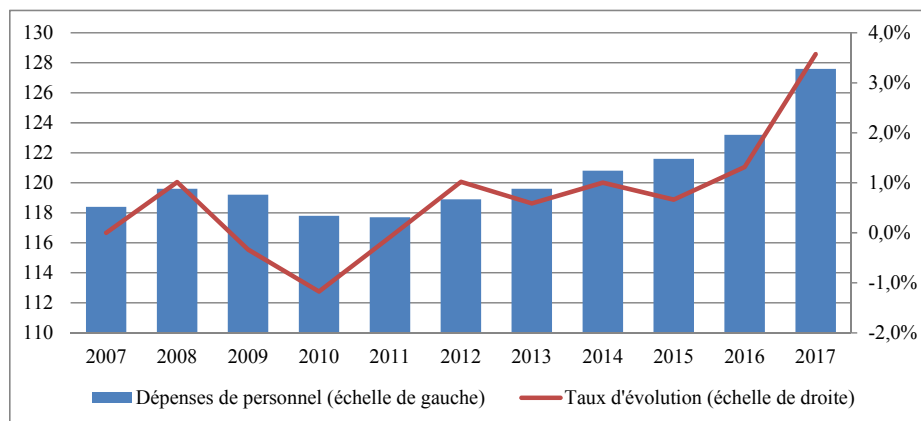
A. AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

La Cour des comptes relève que « *la progression des dépenses de personnel est supérieure en 2017 à celle du total des six dernières années* »⁽¹⁾. La dynamique de ces dépenses est en effet élevée, elle s'établit à 3,6 % entre 2016 et 2017, sous l'impact de créations de postes au sein de l'État pour la troisième année consécutive et d'une croissance de la masse salariale en lien avec les revalorisations du point d'indice (+ 0,6 au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 % en février 2017), ainsi que les premiers effets du protocole « Parcours professionnels, carrières, rémunérations » (PPCR).

(1) *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 129.*

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros et en pourcentage)



Source : projets de lois de règlement.

Le Gouvernement précise que la progression des dépenses de personnel par rapport au précédent exercice se répartit de la façon suivante :

- 67 % au titre des dépenses de rémunération (évolution de 3,6 %, représentant 4,4 milliards d'euros) ;

- et 33 % au titre des contributions au CAS *Pensions* (évolution de 3,6 %, représentant 1,5 milliard d'euros).

Toutefois, les dépenses de personnel apparaissent en ligne avec la loi de finances initiale, notamment en raison d'économies de constatation sur les contributions au CAS *Pensions* à hauteur de 0,4 milliard d'euros.

L'évolution des effectifs de l'État fait l'objet d'une analyse plus détaillée dans une fiche dédiée au sein du présent rapport.

B. HAUSSE SENSIBLE DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les deux composantes des dépenses de fonctionnement sont en forte augmentation par rapport à 2016. En effet, hors les recapitalisations de l'AFD et d'Areva, l'évolution de ces dépenses est la suivante :

- une augmentation de 4,7 % pour les dépenses de fonctionnement de l'État ;

- et une augmentation de 3,3 % pour les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs de l'État.

Par rapport à la loi de finances initiale, seules les subventions pour charges de service public apparaissent en augmentation. Hors la recapitalisation d'Areva,

les dépenses de fonctionnement de l'État sont même en légère sous-exécution à hauteur de 0,1 milliard d'euros par rapport aux prévisions.

C. AUGMENTATION RAPIDE DES DÉPENSES D'INTERVENTION

En 2017, les dépenses d'intervention s'élèvent à 90 milliards d'euros et sont également en forte augmentation, tant par rapport à l'exercice précédent (+ 5,1 %) que par rapport à la loi de finances initiale (+ 2 %).

Cela illustre les dépassements à hauteur de 3 milliards d'euros constatés sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Égalité des territoires et logement* et *Immigration, asile et intégration*. Parallèlement, un nombre plus important de missions du budget général a connu une sous-consommation à hauteur de 1,1 milliard d'euros, notamment les missions *Culture, Enseignement scolaire, Action extérieure de l'État, Aide publique au développement, Justice, Recherche et enseignement supérieur*.

D. PROGRESSION NETTE DES DÉPENSES D'OPÉRATIONS FINANCIÈRES

En 2017, les dépenses d'opérations financières s'élèvent à 1,5 milliard d'euros, soit une progression de 25 % par rapport aux résultats établis à 1,2 milliard d'euros lors de l'exercice 2016 et aux prévisions de la loi de finances initiale.

Indépendamment des montants concernés relativement faibles, le Gouvernement ne précise pas l'origine de la sur-exécution de ces opérations financières.

E. STABILITÉ DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Entre 2016 et 2017, les dépenses d'investissement sont stables à 11,1 milliards d'euros, soit 3 % des dépenses nettes du budget général.

En revanche, ces dépenses sont très en-deçà des prévisions de la loi de finances initiale, qui anticipaient un niveau de dépenses de 12 milliards d'euros. La baisse de dépenses d'investissement résulte d'ajustements en cours de gestion à hauteur de 1,1 milliard d'euros sur les missions :

- *Défense*, pour 249 millions d'euros ;
- *Écologie, développement et mobilité durables*, pour 218 millions d'euros ;
- *Sécurités*, pour 139 millions d'euros ;
- et *Justice*, pour 113 millions d'euros.

À l'inverse, les dépenses d'investissement des missions *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* et *Enseignement scolaire* ont été respectivement supérieures de 163 millions d'euros et 65 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.

IV. L'AUGMENTATION CONTINUE DES RESTES À PAYER

La notion de restes à payer correspond aux autorisations d'engagement qui n'ont pas été couvertes par des crédits de paiement.

A. UNE AUGMENTATION DES RESTES À PAYER DE 11 MILLIARDS D'EUROS EN 2017

1. L'augmentation importante de restes à payer entre 2016 et 2017

En 2017, les restes à payer ont augmenté de 9,3 milliards d'euros sur le budget général et de 2,4 milliards d'euros sur les comptes spéciaux, soit **une augmentation totale de 11,7 milliards d'euros**. L'augmentation des restes à payer entre 2016 et 2017 a résulté :

– de la mission *Investissements d'avenir*, à hauteur de 5,1 milliards d'euros, au titre de la budgétisation du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA 3) ;

– de la mission *Défense*, à hauteur de 1,6 milliard d'euros au titre du lancement de deux grands programmes d'armement dans le milieu naval et terrestre ;

– de la mission *Aide publique au développement*, à hauteur de 1,2 milliard d'euros au titre des engagements importants consentis au profit de fonds internationaux, tels que l'Association internationale du développement, ou le Fonds africain de développement ;

– et de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, à hauteur de près d'un milliard d'euros au titre des dotations d'investissement (dotation d'équipement des territoires ruraux, dotation de soutien à l'investissement local et dotation à la politique de la ville).

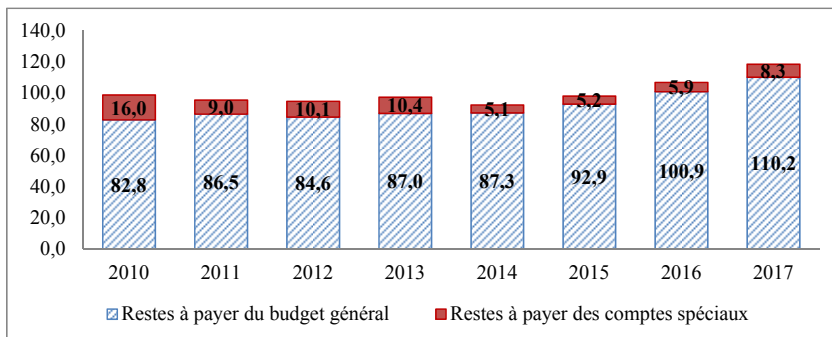
Sur le **périmètre du budget général, la mission *Défense* représente 47 % du total des restes à payer** (52 milliards d'euros), en raison de la structure de ses dépenses fondée sur des projets pluriannuels d'investissement.

2. La dynamique des restes à payer

La Cour relève que les restes à payer sont toujours en progression et que cette hausse est « *peu maîtrisée* »⁽¹⁾. Sur la période 2010-2017, les restes à payer ont progressé de 20 %, avec une accélération significative à compter de 2014 (28 % d'augmentation entre 2014 et 2017).

ÉVOLUTION DES RESTES À PAYER

(en milliards d'euros)



Source : *compte général de l'État*.

En 2017, le niveau total des **restes à payer** atteint un **plus haut historique à 118,5 milliards d'euros** depuis l'entrée en vigueur de la LOLF. La Cour des comptes considère que cela fait peser « *un risque sur la trajectoire de dépenses prévue pour les années suivantes* ».

B. LA VOLONTÉ DE LIMITER L'AUGMENTATION DES RESTES À PAYER EN LOI DE PROGRAMMATION

L'article 17 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 a prévu un plafonnement strict du niveau des restes à payer, en indiquant que leur montant « *ne peut excéder, pour chacune des années 2018 à 2022, le niveau atteint fin 2017* »⁽²⁾.

Toutefois, cet encadrement de l'évolution des restes à payer devrait être dénué d'une partie de sa portée en raison de la dérogation applicable à la mission *Défense*, actuellement en discussion dans le cadre du projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025. **Le Rapporteur général ne peut que regretter la volonté de déroger aussi rapidement à une règle de finances publiques prévue en loi de programmation.**

*

* *

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 51.

(2) *Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022*.

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

L'exercice 2017 a été marqué par un **niveau inédit de mouvements de crédits en cours de gestion**, illustrant la volonté du Gouvernement de maîtriser la dépense du budget général de l'État et de financer les sous-budgétisations initiales *via* des redéploiements massifs de crédits entre missions budgétaires. Cela est également la conséquence du partage de responsabilité de l'exercice entre deux gouvernements et deux majorités parlementaires, à la suite des élections présidentielle et législatives du printemps 2017.

Ainsi, la réserve de précaution, les deux décrets d'avance du 20 juillet ⁽¹⁾ et du 30 novembre ⁽²⁾, les quatre décrets d'annulation ⁽³⁾, ainsi que les deux lois de finances rectificatives ⁽⁴⁾ ont ajusté le niveau des crédits, leur affectation, afin de répondre aux besoins de financement des missions de l'État, tout en conservant une trajectoire de dépenses soutenable et conforme à l'objectif de respect de la règle des 3 % de déficit public.

À l'issue de ces mouvements, le **plafond de crédits du budget général de l'État (hors mission *Remboursements et dégrèvements*)** ressort en **augmentation de 4,1 milliards d'euros**, hors fonds de concours et attributions de produits (*cf.* fiche du présent rapport relative aux dépenses de l'État).

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

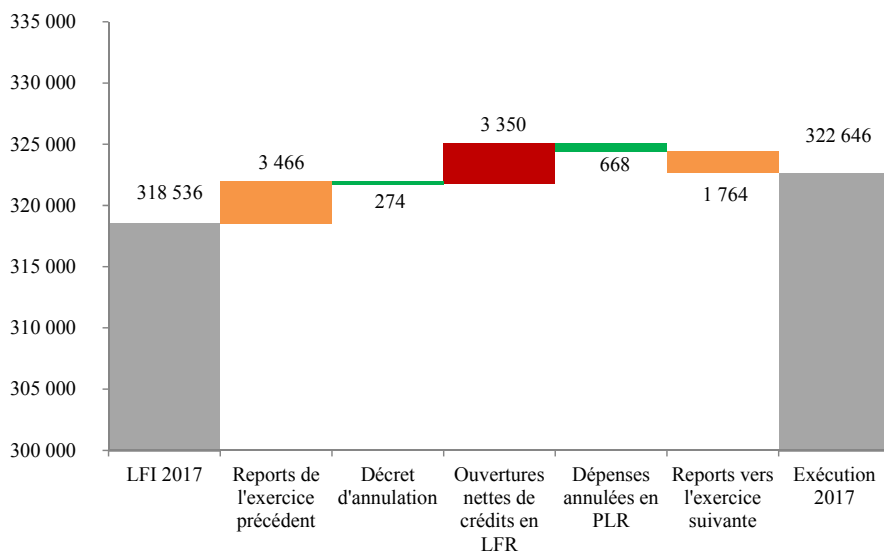
(2) Décret n° 2017-1639 du 30 novembre 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(3) Décrets nos 2017-160 du 9 février 2017, 2017-1183 du 20 juillet 2017, 2017-1256 du 8 août 2017, 2017-1696 du 15 décembre 2017 portant annulation de crédits.

(4) Lois nos 2017-1640 du 1^{er} décembre 2017 et 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificatives pour 2017.

MOUVEMENTS AFFECTANT LE PLAFOND DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)



NB : hors mission *Remboursements et dégrèvements* et hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : *commission des finances*.

Au-delà des mesures réglementaires, le Gouvernement a également procédé au cours du second semestre 2017 à des mesures de limitation de la dépense, autrement dénommés « refroidissement » de la dépense. Le détail exhaustif de ces mesures n'a pas été communiqué par le Gouvernement.

I. LA MOBILISATION TOUJOURS FORTE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

A. L'IMPORTANTÉ MISE EN RÉSERVE DE CRÉDITS

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 LOLF⁽¹⁾. 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.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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 ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾ a prévu que le montant de la mise en réserve initiale des crédits de la loi de finances initiale ne pouvait 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.

Comme en 2016, le Gouvernement a décidé en 2017 de mettre en réserve les reports de crédits sur le budget général, soit 2,3 milliards d'euros, hors les dépenses de personnel ⁽³⁾. Cette mesure avait été mise en œuvre une seule fois depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2008.

En 2017, la réserve de précaution est restée à un niveau inédit de 14,3 milliards d'euros, proche de l'exercice historique de 2016 (14,5 milliards d'euros).

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

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

(3) *À l'exception du programme 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables.*

ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

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

Réserve	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Réserve initiale [A]	4,6	5,4	4,4	4,8	5,0	6,2	5,9	6,9	8,4	9,3	9,8
« Surgels » [B]	0,1	1,7	0,3	0,2	0,5	1,6	2,1	1,8	2,1	5,2	4,5
Réserve après « surgels » [C] = [A] + [B]	4,7	7,1	4,8	5,0	5,5	7,8	8,0	8,7	10,5	14,5	14,3
Dégels : crédits rendus disponibles [D]	3,1	4,2	3,5	3,8	3,7	4,5	4,8	4,3	6,5	8,7	10,1
Crédits conservés en réserve ou définitivement annulés	1,6	2,9	1,3	1,2	1,8	3,3	3,2	4,4	4,0	5,9	4,2
[E] = [C] - [D]											
Pourcentage de mobilisation de la réserve de précaution initiale	34,6 %	53,9%	29,4%	25,2%	35,0%	53,5%	54,2%	63,4%	48,0%	62,7%	42,7%

Précision méthodologique : la ligne « surgels » regroupe l'ensemble des gels complémentaires réalisés en cours de gestion, qu'ils procèdent d'une décision transverse spécifique (ex : gel des reports de crédits), ou qu'ils soient purement technique (ex : gel de crédits « frais » dont l'annulation a été arbitrée et qui sont rendus indisponibles dans l'attente du texte portant l'annulation).

Source : Cour des comptes, rapports sur le budget de l'État de 2011 à 2015 et questionnaire du Rapporteur général.

La réserve de précaution a donné lieu à 4,2 milliards d'euros de crédits annulés ou maintenus en réserve afin de maîtriser la dépense, soit 43 % de la mise en réserve totale de crédits au cours de l'exercice.

B. LES CRITIQUES RELATIVES AU DÉTOURNEMENT DE L'OBJET DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

Engagé dans une démarche de renforcement de la sincérité du budget et de responsabilisation accrue des gestionnaires, l'actuel Gouvernement a abaissé le taux de mise en réserve des crédits de 8 % à 3 % pour les crédits autres que de personnel. Ainsi, il souhaite « rendre à la réserve de précaution sa vocation première qui est de faire face aux seuls aléas de gestion »⁽¹⁾ et rompre avec la pratique des sous-budgétisations initiales qui justifiaient des redéploiements importants en gestion à partir des crédits mis en réserve.

La Cour des comptes confirme cette appréciation dans son rapport sur le budget de l'État en 2017, en considérant que la réserve « a été détournée de son objectif au profit de la couverture, en exécution, de sous-budgétisations »⁽²⁾.

(1) Exposé général des motifs du projet de loi de finances pour 2018, page 25.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 187.

Le Rapporteur général confirme en effet que la mise en réserve croissante de crédits a eu pour effet de limiter fortement la portée de l'autorisation parlementaire et la responsabilité des gestionnaires. Ainsi, il se félicite de la décision du Gouvernement prise en loi de finances initiale pour 2018 d'être revenu à une pratique de la mise en réserve de crédits conforme à l'esprit de la LOLF et plus respectueuse des prérogatives du Parlement.

II. LA PRIORITÉ DONNÉE À L'UTILISATION DE DÉCRETS D'AVANCE ET D'ANNULATION

À l'été 2017, le nouveau Gouvernement a répondu à l'audit de la Cour des comptes en prenant, le 20 juillet, un décret d'avance et un décret d'annulation. Il s'est refusé à présenter une loi de finances rectificative, considérant que le financement des besoins ou des sous-budgétisations devait résulter de redéploiements de crédits et non de mesures en recettes nouvelles.

A. L'UTILISATION DES DÉCRETS D'AVANCE POUR UN NIVEAU INÉDIT DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS

1. Les mouvements inédits de crédits pris par décrets d'avance

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.

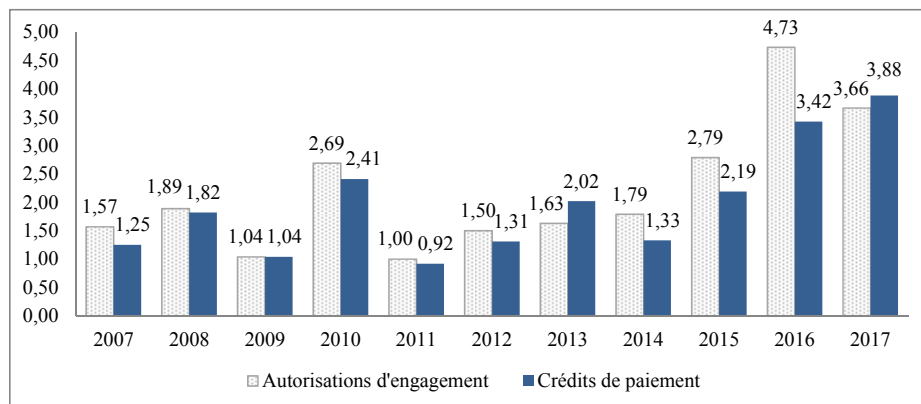
En 2017, le Gouvernement a pris deux décrets d'avance, l'un le 20 juillet, l'autre le 30 novembre. L'exercice 2017 a été inédit du point de vue de l'utilisation des décrets d'avance, à deux égards :

– d'une part, le premier décret d'avance du 20 juillet a procédé à des mouvements de crédits pour un niveau historique tant en autorisations d'engagement – AE – (2,81 milliards d'euros) qu'en crédits de paiement – CP – (3,04 milliards d'euros) ;

– d’autre part, le niveau total des mouvements de crédits sur l’année *via* des décrets d’avance a atteint un niveau historique à hauteur de 3,88 milliards d’euros en CP.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS ISSUS DE DÉCRETS D’AVANCE

(en milliards d’euros)



Source : commission des finances.

Cela résulte de la volonté du Gouvernement de gérer les besoins de financement par le biais de redéploiements de crédits entre missions du budget général, sans augmentation nette du plafond de dépenses. En effet, le mécanisme des décrets d’avance garantit une stricte égalité entre les ouvertures et les annulations de crédits.

2. Le détail des mouvements de crédits pris par les deux décrets d’avance en 2017

Le décret d’avance du 20 juillet 2017 a ouvert 2,81 milliards d’euros en AE et 3,04 milliards d’euros en CP, afin de financer à titre principal :

- la recapitalisation de New Areva holding SA, pour 1,5 milliard d’euros en AE et en CP ;

- les dépenses des opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT), pour 643 millions d’euros en AE et en CP ;

- les dépenses relatives au plan d’urgence pour l’emploi, pour 259 millions d’euros en CP ;

- les dépenses relatives à l’allocation pour demandeurs d’asile, du fait des insuffisances de dotations en loi de finances initiale et de la hausse constatée des flux de demandeurs d’asile, pour 218 millions d’euros en AE et 206 millions d’euros en CP ;

– au titre de l’acquisition de l’immeuble White sis à Montrouge destiné à accueillir les services centraux de l’INSEE, pour 165 millions d’euros en AE et en CP ;

– au titre du financement des dépenses d’intervention relatives à l’hébergement d’urgence, pour 122 millions d’euros en AE et 120 millions d’euros en CP ;

– au titre du financement de mesures liées à diverses crises sanitaires survenues début 2017 (influenza aviaire, tuberculose, salmonelles aviaires, *xylella fastidiosa*), pour 99 millions d’euros en AE et 101 millions d’euros en CP.

En contrepartie, le décret d’avance a annulé un montant identique de crédits en AE et en CP sur soixante-sept programmes de vingt-six missions du budget général, selon la répartition suivante.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d’euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d’engagement	Crédits de paiement (CP)	Pourcentage des annulations (CP)
Défense	–	850	28 %
Recherche et enseignement supérieur	268,4	259,6	9 %
Sécurités	288,1	243,6	8 %
Relations avec les collectivités territoriales	58,8	216,4	7 %
Écologie, développement et mobilité durables	–	194,7	6 %
Action extérieure de l’État	163,3	165,8	5 %
Justice	159,8	159,8	5 %
Aide publique au développement	158	136,2	4 %
Égalité des territoires et logement	184,9	130,5	4 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	136,5	120,1	4 %
Politique des territoires	238,8	84,5	3 %
Enseignement scolaire	81,5	81,6	3 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	66,6	77,2	3 %
Engagements financiers de l’État	41,2	65	2 %
Direction de l’action du Gouvernement	49,7	46,1	2 %
Culture	67	42	1 %
Immigration, asile et intégration	40,5	40,5	1 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	26,6	26,2	1 %
Administration générale et territoriale de l’État	31,8	26	1 %
Santé	22,4	24,5	1 %
Sport, jeunesse et vie associative	16,8	17,1	1 %

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement (CP)	Pourcentage des annulations (CP)
Travail et emploi	689,7	11,4	0,4 %
Médias, livre et industries culturelles	8	8	0,3 %
Économie	6	6	0,2 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	–	5,8	0,2 %
Conseil et contrôle de l'État	5,1	3	0,1 %
Total	2 809,3	3 041,5	100 %

NB : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : *commission des finances*.

Le décret d'avance du 30 novembre 2017 a ouvert 853 millions d'euros en AE et de 843 millions d'euros en crédits de paiement, afin de financer à titre principal :

– les dépenses liées principalement à la transformation de contrats aidés en emplois d'accompagnants aux élèves en situation de handicap (AESH), à hauteur de 467 millions d'euros en AE et en CP ;

– les OPEX) et OPINT, à hauteur de 237,8 millions d'euros en AE et en CP ;

– les dépenses liées à l'hébergement d'urgence des personnes migrantes en Île-de-France, à hauteur de 65 millions d'euros en AE et en CP ;

– les dépenses de personnel de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, à hauteur de 24,8 millions d'euros en AE et en CP, afin de renforcer les moyens consacrés à la gestion de la crise sanitaire de l'influenza aviaire et au traitement des aides de la politique agricole commune (PAC 2016) reporté sur l'exercice 2017.

En contrepartie, le décret d'avance a annulé un montant identique de crédits en AE et en CP sur soixante-quatre programmes de vingt-cinq missions du budget général, selon la répartition suivante.

ANNULATIONS DE CRÉDITS PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement (CP)	Pourcentage des annulations (CP)
Travail et emploi	60	211,8	25 %
Justice	77,9	77,9	9 %
Recherche et enseignement supérieur	43,9	60	7 %
Engagements financiers de l'État	57,1	57,1	7 %
Enseignement scolaire	113,7	56,8	7 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	63,8	53,8	6 %

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement (CP)	Pourcentage des annulations (CP)
Relations avec les collectivités territoriales	0	48	6 %
Action extérieure de l'État	35,8	42,9	5 %
Écologie, développement et mobilité durables	46,3	42,5	5 %
Culture	87,3	41,1	5 %
Économie	38,6	24	3 %
Aide publique au développement	0	22,2	3 %
Immigration, asile et intégration	18,8	19,3	2 %
Médias, livre et industries culturelles	16,5	18,6	2 %
Administration générale et territoriale de l'État	15,2	16	2 %
Santé	9,8	9,2	1 %
Sport, jeunesse et vie associative	7,7	7,7	1 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	8,4	7	1 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	6,1	6,1	1 %
Direction de l'action du Gouvernement	21,6	5,1	1 %
Politique des territoires	1,1	5,1	1 %
Sécurités	3,9	3,9	0 %
Conseil et contrôle de l'État	4	3,4	0 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	2,7	3,3	0 %
Crédits non répartis	112,6	0	0 %
Total	852,8	842,8	100 %

NB : les additions tiennent compte des arrondis.

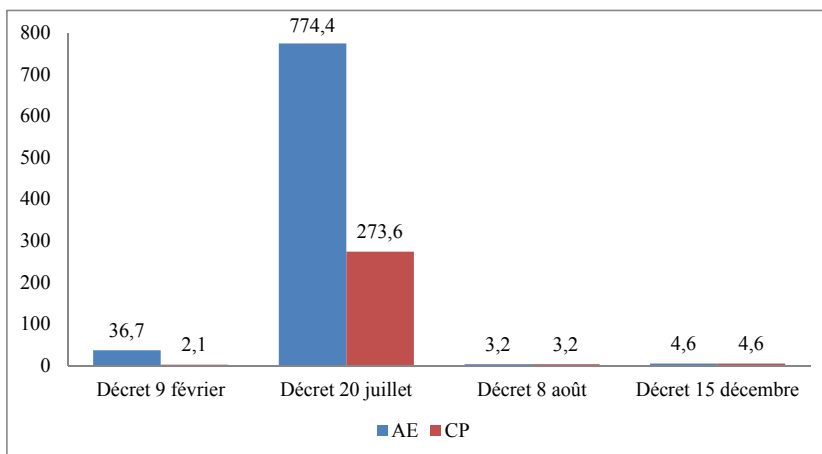
Source : projet de décret d'avance.

B. LES QUATRE DÉCRETS D'ANNULATION PRIS EN 2017

En 2017, le Gouvernement a pris quatre décrets d'annulation de crédits, pour un montant total de 819 millions d'euros en AE et 284 millions d'euros en CP. Le décret d'annulation du 20 juillet a représenté 95 % des annulations en AE et 97 % des annulations en CP, les autres résultent de mesures techniques.

DÉCRETS D'ANNULATION PRIS EN 2017

(en millions d'euros)



Source : Légifrance.

Les annulations du décret du 20 juillet ont visé trois missions et dix programmes du budget général.

ANNULATIONS PRÉVUES PAR LE DÉCRET PAR ORDRE DÉCROISSANT

(en millions d'euros)

Intitulé de la mission	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement (CP)	Pourcentage des annulations (CP)
Écologie, développement et mobilité durables	391,6	201,9	74 %
Recherche et enseignement supérieur	130,2	71,7	26 %
Travail et emploi	252,5	–	0 %
Total	774,4	273,6	100 %

NB : les additions tiennent compte des arrondis.

Source : commission des finances.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LES DEUX LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES DE DÉCEMBRE 2017

L'exercice 2017 a été marqué par l'adoption de deux lois de finances rectificatives, l'une promulguée le 1^{er} décembre et l'autre le 28 décembre. Si la seconde loi de finances rectificative est traditionnelle pour ajuster la fin de gestion, la première résulte de la décision de non-conformité à la Constitution de la taxe à 3 % sur les dividendes rendue par le Conseil constitutionnel en octobre 2017 ⁽¹⁾.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2017-660 QPC du 6 octobre 2017, Société de participations financières [Contribution de 3 % sur les montants distribués] ([lien](#)).

Les deux lois de finances rectificatives ont donné lieu à divers mouvements de crédits retracés dans le tableau ci-dessous.

**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° 2016-1917 du 29 décembre 2016	Loi de finances rectificative n° 2017-1640 du 1 ^{er} décembre 2017			Loi de finances rectificative n° 2017-1775 du 28 décembre 2017			Total des prévisions pour 2017
		Ouvertures	Annulations	Total net	Ouvertures	Annulations	Total net	
Budget général								
Dépenses brutes	446 254	4 398	–	4 398	3 671	125	3 546	454 198
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>108 334</i>	<i>4 398</i>	<i>–</i>	<i>4 398</i>	<i>100</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>113 282</i>
Dépenses nettes	337 421	–	–	–	3 571	75	3 496	340 917
Fonds de concours	3 899	–	–	–	–	–	–	3 899
Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours	341 320	–	–	–	3 571	75	3 496	344 816
Budgets annexes								
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2 386	–	–	–	–	10	– 10	2 376
Comptes spéciaux								
Comptes d'affectation spéciale	76 095	–	–	–	2 795	907	1 888	77 983
Comptes de concours financiers	128 196	–	–	–	269	153	116	128 312
Total des dépenses des comptes spéciaux	204 291	–	–	–	3 064	1 060	2 004	206 295
Total général des autorisations d'engagement	547 997	–	–	–	6 635	1 145	5 490	553 487
Budget général								
Dépenses brutes	427 369	4 398	–	4 398	3 514	114	3 400	435 167
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	<i>108 834</i>	<i>4 398</i>	<i>–</i>	<i>4 398</i>	<i>100</i>	<i>50</i>	<i>50</i>	<i>113 282</i>
Dépenses nettes	318 536	–	–	–	3 414	64	3 350	321 886
Fonds de concours	3 930	–	–	–	–	–	–	3 930
Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours	322 466	–	–	–	3 414	64	3 350	325 816
Budgets annexes								
Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours	2 366	–	–	–	–	10	– 10	2 356
Comptes spéciaux								
Comptes d'affectation spéciale	76 143	–	–	–	2 795	907	1 888	78 031
Comptes de concours financiers	126 893	–	–	–	–	153	– 153	126 740
Comptes de commerce (solde)	– 4 360	–	–	–	–	– 500	500	– 3 860
Comptes d'opérations monétaires (solde)	– 59	–	–	–	–	–	–	– 59
Total des dépenses des comptes spéciaux	198 617	–	–	–	2 795	560	2 235	200 852
Total général des crédits de paiement	523 449	–	–	–	6 209	634	5 575	529 024

Source : présent projet de loi de règlement.

A. PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 1^{ER} DÉCEMBRE 2017

En termes de dépenses, la première loi de finances rectificative 2017 a eu pour unique objet de procéder à **l'ouverture de 4,4 milliards d'euros** de crédits supplémentaires sur la mission *Remboursements et dégrèvements*, afin de permettre le remboursement des sommes indûment perçues par l'État au titre de cette taxe.

B. SECONDE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DU 28 DÉCEMBRE 2017

La loi de finances rectificative du 28 décembre a ouvert des CP supplémentaires pour les missions suivantes :

– *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 1,2 milliard d'euros), au titre des dépenses relatives à la prime d'activité et à l'allocation aux adultes handicapés ;

– *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (+ un milliard d'euros en CP), essentiellement au titre des apurements communautaires ;

– *Engagements financiers de l'État* (+ 371 millions d'euros), du fait d'un relèvement du niveau de la charge de la dette de l'État en raison d'une remontée de l'inflation en France et en zone euro plus rapide qu'anticipé ;

– *Travail et emploi* (+ 188 millions d'euros en CP), au titre du financement des contrats aidés, notamment dans le secteur non marchand ;

– *Immigration, asile et intégration* (+ 161 millions d'euros en CP), afin d'apurer la dette de l'État à l'égard de Pôle emploi, constituée au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA) et de la couverture des dépenses liées à l'ATA.

Les annulations de crédits ont principalement porté sur la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, à hauteur de 51 millions d'euros en AE et en CP.

La loi de finances rectificative du 28 décembre a également ouvert des crédits supplémentaires au titre des comptes d'affectation spéciale (CAS), principalement au bénéfice du CAS *Participations financières de l'État*, à hauteur de 2,7 milliards d'euros en AE et en CP. Cela résultait de recettes constatées supérieures à la prévision de la loi de finances initiale. Les ouvertures de crédits avaient pour objet de permettre la réalisation de nouvelles opérations patrimoniales.

Parallèlement, la loi de finances rectificative de fin d'année a annulé 898 millions d'euros en AE et en CP sur le CAS *Transition énergétique*, afin de prendre en compte la réévaluation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) des charges de service public.

Le tableau suivant permet de faire le **bilan des différents mouvements de crédits, en comparant le niveau de dépenses effectivement constatées par mission au niveau de crédits voté en loi de finances initiale et effectivement ouverts.**

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		Écarts LFI/dépenses constatées	
				valeur	%	valeur	%
Action extérieure de l'État	3 005 749 954	2 862 660 170,58	2 836 976 328,96	- 143 089 783,42	- 4,8%	-168 773 625,04	- 5,6%
Administration générale et territoriale de l'État	3 106 481 758	3 179 437 630,00	3 019 622 995,15	72 955 872,00	2,3%	- 86 858 762,85	- 2,8%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 346 254 358	4 777 645 217,81	4 636 382 684,23	1 431 390 859,81	42,8%	1 290 128 326,23	38,6%
Aide publique au développement	2 604 961 214	2 568 875 016,43	2 492 161 700,40	- 36 086 197,57	- 1,4%	- 112 799 513,60	- 4,3%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 537 475 714	2 507 257 469,59	2 503 371 652,34	- 30 218 244,41	- 1,2%	- 34 104 061,66	- 1,3%
Conseil et contrôle de l'État	649 103 040	673 345 641,93	644 741 617,57	24 242 601,93	3,7%	- 4 361 422,43	- 0,7%
Crédits non répartis	24 000 000	6 800 000,00	0,00	- 17 200 000,00	- 71,7%	- 24 000 000,00	- 100,0%
Culture	2 911 573 085	2 865 173 443,95	2 849 107 702,02	- 46 399 641,05	- 1,6%	- 62 465 382,98	- 2,1%
Défense	40 591 037 733	42 336 709 139,48	42 258 036 418,50	1 745 671 406,48	4,3%	1 666 998 685,50	4,1%
Direction de l'action du Gouvernement	1 465 023 340	1 430 108 710,14	1 365 442 298,06	- 34 914 629,86	- 2,4%	- 99 581 041,94	- 6,8%
Écologie, développement et mobilité durables	9 619 758 626	12 309 926 935,76	11 896 057 573,87	2 690 168 309,76	28,0%	2 276 298 947,87	23,7%
Économie	1 879 774 519	3 503 386 769,71	3 465 480 915,23	1 623 612 250,71	86,4%	1 585 706 396,23	84,4%
Égalité des territoires et logement	18 345 025 803	18 294 818 134,78	18 089 330 841,94	- 50 207 668,22	- 0,3%	- 255 694 961,06	- 1,4%
Engagements financiers de l'État	42 097 756 145	42 478 549 718,00	42 350 840 942,05	380 793 573,00	0,9%	253 084 797,05	0,6%
Enseignement scolaire	70 011 762 821	70 632 844 018,06	70 328 781 829,68	621 081 197,06	0,9%	317 019 008,68	0,5%

Missions	Loi de finances initiale	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écarts LFI/CP ouverts		Écarts LFI/dépenses constatées	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 860 540 693	10 998 964 363,26	10 943 102 283,89	138 423 670,26	1,3%	82 561 590,89	0,8%
Immigration, asile et intégration	1 097 746 723	1 482 890 809,89	1 460 768 190,11	385 144 086,89	35,1%	363 021 467,11	33,1%
Justice	8 542 945 064	8 405 099 772,97	8 375 271 407,62	- 137 845 291,03	- 1,6%	- 167 673 656,38	- 2,0%
Médias, livre et industries culturelles	569 284 825	559 511 972,00	548 684 099,88	- 9 772 853,00	- 1,7%	- 20 600 725,12	- 3,6%
Outre- mer	2 066 902 447	2 054 739 908,69	2 029 752 306,53	- 12 162 538,31	- 0,6%	- 37 150 140,47	- 1,8%
Politique des territoires	705 941 591	659 208 160,72	630 677 441,56	- 46 733 430,28	- 6,6%	- 75 264 149,44	- 10,7%
Pouvoirs publics	990 920 236	990 920 236,00	990 920 236,00	0,00	0,0%	0,00	0,0%
Recherche et enseignement supérieur	26 949 398 853	27 286 554 588,56	27 201 653 310,08	337 155 735,56	1,3%	252 254 457,08	0,9%
Régimes sociaux et de retraite	6 307 910 203	6 329 752 394,00	6 329 530 527,00	21 842 191,00	0,3%	21 620 324,00	0,3%
Relations avec les collectivités territoriales	3 435 741 631	3 444 729 411,89	3 389 019 268,70	8 987 780,89	0,3%	- 46 722 362,30	- 1,4%
Remboursements et dégrèvements	108 833 605 000	113 281 944 000,00	112 572 955 490,70	4 448 339 000,00	4,1%	3 739 350 490,70	3,4%
Santé	1 265 932 818	1 251 092 379,00	1 248 580 268,18	- 14 840 439,00	- 1,2%	- 17 352 549,82	- 1,4%
Sécurité	19 514 947 918	19 547 426 853,74	19 507 840 759,63	32 478 935,74	0,2%	- 7 107 158,37	0,0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	17 845 323 953	19 030 936 441,87	19 019 251 330,83	1 185 612 488,87	6,6%	1 173 927 377,83	6,6%
Sport, jeunesse et vie associative	728 798 663	791 036 026,55	783 633 459,95	62 237 363,55	8,5%	54 834 796,95	7,5%
Travail et emploi	15 457 772 811	15 945 560 684,73	15 579 629 998,04	487 787 873,73	3,2%	121 857 187,04	0,8%
Total	427 369 451 539	442 487 906 020,09	439 347 605 878,70	15 118 454 481,09	3,5%	11 978 154 339,70	2,8%

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 2017.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS DE FINANCES INITIALE ET RECTIFICATIVE
PAR LES MESURES RÉGLEMENTAIRES ET LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT**

(en millions d'euros)

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT																			
Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Décrets d'avance		Décret d'annulation n 2017-83 du 20 juillet 2017	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours	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	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
																		Ouvertures	Annulations
BUDGET GÉNÉRAL																			
Dépenses brutes	454 199	3 662	- 3 662	- 774	19 623	74	- 74	1 194	- 1 194	17	- 17	4 287	-	476 975	- 23 236	453 739	448 833	204	- 5 111
<i>À déduire :</i>																			
<i>Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	113 382	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	113 282	-	113 282	112 573	204	- 709
Total des dépenses du budget général	340 917	3 662	- 3 662	- 774	19 623	74	- 74	1 194	- 1 194	17	- 17	4 287	-	363 693	- 23 236	340 457	336 260	0	- 4 402
BUDGETS ANNEXES																			
Total des dépenses des budgets annexes	2 312	-	-	-	66	-	-	-	-	-	-	54	-	2 432	- 57	2 375	2 334	-	- 41
COMPTES SPÉCIAUX																			
Comptes d'affectation spéciale	77 983	-	-	-	6 722	-	-	-	-	-	-	4	20	84 729	- 5 768	78 961	77 570	-	- 1 391
Comptes de concours financiers	128 312	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	128 312	- 3	128 309	122 814	-	- 5 495
Total des dépenses des comptes spéciaux	206 295	-	-	-	6 722	0	0	0	0	-	-	4	20	213 041	- 5771	202 270	200 384	0	- 6 886
Total général des autorisations d'engagement	549 524	3 662	- 3662	- 774	26 051	74	- 74	1 194	- 1 194	17	- 17	4 345	20	579 166	- 29 064	550 102	538 978	0	- 11 329

CRÉDITS DE PAIEMENT

Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Décrets d'avance		Décret d'annulation n 2017-183 du 20 juillet 2017	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant de l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement							
		Ouvertures	Annulations			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Fonds de concours	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant de l'intervention du projet de loi de règlement	Consommation	Ajustements de crédits	
																							Ouvertures	Annulations
BUDGET GÉNÉRAL																								
Dépenses brutes	435 168	3 884	- 3 884	- 274	3 466	93	- 93	1 193	- 1 193	17	- 17	4 129	-	442 489	- 1 764	440 725	439 348	204	- 1 581					
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	113 282	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	113 282	-	113 282	112 573	204	- 913					
Total des dépenses du budget général	321 886	3 884	- 3 884	- 274	3 466	93	- 93	1 193	- 1 193	17	- 17	4 129	-	329 207	- 1 764	327 443	326 775	0	- 668					
BUDGETS ANNEXES																								
Total des dépenses des budgets annexes	2 303	-	-	-	18	-	-	-	-	-	-	54	-	2 375	- 23	2 352	2 321	-	- 31					
COMPTES SPÉCIAUX																								
Comptes d'affectation spéciale	78 031	-	-	-	7 123	-	-	-	-	-	-	4	20	85 178	- 6 369	78 809	77 441	-	- 1 368					
Comptes de concours financiers	126 740	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	126 740	- 3	126 737	120 672	-	- 6 065					
Comptes de commerce (solde)	- 3860	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 3 860	-	- 3 860	-	-	-					
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 59	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 59	-	- 59	-	-	-					
Total des dépenses des comptes spéciaux	200 852	-	-	-	7 123	0	0	0	0	0	0	4	20	207 999	- 6 372	201 627	198 113	0	- 7 433					
Total général des crédits de paiement	525 041	3 884	- 3 884	- 274	10 607	93	- 93	1 193	- 1 193	17	- 17	4 187	20	539 581	- 8 159	531 422	527 209	0	- 8132					

Source : présent projet de loi de règlement.

A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

Les crédits adoptés en loi de finances initiale sont rehaussés en cours de gestion par les fonds de concours et attributions de produits. Les **prévisions de ressources** s'établissaient à **3,9 milliards d'euros** au titre de l'exercice 2017, **elles** se sont finalement élevées à **4,1 milliards d'euros en exécution**.

Les principales missions bénéficiaires de ces abondements sont les suivantes :

– *Écologie, développement et mobilité durables*, avec 1,76 milliard d'euros en AE et 1,75 milliard d'euros en CP, dont 1,7 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 887 millions d'euros en AE et en CP, dont 410 millions d'euros au titre du programme 178 *Préparation et emploi des forces* et 282 millions d'euros en AE et 285 millions d'euros en CP au titre du programme 212 *Soutien de la politique de la défense*, issus pour une grande partie du produit des soins assurés par les hôpitaux du service de santé des armées et des recettes provenant de la rémunération de certains services rendus par le ministère des armées ;

– *Égalité des territoires et logement*, avec 801 millions d'euros en AE et 367 millions d'euros en CP, essentiellement issus du programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* au titre des opérations nouvelles de logements sociaux financées par le Fonds national des aides à la pierre (FNAP) ;

– et *Recherche et enseignement supérieur*, avec 107 millions d'euros en AE et 367 millions d'euros en CP, issus notamment du dernier versement au titre du soutien par avance récupérable au développement du programme Airbus A350.

B. LES REPORTS DE CRÉDITS

Prévus 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*

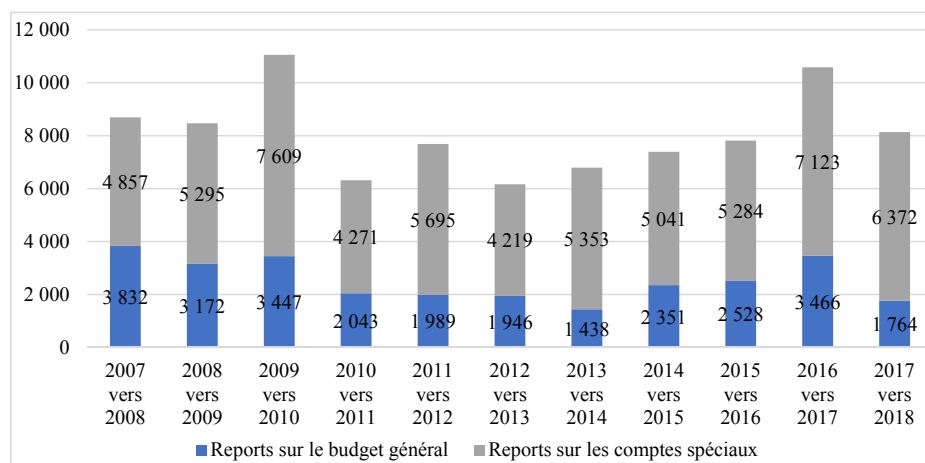
crédits initiaux sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés. »

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* »⁽¹⁾.

Les **reports entrant de 2016 vers 2017 avaient atteint un niveau historiquement élevé**, tant au niveau du budget général que des comptes spéciaux, avec un total de **10,6 milliards d'euros**.

ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Source : projets de lois de règlement.

En 2017, le nouveau Gouvernement a décidé de réduire fortement le niveau des reports de crédits sur le budget général. La fin de gestion a été utilisée afin d'apurer certaines dettes et de quasiment diviser par deux le niveau des reports de crédits sur le budget général, passant de 3,5 milliards d'euros à 1,8 milliard d'euros. En particulier, les reports du ministère des Armées sont passés de 714 millions d'euros à 39 millions d'euros.

Selon le Gouvernement, cette réduction des reports de crédits vise à « *aborder la gestion 2018 sur une base assainie* »⁽²⁾. **Le Rapporteur général ne peut que se féliciter de cette réduction sensible des reports de crédits sur le périmètre du budget général, qui renforce la soutenabilité budgétaire de l'État.**

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

(2) Projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes 2017, exposé général des motifs, page 8.

Au total, les reports de crédits vers l'exercice 2018 s'élèvent à 8,1 milliards d'euros.

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 2017, ils restent très marginaux et s'établissent à 93 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 2017, ils s'élèvent à 1,2 milliard d'euros en crédits de paiement, soit un niveau stable par rapport à 2016.

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 17 millions d'euros en 2017, soit un niveau similaire aux exercices antérieurs.

V. LES MODIFICATIONS ENGAGÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

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

A. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

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 2017 et procède aux ajustements nécessaires.

En AE, le présent projet de loi de règlement prévoit l'**annulation nette de 4,9 milliards d'euros**, répartis entre :

– l’ouverture de 204 millions d’euros, exclusivement au bénéfice de la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts locaux ;

– et l’annulation de 5,1 milliards d’euros, dont 1,3 milliard d’euros sur la mission *Défense* au titre principalement du programme *Préparation et emploi des forces*, 913 millions d’euros sur la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts d’État, 841 millions d’euros sur la mission *Égalité des territoires et logement*, 418 millions d’euros sur la mission *Justice*, principalement au titre du programme *Administration pénitentiaire*.

En CP, le présent projet de loi de règlement prévoit l’**annulation nette de 1,38 milliard d’euros**, répartis entre :

– l’ouverture de 204 millions d’euros, exclusivement au bénéfice de la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts locaux ;

– l’annulation de 1,58 milliard d’euros, dont 913 millions d’euros sur la mission *Remboursements et dégrèvements* au titre des impôts d’État, 161 millions d’euros sur la mission *Enseignement scolaire*, 128 millions d’euros sur la mission *Engagements financiers de l’État*, principalement au titre de la *Charge de la dette et trésorerie de l’État*.

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 2017 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>	–	8,6	–	6,5
Budget annexe <i>Publications officielles et information administrative</i>	–	32,7	–	24,5
Comptes d’affectation spéciale	–	1 390,8	–	1 366,8
Comptes de concours financiers	–	5 495,1	–	6 065,9

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 majore le découvert du compte d'opérations monétaires de 22 millions d'euros au titre des opérations avec le Fonds monétaires international.

Enfin, le même article arrête le solde des comptes spéciaux reportés sur l'exercice suivant et indique ceux qui ne sont pas reportés sur l'exercice 2018. Il s'agit du :

– solde créditeur de 306 millions d'euros du CAS *Aide à l'acquisition de véhicules propres* ;

– solde débiteur de 12 millions d'euros du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* ;

– solde créditeur de 200 millions d'euros du compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* ;

– solde créditeur de 91 millions d'euros du compte d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques* ;

– et du solde débiteur de 34 millions d'euros du compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfices de change*.

*

* *

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. Le solde des comptes spéciaux s’est élevé en 2017 à 5 530 millions d’euros, atteignant, comme en 2016, un niveau élevé par rapport aux années précédentes.

La Cour des comptes a relevé que ce solde a contribué « *de façon significative à l’amélioration du solde budgétaire* »⁽¹⁾. L’excédent important du solde des comptes spéciaux a résulté de deux facteurs principaux :

– tout d’abord, la création du nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* a permis à l’État de bénéficier, en recettes du compte de commerce, de la trésorerie qu’il détenait à la Coface, pour 4,1 milliards d’euros, si bien que le solde du compte s’est établi à 3,9 milliards d’euros ;

– par ailleurs, le compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions* a profité du fort dynamisme de la masse salariale, dégageant un solde positif de 1,9 milliard d’euros en 2017. Ce solde a contribué à l’augmentation du solde cumulé du CAS *Pensions* qui atteint 5,1 milliards d’euros fin 2017, suite à la succession d’exercices positifs cumulés depuis 2013.

I. LE SOLDE DES COMPTES SPÉCIAUX

Le solde annuel des comptes spéciaux – hors opérations avec le FMI⁽²⁾ – atteint 5 530 millions d’euros dans le présent projet de règlement. Il s’agit, depuis l’entrée en vigueur de la LOLF⁽³⁾, du second solde le plus important, après celui de 2016.

SOLDES ANNUELS DE COMPTES SPÉCIAUX DEPUIS 2006

(en milliards d’euros)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018 LFI
3,5	3,5	0,7	- 8,1	2,0	- 0,6	1,0	0,6	0,2	1,6	6,8	5,5	1,4

Source : commission des finances.

(1) Cour des comptes, Le budget de l’État en 2017 – résultats et gestion, mai 2018, page 41 ([lien](#))

(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. En effet, les ressources mises à la disposition du FMI s’assimilent à des prêts qui ont comme contrepartie comptable une créance sur le FMI : lorsque ce dernier effectue un tirage sur ces ressources, la créance correspondante est achetée à l’État par la Banque de France, pour laquelle elle constitue une composante de ses réserves officielles de change.

(3) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Le solde des comptes spéciaux est ainsi très légèrement meilleur que celui prévu en loi de finances initiale⁽¹⁾ à hauteur de 5 411 millions d'euros.

SOLDE ANNUEL POUR 2017 DES DIFFÉRENTES CATÉGORIES DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Comptes	LFI 2017	Exécution 2017	Écart exécution 2017 / LFI 2017
Comptes d'affectation spéciale	661,5	1 249,7	588,1
Compte de concours financier	331,2	263,1	- 67,9
Comptes de commerce	4 360,1	3 959,4	- 400,7
Comptes d'opérations monétaires	59,0	57,7	- 1,3
Total Comptes spéciaux	5 411,8	5 530,1	118,2

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^{er} 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. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte. 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.

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

II. LES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE

Onze CAS ont été reconduits par la loi de finances initiale pour 2017.

En 2017, six CAS sur onze ont connu un excédent ou un déficit inférieur à 80 millions d’euros, soit un niveau proche de l’équilibre.

Trois CAS ont connu un excédent important :

– le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* à hauteur de 165,4 millions d’euros ;

– le CAS *Participation de la France au désendettement de la Grèce* à hauteur de 183 millions d’euros ;

– le CAS *Pensions* à hauteur de 1 939,2 millions d’euros ;

Deux CAS ont connu un déficit important :

– le CAS *Participations financières de l’État* à hauteur de 751,2 millions d’euros ;

– le CAS *Transition énergétique* à hauteur de 267,7 millions d’euros.

Les raisons pour lesquelles ces cinq comptes présentent une situation éloignée de l’équilibre 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 2016,
SOLDES ANNUELS EN 2017 ET SOLDES REPORTÉS AU 31 DÉCEMBRE 2017**

(en millions d'euros)

Compte d'affectation spéciale	Solde au 31 décembre 2016	Solde 2017	Solde au 31 décembre 2017
Aide à l'acquisition de véhicules propres	248,7	57,0	305,7
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	878,0	165,4	1 043,4
Développement agricole et rural	57,8	4,5	62,3
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	276,5	35,2	311,7
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	55,2	- 39	16,2
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	896,3	- 83,9	812,4
Participation de la France au désendettement de la Grèce	846,8	183	1 029,8
Participations financières de l'État	3 675,1	- 751,2	2 923,9
Pensions	3 162,3	1 939,2	5 101,5
Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs	89,9	7,4	97,3
Transition énergétique	297,5	- 267,7	29,8
Total	10 484,3	1 249,7	11 734,0

A. L'EXCÉDENT DU CAS CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* retrace les dépenses financées à partir du produit des amendes issues du contrôle automatisé et des autres amendes de police de la circulation et du stationnement routiers. Il participe à l'objectif de lutte contre l'insécurité routière et, à travers cette dernière, l'objectif de diminution de la mortalité et de l'accidentalité routières.

Les recettes du compte retracent le produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle et sanction et du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement routiers, à l'exception des fractions de produit affectées à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et au budget général de l'État, pour un montant de 45 millions d'euros.

En 2017, le solde budgétaire du compte s'est élevé à 165,4 millions d'euros en raison d'encaissements de recettes plus élevés par rapport aux prévisions établies en loi de finances initiale. Cet excédent est très majoritairement issu d'un surcroît de recettes lié à la perception d'amendes forfaitaires et d'amendes forfaitaires majorées, pour 148,8 millions d'euros.

B. 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 2016 (325,6 millions d'euros) et pour 2017 (271,7 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 2016 et 2017 se sont caractérisés par une consommation nulle de crédits. Le compte a affiché un solde excédentaire en 2016 équivalent aux recettes de l'année de 233 millions d'euros, alors qu'il aurait dû être déficitaire de 92,6 millions d'euros. De même, pour 2017, le compte qui aurait dû être déficitaire de 56 millions d'euros a été excédentaire de 183 millions d'euros.

C. L'EXCÉDENT DU CAS PENSIONS

Le CAS *Pensions*, prévu à 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 à la charge.

Il constitue le compte le plus important avec 57,7 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	2017
Solde	328	426	374	346	107	241	235	210	634	779	762	1 938

Source : commission des finances à partir des différentes lois de règlement et de la loi de finances pour 2017.

Le solde reporté du CAS *Pensions* au 31 décembre 2017 s'est élevé à 5 100 millions d'euros.

Les recettes du compte ont progressé de 1 857 millions d'euros, sous l'effet de plusieurs facteurs :

– pour + 227 millions d'euros en raison du relèvement du taux de cotisation salariale des fonctionnaires de 0,35 point en 2017 ;

– pour respectivement + 1 157 millions d'euros et + 455 millions d'euros, par l'augmentation des assiettes de contributions employeurs civils et militaires. Ces assiettes ont fortement progressé en 2017 du fait, d'une part, de l'augmentation du traitement indiciaire moyen soumis à cotisations salariales et contributions (effet conjugué de la hausse de 1,2 point de la valeur du point d'indice et protocole Parcours professionnels, carrières, rémunérations) et, d'autre part, d'une ré-augmentation des effectifs de la fonction publique d'État en 2017.

Les recettes ayant progressé plus rapidement que les dépenses (+ 3,2 % au lieu + 1,2 %), le solde d'exercice du CAS *Pensions* a été excédentaire en 2017 de 1 938 millions d'euros, inférieur de 274 millions d'euros à la prévision de 2 212 millions d'euros faite en loi de finances initiale, ce qui a porté le solde cumulé du compte à 5 100 millions d'euros au 31 décembre 2017.

Cet excédent suscite des interrogations, dans la mesure où le niveau du solde cumulé est largement au-dessus du milliard d'euros recommandé par la Cour des comptes, qui a cessé de formuler une recommandation d'augmentation du solde cumulé depuis 2014⁽¹⁾ ; il pose d'autant plus question qu'il est en très net accroissement par rapport à l'année 2016.

Le ministère chargé du budget privilégie néanmoins le maintien à un niveau élevé des taux de contributions au CAS *Pensions*, afin de faire face à la dégradation prévue du solde à compter de 2020, sous l'effet de la croissance tendancielle des dépenses de pensions. La Cour des comptes souligne que ce lissage permet d'éviter des désajustements par à-coups du taux de contribution employeur. En revanche, elle constate que les prévisions sur lesquelles repose cette politique de taux ne sont pas détaillées dans les documents budgétaires, et pourraient gagner à être mieux justifiées. Elle recommande ainsi de faire figurer dans les documents budgétaires les projections d'évolution du solde annuel et cumulé du CAS *Pensions* à un horizon d'au moins trois ans⁽²⁾.

(1) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution 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€. »

(2) *Cour des comptes*, Note d'analyse de l'exécution du CAS *Pensions*, mai 2018, page 9 ([lien](#))

D. LE DÉFICIT DU CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

Le CAS *Participations financières de l'État (PFE)*, 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.

Si le solde du CAS *PFE* a un impact sur la comptabilité budgétaire en dégradant son solde, ses dépenses n'ont pas d'impact en comptabilité nationale, car elles entraînent la constitution d'un actif ou réduisent le passif de l'État.

Depuis la création du CAS, les prévisions des recettes et les crédits ouverts en loi de finances initiales sont fixés, chaque année, de manière conventionnelle, à 5 milliards d'euros. Ce montant est indépendant du niveau et de la nature des opérations effectivement envisagées, afin de ne pas donner de signal aux marchés financiers.

Dans le contexte de refondation de la filière nucléaire et d'augmentation du capital d'EDF, la loi de finances initiale pour 2017 a porté les ouvertures de crédit sur ce compte à 6,5 milliards d'euros. La prévision de recettes étant restée identique à celle des années précédentes, le compte a été programmé, pour la première fois depuis sa création, en déficit annuel provisionnel (-1,5 milliard d'euros).

L'exécution 2017 a été particulièrement dynamique, en recettes comme en dépenses, notamment en raison du niveau des cessions de titre. Plusieurs cessions ont eu lieu, en particulier des actions Engie (2,7 milliards d'euros) et Renault (1,2 milliard d'euros). Cette politique a été complétée par un abondement de 1,5 milliard d'euros en provenance du budget général par décret d'avance⁽¹⁾ pour financer l'augmentation de capital de New Areva Holding SA. En effet, bien que l'État a pu réaliser 3,2 milliards d'euros de cessions au cours du premier semestre 2017, les conditions de marché n'ont pas permis de procéder aux cessions de participations suffisantes pour disposer sur le CAS *PFE* d'un solde permettant de couvrir l'ensemble des dépenses relatives à la refondation de la filière nucléaire avant la fin du mois de juillet. Si les abondements du budget général sont fréquents et d'un montant significatif (30 milliards d'euros de 2010 à 2017), ils sont normalement destinés à couvrir des dépenses qui ne relèvent pas du périmètre de l'Agence des participations de l'État (APE). Depuis 2010, ces versements n'ont couvert des opérations en capital relevant de l'APE qu'à deux reprises : Dexia (2,6 milliards d'euros) en 2012 et Areva SA (1,5 milliard d'euros) en 2017.

Alors que le déficit du CAS était prévu à hauteur de 1 500 millions d'euros en loi de finances initiale, il a finalement atteint 800 millions d'euros. Cela traduit, sur la globalité de la gestion, un « surabondement » du budget général.

(1) Décret n° 2017-1182 du 20 juillet 2017 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

E. LE DÉFICIT 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⁽¹⁾.

La réforme du financement des charges de service 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)

Équilibre du compte	LFI 2017	Exécution 2017	Écart exécution / LFI
Recettes	6 983,2	6 120,9	- 862,3
Solde	0	- 267,7	- 267,7

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

L'exercice 2017 a été marqué par des mouvements importants en loi de finances rectificative, et notamment par une annulation d'un montant de 862,3 millions d'euros. Cette annulation, portant exclusivement sur le programme

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

764, a été justifiée par le fait de prendre en compte la réévaluation par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dans sa délibération de juillet 2017, des charges de service public. Cette réévaluation a correspondu à une baisse des charges imputables à une évolution des prix de marché de l'électricité, qui sont passés de 30 euros par megawattheure (MWh) lors des estimations de la CRE de 2016, à 42 euros par MWh lors des estimations de 2017.

L'affectation de recettes au CAS a été ajustée en loi de finances rectificative pour 2017⁽¹⁾ en correspondance avec cette annulation de crédits. Ainsi, le solde de crédits cumulés sur le compte s'élevait à 30 millions d'euros à fin 2017 ; il s'élevait à 297 millions d'euros fin 2016.

Pour la Cour des comptes, cette annulation déroge aux principes de compensation des charges de service public de l'énergie définis par le code de l'énergie⁽²⁾. En effet, l'application de l'article R. 131-1 du code de l'énergie aurait dû conduire à ce que l'actualisation du montant des charges dues au titre de l'année en cours soit répercutée dans l'évaluation des charges prévisionnelles de l'année suivante. La volonté de répercuter l'actualisation dans les charges 2017 relève d'une décision d'opportunité budgétaire. L'introduction de décisions d'opportunité budgétaire dans le fonctionnement d'un dispositif déjà critiqué pour son opacité⁽³⁾ accroît l'absence de lisibilité et de transparence.

III. LES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS

Six comptes de concours financiers (CCF) ont été reconduits par la loi de finances pour 2017.

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 néanmoins avoir un impact important sur le solde budgétaire en cas de forte variation de l'encours des prêts accordés, notamment à des États étrangers, ce qui n'a pas été le cas en 2017.

(1) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution du CAS Transition énergétique, mai 2018, page 12 ([lien](#))

(3) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire du CAS Transition énergétique, mai 2017.

SOLDE DES COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS POUR 2017

(en millions d'euros)

Comptes de concours financiers	LFI 2017	Exécution 2017	Écart exécution / LFI
Accords monétaires internationaux	0	0	0
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	102,4	52,9	- 49,5
Avances à l'audiovisuel public	0	- 0,1	- 0,1
Avances aux collectivités territoriales	436,8	161,1	- 275,7
Prêts à des États étrangers	- 141,7	- 101,1	40,6
Prêts et avances à des particuliers ou organismes privés	- 66,3	150,4	216,7
Total	331,2	263,3	- 67,9

Source : présent projet de loi de règlement.

IV. LES COMPTES DE COMMERCE

Dix comptes de commerce ont été reconduits par la loi de finances pour 2017.

Les comptes de commerce retracent les 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 possède un caractère limitatif. Aucune modification d'autorisation de découvert n'est intervenue en loi de finances rectificative.

SOLDE DES COMPTES DE COMMERCE POUR 2017

(en millions d'euros)

Comptes de commerce	LFI 2017	Exécution 2017	Écart exécution / LFI
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires	0	1	1
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	0	5,1	5,1
Couverture des risques financiers de l'État	0	0	0
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	0	19,3	19,3
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	25	24,9	-0,1
Opérations commerciales des domaines	24	28,8	4,8
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	-3,5	1,8	5,3
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	0,1	2,2	2,1
Renouvellement des concessions hydroélectriques	-0,3	-0,6	-0,3
Soutien financier au commerce extérieur	4 314,9	3 877,4	-437,4
Total	4 360,1	3 959,4	-400,7

Source : présent projet de loi de règlement.

L'année 2017 a été marquée par la création, à compter du 1^{er} janvier 2017, du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, qui retrace les opérations relatives aux garanties publiques à l'export⁽¹⁾. Ce compte est géré par une filiale de BpiFrance, BPI Assurance Export (BPIAE). Ce changement des modalités de gestion s'est traduit par la reprise intégrale sur le budget de l'État des opérations financières résultant de ces garanties. Ce solde important était donc exceptionnel.

La première section du compte, qui correspond à l'assurance-crédit, a connu la grande majorité des mouvements en exécution, puisqu'elle retrace la reprise de l'ancien compte de l'État détenu par la Coface. Cette opération de reprise de solde (4 087 millions d'euros) s'est traduite par une amélioration du déficit budgétaire, néanmoins neutre sur la situation nette de l'État et son besoin de financement, l'ancien compte figurant déjà au bilan de l'État et ses ressources ayant fait l'objet d'un dépôt au Trésor l'an passé.

Compte tenu du fait que l'État octroie désormais lui-même les garanties – c'est-à-dire sans passer par la Coface – la Cour des comptes estime que les opérations correspondantes devraient être enregistrées ligne à ligne dans sa

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017, article 47.

comptabilité, et non pas continuer d’être présentées de manière agrégée parmi les fonds sans personnalité juridique. Ce « *traitement comptable irrégulier* » a conduit à compenser les actifs et les passifs à hauteur de 2,4 milliards d’euros fin 2017⁽¹⁾.

Les recettes et les dépenses du compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* ont été assez largement inférieures à la prévision.

Les recettes d’assurance-crédit et d’assurance investissement ont été de 1 288,8 millions d’euros inférieures au montant prévisionnel de 5 932,8 millions d’euros. Cet écart s’explique par l’absence de reprise d’activité d’assurance-crédit au bénéfice d’Airbus, après une décision de suspension de cette activité en 2016, et par des décalages de paiements sur certains grands comptes.

Les dépenses d’assurance-crédit et d’assurance-investissement ont été, en 2017, de 759,0 millions d’euros inférieures à la prévision de 1 518,6 millions d’euros, pour atteindre 759,5 millions d’euros. Cet écart s’explique principalement par un solde excédentaire de l’assurance-crédit plus faible que prévu, entraînant, par conséquent, un reversement au budget général de l’État moins important (325 millions d’euros au lieu de 1 229 millions d’euros).

V. LES COMPTES D’OPÉRATIONS MONÉTAIRES

Deux comptes d’opérations monétaires figurent en loi de finances pour 2017.

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 à un caractère limitatif.

SOLDE DES COMPTES D’OPÉRATIONS MONÉTAIRES EN 2017

(en millions d’euros)

Comptes d’opérations monétaires	LFI	Exécution 2017	Écart exécution / LFI
Émission des monnaies métalliques	64,0	91,3	27,4
Pertes et bénéfices de change	- 5,0	- 33,6	- 28,6
Total	59,0	57,7	- 1,3

Source : présent projet de loi de règlement.

Le compte *Opérations avec le Fonds monétaire international* retrace les opérations financières résultant pour l’État de sa participation au FMI. Elles sont retracées ici pour information uniquement : elles n’ont en effet aucun impact sur le budget de l’État ni sur sa trésorerie. Le solde débiteur du compte (- 724,1 millions d’euros) correspond au montant de la créance obtenue par la France sur le FMI.

(1) *Cour des comptes*, Certification des comptes de l’État – exercice 2017, mai 2018 page 40 ([lien](#))

FICHE 6 : LE SUIVI DES EFFECTIFS DE L'ÉTAT

Après plus de sept années de diminution, l'État, en 2015 et 2016, a, de nouveau, créé des postes. Ce mouvement s'est poursuivi au cours de l'exercice 2017.

Les dépenses de personnel représentaient ainsi, en 2017, 37 % des dépenses du budget général et étaient en hausse + 3,9 % par rapport à l'exercice précédent.

Cette évolution s'explique à la fois :

– par le dynamisme des mesures générales et catégorielles : revalorisation du point d'indice de la fonction publique, protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations, glissement vieillesse technicité (GVT)⁽¹⁾ ;

– et par l'accroissement du nombre des recrutements.

Ces derniers ont principalement été effectués dans les ministères identifiés comme prioritaires, c'est-à-dire ceux de l'éducation nationale, de l'intérieur, de la justice et de la défense⁽²⁾.

I. UNE CONSOMMATION DES EMPLOIS EN PROGRESSION, MAIS RESPECTUEUSE DES PLAFONDS D'EMPLOIS

A. LA HAUSSE DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS

En application des articles 7 et 9 de la loi organique relative à la loi de finances, 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, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT) et définit, dans ses annexes, une trajectoire de schéma d'emplois (bilan des flux d'entrées et de sorties) établie en équivalents temps plein (ETP).

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2017 – résultats et gestion, mai 2018, page 129 ([lien](#))

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

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 les 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'emploi 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 pour le budget général que pour les budgets annexes.

En **2017**, la **consommation des emplois** au sein de l'État a **augmenté de 22 773 ETPT** par rapport à l'exercice 2016. Ainsi, les effectifs de l'État en 2017 calculés au prorata de la quantité de travail des agents et de leur période d'activité, ont été supérieurs à ceux constatés en 2016.

Les **effectifs de l'État** se sont ainsi établis à **1 911 192 ETPT**, dont 51,8 % relèvent du seul ministère de l'éducation nationale (990 687 ETPT).

Considérant les seize départements ministériels, il ressort que les effectifs :

– progressent au sein de neuf ministères par rapport à 2016 : éducation nationale, intérieur, justice, défense, services du Premier ministre, outre-mer, culture, enseignement supérieur et recherche, cohésion des territoires ;

– diminuent au sein de sept ministères par rapport à 2016 : action et comptes publics, transition écologique et solidaire, travail, économie et finances, agriculture et alimentation, Europe et affaires étrangères, solidarité et santé.

CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE EN 2017

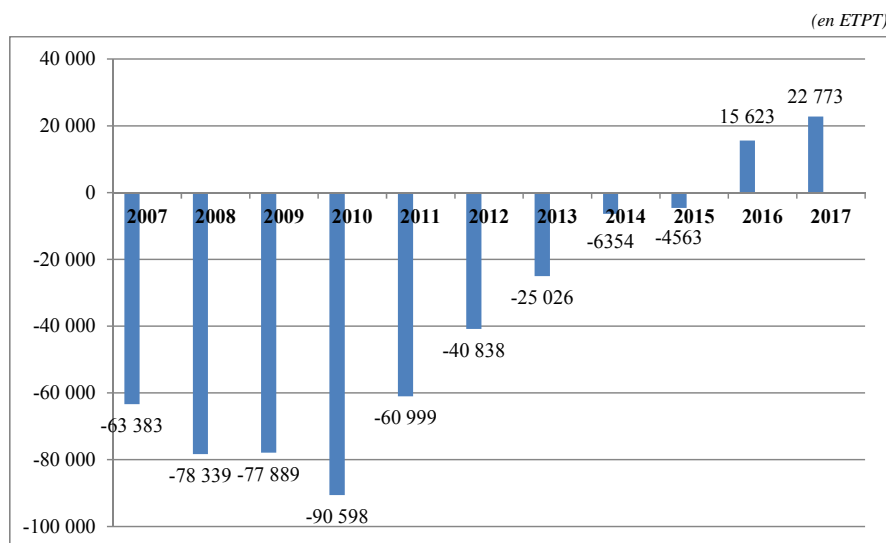
(en équivalents temps plein travaillés - ETPT)

Ministères	Consommation des emplois 2016	Plafond des autorisations d'emplois prévu en 2017 (LFI + LFR)	Transferts en gestion 2017	Consommation des emplois 2017	Consommation par rapport au plafond prévu en LFR 2017, après transferts	Consommation 2017/2016
Europe et affaires étrangères	13 791	13 834	0	13 628	- 206	- 163
Solidarité et santé	10 137	10 225	31	10 170	- 186	- 67
Agriculture et alimentation	31 008	30 888	4	30 844	- 48	- 164
Culture	10 854	11 189	- 14	10 934	- 241	80
Défense	265 749	273 280	- 4	267 263	- 6 013	1 514
Transition écologique et solidaire	42 257	29 103	12 955	41 088	- 970	- 1 169
Économie et finances	13 203	13 279	3	12 962	- 320	- 241
Action et comptes publics	126 699	128 023	38	125 367	- 2 694	- 1 332
Éducation nationale	974 487	1 007 579	17	990 687	- 16 909	16 200
Enseignement supérieur et recherche	7 139	8 023	- 4	7 161	- 858	22
Cohésion des territoires	34	12 604	- 12 538	35	- 1	1
Intérieur	276 262	285 374	- 520	281 918	- 2 936	5 656
Justice	79 824	83 216	42	82 204	- 1 054	2 380
Outre-mer	5 301	5 505	0	5 477	- 28	176
Services du Premier ministre	10 935	11 596	7	11 234	- 369	299
Travail	9 538	9 523	12	9 233	- 302	- 305
Total budget général	1 877 218	1 933 241	- 1	1 900 105	- 33 135	22 887
Pilotage et ressources humaines	703	763	0	653	- 110	- 50
Soutien aux prestations de l'aviation civile	10 498	10 679	0	10 434	- 245	- 64
Totaux budgets annexes	11 201	11 442	0	11 087	- 355	- 114
Total général	1 888 419	1 944 683	- 1	1 911 192	- 33 490	22 773

Source : présent projet de loi de règlement.

Les résultats des exercices 2016 et 2017 constituent une rupture de tendance par rapport aux exercices précédents, avec une augmentation sensible des effectifs de l'État.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT



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 loi de programmation des finances publiques et en loi de finances. Depuis 2016, ces plafonds sont 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'a pas été respecté en loi de finances initiale

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017⁽¹⁾, puis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019⁽²⁾ 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 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, article 9, qui renvoie à l'article 54 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Toutefois, 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	2017
Prévu en loi de programmation des finances publiques	1 936 014	1 936 014	1 936 014	1 901 099	1 903 724	1 901 099
Prévu en loi de finances initiale ou rectificative	1 934 490, puis 1 936 014 (à compter du 18 août 2012)	1 914 921	1 906 424	1 901 099	1 920 269	1 944 683

Source : projets de lois de règlement.

En 2016 et 2017, le plafond d'autorisations d'emplois fixé par la loi de programmation n'a pas été respecté en loi de finances.

La loi de finances initiale pour 2017 a ainsi fixé le plafond d'autorisations d'emplois à 1 944 325 ETPT⁽¹⁾. La loi de finances rectificative pour 2017 a relevé ce plafond à 1 944 683 ETPT⁽²⁾ pour tenir compte de l'ajustement nécessaire du plafond d'emplois du ministère de l'agriculture (+ 358 ETPT par rapport à la loi de finances initiale).

Néanmoins, les plafonds d'autorisation d'emplois sont surévalués par rapport au niveau réel des effectifs constatés lors de chaque exercice.

2. Le respect des plafonds d'emploi en exécution

En 2017, le nouveau plafond des autorisations d'emplois a été « sous-consommé » à hauteur de **33 491 ETPT** par rapport au niveau prévu en loi de finances, soit un niveau stable par rapport aux niveaux de sous-consommation constatés lors des précédents exercices.

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

(2) Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

ÉVOLUTION DE LA VACANCE SOUS PLAFOND ⁽¹⁾

(en ETP)

Écart	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Écart par rapport au plafond fixé en loi de programmation	- 27 275	- 52 301	- 58 655	- 28 303	- 15 305	- 10 093
Écart par rapport au plafond fixé en loi de finances initiales ou rectificative	- 27 275	- 31 207	- 29 065	- 30 928	- 31 849	- 33 491

(1) La vacance sous plafond renvoie à l'écart entre les plafonds d'emplois adoptés par le Parlement pour chaque ministère d'une part, et la consommation effective des emplois d'autre part.

Source : lois de règlements.

Ces écarts sont présentés comme permettant une gestion des emplois en cours d'exercice qui garantisse d'être toujours en dessous de ce plafond. Néanmoins, le niveau significatif de ces écarts révèle un calibrage qui n'est pas totalement opérant. Ainsi, 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 le niveau des crédits de personnel (« de titre II »), qui est plafonné par ministère, et le principe de fongibilité asymétrique des crédits, qui interdit tout transfert de crédits vers les dépenses de personnel en cours d'exercice.

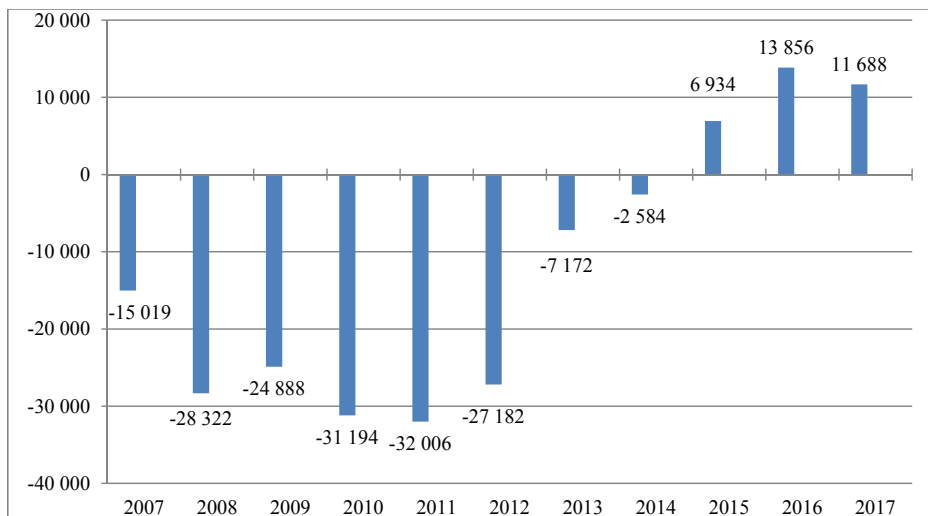
II. UNE ACCÉLÉRATION DES CRÉATIONS D'EMPLOIS EN 2017, DU FAIT DES MESURES PRIORITAIRES DÉFINIES PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT

A. UNE DYNAMIQUE CROISSANTE DES CRÉATIONS D'EMPLOIS AU SEIN DE L'ÉTAT

La dynamique des créations d'emplois peut s'appréhender à l'aune des schémas d'emplois réalisés au niveau de l'État. En effet, le schéma d'emplois détermine le solde des entrées et des sorties d'agents, c'est-à-dire le niveau de suppression ou de création de postes.

L'exercice 2017 a poursuivi une orientation commencée en 2016 (+ 13 856 ETP) avec la **création de 11 688 ETP**.

SCHÉMA D'EMPLOIS RÉALISÉS



Les créations d'emplois ont concerné huit ministères, dont quatre à titre principal :

- le ministère de l'éducation nationale (9 665 créations d'emplois en ETP) ;
- le ministère de la justice (1 841 créations d'emplois en ETP) ;
- le ministère de l'intérieur (1 749 créations d'emplois en ETP) ;
- le ministère de la défense (760 créations d'emplois en ETP).

SCHÉMAS D'EMPLOIS

(en ETP)

Ministères	Schémas d'emplois réalisés en 2016	Schémas d'emplois prévus en LFI 2017	Schémas d'emplois réalisés en 2017
Europe et affaires étrangères	- 115	- 48	- 47
Solidarités et santé	- 127	- 80	- 188
Agriculture et alimentation	- 2	0	- 19
Culture	4	0	3
Défense	2 289	464	760
Transition écologique et solidaire	- 890	- 500	- 722
Économie et finance	- 26	- 142	- 153
Action et comptes publics	- 1 981	- 1 398	- 1 448
Éducation nationale	7 747	11 662	9 665
Enseignement supérieur et recherche	56	50	170
Cohésion des territoires	0	- 163	- 10
Intérieur	4 803	1 774	1 749
Justice	2 292	2 100	1 841
Outre-mer	5	196	176
Services du Premier ministre	59	150	242
Travail	- 138	- 150	- 263
Total budget général	13 976	13 915	11 756
Pilotage et ressources humaines	- 100	0	0
Soutien aux prestations de l'aviation civile	- 20	- 40	- 68
Total budget annexe	- 120	- 40	- 68
Total général	13 856	13 875	11 688

Source : présent projet de loi de règlement.

B. DES MINISTÈRES PRIORITAIRES AYANT BÉNÉFICIÉ D'IMPORTANTES CRÉATIONS D'EMPLOIS

Le précédent Gouvernement avait pris l'engagement de créer des emplois dans des secteurs définis comme prioritaires, à savoir l'éducation, la sécurité, la justice et l'emploi⁽¹⁾.

(1) Annexe à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

Ces créations devaient être réparties de la manière suivante :

- 60 000 postes dans l'éducation, 5 000 dans l'enseignement supérieur et 1 000 dans l'enseignement agricole ;
- 5 000 postes créés en faveur des missions *Justice* et *Sécurités* ;
- 4 000 postes dans le secteur de l'emploi, au profit de Pôle emploi.

Les décalages dans la comptabilisation entre ETP et ETPT

Il existe des décalages dans la comptabilisation des créations d'emploi en ETP et leur concrétisation en ETPT.

Ainsi, la comptabilisation en ETP révèle le solde entre les entrées et les sorties d'agents au cours d'un exercice.

Exemple : en cas de 70 départs à la retraite au cours d'une année N, qui voit également l'arrivée de 100 agents : le solde s'établit à + 30 ETP.

La comptabilisation en ETPT calcule les créations de poste au prorata de la quotité de travail des agents et de la période d'activité sur l'année. Ainsi, les recrutements d'agents à temps plein réalisés le 1^{er} juillet comptent pour seulement 0,5 ETPT.

Exemple : en cas de 70 départs à la retraite d'agents à temps plein au cours d'une année N, le 1^{er} juillet, et de l'arrivée de 100 agents à temps plein à la même date : le résultat est de + 15 ETPT (– 35 ETPT et + 50 ETPT).

Les deux méthodes de comptabilisation des emplois sont complémentaires, l'une présente une approche en termes de flux (ETP) et l'autre une approche en termes de stock (ETPT). Cette distinction sert donc à apprécier plus finement les conséquences des recrutements et leur traduction dans les données.

1. Le ministère de l'éducation nationale, premier bénéficiaire des créations d'emplois

En 2017, le ministère de l'éducation nationale bénéficiait toujours du niveau le plus élevé de créations d'emplois, avec **9 665 emplois nouveaux** en ETP, après 7 747 créations d'emplois en ETP en 2016.

Cette dynamique de recrutements est la concrétisation de la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République⁽¹⁾, qui a prévu la création de 54 000 nouveaux postes en faveur de l'enseignement scolaire sur la période 2012-2017.

(1) Loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

CRÉATIONS NETTES D'EMPLOIS AU SEIN DU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

En ETP	2012 (LFR 2)	2013	2014	2015	2016	2017	2012- 2017	2018
Schéma d'emplois prévisionnel	4 228	8 781	8 804	9 421	8 561	11 662	51 457	7 847
Schéma d'emplois exécuté	4 028	5 159	8 720	9 606	7 747	9 665	44 925	–

Source : *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2015 pour les années 2012 à 2015 ; *rapport annuel de performances de la mission Enseignement scolaire annexé au présent projet de règlement pour le schéma d'emplois exécuté en 2016 et projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2018 pour l'année 2018*.

Le nombre de postes non pourvus le jour de la rentrée scolaire 2017 s'élevait à 1 074 pour le premier degré (+ 6,5 % par rapport à 2016) et 3 049 pour le second degré (+ 20,5 % par rapport à 2016). La perte en moyens d'enseignement devait être couverte par un recours accru aux heures supplémentaires et à des recrutements complémentaires.

Plus en amont, les concours de recrutement ne sont pas parvenus à pourvoir l'ensemble des postes offerts, en particulier dans les académies et les disciplines les moins attractives. À l'issue de la session 2017 du concours externe du CAPES, 1 304 postes sur 7 315 sont restés vacants.

À l'occasion de son audition, à l'Assemblée nationale, par la commission d'évaluation des politiques publiques de la mission *Éducation nationale*, le ministre de l'éducation nationale a indiqué que la sous-consommation des plafonds d'emploi avait trois effets pervers : l'insincérité budgétaire d'abord, la fausse promesse politique ensuite, le risque d'un recrutement à un niveau trop bas pour les concours enfin⁽¹⁾. C'est pourquoi le plafond d'emplois de la mission a été abaissé dans la loi de finances initiale pour 2018.

2. Le ministère de la justice, un niveau élevé de créations d'emplois en 2017

La loi de finances initiale pour 2017 prévoyait la création de 2 100 emplois, dont 1 406 dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. La consommation globale du schéma d'emplois se situe à **1 841 recrutements**, dont 1 256 dans le cadre de la lutte antiterrorisme.

La sous-consommation du schéma d'emplois provient à titre principal d'un recrutement de personnels de surveillance moindre qu'escompté, même s'il a été en forte progression en 2017 (1 049 recrutements dans l'administration pénitentiaire), malgré « *les difficultés de recrutement et de fidélisation des personnels pénitentiaires* »⁽²⁾.

(1) Assemblée nationale, commission d'évaluation des politiques publiques, 6 juin 2018 ([lien](#))

(2) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2017 – résultats et gestion, mai 2018, page 131 ([lien](#))

3. Le ministère de l'intérieur, un ministère qui reste prioritaire

L'adaptation des forces de sécurité aux différents types de menaces s'est notamment traduite par un important renforcement des moyens humains. La police nationale a bénéficié de 2 031 créations d'emplois, dont 366 emplois au titre du plan de lutte antiterroriste et 1 365 au titre du pacte de sécurité. Pour sa part, la gendarmerie nationale a bénéficié de 255 créations d'emplois.

D'autres missions dans le périmètre du ministère de l'intérieur ont connu, elles, une baisse des effectifs. Il s'agit principalement de l'administration territoriale, dans le cadre du plan « Préfectures nouvelles générations » (– 485 ETP).

Au total, le ministère de l'intérieur a bénéficié de **1 749 créations d'emplois**, sur les 1 774 prévus en loi de finances initiale.

4. Le ministère de la défense, des recrutements excédentaires en gestion

Le contexte sécuritaire a conduit à l'allègement de la réduction du schéma d'emploi du ministère des armées lors de l'actualisation de la loi de programmation militaire 2014-2019⁽¹⁾. La loi de finances initiale pour 2017 a ainsi prévu un schéma d'emplois positifs de 464 recrutements.

Le ministère des armées a été autorisé en gestion à effectuer des recrutements excédentaires par rapport au schéma d'emploi prévisionnel à hauteur de + 707 ETP, afin de compenser la sous-réalisation du schéma d'emplois autorisé pour 2016.

Pour autant, il n'est pas parvenu à atteindre la cible du schéma d'emplois autorisé (+ 1 171 ETP) et accuse un « sous-effectif » de – 411 ETP à fin 2017.

Aussi, il a bénéficié de **760 créations d'emplois** dans les domaines identifiés comme prioritaires : unités opérationnelles, cyber-défense et renseignement.

*

* *

(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.

FICHE 7 : LA DETTE DE L'ÉTAT

En 2017, l'endettement de l'État s'est accru, s'établissant à 1 686 milliards d'euros à la fin de l'année en valeur actualisée⁽¹⁾, au lieu de 1 621 milliards d'euros à la fin de l'année 2016. Cela représente une augmentation de 65 milliards d'euros en un an, au lieu d'une augmentation annuelle de l'encours de 45 milliards d'euros en 2016.

I. L'ACCÉLÉRATION DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT

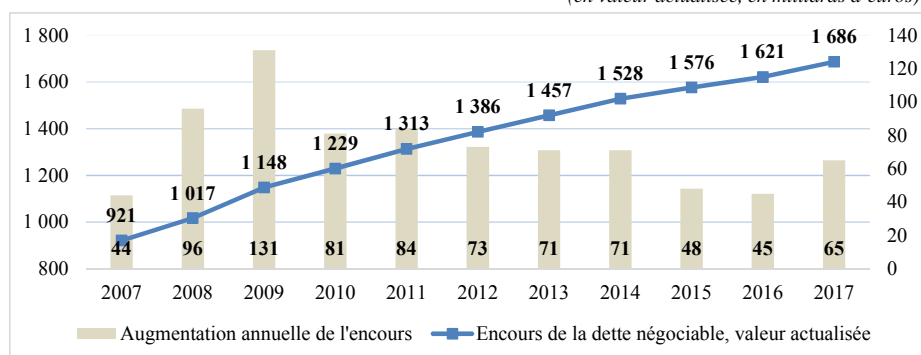
A. UNE AUGMENTATION RAPIDE DE L'ENCOURS DE DETTE DE L'ÉTAT

1. La progression de l'encours total de dette négociable de l'État

La progression de l'encours de dette négociable de l'État⁽²⁾ avait ralenti au cours des exercices 2015 et 2016, avec une augmentation annuelle de 48 milliards d'euros et 45 milliards d'euros. À ce titre, l'exercice 2017 marque une rupture avec une progression significative de l'endettement de l'État, qui s'accroît de 65 milliards d'euros.

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

(en valeur actualisée, en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État 2014 pour les années 2007 à 2009, et 2017 pour les années 2010 à 2017.

Dans les réponses transmises au Rapporteur général, le Gouvernement précise que l'endettement sous forme de titres à moyen et long terme a progressé

(1) 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.

(2) 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.

de façon comparable au cours des trois derniers exercices, avec une augmentation de 72,9 milliards d'euros en 2015, 62,5 milliards d'euros en 2016 et 72,2 milliards d'euros en 2017.

Or, le contexte de baisse rapide des taux d'intérêt a généré un volume important de primes à l'émission, pour respectivement 22,7 milliards d'euros en 2015, 20,8 milliards d'euros en 2016 et 10,5 milliards d'euros en 2017. Ces ressources de trésorerie sont utilisées en grande partie pour le rachat de titres de court terme, à hauteur de 22,6 milliards d'euros en 2015, 18,7 milliards d'euros en 2016 et 7,5 milliards d'euros en 2017. Il s'agit de réduire la sensibilité de la charge de la dette à la remontée des taux d'intérêt.

ANALYSE DE L'ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Année	Augmentation de l'encours de titres à moyen et long terme [A]	Rachats de titres de court terme [B]	Différence entre l'augmentation de l'encours de titres à moyen et long terme et les rachats de titres de court terme [C] = [A] - [B]	Augmentation annuelle de l'encours	Différence inexpliquée par la composante « court terme »
2015	72,9	- 22,6	50,3	48	2,3
2016	62,5	- 18,7	43,8	45	- 1,2
2017	72,2	- 7,5	64,7	65	- 0,3

Source : commission des finances, données du Gouvernement.

Ainsi, le **Gouvernement** indique que les **écarts d'endettement résultent en grande partie de la composante « court terme »** de la dette, en lien avec la politique de rachat de titres de court terme permise par les volumes élevés de primes à l'émission.

2. La transformation de la composition de la dette négociable de l'État

La composition de la dette négociable de l'État poursuit son évolution avec une augmentation de la part des titres à moyen et long terme (OAT et BTAN) et une diminution de la proportion de titres à court terme (BTF)⁽¹⁾. Les titres de court terme ne représentent plus que 8 % de l'encours de dette de l'État tandis que les titres de moyen et long terme représentent 92 %.

(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 dénommés OAT, comme les titres de long terme. Le dernier BTAN a été amorti en juillet 2017. 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).

COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d'euros)

Encours	Fin 2016	Fin 2017	Évolution 2016/2017	Part de l'encours
Ensemble de la dette-valeur actualisée	1 620 597	1 686 112	4,0 %	100 %
<i>dont titres indexés</i>	<i>199 528</i>	<i>201 742</i>	<i>1,1 %</i>	<i>12 %</i>
Obligations assimilables du Trésor – OAT	1 451 172	1 559 639	7,5 %	92 %
Bons du Trésor à intérêts annuels – BTAN*	35 500	–	– 100,0 %	0 %
Bons du Trésor à taux fixe – BTF	133 925	126 473	– 5,6 %	8 %

* L'évolution des BTAN n'est pas représentative, en raison de leur extinction.

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2017.

Cette transformation de la composition de la dette de l'État vise à sécuriser le refinancement de la dette *via* deux mécanismes :

- en limitant l'exposition de la dette à une remontée des taux sur les titres à court terme ;

- et en profitant de l'environnement actuel de financement avec des taux exceptionnellement bas pour les titres à moyen et long terme.

Ainsi, la durée de vie de la dette négociable de l'État s'allonge, s'élevant à 7 ans et 296 jours à la fin de l'année 2017, au lieu de 7 ans et 47 jours à la fin de l'année 2015.

Par ailleurs, la dette de l'État est exposée à hauteur de 12 % aux évolutions du taux d'inflation à travers les titres indexés sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi) ou sur l'indice des prix de la zone euro (OAT€i).

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT INFÉRIEUR AUX PRÉVISIONS

Le besoin de financement de l'État s'est établi à 183,1 milliards d'euros, en retrait de 2,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Cela résulte notamment d'un déficit budgétaire à 67,7 milliards d'euros, inférieur de 1,5 milliard d'euros au niveau prévu en loi de finances initiale.

TABLEAU DE FINANCEMENT AU TITRE DES ANNÉES 2015 À 2017

(en milliards d'euros)

	Exécution 2015	Exécution 2016	2017 LFI	2017 LFR	Exécution 2017	Écart LFI / Exécution
Besoins de financement	189,1	194,1	185,4	189,3	183,1	- 2,3
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	116,4	124,9	115,2	115,2	115,2	0
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,1	-	-	-	-	-
Déficit à financer *	70,5	69,1	69,3	74,1	67,7	- 1,6
Autres besoins de financement	2,0	0,1	0,9	0,0	0,3	- 0,6
Ressources de financement	189,1	194,1	185,4	189,3	183,1	- 2,3
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	187,0	187,0	185,0	185,0	185,0	0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	0,8	-	-	-	-	-
Variation des BTF	- 22,6	- 18,7	-	- 7,5	- 7,5	- 7,5
Variation des dépôts des correspondants	+ 6,7	+ 1,6	- 5,1	+ 0,6	+ 4,7	9,8
Variations des disponibilités **	- 5,2	+ 4,6	+ 1,0	+ 1,0	- 9,2	- 10,2
Autres ressources de trésorerie	22,4	19,7	4,5	10,2	10,0	5,5

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

** Les disponibilités de l'État recouvrent le solde de son compte à la Banque de France et ses placements de trésorerie. Un signe négatif traduit une hausse de la trésorerie de l'État.

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2017.

Toutefois, le besoin de financement de l'État est maintenu à un niveau élevé par rapport aux exercices précédents, en raison des amortissements de titres de dette.

NIVEAU DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Année	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Besoin de financement	115,8	104,9	164,0	246,2	236,9	188,6	188,6	185,5	179,1	189,1	194,1	183,1

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

La Cour des comptes relève que le besoin de financement de l'État était beaucoup plus faible avant la crise, il s'élevait en moyenne à 109,1 milliards d'euros entre 2001 et 2007 ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, page 55.

C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le besoin de financement de l'État est assuré par diverses ressources, dont principalement les émissions de titres à moyen et long terme.

1. Les émissions de titre à moyen et long terme

Les **émissions de titre à moyen et long terme** se sont élevées à **213,1 milliards d'euros**, qui ont permis à l'État de racheter 28,1 milliards d'euros de dette arrivant à échéance en 2018 et 2019.

LES ÉMISSIONS DE TITRES À MOYEN ET LONG TERME

(en milliards d'euros)

Année	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
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	213,1
Rachats de titres	10,1	3,4	13,6	22,7	23,8	23,5	23	31,1	33	27	28,1
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	185,0

NB : les arrondis peuvent entraîner un décalage pour certains résultats.

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

Ainsi, les émissions de titres nettes des rachats se sont établies à 185,0 milliards d'euros, un niveau conforme à la loi de finances initiale et en baisse de 2 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2016.

2. La diminution de l'encours de titres à court terme

Conformément à la politique de sécurisation de la dette de l'État exposée *supra*, l'**encours** des titres à court terme (**BTF**) a été **réduit** à hauteur de **7,5 milliards d'euros**.

Toutefois, la réduction de l'encours de ces titres avait été beaucoup plus prononcée au cours des exercices 2015 et 2016, avec une diminution respective de 22,6 milliards d'euros et 18,7 milliards d'euros. La différence résulte d'un niveau fortement inférieur de primes à l'émission généré en 2017 par rapport aux exercices précédents.

3. La normalisation du niveau des primes à l'émission

Les **primes à l'émission nettes des décotes** se sont en effet établies à **10,5 milliards d'euros**, au lieu de 22,7 milliards d'euros en 2015 et 20,8 milliards d'euros en 2016. Or, les primes à l'émission représentent des ressources de

trésorerie de l'État, qui sont mobilisées pour le rachat de titres à court terme et par conséquent pour la diminution de leur encours.

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.

L'existence de primes lors de l'émission de titres a été fréquente au cours des derniers exercices du fait de taux d'intérêt historiquement bas, générant de façon mécanique un niveau élevé de primes à l'émission. Elle résulte aussi de l'émission de titres dites « sur souches anciennes », c'est-à-dire avec des caractéristiques comparables à des titres déjà émis. Or, les titres déjà émis présentent des taux d'intérêt supérieurs aux taux de marché exceptionnellement bas, constatés au cours des trois derniers exercices.

En 2017, les primes à l'émission retrouvent un niveau semblable aux exercices antérieurs entre 2010 et 2014.

ÉVOLUTION DU NIVEAU DES PRIMES À L'ÉMISSION

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Primes nettes des décotes	4,4	8,2	2,5	9,2	6,0	7,4	22,7	20,8	10,5

Source : Gouvernement.

La Cour des comptes relève que la part des émissions sur souches anciennes n'a jamais été aussi faible depuis 2012, avec une proportion de 17 %.

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 ⁽¹⁾.

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 2017 au sens de la comptabilité maastrichtienne (34,6 milliards d'euros) qu'en comptabilité budgétaire (41,7 milliards d'euros).

(1) *Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).*

4. La variation des dépôts des correspondants

Les fonds déposés au Trésor par les correspondants ont augmenté de 4,7 milliards d'euros par rapport à la fin de l'année 2016, au lieu d'une prévision en baisse de 5,1 milliards d'euros en loi de finances initiale, **soit un écart de 9,8 milliards d'euros**.

Dans les réponses transmises au Rapporteur général, le Gouvernement indique qu'il n'est généralement pas possible d'anticiper les variations des dépôts des correspondants. L'échantillon, qui comprend l'ensemble des collectivités territoriales et des établissements publics, est en effet très large et les évolutions individuelles sont difficiles à prévoir.

Dès lors, les dépôts des correspondants sont conventionnellement positionnés en valeur nulle en loi de finances initiale, sauf à ce que l'Agence France Trésor (AFT) dispose au moment de la préparation du projet de loi de finances d'informations sur des mesures affectant le périmètre des déposants au Trésor. La diminution inscrite en loi de finances initiale pour 2017 correspondait ainsi à deux mesures inscrites en loi de finances initiale :

- la fermeture du compte de correspondant de la Coface au Trésor ;
- et le transfert à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) d'une trésorerie du Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

En exécution, ces sorties de trésorerie ont été plus que compensées notamment par la hausse de la trésorerie déposée par les collectivités locales (+ 4,1 milliards d'euros) et par les banques centrales africaines (+ 3,1 milliards d'euros). Par ailleurs, l'Agence nationale des chèques vacances a déposé 0,9 milliard d'euros, dans le cadre du processus de centralisation de ses fonds au Trésor.

5. La variation des disponibilités du Trésor

La loi de finances initiale anticipait une variation des disponibilités du Trésor positive à hauteur d'un milliard d'euros. En exécution, la variation des disponibilités du Trésor a été négative à hauteur de 9,2 milliards d'euros, soit un **écart de 10,2 milliards d'euros**. Pour rappel, une contribution négative des disponibilités au sein des ressources de financement correspond à une hausse de la trésorerie disponible en fin d'année.

Dans les réponses transmises au Rapporteur général, le Gouvernement indique que les disponibilités du Trésor ont augmenté à la fin de l'année 2017 en conséquence des mouvements des autres composantes du tableau de financement, notamment :

- l'amélioration du déficit observé en fin d'année ;
- et les entrées nettes obtenues des correspondants.

Par ailleurs, l'AFT ne prend pas le risque d'ajuster immédiatement à la baisse ses émissions de dette en cas de hausses des dépôts des correspondants, car ces dernières sont parfois temporaires. Ainsi, elle a réalisé une dernière adjudication le 18 décembre 2017 pour un montant total de 4,6 milliards d'euros à un taux négatif de 0,9 %. Si cette opération a pas été intéressante d'un point de vue financier étant rémunératrice pour l'État, elle est finalement apparue inutile au regard des besoins de financement de l'État en fin d'exercice.

II. UNE REMONTÉE DE LA CHARGE DE LA DETTE, POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2011

L'exercice 2017 marque une rupture du point de vue de la charge de la dette. Celle-ci est en effet en augmentation par rapport à la loi de finances initiale et par rapport aux exercices précédents. Cela pourrait illustrer la sortie progressive d'un environnement économique et financier exceptionnel, présentant à la fois des taux d'intérêt historiquement bas et un taux d'inflation atone.

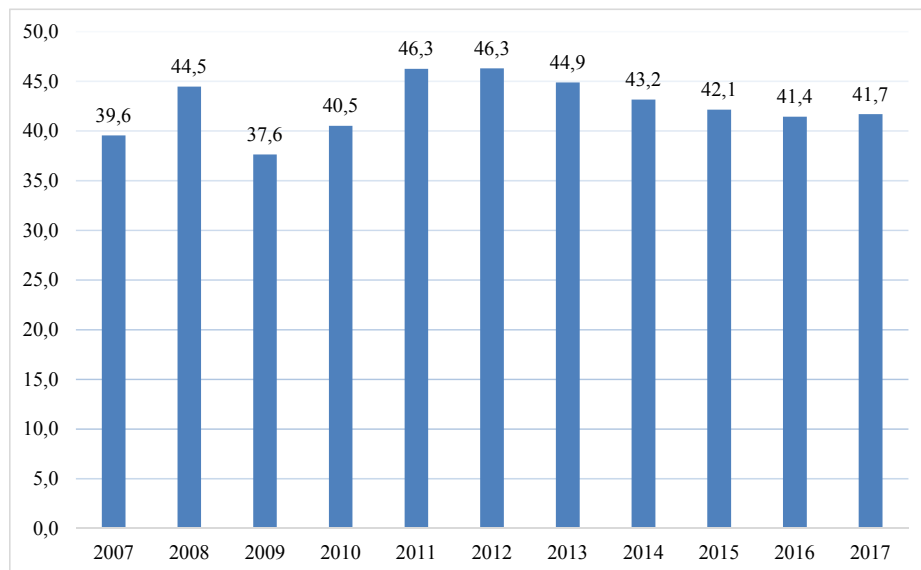
A. UNE CHARGE DE LA DETTE SUPÉRIEURE À L'EXERCICE 2016

En 2017, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'établit à 41,7 milliards d'euros, en augmentation de 0,3 milliard d'euros par rapport à 2016.

Cela représente une rupture de tendance, compte tenu de la baisse continue de la charge de la dette et de la trésorerie de l'État depuis l'exercice 2012. La diminution de la charge budgétaire s'était élevée à 4,9 milliards d'euros entre 2012 et 2016, soit une baisse de dépense de 11 %.

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.

Par rapport à l'exécution 2016, la hausse de la charge budgétaire de 0,3 milliard d'euros résulte :

– pour + 0,7 milliard d'euros de la hausse de l'encours de la dette (effet volume) ;

– pour – 2,4 milliards d'euros de la baisse des taux d'intérêt (dont – 2,3 milliards d'euros, du fait des taux à moyen et long terme, les souches d'OAT amorties étant remplacées par des souches à coupons plus faibles) ;

– pour + 2,2 milliards d'euros de la remontée du taux d'inflation (0,9 % en France et 1,5 % en zone euro en 2017 par rapport à des taux à – 0,1 % en France et à – 0,2 % en zone euro en 2016 ⁽¹⁾), du fait des titres indexés sur l'inflation ;

– et pour – 0,3 milliard d'euros d'effets calendaires ⁽²⁾.

Ainsi, l'augmentation du taux d'inflation entre 2016 et 2017, couplée à l'effet volume de l'encours de la dette, ont eu pour effet d'accroître la charge de la dette de l'État. **Le Rapporteur général souhaite souligner cette inflexion de**

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2017 – Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, mai 2018, page 24, données en glissement de mai à mai.

(2) Les effets calendaires sont liés à la flexibilité des émissions de l'AFT (en fonction de la demande des investisseurs). La proportion de titres sur les différents mois d'échéance existants (par exemple avril, mai, octobre, novembre) peut varier d'une année à l'autre, et avec elles les dépenses de coupons. Ces effets sont souvent limités du fait de la régularité globale des émissions.

tendance importante, qui rompt avec une situation paradoxale et anesthésiante où la croissance de l’encours de la dette était associée à diminution de la charge d’intérêt.

B. UNE CHARGE DE LA DETTE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

La charge de la dette et de la trésorerie de l’État ressort également en augmentation de 0,2 milliard d’euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Cet écart fait suite à des exercices avec une sous-exécution moyenne de 2,7 milliards d’euros entre 2012 et 2016.

COMPARAISON PRÉVISION ET EXÉCUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L’ÉTAT

(en milliards d’euros)

Exercice	Exercice 2012	Exercice 2013	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2017
Prévision LFI	48,8	46,9	46,7	44,3	44,5	41,5
Exécution	46,3	44,9	43,2	42,1	41,5	41,7
Écart	- 2,5	- 2,0	- 3,5	- 2,2	- 3,0	+ 0,2

NB : hors swaps.

Source : lois de finances initiales et lois de règlement, projet de loi de règlement pour 2017.

La sur-exécution par rapport à la loi de finances initiale résulte de facteurs ayant des effets contraires :

- une inflation plus forte qu’anticipé, représentant un surcoût de 0,7 milliard d’euros du fait des titres indexés sur l’inflation ;

- un niveau plus faible qu’anticipé des taux courts, représentant une économie de 0,3 milliard d’euros ;

- et un niveau plus faible qu’anticipé des taux à moyen et long terme, représentant une économie de 0,2 milliard d’euros.

La Cour des comptes considère que les hypothèses sous-jacentes à la prévision inscrite en loi de finances initiale « *se sont globalement réalisées (à l’exception des taux courts restés très faibles) si bien que l’année 2017 est la première depuis cinq ans où les révisions sont limitées* »⁽¹⁾.

*

* *

(1) Cour des comptes, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2017 précitée, page 25.

FICHE 8 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Le projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État prévu à l'article 54 de la 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'à 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 2017, 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 1 260 MILLIARDS D'EUROS

Comptablement, la situation nette de l'État est négative à hauteur de **1 260,5 milliards d'euros** au 31 décembre 2017 au lieu de 1 210,3 milliards d'euros au 31 décembre 2016. Elle s'est ainsi dégradée de 50,1 milliards d'euros, ce qui s'explique – pour la majeure partie – par le résultat patrimonial négatif (60,1 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 1 011,2 milliards d'euros, et son passif évalué à 2 271,7 milliards d'euros au 31 décembre 2017.

SITUATION NETTE PATRIMONIALE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros, arrondis au dixième)

Actif (I)	1 011,2
Passif (II)	2 271,7
Situation nette patrimoniale (III = I – II)	1 260,5

Source : compte général de l'État.

A. PLUS 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 2017

Catégorie d'actifs	Valeur nette <i>(en milliards d'euros, arrondis au dixième)</i>
Participations et créances rattachées*	342,3
Concessions autoroutières	150,2
Infrastructures routières non concédées	128,0
Créances sur redevables	67,1
Bâtiments non spécifiques aux missions et activités de l'État (locaux banalisés)	51,1
Concessions hydrauliques	45,4
Matériel militaire*	39,0
Trésorerie	32,6
Stocks*	29,2
Prêts et avances	18,5
Créances clients et autres créances	18,0
Actifs des fonds sans personnalité juridique	11,8
Autres concessions (ferroviaires, aéroportuaires, etc.)	13,0
Spectre hertzien	9,8

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

Source : Cour des comptes.

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

ACTIF DE L'ÉTAT

Catégorie d'actifs	Au 31 décembre 2017 <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>	Au 31 décembre 2016 <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>
Immobilisations	852,3	826,2
Actif circulant	125,0	123,4
Trésorerie active	32,6	23,2
Compte de régularisation	1,3	0,2
Total	1 011,2	973,2

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 852,3 milliards d'euros au lieu de 826,2 milliards l'an dernier. Cette hausse de plus de 26 milliards d'euros s'explique notamment par les investissements réalisés par l'État au titre de la restructuration de la filière nucléaire (recapitalisation d'Areva et d'EDF pour un montant global de 8,5 milliards d'euros). Le paiement du dividende d'EDF sous forme de titres, et non en numéraire, a également contribué à accroître les immobilisations financières.

2. Un actif circulant en légère baisse

L'actif circulant hors trésorerie est évalué à 125,0 milliards d'euros au 31 décembre 2017, en légère hausse de 1,6 milliard par rapport à 2016.

Les créances sur les redevables constituent plus de la moitié de l'actif circulant (67,1 milliards d'euros). Il s'agit d'impôts ou d'amendes dus en 2017 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 (29,2 milliards d'euros).

3. Une trésorerie disponible qui augmente

La trésorerie disponible au 31 décembre 2017 s'élève à 32,6 milliards d'euros au lieu de 23,2 milliards d'euros au 31 décembre 2016.

B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 300 MILLIARDS D'EUROS

PASSIF DE L'ÉTAT

Catégorie de passifs	Au 31 décembre 2017 <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>	Au 31 décembre 2016 <i>(valeur nette en milliards d'euros arrondis au dixième)</i>
Dettes financières	1 710,6	1 646,8
Dettes non financières	244,1	227,2
Provisions pour risques et charges	148,1	143,1
Autres passifs	39,5	40,9
Trésorerie passive	107,1	102,4
Comptes régularisation	22,2	23,2
Total	2 271,7	2 183,5

1. Un passif principalement constitué de dettes financières

Le passif de l'État se caractérise par l'importance des dettes financières (1 703,4 milliards d'euros au 31 décembre 2017 en hausse de 65,0 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 des primes nettes à l'émission (10,5 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 296 jours au lieu de 7 ans et 195 jours au 31 décembre 2016.

LES DETTES FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros, arrondis au dixième)

Catégorie de dettes financières	31 décembre 2017	31 décembre 2016	Variation 2017/2016
Titres négociables à moyen et long terme*	1 576,8	1 504,3	+ 72,5
Titres négociables à court terme*	126,7	134,2	- 7,5
Autres emprunts	7,2	8,3	- 0,9
Total	1 710,7	1 646,8	+ 63,9

* 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 2017 annexé au présent projet de loi de règlement.

Le rapport de présentation du compte général de l'État mentionne que trente-deux adjudications de titres à long et moyen terme ont été réalisées sur l'exercice 2017 et que leur taux moyen a progressé pour s'établir à 0,65 % au lieu de 0,37 % en 2016, exercice caractérisé par un plus bas historique.

Les taux à court terme sont négatifs pour le troisième exercice consécutif et ont encore baissé. Ils sont ressortis à - 0,62 % en moyenne en 2017, au lieu de - 0,53 % en 2016.

2. Des dettes non financières en hausse qui progressent

Les dettes non financières, hors trésorerie, sont de 244,1 milliards d'euros au 31 décembre 2017 au lieu de 227,2 milliards d'euros au 31 décembre 2016, soit une hausse de 16,9 milliards d'euros. La montée en charge du CICE et le versement d'acomptes importants au titre de l'impôt sur les sociétés expliquent à eux-seuls 10 milliards d'euros de la hausse.

3. Des provisions pour risques et charges également en hausse

Les provisions pour risques et charges progressent de près de 5,1 milliards d'euros pour s'établir à 148,2 milliards d'euros. La hausse s'explique en grande partie par l'augmentation des provisions pour charges liées à l'impôt à la suite de la décision précitée du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2017 ayant annulé la taxe de 3 % sur les montants des revenus distribués. La totalité des remboursements n'a pas pu intervenir en effet avant le 31 décembre 2017.

4. Une trésorerie passive substantielle

La trésorerie passive correspond aux dépôts des correspondants du Trésor et assimilés. Elle est de 107,1 milliards d'euros au 31 décembre 2017, en hausse de 4,8 milliard d'euros.

II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 61 MILLIARDS D'EUROS

Le résultat patrimonial 2017 s'établit à - 61 milliards d'euros, en amélioration de 16,8 milliards d'euros par rapport à 2016 en raison de l'augmentation des produits régaliens tirés par la reprise de l'activité économique (+ 11,6 milliards d'euros) et la baisse des charges nettes (- 5,2 milliards d'euros).

FORMATION DU RÉSULTAT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2016	Exercice 2017	Variation
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	254,9	274,0	+ 19,1
	Produits (b)	67,3	76,5	+ 9,2
	Charges nettes (I = a-b)	187,6	197,5	+ 9,9
Cycle d'intervention	Charges (a)	190,6	191,0	+ 0,3
	Produits (b)	38,1	38,6	+ 0,5
	Charges nettes (II = a-b)	152,5	152,3	- 0,2
Cycle Financier	Charges (a)	53,6	53,7	+ 0,1
	Produits (b)	23,5	38,6	+ 15,0
	Charges nettes (III = a-b)	30,0	15,1	- 14,9
Total des charges nettes (A = I + II + III)		370,1	364,9	- 5,2
Produits régaliens nets (B)		292,4	304,0	+ 11,6
Résultat (B-A)		- 77,8	- 61,0	+ 16,8

Source : rapport de présentation 2017 annexé au présent projet de loi de règlement.

A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT

Le cycle de fonctionnement a connu peu de variations en 2017.

Il comprend essentiellement les charges de personnel (143,2 milliards d'euros), lesquelles constituent le premier poste du compte de résultat de l'État. Elles progressent de 3,5 milliards d'euros par rapport à 2016.

B. LE CYCLE D'INTERVENTION

Les charges nettes d'intervention sont stables en 2017 : l'augmentation des transferts aux ménages et entreprises (+ 4,7 milliards d'euros) a été compensée notamment par la baisse des transferts aux collectivités territoriales (- 3 milliards d'euros).

C. LE CYCLE FINANCIER

Le cycle financier comprend essentiellement le paiement des intérêts (40,0 milliards), lesquels sont en baisse par rapport à 2016 (- 1,6 milliard 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. Ils sont en forte hausse en 2017. Une forte élasticité des impôts à la croissance et la reprise économique expliquent ce résultat.

LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

(en milliards d'euros, arrondis au dixième)

Catégorie de produits	31 décembre 2017	31 décembre 2016	Variation 2017/2016
Produits fiscaux nets	311,9	304,9	+ 7,0
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	8,5	7,9	+ 0,6
Ressources propres du budget de l'Union européenne	- 16,4	- 20,4	+ 4,1
Total	304,0	292,4	+ 11,6

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 78 milliards d'euros en raison d'une variation est du taux d'actualisation retenu (- 0,55 % en 2017 au lieu de 0,49 % en 2016).

Les garanties dues au titre des livrets d'épargne réglementés correspondent au montant des dépôts et portent sur 420 milliards d'euros.

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 31,9 milliards d'euros, liée au changement du taux d'actualisation.

LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Poste	Exercice 2017	Exercice 2016
Engagements de retraites	2 249	2 351
Livrets d'épargne réglementés	420	406
Mission de régulateur économique et social	616	571
Dettes garanties par l'État	204	195
Quote-part au capital du mécanisme européen de stabilité	126	126

Source : rapport de présentation 2017 annexé au présent projet de loi de règlement.

À noter que le montant des déficits reportables représente, au 31 décembre 2017, 455 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés soit une moindre imposition potentielle de 77 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 2017, les comptes de l'État sont certifiés régulier et sincère, sous quatre réserves substantielles comme en 2016. Le Rapporteur général salue la mobilisation et le travail de l'administration qui ont permis d'atteindre ce résultat.

Les réserves substantielles de la Cour des comptes portent comme l'an dernier 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 quinze parties de réserves au sein des réserves substantielles, en particulier sur l'évaluation des immobilisations corporelles et financières.

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 **4,6 milliards d'euros** par rapport à la situation nette présentée dans les comptes arrêtés pour 2017.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSERVES DEPUIS 2006

Exercice	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Nombre de réserves	13	12		9		7			5			4

Source : Cour des comptes.

*

* *

AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES ET PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Lors de sa première réunion du 6 juin 2018, la commission a entendu M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au solde structurel des administrations publiques, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats à la gestion budgétaire de l'exercice 2017 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017.

M. le président Éric Woerth. Nous accueillons ce matin Didier Migaud pour la cinquième fois depuis le début de cette législature. Nos rendez-vous sont donc réguliers, ce qui est une excellente chose. Nous le recevons à un double titre, à la fois en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, pour nous présenter l'avis relatif au solde structurel des administrations publiques, et en tant que Premier président de la Cour des comptes, pour nous présenter l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur les résultats de la gestion budgétaire 2017.

Nos travaux en commission sur le projet de loi de règlement ont débuté cette année dès la fin du mois mai. Dans le cadre du « printemps de l'évaluation », les commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) auditionnent depuis mercredi dernier l'ensemble des ministres sur l'exécution de leurs crédits en 2017 et, plus largement, sur des thèmes d'évaluation choisis par les rapporteurs spéciaux et par les rapporteurs pour avis. Je tiens à dire que ces derniers participent assez activement à l'exercice. Je veux saluer ici la contribution essentielle de la Cour à ce processus : elle doit être associée par principe à cet exercice et fournit un socle d'analyses et de diagnostics éminemment importants. Les NEB ont été communiquées plus tôt que d'habitude, ce qui a grandement facilité le travail de nos rapporteurs spéciaux.

Le printemps de l'évaluation se prolongera en séance publique dans deux semaines. Il vous reviendra, monsieur le Premier président, d'ouvrir cette seconde phase l'après-midi du lundi 18 juin. Suivront, vous le savez, des séances de débats ou de questions proposés par les groupes, mais aussi l'examen de propositions de résolution, dont celles qui seront inscrites par la Conférence des présidents sur la suggestion de la commission des finances.

Les travaux du Haut Conseil et de la Cour font apparaître que la quasi-stabilité du déficit de l'État résulte d'une hausse importante des dépenses, compensée par une hausse importante des recettes. Or, on sait que les recettes sont très sensibles à la conjoncture et que les dépenses sont très rigides à la baisse, notamment, par principe, les dépenses de personnel. C'est bien sûr un sujet de préoccupation.

Le Haut Conseil relève ainsi que le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, a été obtenu sans effort budgétaire structurel de la part des pouvoirs publics en 2017. Sans mâcher ses mots, il souligne que le non-respect de la trajectoire de dépenses ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, que ces bonnes surprises soient directement liées à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB.

En conséquence, le respect de la trajectoire des finances publiques adoptée par les pouvoirs publics passera nécessairement par la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier en matière de dépenses publiques.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques. Comme chaque année, je suis très heureux de venir devant votre commission, afin de vous présenter les travaux que la Cour des comptes et le Haut Conseil des finances publiques produisent, à la demande du législateur organique, pour éclairer le Parlement en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux sont au nombre de trois : l'avis du Haut Conseil des finances publiques relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017 ; l'acte de certification des comptes de l'État de 2017 et le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2017.

Pour vous en exposer les constats, j'ai à mes côtés aujourd'hui Raoul Briet, qui préside la première chambre de la Cour, et Roch-Olivier Maistre, notre nouveau Rapporteur général, ainsi que Christian Charpy et Emmanuel Belluteau, présidents de section en charge respectivement du rapport sur le budget de l'État et de l'acte de certification des comptes de l'État. Ils sont accompagnés par Cécile Fontaine, Raphaëlle Eloy, Paul Bérard et Laurent Zérah, qui ont contribué très activement à l'élaboration de ces rapports. François Monier représente, quant à lui, le Haut Conseil des finances publiques, dont il est le Rapporteur général.

Ce rapport mobilise beaucoup les magistrats de la Cour, car il se trouve dans le cœur de métier de l'institution.

Tout d'abord, je vous rappelle que les constats du rapport sur le budget de l'État sont illustrés et complétés par un peu plus de 3 000 pages d'analyses approfondies, que je vous encourage vivement à consulter : il s'agit de 61 notes portant sur chacune des grandes politiques publiques, de trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et des dépenses fiscales, et de deux analyses des prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Nous mettons également à votre disposition, dans un format aisément réutilisable, des jeux de données quantitatives étayant nos observations.

L'ensemble de ces documents a évidemment vocation à vous être le plus utile possible pour la suite de la procédure budgétaire. La Cour se tient naturellement à votre disposition pour vous assister au mieux dans leur exploitation, notamment à l'occasion de la nouvelle procédure d'évaluation des politiques publiques mise en place, sous votre égide, dans le cadre de l'examen de la loi de règlement.

Ma seconde remarque préalable porte sur la différence de champ entre les trois documents que je vous présente aujourd'hui : l'avis du Haut Conseil porte sur l'ensemble des finances publiques, alors que les deux rapports de la Cour concernent la situation et les comptes de l'État, et seulement de l'État. Quant au rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques dans leur globalité, qui sera publié le 27 juin, j'aurai l'occasion de vous le présenter dans un mois environ.

C'est tout d'abord en tant que président du Haut Conseil des finances publiques que je m'exprimerai.

L'avis présenté aujourd'hui est rendu en application de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques. Conformément à la volonté du législateur organique, le Haut Conseil doit comparer l'exécution constatée en 2017 avec la

trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Quant au solde structurel, je rappelle qu'il s'agit du solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires.

J'en viens aux deux constats principaux de l'avis.

Le premier porte sur le déficit public nominal. Après s'être élevé à 3,4 points de PIB en 2016, ce déficit s'est établi à 2,6 points de PIB en 2017, et ce alors même que la loi de programmation des finances publiques (LFPF) 2018-2022 avait prévu qu'il serait de 2,9 points de PIB.

Ce que constate le Haut Conseil, c'est que l'écart de 0,3 point par rapport à la prévision porte intégralement sur la composante conjoncturelle du déficit. Il s'explique par la révision à la hausse de la croissance du PIB en 2017 : la croissance retenue pour les prévisions de la loi de programmation était de 1,7 %, tandis qu'elle est à présent estimée à 2,2 %.

Le second message porte sur le déficit structurel de l'année 2017. Selon les dernières estimations, il est conforme à ce que prévoyait la loi de programmation, en recul de 0,3 point de PIB par rapport à l'année précédente. Il convient toutefois de souligner que l'effort structurel, qui mesure la part de cette amélioration résultant de l'action des pouvoirs publics, est quant à lui légèrement négatif.

Cela signifie que la réduction du déficit structurel provient du niveau particulièrement élevé de l'élasticité des prélèvements obligatoires, c'est-à-dire du rapport entre la croissance de ces prélèvements et la croissance du PIB, et non d'ajustements structurels comme des mesures de maîtrise des dépenses.

En définitive, le Haut Conseil relève que le passage du déficit public sous le seuil de 3 points de PIB, qui doit permettre à la France de sortir de la procédure de déficit excessif, ainsi que la Commission européenne l'a recommandé il y a quelques semaines, a été obtenu sans effort budgétaire structurel de la part des pouvoirs publics.

Il souligne que le non-respect de la trajectoire de dépenses ne pourra pas toujours être compensé par de bonnes surprises en matière de recettes, que ces bonnes surprises soient directement liées à la conjoncture ou à une forte élasticité des recettes au PIB.

En d'autres termes, le respect de la trajectoire des finances publiques adoptée par les pouvoirs publics passera nécessairement par la mise en œuvre des efforts annoncés dans la loi de programmation, en particulier en matière de dépenses publiques, dans un contexte de croissance qui peut être plus chahuté qu'il ne l'est aujourd'hui : peut-être aurons-nous l'occasion d'aborder le sujet à la fin du mois.

C'est en tant que Premier président de la Cour des comptes que je vais à présent vous présenter les conclusions de notre rapport sur l'exécution du budget de l'État.

Dans l'audit des finances publiques, la Cour avait identifié les risques qui pesaient sur le respect des objectifs de finances publiques définis par le précédent Gouvernement, tant dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2017 que dans le programme

de stabilité transmis à la Commission européenne. Ces risques portaient principalement sur le budget de l'État.

Au regard des prévisions macroéconomiques disponibles à l'époque et de l'évolution prévisible des dépenses de l'État, cet exercice a fait apparaître la nécessité d'effectuer un effort de correction de la trajectoire à hauteur de 8 à 9 milliards d'euros, pour respecter l'objectif de déficit public pour 2017, établi à 2,8 points de PIB au moment du programme de stabilité d'avril 2017, après l'avoir été à 2,7 au moment de la loi de finances initiale.

À la suite de cet audit, le Gouvernement s'est attaché à mettre en œuvre des mesures de redressement, par une « reprogrammation » très large des crédits budgétaires. En définitive, le déficit de 2017 s'est établi à 2,6 points de PIB. Il s'agit certes d'un chiffre proche de ce qui avait été annoncé, mais il recouvre une réalité très différente de ce qui avait été présenté à l'époque.

Les constats du rapport que nous avons rendu public il y a quelques jours et qui portent, je le rappelle, sur le seul budget de l'État, permettent effectivement d'affirmer dès à présent et sans ambiguïté que les risques identifiés dans l'audit de juin 2017 sur les dépenses et les recettes non fiscales se sont vérifiés, donc que la Cour ne s'est pas trompée.

Conformément à sa mission et comme elle l'avait déjà fait à de nombreuses reprises par le passé dans ses rapports sur le budget de l'État, la Cour a signalé en 2017 un risque lourd de dérapage des dépenses par rapport à des prévisions manifestement sous-évaluées dans la loi de finances initiale, ces sous-budgétisations constituant autant d'éléments d'insincérité affectant le texte financier. Ces risques se sont, malheureusement, intégralement matérialisés.

La Cour a également pointé une surévaluation des recettes non fiscales et des recettes de la lutte contre la fraude fiscale. Et celle-ci s'est également vérifiée.

En réalité, ce qu'il faut bien comprendre, et ce que pointe d'ailleurs le Haut Conseil dans l'avis que je vous présentais à l'instant, c'est que la baisse du déficit résulte d'une hausse globale des recettes, elle-même due à une forte augmentation des recettes fiscales, supérieure à une forte progression des dépenses.

À cet égard, l'estimation des recettes fiscales sur laquelle s'est fondée la Cour en juin 2017 reposait sur les prévisions de croissance établies à cette date, de façon consensuelle, par les instituts de conjoncture, autour de 1,5 %. Si ces recettes ont fortement augmenté, c'est parce qu'en définitive la croissance effectivement constatée pour 2017 s'est élevée à 2,2 %. Mais ce n'était pas la base de calcul pour la loi de finances initiale pour 2017.

C'est sur ce point, et exclusivement sur ce point, que porte l'écart entre les prévisions formulées par la Cour dans son audit et les évolutions effectivement constatées.

J'en viens aux cinq constats de la Cour sur l'exécution du budget de l'État en 2017. Tout d'abord, le déficit du budget de l'État – à ne pas confondre avec le déficit public, qui correspond au solde global des administrations publiques et sur lequel portait l'audit – ne s'est que très faiblement réduit et demeure élevé.

Le déficit constaté en comptabilité budgétaire s'est établi à 67,7 milliards en 2017, à un niveau certes inférieur de 1,7 milliard à celui qui avait été prévu en loi de finances

initiale, mais qui ne représente qu'une baisse limitée de 1,4 milliard par rapport au solde constaté en 2016.

Toutefois, il convient de noter que ce déficit ne tient pas compte d'une recette de 1,5 milliard de droits d'enregistrement qui n'a pas pu être comptabilisée.

En l'état, le déficit ne s'est pas significativement réduit, et ce pour la troisième année consécutive. Surtout, il reste à un niveau élevé. En témoignent deux ordres de grandeur à garder toujours à l'esprit : d'une part, ce déficit représente plus de 20 % des dépenses nettes du budget général ; d'autre part, il est supérieur de près de 22 milliards au niveau qui permettrait de stabiliser la dette dans le PIB.

Le déficit budgétaire demeure donc trop élevé de 22 milliards pour stopper la détérioration de la situation financière de l'État. Le poids de la dette de l'État dans la richesse nationale est ainsi passé de 72,7 % du PIB en 2016 à 73,6 % en 2017. À la fin de l'année 2017, cette dette représentait 80 % de celle de l'ensemble des administrations publiques.

Cette évolution place la France en décalage par rapport aux grands pays de la zone euro : plusieurs d'entre eux ont en effet commencé à réduire le poids de leur dette publique dans le PIB. Je pense par exemple à l'Allemagne, aux Pays-Bas ou à l'Espagne.

La plus grande vigilance demeure de mise, au regard du risque de remontée des taux d'intérêt. C'est un point sur lequel je veux insister ce matin. Il est vrai que cette hausse est annoncée depuis longtemps. Comme elle ne s'est pas matérialisée, on a fini par s'habituer à son absence persistante. Alors qu'elle baissait continûment depuis 2012, la charge de la dette de l'État français a cependant légèrement augmenté en 2017, s'établissant à 41,7 milliards d'euros, contre 41,4 milliards en 2016. Cette charge s'est avérée très légèrement supérieure aux prévisions initiales, alors que l'on constatait l'inverse depuis plusieurs années.

La poursuite de cette hausse aurait un lourd impact sur le solde budgétaire de l'État : selon le ministère des finances, un accroissement de 1 % sur la courbe des taux entraînerait, selon le ministère des finances, une augmentation de la charge de la dette de 2,1 milliards la première année, 4,8 milliards la deuxième année et 19,1 milliards au bout de dix ans.

La faible évolution du déficit budgétaire masque de forts écarts sur le niveau tant des recettes, portées par l'accélération de l'activité, que des dépenses, en très forte hausse aussi bien dans la loi de finances initiale qu'en exécution. C'est l'objet des deux constats suivants du rapport.

S'agissant tout d'abord des recettes, la Cour observe que leur hausse est due, d'une part, à l'accélération de l'activité, d'autre part au niveau conjoncturellement faible des prélèvements sur recettes destinés à l'Union européenne.

En 2017, les recettes de l'État se sont établies à 249,3 milliards, en hausse de 14,4 milliards par rapport à 2016 et de 5,5 milliards par rapport à la loi de finances initiale.

Cette forte augmentation est largement due au dynamisme des recettes fiscales observé essentiellement en fin d'année, qui est lui-même dû à l'accélération de l'activité économique. L'élasticité des impôts d'État s'est ainsi établie à 1,8 en 2017, soit un niveau nettement supérieur à sa valeur de long terme, l'élasticité des prélèvements obligatoires toutes administrations publiques confondues étant de 1,4.

Tous les grands impôts ont vu leur produit augmenter, en particulier la TVA et l'impôt sur les sociétés.

En revanche, et conformément aux prévisions de la Cour, plusieurs postes de recettes avaient été surestimés dans les prévisions : il s'agit des recettes du service de traitement des déclarations rectificatives, comptabilisées à 1,1 milliard contre 2,1 milliards en LFI sur le périmètre de l'État, et des recettes non fiscales, comptabilisées à 13,8 milliards contre 14,5 milliards en LFI.

Par ailleurs, le prélèvement sur recettes destiné à l'Union européenne a atteint 16,4 milliards en 2017, soit son plus faible niveau depuis 2005. Cette baisse, qui résulte principalement de retards dans la consommation des crédits européens, est temporaire. Un rattrapage important a d'ailleurs été prévu par la loi de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022. La loi de finances initiale prévoyait 19 milliards. Vous voyez donc que la différence est importante.

Au-delà de ces évolutions globales, je voudrais faire état de trois points d'attention soulignés par la Cour au sujet des recettes de l'État.

D'abord, elles se trouvent fragilisées par des contentieux fiscaux de série, liés à la fois au développement du droit communautaire dans le champ fiscal et au contrôle de constitutionnalité *a posteriori*. Les provisions pour ces contentieux de série, qui traduisent ce risque dans le compte général de l'État, s'établissent ainsi à 10,5 milliards en 2017. Ces contentieux fragilisent de manière durable les recettes fiscales et rendent nécessaire un effort de sécurisation de la norme fiscale.

Deuxième remarque : les pouvoirs publics semblent avoir renoncé aux efforts de maîtrise des dépenses fiscales.

Celles-ci ont atteint 93 milliards en 2017, en progression globale de 5,4 milliards par rapport à 2016, et de 1,9 milliard hors crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi.

Cette croissance traduit l'inefficacité des dispositifs de plafonnement et d'évaluation, dont l'ambition se réduit d'ailleurs à chaque loi de programmation. Le plafond prévu par celle de 2018-2022 est ainsi placé près de 20 milliards au-dessus du niveau actuel des dépenses fiscales, ce qui le rend par avance inopérant.

La Cour, qui a souligné dans de nombreux rapports le coût, l'inefficacité et le défaut de pilotage d'un certain nombre de dépenses fiscales, ne peut que regretter ce renoncement.

Enfin, malgré des progrès récents, les méthodes utilisées par le ministère des finances pour prévoir les recettes peuvent encore gagner en transparence. Le rapport formule plusieurs recommandations dans ce sens, préconisant par exemple la publication annuelle, dans les annexes du projet de loi de finances, des modèles de prévision utilisés par l'administration.

J'en viens aux dépenses de l'État, qui ont également connu une progression rapide, ce qui traduit à la fois les choix opérés en loi de finances initiale pour 2017 et la nécessité ultérieure de couvrir les risques relevés par la Cour dans son audit. C'est le troisième message de la Cour.

Comme je le rappelais en introduction, l’audit de juin 2017 avait mis en évidence des sous-budgétisations manifestes, d’importants reports de charges de l’année précédente et divers aléas de gestion.

L’impact combiné de ces éléments sur le niveau des dépenses réelles par rapport aux dépenses prévues pour 2017 était évalué à l’intérieur d’une fourchette allant de 4,6 milliards à 6,6 milliards.

Le dérapage constaté en définitive s’élève à 6,4 milliards, dont 4,4 milliards pour les sous-budgétisations, ce qui signifie que le risque identifié s’est malheureusement matérialisé.

Pour couvrir les écarts repérés par la Cour, le nouveau Gouvernement a mis en œuvre une vaste opération de reprogrammation des crédits. Il a procédé à des économies, *via* des annulations et des redéploiements massifs, ce qui n’a cependant pas évité une ouverture nette de crédits de 3,1 milliards.

Cela explique pour partie l’augmentation sensible des dépenses du budget général. L’autre partie correspond à la situation de départ de 2017, caractérisée par une hausse des crédits ouverts en loi de finances initiale de 5,9 milliards par rapport aux montants exécutés en 2016.

Globalement, les budgets des ministères, hors charge de la dette et pensions, ont connu une hausse inédite depuis 2007 : 10,6 milliards, soit 4,8 %. En neutralisant les effets de certains contournements de la charte de budgétisation, qui ont sorti certaines dépenses du budget général, la Cour évalue la hausse réelle de ces dépenses à 13,6 milliards, soit 6,2 %, à périmètre constant.

L’observation des dépenses selon leur nature fait apparaître une augmentation importante des dépenses de personnel, de fonctionnement et d’intervention.

Les dépenses de personnel, hors pensions, augmentent de 4 %, soit plus qu’au cours des six dernières années cumulées, en raison de l’accroissement des recrutements prévu dans la loi de finances initiale et de l’impact des mesures générales et catégorielles, prises notamment dans le cadre du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations ».

Les dépenses de fonctionnement augmentent, quant à elles, de 4,7 % à périmètre constant. En revanche, les dépenses d’investissement sont stables par rapport à 2016, mais en baisse de 7,1 % par rapport à la prévision de la loi de finances initiale pour 2017.

Au-delà de ces données synthétiques, les notes d’exécution budgétaires annexées au rapport vous permettront de disposer d’une vision très précise de l’évolution des dépenses de chacune des missions du budget de l’État.

À titre d’exemple, vous trouverez dans la NEB *Travail et emploi* les implications budgétaires des réformes récentes portant sur des dispositifs comme les contrats aidés, la prime à l’embauche ou le contrat de génération.

La NEB *Sécurité*, quant à elle, observe les modalités du déploiement des plans de lutte contre le terrorisme (PLAT) et du pacte de sécurité (PDS), qui avaient été lancés en 2015, ainsi que du plan de sécurité publique (PSP) annoncé fin 2016.

Les NEB *Égalité des territoires et logement et Solidarité, insertion, égalité des chances* vous permettront respectivement de faire le bilan des mesures d'économies décidées en matière d'aides personnalisées au logement, et de constater les sous-budgétisations importantes de la prime d'activité ou de l'allocation aux adultes handicapés.

Vous le voyez, la matière préparée à votre intention est très riche. Je le soulignais en introduction, la Cour se tient prête à répondre à vos questions et à vous permettre de l'exploiter le mieux possible, selon vos souhaits.

S'agissant des dépenses, je souhaite par ailleurs appeler votre attention sur deux points particuliers.

Tout d'abord, la Cour constate qu'un effort a été effectué en 2017 pour apurer des dettes qui avaient été constituées fin 2016. Dès lors, les crédits reportés sur 2018 ont été réduits des deux tiers, ce qui allège les tensions budgétaires de court terme ; le niveau des reports de charges a aussi dégonflé de 600 millions.

Second point d'attention : le budget exécuté diffère très significativement du budget voté. Au-delà de l'évolution globale des dépenses, la répartition des crédits entre les différentes missions du budget général a été significativement modifiée, traduisant des priorités différentes entre la budgétisation initiale des crédits et leur exécution.

Certaines missions ont ainsi vu leurs crédits consommés largement en hausse par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, hors crédits de personnel. Il s'agit de celles pour lesquelles les sous-budgétisations et les aléas ont été les plus importants, comme les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, qui a connu une augmentation de 50 %, ou *Immigration, asile et intégration*, dont la hausse a été de 29 %.

Certaines autres missions ont en revanche vu leurs crédits baisser. Je pense à la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, qui a diminué de 2,9 %, mais aussi aux missions *Sécurité*, *Aide publique au développement* et *Justice*, dont les crédits ont baissé respectivement de 4,7 %, 4,5 % et 4,1 %.

Bien évidemment, ce constat d'un écart important entre le budget voté et le budget exécuté ne peut manquer d'interroger sur la portée du vote de la loi de finances initiale par le Parlement. Il souligne de fait l'importance de la loi de règlement, dont l'examen offre l'opportunité pour le Parlement de renforcer ses ambitions en matière de contrôle des résultats des politiques publiques. Je ne peux donc que me réjouir des initiatives prises récemment dans ce sens par l'Assemblée nationale, et par votre commission en particulier.

Après ces observations générales sur le solde, les recettes et les dépenses de l'État, je voudrais vous faire part rapidement de deux observations spécifiques sur le budget de l'État. L'une porte sur le respect des grands principes budgétaires, l'autre sur la pratique de la mise en réserve de crédits.

L'année 2017 a vu la persistance d'un certain nombre de dispositifs ou de pratiques de gestion qui s'éloignent des grands principes budgétaires. Leur accumulation limite la capacité du Parlement à appréhender l'action de l'État d'une façon globale et claire.

À titre d'exemple, les programmes d'investissements d'avenir (PIA) obéissent, en dépit de progrès récents, à des modalités de gestion dérogatoires, qui méconnaissent les principes d'universalité, d'annualité, de spécialité et de sincérité.

Autre contournement des principes budgétaires : l'utilisation des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État ou d'autres personnes publiques et dont la gestion est confiée à des tiers. Il s'agit par exemple du fonds d'aide à l'innovation, de l'enveloppe spéciale de transition énergétique ou encore des fonds de garantie gérés par Bpifrance.

Placés en dehors du budget de l'État, les montants qui leur sont affectés s'affranchissent largement des principes budgétaires et sont soustraits pour tout ou partie à l'examen du Parlement. Une remise en ordre est indispensable et urgente : par-delà l'amélioration de leur pilotage, elle passe par un choix clair entre, selon les cas, une intégration au budget de l'État, ou une véritable délégation à des opérateurs.

De surcroît – et il s'agit d'un constat réitéré –, la Cour souligne la faiblesse effective du pilotage par la performance, dont le principe et les modalités avaient été prévus par la LOLF il y a dix-sept ans.

Cette faiblesse, illustrée dans notre rapport par des exemples précis, résulte à la fois des limites structurelles inhérentes au principe des indicateurs de performance et de leur exploitation insuffisante pour l'information des citoyens et des parlementaires comme pour la programmation et l'exécution budgétaires.

Pour autant, les indicateurs de performance sont nécessaires et utiles pour contribuer à généraliser une culture de l'évaluation indispensable à l'amélioration effective de la gestion publique. Les efforts conduits pour expliciter clairement les objectifs des politiques financées par les programmes, améliorer les indicateurs et mieux les intégrer au suivi de la gestion doivent donc être poursuivis sans relâche.

Enfin, il ressort de nos analyses que la pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial. Ce sera mon dernier message sur le budget de l'État.

La loi organique de 2001 a encadré la pratique d'une mise en réserve annuelle de crédits pour permettre des redéploiements en cours d'année et couvrir ainsi les inévitables aléas de gestion. Cette mise en réserve a pris la forme de taux de gel sur les dépenses de personnel et sur les autres dépenses, appliqués à l'ensemble des missions budgétaires. Les besoins de redéploiement en cours d'année ayant crû en proportion de l'ampleur des sous-budgétisations et des reports de charges, le taux de gel initial hors crédits de personnel a atteint 8 % depuis 2015.

Toutefois, il est apparu que la réserve initiale constituée était partiellement virtuelle, dans la mesure où elle était appliquée pour une large part à des dépenses inéluctables. La pratique de gels supplémentaires sur des postes plus ciblés, dénommés « surgels », s'est donc développée massivement depuis 2015, si bien que la mise en réserve totale a dépassé 15 milliards en 2016 et 2017, soit plus de 10 % des crédits totaux ou encore 14,3 milliards hors dépenses de personnel.

Si les surgels ont permis d'augmenter les annulations infra-annuelles de crédits, ils n'ont pas permis pour autant d'éviter de fortes ouvertures nettes de crédits en 2017. Ils ont eu par ailleurs pour effet de concentrer la pression sur certains programmes, notamment les plus petits ou d'autres, pourtant affichés initialement comme prioritaires.

En définitive, la Cour relève que la pratique de la mise en réserve de crédits a été détournée de son objectif initial de couverture des aléas de gestion et a été utilisée essentiellement pour remédier aux sous-budgétisations croissantes d'une année sur l'autre.

Compte tenu de son ampleur, ce mode de régulation diminue la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire, en limitant la pertinence de la justification au premier euro et en altérant la qualité de l'information disponible. Il réduit en outre les marges de manœuvre et la visibilité des gestionnaires, ce qui ne peut que conduire à les déresponsabiliser. Ce n'est pas l'inconvénient le moins important.

Nous estimons aujourd'hui nécessaire de revenir durablement à une mise en réserve d'un niveau modéré, visant à couvrir les seuls aléas de gestion. Cela suppose une budgétisation initiale plus sincère. Je relève que le budget 2018 s'est inscrit dans cette perspective, avec une réserve initiale fixée à 3 %, hors dépenses de personnel. Il appartiendra à la Cour, le moment venu, d'apprécier cette orientation.

Avant de conclure mon propos, je souhaite dire un mot des principaux constats de l'acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2017, qui vient utilement compléter, sous l'angle de la comptabilité générale, ceux que nous formulons sur le plan budgétaire.

Je vous rappelle, pour commencer, les trois chiffres-clés du bilan de l'État au 31 décembre 2017 : d'une part, le passif total est de 2 178 milliards ; d'autre part, le total des actifs atteint 979 milliards ; enfin, les engagements hors bilan de l'État s'élèvent à 4 166 milliards, dont la moitié correspond aux retraites.

La situation nette, fortement négative, s'établit à -1 260 milliards fin 2017. Je voudrais souligner que cela correspond à quatre années de produits fiscaux, contre seulement deux fin 2006. La perte de l'exercice s'élève à 61 milliards, contre 78 milliards en 2016.

Deuxième point : la Cour certifie que, au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice 2017 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous quatre réserves substantielles.

En effet, si les progrès réalisés permettent de lever cette année quinze parties de réserve formulées sur les comptes de l'État de 2016, les quatre réserves substantielles énoncées l'an dernier demeurent. Elles portent d'abord sur les limites générales auxquelles est confrontée la Cour dans l'étendue de ses vérifications, qui concernent le système d'information financière et les insuffisances du dispositif de maîtrise des risques, c'est-à-dire le contrôle interne. Les réserves portent aussi sur les anomalies relatives aux stocks militaires – problème récurrent – et aux immobilisations corporelles, sur les anomalies relatives aux immobilisations financières et sur les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

Troisième point : les états financiers que la Cour certifie montrent bien le contexte dans lequel sont gérées les finances publiques et dans lequel, en particulier, est préparé le budget de l'État.

Le passif de l'État représente plus du double de son actif, c'est-à-dire que ce qu'il doit et qui donnera lieu à des décaissements au cours des années qui viennent représente deux fois ce qu'il possède. Et encore, ces chiffres ne comprennent pas les engagements hors bilan.

À ce sujet, je saisis d'ailleurs cette occasion pour vous confirmer que la Cour remettra au Sénat un rapport sur la dette des entités publiques.

Enfin, quatrième et dernier point mis en valeur par l'acte de certification : la dynamique d'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État ralentit quelque peu.

L'acte de certification, de même que le rapport que nous publions également cette année sur la « qualité des comptes » des entités soumises à la certification par un commissaire aux comptes, montrent que la fiabilité des comptes s'est améliorée globalement sur ces dernières années.

Cependant, les progrès significatifs réalisés depuis 2006 ont surtout été obtenus dans les premières années qui ont suivi l'entrée en vigueur du volet comptable de la LOLF : je rappelle que, sur les quatorze réserves levées par la Cour en douze ans, une seule l'a été au cours des cinq derniers exercices.

De nouvelles avancées significatives concernant la fiabilité des comptes de l'État sont pourtant possibles, et la Cour formule à cet égard des recommandations précises, même si le bilan coût/efficacité des mesures à prendre reste à faire. La Cour est tout à fait prête à en débattre avec l'administration de Bercy.

J'achèverai mon propos en rappelant que l'amélioration constatée du solde budgétaire de l'État s'avère en réalité peu significative, qu'elle ne permet toujours pas de stabiliser la situation financière et qu'elle n'est due qu'à une accélération forte de l'activité économique, dont rien n'assure qu'elle soit durable.

La dette de l'État a donc continué à s'accroître, majorant les risques financiers associés à une éventuelle hausse des taux d'intérêt.

Après une année 2017 de très forte croissance des dépenses des ministères, les perspectives de redressement des finances de l'État pour les années à venir dépendront de sa capacité réelle à maîtriser ses dépenses et à respecter ainsi les engagements de la loi de programmation des finances publiques.

L'amélioration mécanique et sans effort qui a caractérisé le budget de l'État en 2017 ne pourra pas en effet se poursuivre indéfiniment.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Je me joins au président de notre commission pour vous remercier, monsieur le Premier président, pour l'aide que vous nous apportez dans ce printemps de l'évaluation : notre collaboration me paraît du plus grand intérêt. Merci aussi pour cet exposé à la fois clair, didactique et exigeant.

Nous nous réjouissons tous que le déficit public repasse sous la barre des 3 % du PIB et que la France sorte de la procédure de déficit excessif dont elle fait l'objet depuis 2009. Cela étant, les résultats du seul budget de l'État sont moins bons. Vous indiquez d'ailleurs clairement que son déficit budgétaire ne se réduit pas significativement et reste supérieur de 22 milliards à celui qui permettrait de stabiliser la dette en points de PIB. Pouvez-vous être plus précis et rappeler pour quelle raison l'État reste la dernière catégorie d'administration publique encore en déficit ? Je songe en particulier à la problématique des allègements de cotisations sociales pris en charge par l'État, au pacte de responsabilité et de solidarité adopté au cours de la précédente législature ou au financement de la compensation de la hausse de la CSG.

Les recettes fiscales ont été supérieures de 4,3 milliards au montant prévu par la seconde loi de finances rectificative, que le Parlement a examinée à partir du 15 novembre dernier. Vous indiquez dans votre rapport et avez encore souligné au cours de votre exposé que les recettes fiscales élevées traduisaient principalement l'accélération de la croissance, qui, vous l'écrivez en page 71 de votre rapport, « n'a été prise en compte que partiellement par la seconde loi de finances rectificative ». De votre point de vue, les prévisions sur lesquelles reposait le second projet de loi de finances rectificative auraient-elles pu être un peu plus « en phase » avec le montant constaté en exécution ? Que conseilleriez-vous pour

améliorer la fiabilité des prévisions de recettes, surtout en fin d'exercice ? Si le projet de loi de finances rectificative pouvait servir surtout à cela, plutôt qu'à être le véhicule d'un certain nombre de mesures qui auraient tout à fait pu être prises en loi de finances initiale, ce serait peut-être une bonne chose.

Quant aux dépenses prévues en loi de finances initiale pour l'année 2017, vous signalez des éléments d'insincérité et des dépenses en forte augmentation, notamment de personnel et d'intervention. C'est un constat qui doit être nuancé parce qu'il résulte de choix assumés par une majorité précédente en même temps que d'éléments qui peuvent paraître plus contestables, mais vous évoquez différentes mesures prises par l'actuel gouvernement et la majorité parlementaire pour limiter à 4,1 milliards, dont 1,5 consacré à la recapitalisation d'Areva, le dépassement de crédits du budget général. Comment appréciez-vous les mesures d'annulations de crédits, de ralentissement de dépenses ou de maintien en réserve de crédits jusqu'à la fin de gestion prises au second semestre de l'exercice 2017 ? Pouvez-vous être un peu plus précis à ce sujet ?

Quant aux comptes spéciaux, vous remarquez que l'État octroie désormais lui-même les garanties en matière de commerce extérieur, notamment *via* Bpifrance Assurance Export, qui assure la gestion du portefeuille d'instruments assurantiels en qualité de mandataire simple. Or, les opérations correspondantes sont présentées de manière agrégée alors qu'elles devraient, selon vous, être détaillées ligne par ligne. Cette agrégation conduit à une compensation de 2,4 milliards entre actif et passif ; elle conduit aussi à ne pas comptabiliser 700 millions de produit. Pourriez-vous revenir sur ce point et nous indiquer comment le Gouvernement a reçu cette critique ?

M. le président Éric Woerth. Monsieur le Premier président, ce ne sont pas des remarques de routine que vous faites à propos de cet exercice 2017, ce n'était d'ailleurs pas un exercice de routine après un changement de gouvernement, mais l'important n'est pas d'établir des responsabilités, il est de savoir ce qui se passe.

Vos remarques touchent aux pratiques budgétaires qui, nonobstant des progrès, méritent encore grandement d'être améliorées. Elles portent aussi sur de très forts écarts entre ce qui est voté en loi de finances initiale et l'exécution, que nous constatons d'ailleurs en commission d'évaluation des politiques publiques. Gilles Carrez a ainsi évoqué les crédits de la mission *Patrimoines*, récemment mis en avant.

Par ailleurs, quand on se compare, on ne se rassure pas. D'autres pays de la zone euro – certes, pas tous – sont bien moins endettés et connaissent des soldes budgétaires bien moins dégradés, parfois parce qu'ils ont engagé depuis longtemps des politiques structurelles pour y parvenir. Le plus fort motif d'inquiétude, souligné par le Haut Conseil des finances publiques, tient d'ailleurs à la manière dont nous appréhendons les dépenses structurelles, les dépenses engagées dans le cadre de nos politiques publiques. À cet égard, abordons le débat ouvert à propos des dépenses sociales d'un point de vue humain, mais aussi d'un point de vue technique.

Par ailleurs, le ministre de l'action et des comptes publics nous a écrit qu'il manquait, en raison de problèmes techniques, 1,5 milliard de droits d'enregistrement. Tout cela est très transparent, mais quelle est l'opinion de la Cour sur cette nouvelle, mauvaise pour les recettes de 2017 et bonne pour les recettes de 2018 ? En tout cas, le montant est important.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Il est vrai, monsieur le président, que cette donnée dégrade un peu la situation budgétaire 2017 et l'améliorera de fait en 2018, mais uniquement en comptabilité budgétaire. En comptabilité nationale, cela

n'a strictement aucune conséquence, les 2,6 points de PIB de déficit intègrent bien sûr cette recette.

Manifestement, il y a eu un *bug*. La direction générale des finances publiques (DGFIP) met en avant un changement d'application informatique qui l'a conduit à modifier les modalités de comptabilisation des droits d'enregistrement. Cette recette de 1,5 milliard d'euros a bien été encaissée mais elle n'a pas été comptabilisée, du moins au niveau central, avant l'expiration de la période complémentaire prévue à l'article 28 de la LOLF. L'administration ne s'est aperçue de cette anomalie qu'après le 20 janvier, et il n'était effectivement plus possible d'intégrer cette recette. Nous examinons ce qui s'est passé, car ce dysfonctionnement peut entraîner quelques malentendus. Nous continuons nos investigations, mais vous pouvez bien sûr interroger le ministre.

L'exercice de ce matin est, je le reconnais, un peu frustrant. Si le Haut Conseil des finances publiques a raisonné, dans le cadre d'une mission limitée, par rapport à une évolution du solde structurel toutes administrations publiques confondues, les rapports de la Cour ne portent, eux, que sur le budget de l'État et son exécution.

Tout ce que vous vous demandez, Monsieur le Rapporteur général, sur les relations entre l'État, la sécurité sociale et les collectivités territoriales, la mise en perspective de l'évolution de leurs situations financières respectives, un regard croisé avec les évolutions dans les pays comparables, notamment dans la zone euro, tout cela est l'objet du rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques. Je ne suis donc pas en mesure de vous donner les explications souhaitées, mais, ce sera l'un des points forts de ce rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques : nous allons analyser la période 2007-2017 et porter ainsi un regard rétrospectif sur les dix dernières années, pour bien comprendre les évolutions de la situation financière de l'État, de la sécurité sociale et des collectivités territoriales, et nous avons des éléments de comparaison avec les autres pays de la zone euro et de l'Union européenne.

Quant à la sincérité, la prévision des recettes est un exercice difficile, bien plus difficile que celui de la prévision des dépenses. Notre audit n'avait d'ailleurs pas tant soulevé la question des prévisions de recettes que celle des prévisions de dépenses. Nous avons relevé les risques les plus significatifs, soulignant qu'un certain nombre de dépenses étaient sous-budgétisées.

Le Haut Conseil des finances publiques estimait au mois de septembre 2016 que l'hypothèse d'une croissance de 1,5 % du PIB était optimiste. Le consensus des économistes partageait complètement ce point de vue, retenant, lui, le taux encore inférieur de 1,2 % ou 1,3 %. Au fil de l'année, le point de vue du Haut Conseil a changé, au point que nous avons estimé au moment de la présentation du programme de stabilité que les hypothèses de croissance du Gouvernement étaient plausibles, alors même que celles du consensus des économistes restaient sensiblement moins optimistes. Je ne sais pas si nous avons eu de l'intuition en l'occurrence, mais nous avons considéré que c'était effectivement plausible. La Cour elle-même avait également considéré, au moment de son audit, que c'était plausible, mais qu'il y avait de fortes incertitudes aussi bien des incertitudes à la hausse qu'un certain nombre d'aléas.

Aux mois de septembre et novembre 2017, nous avons considéré que la probabilité que l'hypothèse de croissance initiale soit dépassée était forte. De même avons-nous considéré qu'il était fort probable que le produit des prélèvements obligatoires soit légèrement supérieur à ce qui était prévu par le Gouvernement – nous avons d'ailleurs eu l'occasion de le dire au moment de la présentation du collectif. Il faut reconnaître que le

consensus des économistes a mis du temps à apprécier la force de la reprise, et, si l'INSEE a révisé avec constance ses prévisions de croissance pour 2017, il a également tardé à prendre pleinement la mesure de la reprise, ce taux de 2,2 % n'étant présenté qu'au mois de février dernier. L'INSEE avait commencé à relever à 1,9 % son hypothèse de croissance à la fin de l'année 2017, mais cela s'est accéléré, notamment avec des révisions importantes des données relatives aux premier et deuxième trimestres. Nous le reconnaissons, ce n'est pas simple, et le montant des recettes est toujours, pour partie, imprévisible.

Cela dit, nous formulons un certain nombre de recommandations pour un peu plus de transparence encore en matière de recettes de l'État. Pour le moment, toutes ces prévisions restent totalement internes au ministère des finances et elles ne sont pas susceptibles d'être l'objet d'un audit, même *a posteriori*. Cela appelle une plus grande transparence dans les documents budgétaires. Le président Briet pourra y revenir, si vous le souhaitez ; nous pourrions aussi y consacrer une réunion spécifique avec vous.

On a moins de raisons de se tromper sur la dépense que sur les recettes. Les 2,6 points de PIB de déficit auxquels nous parvenons sont assez proches des 2,7 points envisagés en loi de finances initiale, mais le contenu en est complètement différent. Cette prévision se fondait sur une hypothèse de croissance du PIB de 1,5 %. Le déficit de 2,6 points est obtenu avec une croissance de 2,2 %. S'il n'y avait pas eu ces sous-budgétisations, la France aurait dû parvenir à un déficit de 2,3 % du PIB.

La construction du budget était affectée par ces quelques biais de construction que nous avons rappelés et que nous relevons dans tous nos rapports. Lors de leur audition, les anciens ministres M. Sapin et de M. Eckert ont dit que mes prédécesseurs ne se seraient pas conduits comme je me suis conduit et comme la Cour s'est conduite cette année. Ce n'est pas du tout le cas. Je leur ai adressé copie, comme à vous, d'observations et de recommandations de mes prédécesseurs, notamment de mon prédécesseur immédiat, Philippe Séguin, qui faisait d'ailleurs de la question de la sincérité des comptes un « point dur » de ses interventions. J'ai le souvenir d'un certain nombre de ses interventions en commission des finances, qui relevaient ces éléments d'insincérité, et Pierre Joxe faisait les mêmes observations avant même l'adoption de la LOLF. Le discours que tient la Cour n'est donc pas nouveau. Nous avons toujours relevé ce qui affectait la sincérité même si c'est ensuite au Conseil constitutionnel d'apprécier celle-ci globalement. D'ailleurs, nous n'avons jamais dit que la loi de finances initiale était insincère, nous avons dit qu'elle était affectée d'éléments d'insincérité, ce qui est un peu différent. Nous sommes tout à fait dans notre rôle en le disant et en soulignant cela régulièrement parce que cela peut « fausser » l'autorisation parlementaire.

Les économies qui sont la conséquence des sous-budgétisations ont permis de limiter le niveau des risques à financer, notamment sur la mission *Travail et emploi*, avec les contrats aidés, ou sur le logement – je songe aux aides personnalisées au logement, même si l'impact des mesures prises se fera surtout sentir en 2018.

Des économies ont été réalisées sur le budget général, pour un montant d'environ 4,2 milliards d'euros, qui ont contraint les gestionnaires les plus concernés par les annulations. Cela a impliqué qu'un certain nombre de dépenses de certaines missions soient exécutées en forte baisse, alors même qu'elles avaient pu être considérées prioritaires au moment de l'adoption de la loi de finances initiale.

Mme Amélie de Montchalin. Au nom du groupe La République en Marche, je voudrais vous poser une question de méthode, qui porte sur la mise en cohérence des différents indicateurs de pilotage de la performance des dépenses publiques et de leur suivi,

en particulier entre le Parlement et la Cour des comptes. Au fond, nous sommes deux institutions vouées l'une et l'autre à l'évaluation et au contrôle de l'État, tâche qu'il nous faut conduire avec volontarisme quand on constate encore que les 54,6 points de PIB de dépenses publiques constatés en 2017 restent très loin de répondre aux défis des politiques publiques, sociales et économiques. Il s'agit pourtant d'être à la hauteur des attentes des Français et à la hauteur des exigences qui résultent de nos engagements financiers.

Nous le savons, et nous en tirons d'ailleurs un bien plus grand bénéfice depuis le premier budget de notre majorité : plus nous, Cour des comptes et Parlement, partagerons des indicateurs et plus nous suivrons en commun la cohérence et l'efficacité des politiques publiques, plus nous pourrons les évaluer et les transformer d'année en année. Or, même si l'on constate que les notes d'exécution budgétaire de la Cour et les rapports annuels de performances des ministères sont des outils complémentaires pour dresser des constats pertinents en matière de politiques publiques, le suivi par nos deux institutions me semble perfectible. En effet, nous constatons, pour de nombreuses missions, que de nombreux indicateurs ne sont pas renseignés. Depuis des années ou ponctuellement, et vous le constatez également dans vos notes d'exécution budgétaire, les indicateurs qui devraient être modifiés ou devraient faire l'objet d'un suivi plus précis sont donc manquants. Ces indicateurs devraient en toute logique être la base de toutes nos réflexions et de nos collaborations communes, notamment lorsque nous vous demandons des rapports sur le fondement du 2° de l'article 58 de la LOLF. Et c'est où les objectifs ne sont pas atteints que nous devons concentrer nos actions, nos rapports, nos discussions et notre travail.

Quelles sont vos propositions pour que nous organisions encore mieux, ensemble, ce suivi et cette cohérence ? Surtout, quels sont les ministères ou les missions dont les indicateurs vous semblent les plus susceptibles de devoir évoluer et être mieux suivis, également par l'exécutif ?

Mme Véronique Louwagie. Merci, monsieur le président, pour cette présentation concise et précise.

Vous dressez cependant un état des lieux alarmant, de nature à nous inquiéter ou à conforter notre point de vue à propos d'un certain nombre de réalités que nous, au groupe Les Républicains, dénonçons depuis quelque temps.

Je soulignerai tout d'abord l'incapacité de l'État à intervenir sur les dépenses publiques, que vous avez soulignée et que nous pouvons déplorer. Nous pouvons également déplorer ce décalage par rapport aux pays européens : la France n'est pas à la hauteur de ce que nous pourrions attendre d'elle. Vous avez aussi souligné le risque grandissant auquel nous exposerait – nous en parlons depuis un certain temps – une hausse des taux d'intérêt. Une augmentation d'un point conduirait à une augmentation de nos dépenses de 19 milliards dans dix ans. C'est évidemment de nature à nous inquiéter.

La France reste dans l'incapacité de réduire sa dette. Celle-ci a continué à augmenter cette année, avec des dépenses supérieures de 22 milliards au niveau auquel nous pourrions stabiliser notre dette exprimée en points de PIB.

Les prélèvements obligatoires ont augmenté de 0,7 point de PIB entre 2016 et 2017, passant de 44,6 % à 45,3 %. Or le programme de stabilité adopté au début de l'année, prévoit un taux de prélèvements obligatoires de 44,3 % du PIB en 2022. Cette très importante augmentation de 0,7 point entre 2016 et 2017 n'est-elle pas de nature à remettre en cause cette trajectoire ou à la rendre très incertaine ?

L'augmentation des dépenses de personnel, déjà très importantes, a été forte : 5 milliards en deux ans. Bien évidemment, l'accord relatif aux parcours professionnels, aux carrières et aux rémunérations pèse déjà, mais qu'en est-il de l'évolution des prochaines années ? Et qu'en est-il de l'impact de la compensation de la hausse de la CSG sur la masse salariale en 2018 ?

M. Mohamed Laqhila. Merci, monsieur le Premier président, pour cette présentation. Nous sommes tous d'accord sur un point, déjà souligné tant par le Gouvernement que par vous-même : la baisse du déficit de 2017 est essentiellement due à la conjoncture. Pas de « cocorico », donc, d'autant que notre déficit public reste encore parmi les plus élevés d'Europe – seuls la Roumanie, le Portugal et l'Espagne font pire.

La Cour des comptes reconnaît néanmoins que des progrès réalisés en 2017 permettent de lever quinze parties de réserves formulées sur les comptes de l'État pour l'année 2016 et certifie que le compte général de l'État de 2017 est régulier et sincère. Puis viennent quatre réserves substantielles. On pourrait presque s'en réjouir mais, quand je considère attentivement ces quatre réserves, je ne peux m'empêcher de dire qu'on navigue à vue. Il est vrai que les autorités dont nous étudions les rapports aujourd'hui sont plutôt connues pour leur sagesse, parfois dite « extrême », mais c'est justement le propre de la sagesse que de se fonder sur ce qui est à sa portée. C'est pourquoi, à la lecture des réserves qui sont émises, je suis inquiet : un logiciel comptable peu fiable et mal exploité, une évaluation peu fiable des immobilisations corporelles et des stocks militaires, des immobilisations financières incertaines et des créances fiscales dont on ne sait même pas si l'État les recouvrera un jour.

Tout cela est inquiétant ou donne, à tout le moins, l'impression d'un manque de rigueur et je ne parle pas des fragilités des recettes fiscales, que vous avez évoquées, pas plus que de la hausse des dépenses de fonctionnement. Vous avez également signalé des entorses aux grands principes budgétaires et à la faiblesse de pilotage de la performance. Ma question, au nom du groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, est donc la suivante : quels freins empêchent aujourd'hui d'améliorer le système d'information financière pour lever toutes ces réserves ? Par ailleurs, avez-vous une estimation chiffrée de l'ensemble de ces réserves et de leurs conséquences sur les finances publiques ?

M. Charles de Courson. Au nom du groupe UDI, Agir et Indépendants, je remercie tout d'abord la Cour des comptes pour la clarté de cet exposé, qui peut se résumer de façon très simple : on n'a absolument pas redressé les finances publiques. Et le gouvernement actuel n'est pas le responsable, c'est le gouvernement précédent – le gouvernement actuel n'a fait qu'hériter d'une situation extrêmement dégradée.

J'en viens à six questions.

La Cour estime-t-elle normal que n'aient pas été intégrés dans les comptes de l'année 2017 les 5,1 milliards qui restent à payer à la suite de l'annulation de la taxe de 3 % sur les dividendes et qui affecteront le budget 2018 ?

Considérez-vous que les documents comptables de l'État traduisent la réalité des risques induits par les contentieux fiscaux ? Vous signalez qu'il y en a pour 10 milliards.

Quels dispositifs sont prévus à l'étranger pour mieux évaluer les recettes fiscales, point que vous évoquez dans votre rapport, et pour plafonner les dépenses fiscales ?

Avez-vous pu déterminer quels restes à réaliser sont volontaires ? Vous signalez une très forte hausse de 9,5 milliards. Si un reste à réaliser est volontaire, c'est qu'on ne veut pas faire apparaître la réalité de la dépense.

Pouvez-vous nous expliquer par quels mécanismes la charte de budgétisation est contournée ? Vous évoquez des contournements à hauteur de 3 milliards.

Si vous signalez les démembrements de ces fonds sans personnalité juridique, cela veut-il dire que vous suggérez au Parlement de rebudgétiser de façon que nous exercions au moins un contrôle lors du vote de la loi de finances initiale et, ensuite, au moment de l'examen de la loi de règlement ?

Mme Christine Pires Beaune. Au nom du groupe Nouvelle Gauche, je remercie le Premier président de la Cour des comptes pour la qualité des documents qui nous ont été fournis ce matin. Par ailleurs, cher collègue de Courson, si toute la responsabilité de la gestion du budget de l'État doit nous être imputée, j'espère qu'il en ira de même de celle de l'assurance maladie, avec un déficit au plus bas depuis vingt ans...

Sans surprise, ce rapport se situe dans le prolongement de l'audit qui nous avait été présenté au mois de juin 2017, et nous y retrouvons les mêmes termes d'insincérité ou de sous-budgétisation – on compte quarante-deux occurrences de ce dernier et il a été largement employé ce matin. Je voudrais cependant apporter quelque tempérament à ce discours. Dans son audit des finances publiques de 2012, la Cour des comptes avait relevé une surévaluation des recettes. En 2017, avec une sous-budgétisation des dépenses, l'enjeu n'est évidemment pas le même. Si un manque de recettes ne peut être corrigé, le problème que pose une hausse des dépenses peut être résolu, notamment par la réserve de précaution. D'ailleurs, c'est précisément ce qui s'est passé : en loi de finances initiale pour l'année 2017, c'est une réserve de précaution en très nette augmentation qui a permis de faire face à ces sous-budgétisations. Je vous rejoins cependant, monsieur le Premier président : la réserve de précaution doit être employée pour faire face aux aléas, non pour couvrir les sous-budgétisations.

Je reviendrai sur deux éléments.

Il est quand même paradoxal, au moment où l'Assemblée nationale prend cette excellente initiative qu'est le Printemps de l'évaluation, de lire ceci en page 96 du rapport de la Cour des comptes : « *La LPFP 2018-2022 consacrée aux dépenses fiscales est encore moins ambitieuse. Toute référence explicite à l'évaluation des dispositifs a disparu de la loi, le principe d'une évaluation n'étant plus mentionné qu'en annexe.* » Vous écrivez aussi que le nouveau plafond annuel des dépenses « *traduit en réalité un relâchement de l'effort* ». Pensez-vous donc qu'il faille revenir sur la méthode d'évaluation des dépenses fiscales et sur ce plafond voté ?

Quant aux dépenses de personnel, examinées à partir de la page 129, vous notez « *une progression des dépenses de personnel supérieure en 2017 à celle du total des six dernières années* ». Vous indiquez que cette évolution met en évidence la priorité qui a été accordée depuis 2015 aux ministères de l'éducation nationale, de la recherche et de l'enseignement supérieur, de l'intérieur et de la justice. Fallait-il donc ne pas créer ces postes dans ces ministères ? Je ne le crois pas. Je m'interroge cependant comme vous sur le recrutement en fin d'année d'agents de catégorie C à la DGFIP, qui, selon vos propres termes, aurait pu être évité.

M. le Premier président de la Cour des comptes. En ce qui concerne les indicateurs, la question relève de la responsabilité de l'exécutif. Bien sûr, il faut qu'il puisse travailler en collaboration avec le Parlement pour apprécier la pertinence des indicateurs de performance. Nous travaillons sur les mêmes indicateurs que vous, mesdames et messieurs les députés : les indicateurs définis par le Gouvernement. Ce que nous constatons, c'est qu'effectivement il y a un problème : parfois trop d'indicateurs quantitatifs et pas suffisamment d'indicateurs qualitatifs, et trop d'indicateurs non renseignés. Nous faisons le même constat que vous et nous sommes tout à fait prêts à travailler, à votre demande ou à la demande du Gouvernement, à partir des travaux de contrôle que nous pouvons faire. Il y a peut-être quelques indicateurs sur lesquels nous pourrions vous recommander d'insister davantage.

Il nous paraît tout à fait indispensable de passer d'une logique de moyens à une logique de résultat, ce qui implique une évaluation de la performance, donc la définition d'indicateurs. Ce n'est jamais facile. Tous les pays qui se sont engagés dans une démarche de performance, notamment les premiers – le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et un certain nombre de pays nordiques –, redéfinissent assez régulièrement les indicateurs de performance. Il ne faut pas le faire trop souvent car ils ne permettraient plus d'apprécier la pertinence de l'action publique, mais ils méritent effectivement d'être revisités de temps en temps. Nous sommes tout à fait d'accord pour accompagner votre réflexion à ce sujet. Nous le disons et nous l'écrivons : c'est extrêmement perfectible. Les missions *Travail et emploi* et *Enseignement scolaire*, dont les indicateurs ne permettent pas d'apprécier la qualité et la performance de l'action publique, nous paraissent précisément mériter un examen complémentaire.

Ce n'est pas à la Cour de fixer le niveau des prélèvements obligatoires. Des engagements ont été pris d'ici à 2022 ; nous aurons à apprécier d'une année sur l'autre les résultats du budget et des comptes publics par rapport à ces engagements. L'augmentation du niveau des prélèvements obligatoires en 2017 est due en grande partie à leur élasticité, qui a été très importante, ainsi qu'à l'augmentation de l'impôt sur les sociétés en fin d'année.

S'agissant des dépenses de personnel, nous analysons 2017, notamment les raisons de l'augmentation de ces dépenses. Là non plus, madame Pires Beaune, ce n'est pas à la Cour d'apprécier s'il faut créer des postes dans l'éducation nationale, au ministère de l'intérieur, au ministère de la justice : ce à quoi nous sommes attentifs, c'est à la cohérence des décisions prises. On ne peut pas avoir des objectifs d'augmentation des dépenses de personnel, par le biais de créations d'emploi, et tenir en même temps un discours de maîtrise de ces dépenses, notamment en annonçant qu'elles n'augmenteront pas dans le temps alors même que des mesures prises entraînent mécaniquement l'augmentation.

Sur la certification des comptes, je vous invite à un peu plus d'optimisme : tout n'est pas négatif, des progrès considérables ont été réalisés et ont permis une plus grande sincérité dans l'exécution, une plus grande fiabilité. Il reste certes quelques points durs, mais des pays comme les États-Unis ou le Royaume-Uni formulent eux aussi des réserves importantes sur un certain nombre de missions et de ministères. L'objectif est de progresser. Nous constatons que ces progrès ont été un peu moins importants ces dernières années mais il est toujours plus facile de progresser beaucoup au début.

Monsieur de Courson, on peut vraisemblablement mieux évaluer encore les dépenses fiscales, tout au moins progresser dans la transparence et l'exercice de confrontation et contradiction avec le ministère de l'économie et des finances.

Sur les restes à réaliser, nous pointons en effet un sujet – différent de celui des charges qui restent à réaliser, où nous avons constaté un progrès. Les PIA représentent une part importante des restes à réaliser, à côté de certains grands projets d'équipement.

S'agissant des remembrements, qu'est-ce qui peut être budgétisé et qu'est-ce qui doit être, dans une plus grande transparence pour le Parlement, transféré à de vrais opérateurs ? C'est la question qui vous est posée. Certaines pratiques affaiblissent d'une certaine façon l'autorisation parlementaire et vous empêchent de réaliser un contrôle strict de l'exécution de la dépense. De même que les contournements de la charte budgétaire, que nous listons dans une annexe du rapport, sont des biais de construction et des éléments d'insincérité.

En ce qui concerne les dépenses fiscales, je partage les propos de Mme Pires Beaune. Il existe des marges de progrès. La loi de programmation apparaît peu ambitieuse, avec un plafond qui est loin de correspondre à la dépense actuelle.

Il faut conduire un travail de revisite de l'ensemble de ces dépenses. La conséquence peut certes en être une augmentation des prélèvements obligatoires mais cela peut aussi contribuer à vous faire baisser d'autres impôts. Certaines dépenses fiscales sont mal évaluées, leur pertinence économique n'est pas évidente, avec des effets d'aubaine très forts. La dépense fiscale s'est substituée à une dépense budgétaire pour contourner la norme d'évolution de la dépense budgétaire.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. S'agissant de la dépense fiscale, il est en effet important de noter que ce qui s'appelle les conférences fiscales, c'est-à-dire les initiatives prises par l'administration pour traiter simultanément, dans le processus de préparation, crédits budgétaires et dépenses fiscales, ne produisent aucun changement : nous le constatons année après année. Pourtant, il y a des politiques publiques pour lesquelles les dépenses fiscales sont plus importantes que les crédits. Appréhender réellement les moyens que l'on alloue à une politique publique suppose de réconcilier les deux approches, ce que l'administration ne sait pas faire, pour des raisons d'organisation interne. Les ministres se sentent peu responsabilisés sur les dépenses fiscales de leurs secteurs et le rattachement des dépenses fiscales aux missions est parfois très discutable. Ces dépenses fiscales continuent de vivre une vie à part du processus d'analyse d'exécution et de discussion budgétaire.

M. le président Éric Woerth. Quand nous interrogeons les ministres sur les dépenses fiscales, ils ont tendance à renvoyer vers Bercy : ils sont peu enclins à considérer que c'est une politique de leur administration.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. Comme le dit le Premier président, ils ont parfois proposé ces dépenses fiscales eux-mêmes, et une fois qu'ils les ont proposées les oublient ; et c'est la direction de la législation fiscale qui est la seule entité restant en charge du sujet.

En ce qui concerne la certification, la situation n'est pas dramatique. Les Américains refusent de certifier les comptes de l'État fédéral depuis vingt-cinq ou trente ans. Le Royaume-Uni est dans une situation assez proche de la nôtre, c'est-à-dire une certification avec un nombre de réserves équivalent au nôtre à quatre réserves près. Il n'est pas anormal en soi que demeurent un certain nombre de réserves, les plus systémiques, les plus difficiles, car la DGFIP n'a pas fait l'effort d'adapter ses systèmes d'information à la nouvelle donne, y compris en matière d'exécution des recettes, où nous restons sous le régime de l'ordonnance de 1959 et non sous celui de la LOLF. Le directeur général des

finances publiques, sans contester le fait, considère que ce sont des priorités toutes relatives, et cela ne le conduit pas à consentir de grands efforts, y compris en matière informatique, alors que la rénovation des systèmes d'information financière est la clé.

Autre point important, le développement du contrôle interne dans les administrations n'est pas simplement une question de certification des comptes mais avant tout de bonne gestion publique. Cela progresse mais encore beaucoup trop lentement.

Nous sommes également en parfaite communion avec la DGFIP sur la simplification des normes. On a construit un dispositif à l'origine presque totalement inspiré de la comptabilité générale ; une dizaine d'années plus tard, je pense que des ajustements s'imposent sur certains sujets. Par exemple, le tableau des flux de trésorerie fait l'unanimité pour dire qu'il ne sert à rien, tout en mobilisant beaucoup de fonctionnaires à Bercy.

Nous avons produit un encadré, page 101 du rapport relatif aux résultats à la gestion budgétaire, sur l'évaluation des recettes fiscales. Sans prétendre à l'exhaustivité, il montre cependant bien qu'il existe d'autres systèmes chez nos voisins. Nous analysons rapidement les cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne : dans ces pays a lieu une co-production des prévisions de recettes fiscales, contrairement à chez nous où l'administration de Bercy est la seule en mesure de présenter des prévisions. Sans le remettre en cause, nous considérons que cela impose une exigence de transparence beaucoup plus forte sur l'administration des finances s'agissant des modèles de prévision utilisés et des explicitations *ex post* des écarts entre les prévisions et les réalisations, et nous présentons des points précis sur lesquels cette amélioration pourrait porter.

Notre diagnostic sur la progression des restes à payer est mitigé. Les tensions à court terme sont moins fortes parce que les charges à payer ont diminué et les reports de crédits, qui sont une menace de dépense sur les années suivantes, ont diminué aussi, de façon assez significative, fin 2017 par rapport à fin 2016, ce qui rendra normalement la gestion 2018 moins tendue que la précédente. En revanche, les restes à payer continuent d'augmenter significativement sur le moyen terme, en lien notamment avec les autorisations d'engagement consécutives aux PIA.

S'agissant des fonds sans personnalité juridique, notre propos est clair : on ne peut pas rester dans l'entre-deux. Il faut soit que l'État assume clairement la gestion des politiques et des crédits correspondants, dans le cadre du droit commun, soit qu'il en délègue la gestion et la responsabilité à un opérateur, mais la situation actuelle de l'entre-deux juridique et comptable n'est pas satisfaisante. Nous appelons à une telle clarification. L'annexe n° 5 apporte des précisions sur ce point.

M. Michel Lauzzana. La balance commerciale est un élément de faiblesse dans la situation économique de la France. Quel a été le montant des exportations de la France vers l'Iran en 2017, plusieurs entreprises ayant déclaré vouloir se retirer sous la pression des États-Unis ?

Par ailleurs, la dette a augmenté en 2017. Quelle est la part des détenteurs français de cette dette, par rapport à 2016 ?

M. Patrick Hetzel. Vous avez évoqué des entorses récurrentes aux grands principes budgétaires, parmi lesquelles vous avez cité les faiblesses du pilotage par la performance. C'est une remarque récurrente de la part de la Cour des comptes, qui prend cette année une acuité toute particulière du fait des annonces selon lesquelles la performance serait prise en considération. Pour être rapporteur spécial du budget de la justice, j'ai pu

constater que le sujet n'avait pas du tout été pris à bras-le-corps au sein de la mission *Justice*, bien au contraire. Quelles seraient les recommandations de la Cour des comptes pour qu'enfin cette question de la performance soit prise au sérieux ? Il en va du bon usage des deniers publics.

Mme Valérie Rabault. Je rejoins la remarque d'Amélie de Montchalin sur les indicateurs. Vous présentez, en page 160, un graphe très intéressant montrant la diminution du nombre d'indicateurs : moins d'indicateurs mieux définis est toujours mieux que trop d'indicateurs. Pour autant, selon les rapports qui nous ont été remis par le Gouvernement, notamment sur la justice, beaucoup d'indicateurs ne sont pas suivis, et ce depuis plusieurs années. Pourriez-vous nous donner, l'an prochain, la liste des indicateurs non suivis ?

En page 149, vous indiquez, et je trouve cela inquiétant, que les fonds sans personnalité juridique sont source d'opacité et de contournement des règles. Pouvez-vous nous donner le montant total à l'intérieur de ces fonds ?

Dans la justice encore, vous abordez la question de la comptabilisation des partenariats public-privé (PPP), et indiquez que cela représente 40 % des dépenses. Pouvez-vous faire un point à ce propos ?

En page 131, je vous remercie d'avoir mis fin au débat sur la réalité des créations de postes dans la police et la gendarmerie. Le graphe 38 est en effet très clair et montre que ces créations ont bien eu lieu et qu'elles sont conformes à ce qui avait été voté en loi de finances initiale.

M. Jean-René Cazeneuve. En page 89, vous citez un écart sur l'exécution du budget du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) lié, je vous cite, « à l'atonie de l'investissement local ». Or il semble qu'en 2017 se soit produite une inversion de la tendance et que l'investissement local soit reparti à la hausse, à hauteur de 7 % après de nombreuses années de baisse.

Vous parlez en outre de faiblesse du pilotage de la performance. C'est d'autant plus important que les investissements des collectivités territoriales représentent plus de 50 % des investissements publics. La croissance des investissements des collectivités territoriales en 2017 est-elle une inversion de tendance sur le fond ? Quel type d'indicateurs considérez-vous pertinents pour suivre la performance des investissements des collectivités ?

M. Jean-Pierre Vigier. Merci, monsieur le Premier président, pour votre exposé clair et précis. Si une entreprise gérait ses finances comme l'État gère les siennes, elle mettrait rapidement la clé sous la porte...

Certes, le déficit public de 2017 est inférieur à 3 % ; heureusement que la croissance est là, ce qui permet des recettes supplémentaires. Sinon, c'est toujours la même musique : les dépenses publiques augmentent, la dette publique augmente, avec des taux d'intérêt très bas – et au bout de la dixième année c'est, si j'ai bien compris, plus 19 milliards d'euros s'il y a un point de plus –, la mise en réserve des crédits est détournée, on constate des sous-budgétisations, et j'en passe. Dans le même temps, nos concitoyens subissent le poids d'une pression fiscale croissante, qu'elle soit directe ou indirecte. Peut-on continuer longtemps comme cela ?

M. Daniel Labaronne. Comment améliorer l'information du Parlement sur l'argent public dédié aux fonds sans personnalité juridique, de manière qu'il retrouve une vue exhaustive des opérations financières publiques ?

Vous expliquez l'écart entre la variation du solde structurel et l'effort structurel par les effets d'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance. Pourriez-vous nous fournir quelques éléments de méthodologie sur cette approche statistique ?

Selon vous, où peut-on trouver des marges de progrès pour rendre notre action publique plus efficiente ? Et comment réduire les effets d'aubaine des dépenses budgétaires ou fiscales ?

Mme Marie-Christine Dalloz. J'ai relu tout à l'heure les notes que j'avais prises lors de l'audition du ministre des comptes publics sur l'exécution budgétaire de 2017. Sur le périmètre du budget de l'État, il parlait de remise en ordre des finances publiques grâce à des mesures de redressement et à l'apurement de notre dette. Or, votre tableau en page 23 sur l'évolution des dépenses des ministères montre une hausse inédite depuis 2007. C'est très loin de ce que communique le Gouvernement, qui parle d'une amélioration de tous les postes. L'amélioration, vous l'avez souligné, porte sur le déficit public global, mais tous les autres indicateurs montrent une dégradation.

Vous pointez l'évolution des dépenses fiscales hors CICE et lancez l'idée qu'il faut revisiter l'ensemble des dépenses fiscales. Je pense que c'est une bonne accroche. Avez-vous identifié par ministère les coûts les plus lourds en matière de dépenses fiscales ?

Enfin, j'ai beaucoup aimé l'expression « entorses aux grands principes budgétaires ». Les PIA échappent à tout contrôle budgétaire classique. Ils sont inscrits dans le périmètre du budget du Premier ministre, pilotés par Bercy, puis l'opacité est totale. Je proposerai demain matin au ministre de l'économie les recommandations que vous avez présentées sur le sujet.

M. Jean-Louis Bricout. S'agissant des indicateurs de performance, quel est votre principe d'appréciation de ce que vous appelez un taux d'effort ? S'agit-il de dire simplement que l'effort est plus important parce que la dépense baisse plus vite ? Il me semble qu'il conviendrait d'établir un rapport entre l'effort sur une dépense et l'incidence sur la qualité de service. Vous référez-vous à des indicateurs de qualité de service ?

Par ailleurs, les prévisions de hausse des taux ont-elles un impact sur l'investissement des collectivités et d'autres investisseurs, qui pourraient se dire que c'est le moment d'investir ?

M. Jacques Savatier. Quelle analyse faites-vous de l'évolution des réserves et des gels de crédits depuis la LOLF ? Il me semble que cela relativise beaucoup les décisions prises par le Parlement et donne au budget une valeur plus qu'indicative que directive. J'ai le sentiment que l'État utilise le budget un peu comme on utilise un *price cap*. Pouvez-vous prolonger votre analyse, quand vous parliez de détournement d'objectifs ?

M. Michel Castellani. Vous émettez des réserves sur la fiabilité réelle des enregistrements comptables et affirmez que ces enregistrements ne sont pas insincères mais frappés d'éléments d'insincérité. C'est dit de façon élégante mais la situation ne pose pas moins problème. Celle des comptes publics est tendue et laisse peu de marges de manœuvre, surtout avec la remontée probable des taux, qui rendra le refinancement de la dette de plus en plus lourd. Quelles sont vos préconisations pour aboutir au rééquilibrage, lequel est impératif ? Est-il possible d'appliquer une politique de type libéral de recherche des grands équilibres ? Symétriquement, est-il possible d'appliquer une politique de relance de type keynésien ? Ou bien préconisez-vous un *policy mix* ? Devant l'ampleur des contraintes, on se sent un peu désarmé.

Mme Valérie Lacroute. Vous nous présentez ce matin un rapport qui, comme à son habitude, est assez critique sur l'exécution du budget de l'État. L'année 2017 a été marquée par une croissance économique plus élevée que ne le prévoyait la loi de finances initiale. Malgré la forte hausse des recettes qui en a découlé, le déficit n'a été que très faiblement réduit en raison d'une progression quasiment équivalente des dépenses. L'année 2017 a été particulière puisqu'elle a été marquée par une élection présidentielle. Votre rapport ne fait évidemment pas état des différences de gestion puisqu'il s'intéresse à cette année complète. Nous pourrions dire que les torts sont partagés entre les différents gouvernements. Cependant, pouvez-vous nous dire si, depuis l'élection du nouveau Président de la République, vous avez constaté une inversion de la trajectoire des dépenses publiques ? Doit-on être encore inquiet ou est-il encore trop tôt pour le dire ?

M. Xavier Paluszkiwicz. En lien avec les discussions et négociations engagées le 2 mai dernier sur le prochain cadre financier pluriannuel, nous pouvons observer, dans l'avis du Haut Conseil des finances publiques, une hausse significative, pour ne pas dire très importante, de la prévision de la contribution de la France au budget de l'Union européenne : 3,4 milliards entre 2018 et 2019, 4,2 milliards en deux ans.

En ma qualité de rapporteur spécial chargé du prélèvement sur recettes de l'Union européenne, ma question est la suivante : jusqu'à quel niveau croyez-vous que sera touché ce prélèvement au-delà de l'exercice 2020 ? On sait en effet que les conséquences du Brexit tomberont, si je puis dire, et avec largesse, l'année suivante, en 2021. Surtout, les États membres manifestent le souhait de maintenir bon nombre de politiques dites traditionnelles – je pense notamment à la politique agricole commune ou à la politique de cohésion – mais aussi la volonté d'ouvrir de nouveaux programmes, notamment dans les domaines de la recherche et de l'innovation, dans celui des migrations et du contrôle des frontières, ou encore de la défense.

Mme Émilie Cariou. La Cour des comptes recommande de davantage identifier les risques budgétaires et de mieux les piloter, notamment en ayant recours à une dotation du programme 552 dite dotation pour dépenses accidentelles. C'est effectivement une bonne idée. Avoir davantage recours à cette dotation présenterait l'intérêt, si elle est correctement alimentée, de mieux distinguer, hors silos ministériels, les ressources financières que nous, parlementaires, mettons réellement en stock de secours.

Je souhaite vous interroger sur la pertinence de passer par une dotation *ad hoc*, qu'elle soit transversale aux ministères ou interne à un ministère. Dans le cadre de notre rapport spécial, avec Hervé Pellois, sur la mission *Agriculture*, nous avons pu voir se déployer une dotation de 300 millions pour aléas, certes largement préemptée aujourd'hui par les apurements communautaires ; ce type de réserve, notamment pour des « ministères guichets » soumis à des aléas, est très utile. Pourriez-vous nous dire comment s'articulerait ce type de dotation ministérielle avec le programme 552 ?

Un mot des dépenses fiscales. Votre rapport les critique de manière assez globale, mais il me semble que, pour appréhender les niches fiscales, il faut le faire politique publique par politique publique parce que, derrière le dynamisme de ces niches fiscales, nous trouvons aussi parfois la réussite d'une politique sociale, d'une politique industrielle, d'une politique familiale. La critique est facile, nous pouvons tous dire, nous aussi, que la dépense augmente et que ce n'est pas normal, mais il est parfois sain que la dépense fiscale augmente. Si vous allez voir une PME qui fait de l'innovation, qui fait de la recherche et du développement, elle pourra vous dire très concrètement à quoi lui a servi le crédit d'impôt recherche, et comment pour se localiser en France. Je connais toute une série de secteurs industriels et commerciaux qui ont fondé leurs *business models* sur ces niches fiscales.

Évaluer une niche fiscale implique de voir aussi les retours en dépenses sociales, en dépenses TVA, en impôts, en créations d'emplois. Il ne faut pas avoir cette analyse purement à plat qui est la vôtre. Je comprends la manière dont vous travaillez mais nous ne pouvons pas nous en contenter, nous : nous devons mettre en perspective les politiques industrielles déployées.

M. le président Éric Woerth. Cela a été fait par l'Inspection générale des finances de façon extrêmement détaillée, niche par niche. L'idée est évidemment d'avoir une vision globale.

Mme Émilie Cariou. Je ne partage pas l'analyse de tous ici selon laquelle les ministères ne pilotent pas leurs niches. J'ai travaillé dans plusieurs ministères, quatre ou cinq, et je peux vous dire que chaque ministère sait à quoi servent les niches fiscales dans son secteur d'activité, et surtout ce qu'il se passerait si elles étaient supprimées. Je suis néanmoins d'accord qu'il faut simplifier les choses face à l'actuel fourmillement de niches.

M. le président Éric Woerth. Nous parlions des ministres plutôt que des ministères.

M. Stanislas Guerini. Puisque c'est le printemps de l'évaluation et que vous l'avez salué, je voudrais vous interroger sur les moyens d'évaluation dont nous disposons pour évaluer les lois que nous votons.

Dans le projet de loi relatif à un État au service d'une société de confiance, nous avons adopté un amendement, porté par notre collègue Jean-François Eliaou, membre du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement, qui visait à demander à la Cour des comptes, dans un délai de deux ans, une évaluation comptable et financière de certaines dispositions du projet de loi. Cette évaluation financière et comptable sera un outil supplémentaire donné à un conseil de la réforme que nous souhaitons créer au sein du Parlement à l'issue du vote définitif de la loi. Ce conseil aura pour mission de suivre l'exécution de la loi dans toutes ses dimensions, financière, comptable, mais aussi culturelle. Dans la mesure où c'est à la Cour des comptes que nous avons demandé ce travail, dans une procédure assez inhabituelle puisqu'il s'agit de l'inscrire directement dans la loi, je voulais, prolongeant les échanges que nous avons pu avoir dans un autre cadre, prendre votre avis sur ce type de disposition qui peut préfigurer peut-être la suite des travaux à l'Assemblée nationale.

M. le Premier président de la Cour des comptes. Sur ce dernier point, la Cour des comptes assiste les pouvoirs publics dans la mission d'évaluation des politiques publiques. Nous essayons de prendre l'initiative de quelques évaluations, que nous vous adressons et que nous rendons publiques. Nous répondons également à des demandes d'évaluation formulées par les commissions des finances et par le Comité d'évaluation et de contrôle, à partir de vos priorités. Le fait qu'une loi prévoit systématiquement que la Cour des comptes réalise une évaluation, risque en revanche d'engorger le travail de la Cour. Nous préférons passer par vos propres commissions, qui sont capables de hiérarchiser et prioriser les demandes. Ce qu'il faudrait, c'est que, de la même façon qu'une étude d'impact est normalement obligatoire, l'exécutif présente, au bout de quelques années, une évaluation des dispositifs.

En ce qui concerne les dépenses fiscales, nous ne travaillons pas simplement à plat, madame Cariou. Nous essayons de donner un peu d'épaisseur à nos travaux, et nos observations en matière de dépenses fiscales sont le résultat de contrôles réalisés sur des politiques publiques bénéficiant justement de dépenses fiscales. Il y a des rapports de la Cour

sur le logement, où certaines dépenses fiscales sont de véritables effets d'aubaine, d'autres sur l'environnement, où certaines dépenses fiscales se contredisent les unes les autres, d'autres sur l'outre-mer... Notre propos n'est pas qu'il faille systématiquement éviter toute dépense fiscale mais de vous inviter à les revisiter régulièrement pour apprécier leur pertinence. Une action publique peut être utile et efficace à un moment donné et ne plus l'être trois ou cinq ans plus tard.

Nos interlocuteurs au MEDEF ne considèrent pas toujours que l'impôt sur les sociétés (IS) est un problème, dès lors que les entreprises peuvent utiliser à fond certaines niches fiscales. Mais le taux facial est très important. À partir du moment où vous baissez le taux facial, comme vous avez commencé à le faire, il faut revisiter parallèlement les niches qui avaient été justifiées par un taux d'IS élevé. Et nous disons que, quand un plafonnement est fixé à 20 milliards au-dessus du niveau actuel, cela traduit un manque d'ambition par rapport à la nécessité de revisiter ces dépenses.

S'agissant du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, nous constatons une baisse sensible, qui traduit des retards dans un certain nombre d'investissements décidés au niveau de l'Union européenne. Mais nous savons qu'ils n'ont pas vocation à perdurer. La loi de programmation pour les finances publiques 2018-2022 prévoit d'ailleurs une augmentation sensible de la contribution. Cette source d'économies va donc se tarir.

De la même façon, la meilleure maîtrise de la charge de dette découlant de taux d'intérêt bas va disparaître. Toutes ces facilités risquent de ne plus exister. Il faudra donc faire des économies, ou maîtriser davantage la dépense, sur d'autres politiques publiques.

Nous raisonnons toujours par rapport à la trajectoire définie par les pouvoirs publics dans la loi de programmation. Nous examinons les écarts, en regardant si les engagements pris ont bien été respectés. Mais la Cour n'a pas à décider du fond de la politique ; il revient au Gouvernement et au Parlement de le faire.

Quant à savoir si l'on peut continuer encore longtemps à améliorer les comptes publics sans effort, je dirais que non. C'est une réponse de bon sens, je crois : à un moment donné, les facteurs extérieurs, qui expliquent une amélioration mécanique, vont disparaître. Il faudra donc bien les remplacer par des mesures structurelles pouvant contribuer à respecter les engagements qui sont pris.

S'agissant de l'investissement local, on constate une reprise en 2017. Comme nous aurons l'occasion d'en débattre à l'occasion de la présentation du rapport sur les finances locales, elle doit pouvoir se poursuivre, mais dans des proportions moindres que ne pouvait le laisser supposer le cycle habituel des investissements entre deux élections locales. L'investissement des collectivités locales n'a donc pas nécessairement retrouvé son niveau d'avant. Mais tout investissement n'est pas non plus vertueux en soi ; certains sont plus pertinents que d'autres.

Oui, la légère augmentation de la provision pour dépenses accidentelles nous semble aller dans le bon sens, car elle doit vraiment correspondre à des dépenses imprévisibles, « accidentelles », de la même façon que la réserve de précaution doit être réservée aux aléas de gestion. C'est une mesure de confort que d'avoir augmenté la réserve de précaution pour prendre en compte les sous-budgétisations. C'est cependant un détournement de l'esprit même de la réserve de précaution.

C'est non seulement un problème vis-à-vis du Parlement, mais aussi une difficulté pour les gestionnaires. Si on veut vraiment les responsabiliser, il est important

qu'ils puissent connaître le montant exact dont ils peuvent disposer, afin de prendre les initiatives nécessaires. Nous appelons ainsi à quelque changement de logiciel dans la confection même de la préparation du budget, pour que la responsabilisation des gestionnaires publics soit plus grande. Car elle peut avoir des effets positifs sur la qualité même de l'action publique.

Beaucoup de questions ont été posées sur la démarche de performance. Nous y sommes bien sûr très attachés : dès lors qu'il s'agit d'argent public, l'efficacité et l'efficience de l'action publique sont essentielles. On sait qu'il n'y a pas de lien entre le niveau de la dépense publique et la qualité même de l'action publique, de même qu'il n'y a pas de lien obligatoire entre dépense publique et croissance. Si l'on suivait ce raisonnement, vu le niveau de dépenses publiques que nous avons, nous serions presque les champions du monde de la croissance ! C'est pourtant loin d'être le cas, car nous avons une action publique qui n'est pas toujours efficace.

Améliorer l'action publique ne passe pas nécessairement par des crédits supplémentaires. C'est souvent une question d'organisation et de répartition des moyens, d'effets d'aubaine possibles, d'efficacité, d'efficience... Avant même d'augmenter la dépense publique, il faudrait avoir le réflexe de se demander si les crédits existants sont déjà utilisés au niveau maximal d'efficacité et d'efficience.

C'est pourquoi nous insistons sur la démarche de la performance et sur l'utilité des indicateurs pour pouvoir porter des appréciations. Nous sommes à votre disposition pour vous aider dans cet exercice. Aussi Valérie Rabault avait-elle raison de souligner qu'il est anormal que des indicateurs ne soient pas renseignés. S'ils ne le sont pas, c'est qu'ils ne sont pas utiles. Mais alors, pourquoi les avoir encore ? Nous pourrions faire un gros plan sur la question de savoir pourquoi certains indicateurs ne sont pas renseignés, ou le sont insuffisamment. S'ils ne sont pas utiles, essayons d'en connaître les raisons.

M. le président de la première chambre de la Cour des comptes. S'agissant du ministère de la justice et des PPP, je signale simplement que la Cour a publié un rapport thématique il y a peu de temps. Dans sa réponse, la garde des sceaux s'est engagée à renoncer, pour l'avenir, à recourir aux PPP dans le périmètre du ministère de la justice.

Sur les dépenses accidentelles et imprévisibles, je renvoie ceux qui voudraient approfondir le sujet à la page 185 du rapport : on y trouve quelques éléments de politiques ou de pratiques comparées à travers les différents parlements européens sur la manière de couvrir, dans les lois de finances, les aléas de gestion. Vous verrez ainsi la manière dont la France se situe par rapport au Royaume-Uni ou aux Pays-Bas. Je pense qu'il faut en effet relever le niveau de la provision pour dépenses accidentelles à un niveau plus raisonnable. Cela a commencé dans la loi de finances pour 2018.

M. le Premier président de la Cour des comptes. La dette de l'État est encore majoritairement détenue par des non-résidents, dans une proportion un peu moindre qu'à une certaine époque, de l'ordre de 55 %. S'observant depuis 2010, cette diminution est due à la politique de la Banque centrale européenne et des banques centrales. En achetant des titres d'État sur le marché secondaire, elle fait mécaniquement augmenter la part qui en est détenue par des résidents.

AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

Lors de sa deuxième réunion du 6 juin 2018, la commission a entendu M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

M. le président Éric Woerth. Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 a été déposé sur le bureau de l'Assemblée le 23 mai dernier. Nous avons entendu ce matin le premier président de la Cour des comptes et président du Haut Conseil des finances publiques.

Nous espérons que le projet de loi pourra être déposé un peu plus tôt encore l'année prochaine, pour le deuxième « printemps de l'évaluation », sachant que des efforts ont déjà été accomplis pour disposer en temps et en heure des rapports annuels de performances, par exemple, ou des notes d'analyse de l'exécution budgétaire. Les rapporteurs spéciaux ont ainsi pu travailler dans de bonnes conditions. Notons que les CEPP se réunissent jusqu'au 12 juin. Nous examinerons le texte mardi prochain en commission et le mercredi 20 juin en séance publique.

Le constat de la Cour des comptes est sévère sur 2017 – année où se sont succédé deux gouvernements, deux majorités – étant donné qu'une conjoncture économique porteuse a permis une puissante augmentation des recettes. La réduction du déficit de l'État est en effet très faible alors que l'augmentation des dépenses est plutôt vigoureuse, cela malgré un prélèvement européen en diminution. La Cour relève des pratiques budgétaires parfois contestables.

Vous avez pris des mesures de rectification lorsque vous êtes arrivé au Gouvernement pour essayer de compenser les sous-budgétisations très importantes laissées par l'ancien gouvernement, ce qui n'a semble-t-il pas suffi. Aussi, comme j'ai tâché de le souligner ce matin, ne s'agit-il pas ici d'une audition de routine : le rapport de la Cour des comptes montre que la France a vraiment besoin de mesures structurantes destinées à diminuer les dépenses et qu'on ne saurait s'en tenir aux fluctuations de la conjoncture économique – le solde structurel l'illustre particulièrement.

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. Je suis très heureux de vous retrouver et la présente réunion en appellera bien d'autres, cet été, cet automne et surtout l'hiver prochain – je sais que c'est pour vous une réjouissance quel que soit le groupe auquel vous appartenez.

L'exécution budgétaire pour 2017 et plus précisément le projet de loi de règlement des comptes est un exercice sérieux dont nous partageons la responsabilité avec le gouvernement précédent. J'ai lu avec attention le rapport de la Cour des comptes et si je n'ai pas suivi l'audition de son Premier président, c'est parce que je participais au même moment au Conseil des ministres.

Sur la forme, le Gouvernement s'est attaché, conformément aux promesses que j'ai pu faire devant vous, à ce que la loi de règlement et l'évaluation des politiques publiques et de l'exécution budgétaire prennent une plus grande importance. C'est du reste ce que prévoit la réforme constitutionnelle présentée par le Premier ministre. Nous avons néanmoins d'ores et déjà prévu de modifier le calendrier de son examen, malgré les difficultés que vous connaissez, et nous vous avons fait parvenir, sitôt qu'ils étaient achevés,

les rapports annuels de performances – ce qui est nouveau par rapport aux années précédentes ; et, dès le 23 mai dernier, j’ai souhaité, en accord avec le Président de la République et avec le Premier ministre, présenter le projet de loi de règlement aux deux chambres. Le choix de dates en amont permet à la commission des finances de faire son travail, comme le montrent les CEPP. Avec le secrétaire d’État chargé des relations avec le Parlement, nous encourageons chacun des ministres à venir y répondre aux questions tout à fait légitimes de la représentation nationale.

J’en viens au projet de loi de règlement lui-même. Comme chacun sait, la particularité de l’exercice 2017 réside dans le partage des responsabilités entre la précédente majorité et l’actuelle. Je souligne néanmoins les efforts très importants de sincérisation menés par le Gouvernement pour terminer l’année budgétaire 2017 – tout le monde se souvient ici des crédits relatifs aux contrats aidés. Ensuite, nous avons pris des décrets d’avance qui ont permis de tenir la dépense – qui ont été l’objet de nombreux débats au sein de votre commission et dans l’opinion publique. Enfin, nous avons mis en place, avec le ministre de l’économie et des finances, un prélèvement que certains d’entre vous ont combattu, destiné à répondre à la difficulté causée par l’annulation contentieuse de la taxe à 3 % sur les dividendes.

En 2017, nous avons fait le choix de ne pas créer d’impositions supplémentaires, de ne pas aggraver les dépenses – nous n’avons pas soumis au Parlement de projet de loi de finances rectificative – en nous contentant d’aménagements à la marge. Nous avons pris des mesures de dépenses et de fiscalité à hauteur de 10 milliards d’euros sans lesquelles le déficit public n’aurait pu passer en dessous du seuil de 3 % du PIB. Je le précise car j’entends parfois que si le Gouvernement n’avait rien fait, le déficit aurait diminué dans les mêmes proportions, ainsi que le soutient l’ancien Président de la République, dont on se demande dès lors bien pourquoi il n’a pas été reconduit dans ses fonctions...

Mme Véronique Louwagie. Il ne s’est pas représenté !

M. le ministre de l’action et des comptes publics. De même, l’ancien ministre de l’économie et des finances et l’ancien secrétaire d’État chargé du budget et des comptes publics ont l’air de dire que, sans nos mesures modificatrices, le déficit budgétaire serait tout de même passé sous la barre de 3 % du PIB. C’est totalement faux puisque 0,1 point de PIB représente 2 milliards d’euros. Or nous avons fait presque 5 milliards d’euros d’économies et la mise en place de la surtaxe exceptionnelle d’impôt sur les sociétés destinée à compenser l’annulation de la taxe sur les dividendes a représenté 5 milliards d’euros de fiscalité, soit, au total, 10 milliards d’euros ou 0,5 point de PIB. Autrement dit, sans ces mesures, le déficit public, au lieu de 2,6 %, représenterait entre 3 et 3,1 % du PIB. Et si nous sommes sortis des procédures de déficit excessif, c’est grâce aux mesures courageuses prises par Emmanuel Macron et Édouard Philippe, si bien que nous pouvons regarder l’avenir de manière un peu plus positive même s’il reste nuageux... Il était donc nécessaire de ne pas laisser filer les dépenses et de régler les contentieux laissés par le gouvernement précédent.

Soyons factuels : le déficit budgétaire de l’État s’établit, pour 2017, à 67,7 milliards d’euros, soit une amélioration de 1,4 milliard d’euros par rapport à l’exécution de 2016. Il s’agit là de son niveau le plus bas depuis 2008. Par rapport aux chiffres qui vous ont été soumis à l’occasion du second projet de loi de finances rectificative, cela correspond à une amélioration de plus de 6 milliards d’euros. Je vous rappelle en effet que ce texte, présenté en novembre dernier par le Gouvernement, prévoyait un déficit à hauteur de 74,1 milliards d’euros.

Ensuite, le déficit public s'est réduit de 0,8 point de PIB – dont 0,5, j'y insiste, grâce à l'action gouvernementale – pour atteindre 2,6 % du PIB, après 3,4 % en 2016, taux constaté par la Cour des comptes quand j'ai pris mes fonctions.

Quelles en sont les raisons ?

Tout d'abord, grâce aux efforts d'économies réalisés par le Gouvernement, pour, je le répète, un montant total de l'ordre de 5 milliards d'euros, le dépassement identifié par la Cour des comptes à 8 milliards d'euros a pu être ramené à 3 milliards d'euros. J'en profite pour souligner que nous avons tâché d'inverser certaines tendances, si bien que les reports de crédits pour 2018 ont été divisés par deux, passant de 3,5 milliards d'euros en 2017 à 1,8 milliard d'euros, laissant ainsi une gestion assainie pour l'année en cours.

Ensuite, nous avons manifesté notre volonté de contenir le déficit, en particulier après l'annulation contentieuse de la taxe de 3 % sur les dividendes.

Enfin, nous avons constaté une plus forte dynamique des recettes en fin d'année, en novembre et en décembre, signe du climat de confiance retrouvé et du redémarrage de l'activité en France et dans le monde – je ne trancherai pas ici la question de sa paternité. Je me permets seulement de rappeler que les hypothèses de croissance pour 2017 avaient été jugées « réalistes » par le Haut Conseil des finances publiques, qui a confirmé son jugement à plusieurs reprises tout au long de l'année, signe que ces recettes n'étaient pas anticipées. Et il vaut mieux avoir à répartir un peu plus de recettes qu'un peu moins.

Quand on a 2,6 % de déficit public et 2 200 milliards d'euros de dettes, il n'y a pas de cagnotte. Sans doute doit-on préciser que quand on a plus de 120 milliards d'euros de dette sociale, il n'y a pas non plus de cagnotte sociale.

Oui, ces résultats sont positifs. Il ne s'agit pas pour autant de crier « cocorico ! » car ce n'est qu'une première étape. Le rétablissement des comptes publics est encore loin et nous devons poursuivre nos efforts : améliorer les recettes sans augmenter les impôts, tout en diminuant les dépenses.

La loi de règlement est l'occasion de rappeler des éléments de comptabilité que je dois à votre commission. L'État connaît une situation nette de – 1 260,5 milliards d'euros. Bien entendu, nous ne pouvons pas comparer le bilan de l'État à celui d'une entreprise privée. Nous savons bien que le besoin de financement de l'État correspond aussi à ces montants très importants. Ensuite, le résultat patrimonial de l'État, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges, est déficitaire de 61 milliards d'euros. Troisièmement, les engagements hors bilan de l'État, c'est-à-dire les dépenses qu'il peut être amené à honorer, s'élèvent à 2 212 milliards d'euros – il s'agit ici essentiellement, comme vous le savez, des engagements à l'égard des fonctionnaires civils de l'État et des militaires pour leurs pensions mais pas seulement, mais aussi des provisions des contentieux juridiques sur lesquels Mme Louwagie et M. Grau ont entrepris une mission d'information au sein de votre commission.

Mme Véronique Louwagie. Tout à fait !

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Enfin l'encours de dette est de 1 710,7 milliards d'euros, en augmentation de 63,9 milliards d'euros par rapport à 2016, au moment où nous avons établi le présent projet de loi de règlement.

Ces quelques chiffres, qui ne sont pas de nature à donner le moral aux plus optimistes, montrent qu'il nous faut continuer nos efforts pour rétablir les finances publiques – ce dont nous sommes encore loin. Nous avons encore quatre ans pour poursuivre

la trajectoire que pour l'instant nous respectons au-delà même que ce qu'indiquent les documents que nous vous avons communiqués.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Nous avons quelques motifs de satisfaction, monsieur le ministre, au premier rang desquels le retour du déficit public, vous l'avez rappelé, sous la barre de 3 % du PIB. Vous avez d'ailleurs souligné que cela aurait pu ne pas advenir. La Cour des comptes a relevé pour sa part les progrès accomplis en matière de certification des comptes de la comptabilité générale.

Cela étant, pour reprendre la formule en usage dans tous les corps de contrôle de l'État, la Cour a estimé que le déficit de l'État ne se réduisait pas si significativement. Pourtant la baisse du déficit est plus rapide que ce qu'avait prévu la loi de finances initiale. Il faut souligner que l'État, et pas seulement les collectivités territoriales et la sécurité sociale, fait des efforts, la Cour ne prenant du reste pas en considération, dans ses analyses, le fait que deux législatures se sont succédé en 2017. Pouvez-vous nous indiquer le coût pour l'État des mesures liées au pacte de responsabilité et de solidarité adopté sous la précédente législature, ainsi que le montant des compensations versées au titre des allègements de cotisations à la sécurité sociale ?

J'ai ensuite quelques questions sur les recettes.

La première porte sur la qualité des prévisions. Tout le monde comprend bien que les recettes fiscales sont supérieures à celles attendues lorsque la croissance est plus importante que prévu – elle a ainsi été de 2,2 % cette année au lieu de 1,5 % envisagé. Toutefois, il est plus surprenant que les recettes fiscales aient été davantage sous-estimées dans les deux lois de finances rectificatives de fin d'année que dans la loi de finances initiale (LFI). Les prévisions réalisées en fin d'exercice devraient en effet être plus fiables que celles réalisées avant le commencement de l'exercice, ce qui semble un truisme. En 2016, la loi de finances rectificative de fin d'année avait sous-estimé de 1,2 milliard d'euros les recettes ; en 2017, la sous-estimation a été de 6 milliards d'euros et elle aurait même été plus importante s'il n'y avait pas eu ce problème de décalage des droits d'enregistrement à la suite du dysfonctionnement. Comment expliquer cet écart ?

Quel est le coût budgétaire du CICE et la ventilation de ce coût entre l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés ?

Je souhaite également qu'on nous précise le montant de la hausse du rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), dû à la trajectoire carbone. Il n'est pas très visible dans les chiffres qui nous sont présentés car cette taxe est partagée entre de nombreux affectataires.

Enfin, les dépenses augmentent de 4,1 milliards d'euros par rapport à la prévision de la LFI, en comptabilisant la recapitalisation d'AREVA pour 1,5 milliard d'euros. Pouvez-vous nous donner le détail de ce qui a relevé de sous-budgétisations et, en contrepartie, des mesures de redressement de la dépense mise en œuvre au cours du second semestre 2017, *via* les redéploiements et les annulations de crédits, ainsi que les mesures dites de « refroidissement », en précisant leur montant ?

M. le président Éric Woerth. Le sujet des droits d'enregistrement a été évoqué ce matin avec le premier président de la Cour des comptes. Une erreur a été commise, vous avez, monsieur le ministre, été très transparent à ce sujet. Cela arrive mais toutes les mesures ont-elles été prises pour qu'elle ne se reproduise pas ? S'est-elle, en outre, produite dans le passé sans qu'on le sache ? Cela n'a pas d'impact en matière de comptabilité nationale mais un impact en termes de comptabilité budgétaire ; reste que, dans la lecture des comptes, si c'est une mauvaise nouvelle pour l'année dernière, c'en est une bonne pour 2018.

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Pour ce qui est de ce gros milliard d'euros en attente sur les comptes de l'État, encaissé mais pas comptabilisé, il s'agit en effet d'une erreur que je prends pour moi en tant que chef de l'administration concernée. Cette erreur s'explique par l'utilisation d'un nouvel outil informatique par la direction générale des finances publiques (DGFIP) ; elle affecte peu les collectivités locales puisqu'il est question de droits de mutation à hauteur de plus de 300 millions d'euros pour les départements. J'ai écrit immédiatement pour annoncer que l'argent serait reversé sans attendre. Pour le reste, oui, nous avons pris les dispositions nécessaires pour ne plus connaître ce type de difficulté. J'ai écrit à la Cour des comptes dès que cette information a été portée à ma connaissance et je vous ai également écrit, monsieur le président, ainsi qu'au Rapporteur général, sans oublier vos homologues du Sénat, en présentant des excuses car, malgré notre souhait initial, nous avons suivi l'avis de la Cour et n'avons pas imputé la somme en question sur le budget de l'année dernière. Il m'a semblé de bonne politique de vous en informer tout de suite et de souligner, j'y insiste, que ce genre de difficulté informatique ne se reproduira pas.

Le montant des compensations versées au titre des allègements de cotisations à la sécurité sociale est de 12 milliards d'euros, dont 2,7 milliards d'euros de hausse en 2018.

Le coût du CICE pour 2017 est de 15 milliards d'euros, dont 14,1 milliards d'impôts sur les sociétés et 0,9 milliard d'impôt sur le revenu. Nous vous adresserons sur ce point une réponse plus détaillée.

Vous me demandez très légitimement pourquoi nous n'avons pas prévu les recettes fiscales que nous avons finalement perçues. Nous avons été confrontés à deux difficultés mais des difficultés plutôt heureuses puisqu'il s'agit de l'accélération des rentrées fiscales au cours des quinze derniers jours du mois de décembre : le montant de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) encaissée a été supérieur d'un milliard d'euros par rapport aux prévisions du ministère ; quant à l'impôt sur les sociétés, l'amélioration a été de l'ordre de 2,5 milliards d'euros après encaissement de l'acompte versé le 15 décembre. Nous avons donc presque 3,5 milliards d'euros de bonnes nouvelles, si j'ose dire, pour les seuls quinze derniers jours du mois de décembre. J'ai ainsi dégelé l'intégralité des crédits du ministère des armées. En effet, si nous avions su que surviendrait cette accélération de recettes, j'aurais pu entendre certaines demandes de mes collègues du Gouvernement ; or le 15 décembre, au moment de l'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR), nous ne connaissions toujours pas l'état de rentrée des recettes, raison pour laquelle les crédits gelés le sont restés jusqu'à la fin du mois de décembre.

En ce qui concerne les ouvertures de crédits répondant aux sous-budgétisations, elles se sont élevées à 1,1 milliard d'euros, destinés à faire face à la crise agricole – je rappelle que la Cour des comptes a relevé une dérive du budget de l'agriculture de 7 milliards d'euros sous le quinquennat précédent – somme à laquelle s'ajoute un milliard d'euros consacrés aux opérations extérieures (OPEX) ; puis quasiment 1 milliard d'euros pour la prime d'activité ; 500 millions d'euros de masse salariale pour l'éducation nationale ; 400 millions d'euros pour les contrats aidés ; 400 millions d'euros pour répondre aux questions migratoires ; enfin 300 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence. Soit, au total, 2,9 milliards d'euros, hors recapitalisation d'AREVA.

Nous vous communiquerons le détail des mesures de refroidissement.

Mme Amélie de Montchalin. Merci, monsieur le ministre, pour cette présentation détaillée qui nous aide à mieux comprendre la dynamique qui a conduit aux résultats de fin d'année.

Je souhaite vous interroger sur les notions d'héritage et de responsabilité en matière de dépenses fiscales. Nous avons longuement évoqué ce matin, avec les représentants de la Cour des comptes, leur coût estimé à près de 93 milliards d'euros en 2017, avec une accélération exponentielle, lors du précédent quinquennat, et des dépassements continus des prévisions au cours des exercices 2015, 2016 et 2017 qui ne se sont traduits par aucune mesure d'ajustement. L'héritage est lourd et nous constatons, lors des réunions des CEPP, que de nombreux ministères ont vraiment des difficultés à retracer le sens et les objectifs précis de politiques publiques qui ont conduit en leur temps à la création d'une dépense fiscale. Certaines de ces dépenses, incontestablement, ont de vrais effets bénéfiques, d'autres sont certainement devenues obsolètes et d'autres encore n'arrivent plus à être évaluées.

Il nous faut donc incontestablement beaucoup mieux les comprendre afin de décider de leur sort. Il est nécessaire et urgent de réaliser un inventaire alors que nous sommes en train de remettre à plat l'utilité de chaque euro dépensé venant de l'impôt des Français. Une évaluation économique exhaustive des dépenses fiscales, comme le recommande la Cour des comptes, nous semble s'imposer. L'article 20 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 – que nous avons votée l'an dernier – nous a donné pour l'avenir un mécanisme beaucoup plus sain, nous obligeant à une plus grande responsabilité puisqu'il limite à quatre ans toute nouvelle dépense fiscale et que nous pourrions désormais fixer à toute nouvelle dépense fiscale une échéance d'évaluation à l'approche de la date d'extinction du dispositif afin de justifier de sa pertinence ou de proposer sa reconduction ou sa suppression éventuelle.

Désormais, monsieur le ministre, c'est le passé que nous devons regarder de façon responsable. Que proposez-vous à cet égard et comment pourrions-nous mener un travail sur les dépenses fiscales comparable à celui que vous avez annoncé sur les petites taxes ?

Mme Véronique Louwagie. Merci pour votre présentation, monsieur le ministre, qui est un moment de vérité : c'en est fini des annonces, c'est désormais avec la réalité qu'il faut compter.

Le déficit budgétaire pour 2017 est très élevé puisqu'il atteint 67,7 milliards d'euros. Or si nous pouvons nous réjouir que le déficit public soit passé sous le seuil de 3 % du PIB, je rappelle que la dynamique qui l'a permis tient à des événements ponctuels grâce auxquels il a été possible d'enregistrer 40 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires. Votre enthousiasme signifie-t-il que la question du déficit est réglée ?

Le niveau des prélèvements obligatoires continue d'augmenter puisqu'il atteint 45,3 % en 2017, à savoir une hausse de 0,7 point par rapport à 2016. Aussi, contrairement à ce que vous avancez, ce n'est pas l'État qui a contribué à la diminution du déficit mais ce sont les Français – les ménages et les entreprises – qui ont participé à l'effort. Il en sera de même en 2018, selon l'INSEE, qui a indiqué il y a quelques mois que les prélèvements des Français allaient augmenter de 4,5 milliards d'euros.

Enfin, le Gouvernement fait-il des économies, monsieur le ministre ? Non, et la Cour des comptes nous l'a rappelé encore ce matin. De façon inédite depuis 2007, les dépenses des ministères ont augmenté, hors dettes, pensions et recapitalisation d'AREVA, de 6,2 % entre 2016 et 2017, les dépenses de personnel ayant progressé davantage en 2017 qu'au cours des six dernières années cumulées, atteignant 95,4 milliards d'euros en 2017 contre 92,1 milliards d'euros en 2016. Allez-vous enfin intervenir pour que la croissance des dépenses publiques en volume soit inférieure à la croissance potentielle de la France ?

Quand vous mettez l'accent sur la situation laissée par le gouvernement précédent et par la législature précédente, je vous rappelle que les principaux ministres du Gouvernement occupaient des postes importants au sein de l'ancienne majorité.

Mme Émilie Bonivard. Tout à fait !

M. Jean-Paul Mattei. Nous pouvons nous féliciter de l'avis de la Cour des comptes et nous féliciter de la réduction du déficit public, mais aussi nous réjouir d'être passés de sept à quatre réserves, même si, comme l'a souligné notre collègue Laqhila, si l'on se réfère à l'entreprise privée, il est toujours inquiétant qu'une certification de comptes soit assortie de réserves.

Avez-vous, concernant les recettes, anticipé les conséquences du prélèvement à la source ?

La Cour des comptes a émis une réserve concernant le patrimoine immobilier de l'État. Lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), certains de mes amendements visant à réformer la décote ont été rejetés. Une telle réforme peut-elle être envisagée dans le cadre d'une loi de finances ou d'une loi de finances rectificative ?

M. Charles de Courson. Il est vrai, monsieur le ministre, que vous vous trouvez dans une situation difficile puisque vous avez voté contre la loi de finances initiale – ce dont je vous félicite puisque moi-même j'avais voté contre...

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Je n'étais pas là.

M. Charles de Courson. Vous n'étiez pas là ? Mais vous auriez voté contre puisque tous les députés de votre groupe ont voté contre...

Il est difficile de devoir défendre un projet de loi de règlement d'un budget sur lequel vous êtes intervenu à hauteur de 10 milliards d'euros – 5 milliards d'euros en réduisant la dépense et 5 milliards par cet impôt que j'ai contesté puisque même sans lui nous ne dépassions pas le seuil de 3 % du PIB, le déficit public s'établissant alors à 2,8 ou 2,9 %.

Second constat : ne vous réjouissez pas de la réduction de 0,8 point des déficits publics – de 3,4 % du PIB à 2,6 % – puisque pour 0,7 point, elle est liée à l'augmentation des prélèvements obligatoires ; la Cour des comptes de souligner l'absence d'effort structurel de réduction à hauteur de ce que demande l'Union européenne – je vais y revenir –, même si vous n'y êtes pour rien puisque vous êtes arrivé en cours de route.

J'ai quatre questions.

Partagez-vous le diagnostic de la Cour des comptes selon lequel la hausse de 9,5 milliards d'euros des restes à payer en 2017, après une hausse de 6,5 milliards d'euros en 2016, fait peser un risque sur la trajectoire des dépenses prévues pour les années à venir, et quelles mesures envisagez-vous contre cette explosion ?

Une hausse des dépenses de personnel de 3,9 % en 2017, à savoir 3,3 milliards d'euros, succédant à une hausse de 1,4 % en 2016, soit 1,4 milliard d'euros, est-elle soutenable ?

La Cour des comptes critique, dans son rapport, l'existence de fonds sans personnalité juridique, confiés à des tiers pour leur gestion, qui échappent au contrôle du Parlement, et propose leur « rebudgétisation » ou une véritable délégation à des tiers opérateurs. Qu'en pensez-vous ?

Enfin, alors que l'Union européenne nous demande de faire des efforts structurels pour réduire nos déficits publics, de 0,5 point de PIB par an, c'est-à-dire, grosso modo, 11 milliards d'euros, nous en sommes à 0,3 point pour 2017, 7 milliards d'euros, comme c'était déjà le cas en 2016 d'ailleurs. Aussi êtes-vous prêt à accentuer l'effort pour passer à 0,5 point ?

M. Jean-Louis Bricout. Le budget pour 2017 a été marqué par les décrets d'avance de l'été visant notamment à prendre des mesures d'économie parfois perçues comme des mesures violentes – je pense aux contrats aidés et à l'aide personnalisée au logement. Sans doute ces mesures étaient-elles malgré tout nécessaires pour faire passer le déficit sous la barre des 3 % du PIB. En loi de finances initiale pour 2017, le déficit prévu était de 2,7 % ; il est en fait de 2,6 %, ce qui montre que notre budget tenait quelque part la route.

M. le ministre de l'action et des comptes publics. « Quelque part », peut-être...

M. Jean-Louis Bricout. Vous avez également procédé à de nombreuses ouvertures de crédits censées couvrir des dépenses jugées inéluctables, urgentes et non financées – certaines ayant été sous-estimées, d'autres étant prévisibles : surcoût des opérations du ministère des armées, financement de la formation et des contrats aidés, traitement des demandes d'asile, hébergement d'urgence, allocation aux adultes handicapés et réponses plus que nécessaires aux crises sanitaires agricoles.

Globalement, toutefois, l'amélioration de la situation budgétaire est liée à la conjoncture plus qu'à des efforts structurels – il faudra donc en consentir davantage. Vous envisagez l'avenir avec plus de sérénité, dites-vous : espérons que nous aurons d'autres bonnes surprises concernant les recettes. Quoi qu'il en soit, quels enseignements tirez-vous de ces résultats en faveur de politiques plus sociales, car il se trouve dans la population des gens qui souffrent durement, et en faveur de l'égalité des territoires ? Face aux mesures prises, en particulier les décrets d'avance, les Français ont consenti des efforts importants et doivent en être remerciés.

Enfin, avez-vous des précisions à nous donner sur les restes à payer : sur quoi portent-ils ?

M. Éric Coquerel. Le budget 2017 s'est soldé par une baisse de 3 milliards d'euros des dotations aux collectivités territoriales – avec des conséquences néfastes – tandis que le CICE est passé de 12,9 à 15 milliards, sans aucun effet sur l'emploi, comme l'ont révélé de nombreuses études. Pourtant, vous persévérez dans ces deux voies, ce qui a de quoi nous inquiéter.

Pour paraphraser l'une de vos citations récentes – et hautement critiquables – sur les aides sociales, monsieur le ministre, j'ignore si vous savez combien il existe de niches fiscales mais ne pensez-vous pas qu'il y en a trop ? Le rapport de M. Migaud, qui nous a été présenté ce matin, recense 457 dépenses fiscales différentes pour un coût de 93 milliards d'euros, ce qu'il estime – à raison – être difficilement supportable alors que l'impôt sur les sociétés baisse. Qu'en pensez-vous ?

Vous évoquez la conjoncture économique favorable. La croissance de l'année dernière s'explique en grande partie par la conjoncture internationale. Au lieu de redistribuer cette croissance, vous l'avez utilisée pour diminuer le solde budgétaire – c'est votre politique. Or, la consommation des ménages a ralenti en 2017 et cette tendance s'est accentuée au premier trimestre 2018, d'après l'INSEE. Le chômage augmente et la confiance des entreprises recule, comme partout ailleurs dans l'Union européenne. Ne craignez-vous

pas que la politique d'austérité et de rigueur budgétaire que vous conduisez, qui favorise l'offre, accélère le fléchissement de l'économie ?

Les crédits exécutés sont inférieurs dans plusieurs postes aux crédits autorisés en loi de finances initiale, sans aucune hiérarchie semble-t-il : la baisse est de 396 millions pour les crédits de l'égalité des territoires et du logement, de 175 millions pour la justice, de 148 millions pour la sécurité, de 110 millions pour l'aide publique au développement, de 35 millions pour la santé et ainsi de suite. Qu'avez-vous à dire sur la non-hiérarchisation de ces écarts ?

De même, les crédits d'investissement font apparaître un écart important entre l'exécution et les autorisations – ce qui pose un problème démocratique et économique : baisse de 4,7 % pour les investissements dans le domaine de la sécurité, de 2,9 % dans celui de l'écologie et du développement et de la mobilité durables, de 4,5 % dans celui de l'aide publique au développement – en clair, dans des domaines importants. Quel sentiment vous inspirent ces écarts ?

Enfin, nous avons peu d'informations sur les motifs qui justifient les annulations de crédits auxquelles il a été procédé en décret d'avance l'été dernier. Qu'en est-il ?

M. le ministre de l'action et des comptes publics. J'ai bien compris que Mme de Montchalin tire le fil des dépenses fiscales depuis l'audition de M. Migaud. Y a-t-il – la question a également été posée par M. Coquerel – trop de niches fiscales ? Sans doute, comme auraient pu le dire tous les ministres du budget qui m'ont précédé. Nous devons certainement examiner ces mesures au même titre que les aides aux entreprises et les aides sociales. De ce point de vue, monsieur Coquerel, vous auriez pu citer mes propos dans leur intégralité.

Le coût prévisionnel des dépenses fiscales, madame de Montchalin, a été estimé à 92,98 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2018, contre 89,9 milliards dans la loi de finances pour 2017, soit un écart de 3,4 % qui s'explique par plusieurs raisons : le changement des méthodes de calcul, pour 0,8 milliard, dont l'exonération de la TVA applicable au service public de la communication audiovisuelle, pour 400 millions, mais aussi les mesures nouvelles adoptées depuis la loi de finances pour 2017, pour 100 millions, et l'évolution des dépenses fiscales, plus dynamiques que prévu, pour 2,1 milliards – dont 700 millions au titre du CICE, 400 millions au titre du taux réduit d'impôt sur les sociétés concernant les brevets, 300 millions au titre de la réduction de l'impôt mécénat, 200 millions au titre du taux réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TIFCE) dont bénéficient les installations industrielles électro-intensives, et 200 millions au titre du crédit d'impôt recherche. Globalement, madame de Montchalin, votre critique est fondée, mais nous aurons l'occasion d'y revenir lors de l'examen du prochain projet de loi de finances. Vous comprendrez qu'en la matière, je partage les décisions avec le ministre de l'économie et des finances. À chaque niche son chien qui aboie ; surtout, la suppression de chaque dépense fiscale entraîne une hausse d'impôt. Nous avons parfois péché dans le dernier budget et, *a posteriori*, force est de constater que de nombreuses dépenses fiscales se sont ajoutées ; le temps est en effet venu d'en dresser le bilan.

Mme Louwagie a raison d'indiquer que le déficit de l'État est très élevé, mais il est le moins élevé depuis 2008. J'ignore à quoi correspond le montant de 40 milliards de recettes nouvelles que vous évoquez – car il se traduirait par un excédent budgétaire de 1 % du PIB... En ce qui concerne les prélèvements obligatoires, je m'inscris en faux : en 2017, ils ont été décidés à structure fiscale constante puisque nous n'avons pas modifié la fiscalité par un projet de loi de finances rectificative – ce que vous nous encouragez à faire. Il ne peut donc pas être fait le procès au Gouvernement d'augmenter la fiscalité par la hausse du

taux de prélèvements obligatoires : le taux constaté en 2017 n'est pas la conséquence de nos décisions.

Ensuite, nous avons rencontré de nombreuses difficultés comptables. La redevance audiovisuelle a augmenté de 0,2 point – puisque vous évoquiez une augmentation de 0,7 point – étant entendu qu'elle n'était pas auparavant un prélèvement obligatoire mais une redevance. Elle n'a donc pas augmenté pour le contribuable, mais le comptable national a estimé qu'elle devait en 2017 être considérée comme un impôt, soit une hausse de 0,2 point à fiscalité constante, qui n'est due qu'au changement d'imputation à hauteur d'un peu plus de 4 milliards d'euros.

Suite à l'annulation de la contribution de 3 % sur la distribution des dividendes, nous avons naturellement adopté le système – certes complexe – du comptable national selon lequel la surtaxe prévue dans le PLFR est considérée non seulement comme un prélèvement obligatoire – ce qui est logique s'agissant d'un impôt – mais aussi comme une dépense publique supplémentaire. Nous avons donc perdu sur les deux plans sans avoir rien changé à la fiscalité. En outre, ce taux de prélèvement obligatoire pose aussi problème du point de vue de la masse de fiscalité perçue. Nous aurons sans doute le débat concernant cet instrument qui correspond à l'engagement du Président de la République de baisser les impôts au cours du quinquennat, étant entendu que l'instrument en question vaudra davantage pour l'exécution du budget 2018 que pour celle du budget 2017.

Quant aux économies réalisées en 2017, nous avons surtout sincérisé un budget en augmentation. La loi de finances pour 2017 prévoyait 14 000 créations de postes dans la fonction publique, avec une augmentation de 0,6 % du point d'indice sans jour de carence. Nous aurons l'occasion, lors de l'examen de l'exécution du budget 2018, d'examiner notre propre action. Le dispositif « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) n'a été mis en œuvre qu'à hauteur de 15 % en 2017, tandis que 80 % de son coût – soit 11 milliards d'euros – sera imputé à partir de l'année prochaine.

Je salue votre constance personnelle concernant les économies, madame Louwagie, en regrettant qu'elle ne soit pas toujours partagée par votre groupe politique, qui a systématiquement combattu les économies que j'ai proposées l'an passé – suppression des contrats aidés, évolution des trésoreries, et ainsi de suite. Où faudrait-il donc baisser la dépense publique ? N'hésitez pas à évangéliser votre groupe, madame la députée.

Le prélèvement à la source, monsieur Mattei, n'entraînera aucun décalage d'un point de vue maastrichtien, mais un simple décalage de 5 milliards d'euros pendant un mois, ce qui me semble tout à fait acceptable. Nous aurons l'occasion d'en reparler lors de l'élaboration de ce dispositif et du prochain projet de loi de finances – étant entendu que l'impôt sur le revenu, soit quelque 70 milliards, n'est pas celui qui rapporte le plus : la TVA rapporte environ 170 milliards.

J'ai déjà répondu lors de la CEPP à la question de la décote. Le Parlement peut, comme la Cour des comptes, s'intéresser à l'évaluation des politiques publiques en examinant l'efficacité de la mesure et la manière de la faire évoluer si nécessaire.

S'agissant de l'évaluation du parc immobilier par l'administration, vous avez raison, monsieur le député : la question se pose de la manière dont la norme est établie, car elle n'est pas tout à fait adaptée. Nous nous employons à trouver un accord avec la Cour des comptes sur une évaluation commune ; nous y reviendrons lors de l'examen du projet de loi de finances.

Les annulations prévues par le décret d'avance, en contrepartie des ouvertures de crédits, se répartissent ainsi, monsieur le Rapporteur général : 850 millions sur la défense,

200 millions sur les transports, 130 millions sur le logement, 130 millions sur le ministère de que je dirige, 160 millions sur la justice, 260 millions sur la recherche et 240 millions sur la sécurité. Je vous répondrai plus précisément par écrit.

M. le Rapporteur général. *Quid* du refroidissement ?

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Là aussi, nous reviendrons vers vous.

Si le budget 2017 était « quelque part » sincère, monsieur Bricout, il ne l'était quelque part pas complètement. Je constate que vous le défendez moins vigoureusement qu'il y a un an. Vous aviez prévu un déficit de 2,7 % mais la Cour des comptes a estimé qu'il se serait établi à 3,4 % si aucune mesure n'avait été prise ; l'écart est tout de même important. Nous avons fait l'inverse : le déficit constaté est moins important que celui que nous avions prévu, tandis que vous avez utilisé la méthode Coué en espérant, tel le coq de Chantecler, que le soleil se lèverait au premier cocorico – ce qu'il finit d'ailleurs par faire en ces jours brumeux de juin. Je me réjouis, cependant, d'observer le travail collectif accompli pour rétablir l'équilibre des comptes publics – par certains plus que par d'autres.

MM. Bricout et Coquerel ont abordé la question de la sincérisation : en effet, il existe des écarts entre le budget voté et le budget exécuté. Nous avons essayé de résoudre ce problème en organisant des rendez-vous avec les ministres dès le premier trimestre, afin que la dépense soit plus conforme au budget adopté par le Parlement. C'est ainsi que nous n'avons dégelé aucun crédit – il me semble être le premier ministre du budget à y être parvenu depuis au moins quinze ans. Aucun dégel n'a été décidé alors que nous sommes déjà en juin, et les deux mois qui viennent ne sont guère propices au dégel. Il est arrivé que des crédits soient dégelés dès la première semaine de janvier, comme ce fut le cas lors du budget précédent. Nous avons au contraire baissé le taux de gel de 8 % à 3 %, car nous le devons au Parlement.

Les restes à payer ont en effet augmenté de 12 milliards en 2017, monsieur de Courson, principalement au titre du programme d'investissements d'avenir (PIA 3), pour 5 milliards, ainsi que de la défense et de l'aide publique au développement. Il faut lutter contre cette augmentation. Le Parlement a adopté un article de la loi de programmation des finances publiques en ce sens et nous tâcherons de l'appliquer dès cette année. D'autre part, je partage votre point de vue et celui de la Cour des comptes concernant les fonds sans personnalité morale. Sur vos deux autres questions, je vous communiquerai des éléments de réponse au plus vite.

Mme Cendra Motin. Ma question, monsieur le ministre, porte sur le niveau des reports de crédits de 2017 à 2018. Ils ont baissé de moitié pour s'établir à 1,8 milliard d'euros, notamment dans des missions habituellement caractérisées par des reports importants, en particulier la défense, où les reports sont passés de 714 millions en 2016 à 34 millions en 2017. Cet effort exceptionnel a été rendu possible grâce au dégel des crédits de réserve, qui avait lui aussi atteint un niveau exceptionnel de 8 % l'année dernière, mais aussi grâce à la gestion au plus près des dépenses des ministères, y compris par des annulations. La ministre des armées nous a cependant indiqué que les reports de crédits de son ministère étaient de nature structurelle. De ce point de vue, quels enseignements avez-vous tiré de l'exécution budgétaire de 2017 afin de pérenniser le très faible niveau de reports et préserver cette très bonne tendance ?

Mme Marie-Christine Dalloz. Les chiffres sont le reflet de la vérité, monsieur le ministre. Or il arrive, comme c'est le cas à l'occasion de cet exercice, qu'ils soient aussi en parfaite contradiction avec les éléments de communication que vous nous avez fournis lors de la présentation de l'exécution budgétaire 2017. Vous aviez parlé de « remise en ordre

des finances publiques » grâce à des mesures de redressement. Certes, la réduction du déficit est réelle, quoique faible. L'élasticité des recettes y a largement contribué ; on peut en revanche vous adresser des reproches concernant les dépenses. Vous avez profité d'un alignement favorable des planètes – le prélèvement européen est très faible – mais l'ensemble de la dépense budgétaire a augmenté de 6,2 %, soit une hausse que la Cour des comptes juge inédite depuis dix ans.

Dans le même temps, vous avez demandé aux collectivités territoriales de réduire à 1,2 % la progression de leurs dépenses pour pouvoir contractualiser ; l'écart avec la hausse de 6,2 % des dépenses de l'État est tout de même important ! Quant au taux de prélèvements obligatoires, il a bien augmenté de 0,7 point pendant l'exercice 2017. Or, le programme de stabilité prévoit qu'il s'établisse à 44,3 % à la fin 2022. Est-ce à dire que vous vous donnez une marge d'augmentation dans les deux prochaines années pour procéder à d'éventuels ajustements ?

Enfin, par quelles mesures allez-vous réduire le solde structurel en 2019 ?

M. Michel Lauzzana. La dette a encore augmenté. La hausse des taux d'intérêt est préoccupante pour l'avenir. Une augmentation de 1 % représente 1,2 milliard de dette supplémentaire la première année, 4,6 milliards la deuxième année – en clair, une hausse exponentielle. La note que les agences de notation attribuent à la France est peut-être susceptible d'atténuer ces taux : pensez-vous que les bons résultats budgétaires obtenus cette année nous permettront de retrouver la note AAA et dans quelle mesure les taux d'intérêt pourraient-ils s'en trouver réduits ?

M. Patrick Hetzel. L'année dernière, monsieur le ministre, lors de votre première audition devant la commission, vous annonciez un pilotage par la performance des différentes missions budgétaires. Ce matin, la Cour des comptes nous a indiqué non seulement qu'il n'en est rien mais que la situation s'est même dégradée au second semestre et qu'il n'existe aucun pilotage par la performance pour un certain nombre de missions. Comment expliquez-vous un tel écart entre votre communication et le diagnostic de la Cour ? Qui se trompe : vous ou la Cour ?

Mme Anne-Laure Cattelot. Ma question a trait au rapport spécial que j'ai rédigé sur les transports. Depuis 2013, les crédits inscrits au programme 203 pour le concours fret ont été systématiquement annulés, comme en atteste encore l'exécution du budget 2017 et l'annulation totale des 131 millions d'euros inscrits. La sincérité du budget dans ce domaine est donc mise en cause. Je rappelle que ces crédits doivent normalement s'ajouter à la compensation fret pour couvrir l'ensemble des coûts d'utilisation du réseau ferroviaire non couverts par les péages liés au fret. Une dotation a été inscrite à cet effet dans le budget 2018 ; subira-t-elle le même sort ? Sera-t-elle une fois de plus annulée selon une tendance qui deviendrait structurelle ? Pourquoi, dans ce cas, maintenir son inscription initiale au budget ?

Les camions usent les routes deux fois plus vite aujourd'hui, et ce coût peut être lié au réseau non concédé qui dépend de l'État mais aussi des départements et des communes. Il est donc nécessaire de proposer pour le fret une véritable stratégie efficace basée sur l'intermodalité. Quelles sont les intentions du Gouvernement concernant le soutien au fret ?

M. Daniel Labaronne. Le guichet du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) a fermé le 31 décembre, mais ce service continue de traiter des dossiers en stock. Combien y a-t-il encore de dossiers en souffrance et pour quel montant estimatif de recettes ? S'agissant des fonds sans personnalité juridique, comment améliorer l'information du Parlement concernant l'argent public qui leur est destiné ?

M. le président Éric Woerth. Les dossiers rectificatifs ne sont pas en souffrance, puisque le STDR essaie précisément de faciliter les choses pour les contribuables...

M. Christophe Jerretie. J'ai noté, à la page 223 de votre rapport, la réponse que vous faites à la Cour des comptes, monsieur le ministre : « *La Cour des comptes aurait pu davantage mettre en valeur l'efficacité des décisions prises, d'autant qu'elles ne se sont pas traduites par une augmentation des charges à payer des ministères.* » Que signifie cette phrase ? Les mesures prises ont-elles été galvaudées ? La Cour des comptes a-t-elle ignoré leur efficacité ?

M. Michel Castellani. Vous avez hérité d'une situation tendue, monsieur le ministre, et de marges de manœuvre réduites. Avec un solde négatif de 67,7 milliards, l'hémorragie a été contenue mais elle persiste. Lorsque le rythme d'émission de dette dépasse 20 millions d'euros par heure, c'est l'urgence budgétaire, surtout compte tenu de la pression que fait peser une hausse éventuelle des taux d'intérêt.

Dans quelle direction vogue la barque de l'État ? Sur quelle philosophie repose la politique gouvernementale ? Opterez-vous pour une politique de grands équilibres lors de l'élaboration des budgets à venir ou, au contraire, pour une politique de relance ? Préfèrerez-vous une combinaison de politiques et, dans ce cas, selon quelles priorités ? Le Premier président de la Cour des comptes nous a renvoyés à la politique de l'exécutif ; je vous interroge donc sur ce sujet.

M. Stanislas Guerini. Ma question est inspirée des travaux que j'ai conduits en tant que rapporteur spécial sur la mission *Asile et immigration*. Sur certaines missions – je pense en l'occurrence à la question de l'hébergement d'urgence –, l'État est tenu de conclure des conventions annuelles, et non pluriannuelles. Le caractère annuel des engagements pris vis-à-vis des opérateurs a plusieurs conséquences : il génère des coûts, les opérateurs doivent recruter en contrat à durée déterminée et ne peuvent amortir leurs dépenses que sur un an, et la qualité du service rendu s'en trouve amoindrie. La demande d'utilisation du parc d'hébergement d'urgence, par exemple, risque d'être pérennisée au cours des prochaines années. Dans ces conditions, est-il envisageable que les autorisations d'engagement portent sur trois ans ? M. Collomb s'y est montré plutôt ouvert hier. Les crédits de paiement seraient libérés chaque année à coût constant voire à moindre coût. Le service rendu s'en trouverait amélioré pour un coût réduit. Ne doutant pas que M. Collomb vous soumettra cette proposition lors de vos discussions budgétaires, je tenais à recueillir votre avis.

M. Philippe Chassaing. Quels sont les ministères et collectivités concernés par les 14 000 emplois publics créés ?

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Depuis la création du STDR au lendemain de l'élection de François Hollande, plus de 50 000 demandes ont été déposées pour un montant de plus de 35 milliards d'euros d'avoires. Les montants recouverts par l'État s'établissaient à 8,7 milliards au 30 avril 2018. J'ai fermé ce guichet public temporaire de régularisation, ce qui a d'ailleurs provoqué une hausse du nombre de demandes déposées *in extremis*. À ce jour, 9 700 dossiers restent à traiter ; la DGFIP s'y emploie. Par définition, je ne peux pas vous en donner le montant estimatif. J'ajoute, monsieur Labaronne, que j'ai proposé l'ouverture, dans le cadre du projet de loi de lutte contre la fraude, d'un bureau destiné aux entreprises.

La question importante du fret ferroviaire, madame Cattelot, est liée au contrat de performance que SNCF Réseau a signé avec l'État. Le 25 mai, le Premier ministre a annoncé que la hausse des péages serait ramenée à l'inflation. La ministre chargée des transports travaille à un plan en faveur du fret ferroviaire, qu'elle a annoncé en même temps

que la réforme de la SNCF. Plusieurs mesures de soutien sont déjà inscrites dans les budgets, concernant l'électrification de la ligne Serqueux-Gisors et la modernisation de la voie mère de Calais, par exemple. Ces projets bénéficient naturellement des financements prévus dans les contrats de plan État-régions.

Nous nous employons activement à ce que les agences de notation améliorent la note de la France afin que nous puissions emprunter au taux le moins élevé possible. Je constate que l'Italie a emprunté à $-0,42\%$ en avril alors qu'elle empruntait à plus de $1,40\%$ avant la formation du nouveau gouvernement ; cet écart de 2 points témoigne d'une forte volatilité, même si elle ne produit pas un effet immédiat sur les emprunts. Il va de soi que la soutenabilité de la dette est une question essentielle. Les agences de notation ont salué les récents efforts de la France : le 4 mai, l'agence Moody's a relevé notre note. C'est encourageant. J'ajoute que l'hypothèse de taux d'intérêt sur laquelle la loi de finances de cette année est bâtie est supérieure au taux d'intérêt constaté. Peut-être cette situation ne perdurera-t-elle pas toute l'année, mais c'est une bonne nouvelle tout de même. « Pourvu que cela dure », comme disait Letizia Bonaparte.

M. le président Éric Woerth. Cela n'a guère duré...

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Quinze ans tout de même !

M. Charles de Courson. Oui, mais cela s'est mal fini...

M. le ministre de l'action et des comptes publics. Peut-être, mais on parle encore de Napoléon aujourd'hui – ce qui ne sera sans doute pas notre cas dans deux siècles, monsieur de Courson...

La question des reports de crédits est très importante. En 2017, ces reports ont connu une forte baisse, qui rompt avec leur hausse continue depuis 2014-2015. Le Gouvernement s'est employé à apurer ces dettes anciennes. Pour le ministère des armées, 39 millions d'euros de crédits ont été reportés sur 2018 contre 719 millions en 2017, soit une diminution de 95% – c'est un effort considérable de sincérisation. De même, les reports de crédits de la justice se sont élevés à 5 millions en 2018 contre 72 millions en 2017, soit une baisse de 93% , ceux de l'enseignement supérieur à 19 millions contre 193 millions, soit une baisse de 90% , et ceux de la transition écologique à 20 millions contre 185 millions, soit une baisse de 89% .

Je m'étonne de votre question, madame Dalloz, car vous comparez des éléments peu comparables. Vous comparez la hausse de $1,2\%$ des dépenses des 300 principales collectivités, et non des quelque 36 000 dans leur ensemble...

Mme Marie-Christine Dalloz. Surtout les départements !

M. le ministre de l'action et des comptes publics. En effet : j'inclus dans ces trois cents collectivités les départements, les régions, les intercommunalités et les communes dont le budget de fonctionnement dépasse 60 millions d'euros. Je constate au passage, contrairement à ce que j'ai entendu, que les deux tiers des collectivités sont en passe de contractualiser avec l'État ou l'ont déjà fait – et je ne doute pas que vous vous en réjouissiez aussi. Contrairement à ce que certains promettaient, le dispositif n'a pas été censuré par le Conseil constitutionnel. Le niveau d'évolution des dépenses locales s'établit à environ $0,7\%$; le Premier président de la Cour des comptes s'est lui-même réjoui de cette évolution qui a permis de ne pas diminuer les dotations aux collectivités.

La hausse de $1,2\%$ que vous évoquez, madame Dalloz, concerne le budget de fonctionnement, c'est-à-dire les deux tiers environ des dépenses locales. Or, vous la comparez avec les dépenses de l'État dans leur ensemble, y compris les dotations aux

collectivités, les dépenses correspondant aux missions régaliennes, ainsi que les dépenses d'investissement. En 2017, la dépense de l'État a augmenté d'environ 3,5 % compte tenu de l'inflation ; il me semble difficile de comparer cette évolution avec la hausse de 1,2 % des dépenses de fonctionnement des collectivités locales, puisque vous mélangez fonctionnement et investissement. Cet argument tombe à plat.

Parmi les 14 000 emplois que le précédent gouvernement a créés, 11 660 l'ont été dans l'éducation, 2 100 dans la justice et 1 800 au ministère de l'intérieur, à quoi s'ajoutent quelques dizaines d'emplois ailleurs.

Nous avons tâché, monsieur Hetzel, de mieux utiliser les indicateurs de performance en 2018, notamment avec l'aide des actions d'évaluation de l'Assemblée.

Je suis d'accord, monsieur Guerini, pour contractualiser avec les ministères, même si nous votons les budgets année après année, en dépit de la loi de programmation des finances publiques. Nous contractualisons d'ailleurs déjà mais il faut alors englober les hausses et les baisses, les recettes et les dépenses. Sur l'emploi, nous travaillons de concert avec le ministre de l'intérieur, mais vous savez comme moi, monsieur le député, que des surprises externes imposent parfois de retoucher à un budget.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du mardi 12 juin 2018, la commission a examiné le présent projet de loi de règlement.

M. Joël Giraud, Rapporteur général. Nous nous livrons à un exercice coutumier mais il prend cette année un tour un peu différent. D'une part, l'exercice 2017 est « à cheval » sur deux législatures. Nous examinons donc le premier projet de loi de règlement portant, en partie, sur une période dont cette majorité et ce Gouvernement sont responsables. D'autre part, cet examen a été plus approfondi que les années précédentes grâce aux commissions d'évaluation des politiques publiques qui se sont tenues pour examiner l'exécution des crédits entrant dans le périmètre de chacun des ministères.

Ce premier « printemps de l'évaluation », a été fertile et intéressant. Je remercie les rapporteurs spéciaux, ainsi que vous-même, monsieur le président, pour en avoir permis l'organisation. Il était important que le Parlement accorde une plus grande attention aux lois de règlement, même si l'exercice est plutôt formel. Auparavant, le temps que l'on y consacrait était inversement proportionnel à la quantité d'informations disponibles à examiner. Grâce aux commissions d'évaluation des politiques publiques, il en va bien différemment – et, bien sûr, elles seront de plus en plus satisfaisantes au fil des années. Voilà qui montre que l'on peut, même sans révision de la Constitution, améliorer le travail parlementaire.

Outre le projet de loi, plusieurs dizaines d'annexes nous sont fournies par le Gouvernement conformément aux prescriptions de la LOLF : cinquante-deux rapports annuels de performances portant sur les missions du budget général, les comptes d'affectation spéciale, les comptes de concours financiers les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires ; sept annexes qui développent l'examen des crédits et présentent l'exécution des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires ; deux annexes qui développent l'examen des opérations liées au budget général, ainsi qu'aux comptes spéciaux et aux budgets annexes ; le compte général de l'État – 300 pages – et son rapport de présentation, le rapport sur le contrôle interne comptable de l'État et de ses organismes publics, ainsi que la balance générale des comptes de l'État. À cela, il faut ajouter tous les documents produits par la Cour des comptes, qui ont fait l'objet d'analyses plus précises en commission d'évaluation des politiques publiques. Les rapporteurs spéciaux mais aussi nos autres collègues, membres de cette commission ou d'autres, ont pu examiner non seulement son rapport sur l'exécution du budget mais aussi les soixante-six notes d'analyse de l'exécution budgétaire, les NEB. Au total, cela représente plusieurs milliers de pages. Il était donc vraiment nécessaire que nous prenions le temps d'examiner en commission ces informations, qui nous permettront *in fine* d'améliorer l'efficacité des politiques publiques.

La loi de règlement comprend sept articles sur lesquels nous allons voter les uns après les autres : un article liminaire, d'abord, qui porte sur le déficit public, c'est-à-dire le solde en comptabilité nationale de l'ensemble des administrations publiques, à savoir l'État mais aussi les administrations de sécurité sociale et les administrations locales ; six autres articles qui portent sur le seul budget de l'État en comptabilité budgétaire, budget de l'État 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 2,6 % du PIB en 2017. La baisse du déficit se poursuit depuis le point haut atteint en 2009. Après avoir ralenti de 2013 à 2016, le rythme de la baisse accélère nettement en 2017 : nous avons fait plus en un an qu'au cours des quatre années précédentes.

Le déficit structurel est actuellement évalué à 2,2 % du PIB sur la base des hypothèses d'écart de production et de croissance potentielle que nous avons longuement discutées à l'occasion de l'adoption de la loi de programmation des finances publiques. J'émettrai donc un avis défavorable sur tous les amendements par lesquels un autre mode de calcul du déficit structurel est proposé. Pour mémoire, si nous avions conservé les hypothèses qui avaient cours sous l'ancienne législature, jugées peu réalistes par le Haut Conseil des finances publiques, le déficit structurel se limiterait à 1 % du PIB.

L'État, c'est un fait, porte la quasi-totalité du déficit public puisque les administrations publiques locales et les administrations de sécurité sociale sont en excédent. Son déficit budgétaire est de 67,7 milliards d'euros. Il provient du budget général à hauteur de 73,3 milliards d'euros, les budgets annexes et les comptes spéciaux étant, quant à eux, en excédent, principalement grâce à la création du nouveau compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur*, qui a permis à l'État de bénéficier en recettes de la trésorerie qu'il détenait à la Coface, soit un montant de 4,1 milliards d'euros.

L'examen d'un projet de loi de règlement est l'occasion de répondre à deux questions. Premièrement, d'exécution à exécution, la situation s'améliore-t-elle ? Deuxièmement, les objectifs fixés par le législateur en loi de finances initiale, voire en lois de finances rectificatives, ont-ils été atteints ? En l'occurrence, la réponse aux deux questions est : oui. Le déficit budgétaire est en baisse et il est moindre que ne le prévoyaient la loi de finances initiale et les deux lois de finances rectificatives.

Certes, la Cour des comptes a estimé que le déficit budgétaire de l'État « *ne se réduit pas significativement* » en 2017, puisque la baisse se limite à 1,4 milliard d'euros, mais cela est conforme aux prévisions. Le déficit budgétaire prévu en loi de finances initiale pour 2017 était de 69,3 milliards d'euros. Le déficit est moins élevé de 1,6 milliard d'euros. J'ajoute que le déficit de l'État s'est réduit de 20 milliards d'euros depuis 2012, alors que celui-ci prend en charge

l'intégralité du pacte de responsabilité et de solidarité adopté au cours de la précédente législature.

En 2017, les recettes nettes du budget général se sont élevées à 309,5 milliards d'euros, dont 295,6 milliards d'euros de recettes fiscales nettes. Elles sont supérieures de 9,2 milliards d'euros à ce qui avait été prévu en loi de finances initiale. Les dépenses nettes du budget général ont été de 382,8 milliards d'euros, soit 322,6 milliards d'euros auxquels s'ajoutent les prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, pour 16,4 milliards d'euros, et des collectivités territoriales, pour 43,8 milliards d'euros.

Les recettes sont supérieures aux prévisions surtout en raison de la TVA et de l'impôt sur les sociétés. Elles ont été tirées par une croissance économique plus forte que prévu. Il est à noter que les deux contributions exceptionnelles créées à la suite de l'annulation par le Conseil constitutionnel de la taxe de 3 % sur les revenus distribués ont permis un rendement supplémentaire d'impôt sur les sociétés de 4,9 milliards d'euros.

C'est l'importance de l'évolution spontanée qui explique l'accroissement des recettes fiscales d'une année sur l'autre. Cela a plus que compensé le fait que la base 2016 s'est révélée légèrement plus faible que ce qui avait été anticipé ainsi que le coût des mesures fiscales, qui intègre la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, d'un montant de 2,3 milliards d'euros, et la réduction d'impôt sur le revenu, d'un montant de 1 milliard d'euros.

Quant aux dépenses, auxquelles sont intégrés les prélèvements sur recettes, elles sont en légère augmentation par rapport à la loi de finances initiale pour 2017. Cela résulte principalement d'économies de constatation, dont 2,9 milliards d'euros sur les prélèvements sur recettes et 0,4 milliard d'euros sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*.

En incluant les annulations de crédits proposées par le présent projet de loi de règlement, les dépenses ressortent à 382,8 milliards d'euros.

Ces économies de constatation permettent un quasi-respect des règles de dépenses applicables à l'État. Ainsi, sur le périmètre en valeur, les dépenses sont supérieures de 0,4 milliard d'euros, tandis que, sur le périmètre en volume, l'exécution 2017 ressort à 390,9 milliards d'euros, en ligne avec la prévision de la loi de finances initiale.

Par rapport à 2016, les dépenses du budget général les plus dynamiques sont les dépenses de personnel et les dépenses d'intervention ; elles progressent chacune de 4,4 milliards d'euros. En revanche, les dépenses d'investissement sont stables entre 2016 et 2017 et en fort recul par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Au total, les dépenses nettes du budget général de l'État sont dynamiques, elles progressent de 10 milliards d'euros par rapport à 2016. Cela contribue à

l'augmentation de l'endettement de l'État, qui progresse même plus rapidement en 2017 que lors des deux exercices précédents. Cela résulte aussi d'un niveau plus faible de primes à l'émission – 10,5 milliards d'euros en 2017 –, qui réduit la capacité de rachat de titres de court terme et donc le stock de ces titres de dette.

Cette dynamique haussière se retrouve également en matière d'effectifs. L'État a de nouveau créé des postes en 2017, conformément aux engagements pris par le précédent gouvernement. Ainsi, 11 688 postes ont été créés, dont environ 80 % dans l'éducation nationale – 9 665 postes exactement –, même si tous les postes dont la création avait été annoncée au début du précédent quinquennat n'ont pas été pourvus. Les autres ministères bénéficiaires nets sont la justice, l'intérieur et la défense.

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 elle s'améliore – je vous rappelle qu'à sa création en 2006 elle faisait l'objet de treize réserves. 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 1 260 milliards d'euros.

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 qui n'est, après tout, qu'une « loi des comptes ». On peut changer l'avenir, difficilement le passé.

La commission en vient à l'examen des articles.

Article liminaire
**Solde structurel et solde effectif de l'ensemble
des administrations publiques de l'année 2017**

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 ⁽¹⁾. 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 2017, les soldes prévus par la loi de finances pour 2017 (LFI 2017) ⁽²⁾ et la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP 2018-2022) ⁽³⁾, ainsi que l'écart aux soldes prévus.

Les écarts par rapport à la LFI 2017 et à la LPFP 2018-2022 sont présentés selon les hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production qui ont été retenues pour chacun de ces textes.

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 2017	LFI 2017		LPFP 2018-2022	
		(1)		(2)	
		Prévision	écart	Prévision	écart
Solde structurel	- 2,2	- 1,0	- 1,1	- 2,2	0,0
Solde conjoncturel	- 0,3	- 1,6	1,3	- 0,6	0,3
Mesures ponctuelles et temporaires	- 0,1	- 0,1	0,0	- 0,1	0,0
Solde effectif	- 2,6	- 2,7	0,1	- 2,9	0,3

(1) Hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production de la LFI 2017.

(2) Hypothèse de croissance potentielle et d'écart de production de la LPFP 2018-2022.

Source : *présent projet de loi de règlement.*

Dans son avis n° HCFP-2018-2 du 18 mai 2018 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2017, le Haut Conseil des finances publiques a indiqué que le calcul du déficit structurel était conforme à la LPFP 2018-2022.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche n° 1).

*
* *

(1) *Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.*

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

(3) *Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.*

La commission se saisit de l'amendement CF3 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le 6 octobre dernier, le Conseil constitutionnel annulait la fameuse taxe de 3 % sur les dividendes. Entre remboursement des sommes perçues et pénalités, le coût de cette annulation s'élève à une dizaine de milliards d'euros. À la suite du vote d'une recette exceptionnelle de 5 milliards d'euros, nous avons imputé sur le budget 2017 5 milliards d'euros en recettes et 5 milliards d'euros en dépenses. Les 5 milliards d'euros résiduels de remboursement sont imputés sur le budget 2018 – il s'agissait d'éviter que les déficits ne soient supérieurs à 3 % du PIB. Cependant, grâce aux recettes supplémentaires, nos déficits auraient été inférieurs à 3 % du PIB même si nous avions imputé la totalité des remboursements sur le budget 2017, ce qui m'aurait paru logique, puisque les remboursements sont bien liés à l'exercice 2017, et la contrainte pesant sur le budget 2018 en aurait été allégée d'autant.

Par cet amendement, je vous propose donc d'intégrer la totalité du coût de l'annulation de la taxe sur les dividendes à l'exercice 2017 – cela rendra service au Gouvernement en 2018.

M. le Rapporteur général. Je suis défavorable pour une seule et unique raison.

Le déficit public est arrêté par l'INSEE selon les règles de la comptabilité nationale. En application de celles-ci, il a estimé que les remboursements devaient être rattachés à l'exercice auquel ils ont effectivement été versés. La méthode de comptabilisation retenue est analogue à celle appliquée aux précédents contentieux fiscaux de série. De surcroît, Eurostat n'a pas contredit l'INSEE. Je propose donc que l'on en reste aux chiffres de l'INSEE.

M. Charles de Courson. J'ai cru comprendre, dans la déclaration du directeur général de l'INSEE, qu'il y avait des discussions avec Eurostat, dont on ne sait pas encore quelle sera la position définitive.

M. le Rapporteur général. C'est la question du traitement de la recapitalisation de l'ex-Areva qui n'est pas tranchée.

M. Éric Coquerel. Pour leur part, les députés du groupe La France insoumise s'abstiendront, car il s'agit d'une décision assez technique. Je rappelle simplement que nous étions opposés à ce remboursement, qui permet d'exonérer des gens qui n'ont pas besoin de l'être. Nous avons proposé, surtout, de doubler la contribution exceptionnelle des entreprises, au lieu de faire payer par tous les Français un remboursement qui ne favorisera que ces mêmes entreprises.

Mme Cendra Motin. La solution que vous proposez, cher collègue de Courson, est tentante, et il serait facile de s'y rallier, mais je pense que nous devons nous en tenir à ce que l'INSEE nous a proposé et à l'engagement que nous avons pris au départ.

Par ailleurs, cher collègue Coquerel, je ne vois pas en quoi une surtaxe d'impôt sur les sociétés avantage les entreprises qui ont dû s'en acquitter.

M. le président Éric Woerth. Je ne crois pas que M. Coquerel ait parlé d'avantage, mais peut-être sommes-nous suffisamment éclairés sur cet amendement qui a le mérite de la clarté et de la simplicité.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article liminaire sans modification.

*
* *

Article 1^{er}

Résultats du budget de l'année 2017

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la LOLF ⁽¹⁾, le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2017, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2017, hors opérations avec le FMI, à – 67,7 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 2017.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 1).

*
* *

La commission adopte l'article 1^{er} sans modification.

*
* *

Article 2

Tableau de financement de l'année 2017

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^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2017. Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 183,1 milliards d'euros.

RESSOURCES ET CHARGES DE TRÉSORERIE DE L'ANNÉE 2017

(en milliards d'euros)

Besoin et ressources de financement de l'État	Exécution 2017
Besoin de financement	183,1
Amortissement de la dette à moyen et long termes	115,2
<i>dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	<i>112,8</i>
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	<i>2,4</i>
Amortissement des autres dettes	–
Déficit à financer	67,7
Autres besoins de trésorerie	0,2
Ressources de financement	183,1
Émissions de dette à moyen et long termes, nettes des rachats	185,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	–
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	– 7,5
Variation des dépôts des correspondants	4,7
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	– 9,2
Autres ressources de trésorerie	10,0

Source : article 2 du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

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.

*

* *

La commission adopte l'article 2 sans modification.

*

* *

Article 3

Résultat de l'exercice 2017

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 2017, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de – 61 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 – 1 260 milliards d'euros au 31 décembre 2017.

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 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 8).

*

* *

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 204 millions d'euros en AE et en CP, exclusivement au titre de la mission *Remboursements et dégrèvements* sur le programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

Il annule des crédits non consommés et non reportés à hauteur de 5,1 milliards d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP, dont 913 millions d'euros au titre du programme *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

Ainsi, le présent article prévoit un niveau d'annulations nettes de 4,9 milliards d'euros en AE et 1,4 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.

*

* *

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 application du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent article procède à l'annulation d'AE non engagées et non reportées au titre de l'exercice 2017 sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* à hauteur de 8,6 millions d'euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative* à hauteur de 32,7 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 6,5 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative* à hauteur de 24,5 millions d’euros.

*

* *

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 2017, par mission et programme.

AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT OUVERTES ET CONSOMMÉES DES COMPTES SPECIAUX

(en milliards d’euros)

Année	Autorisations d’engagement ouvertes en loi de finances initiale	Autorisations d’engagement consommées en loi de règlement	Différence entre autorisations d’engagement ouvertes et autorisations d’engagement consommées
2013	189,52	182,21	– 7,31
2014	195,08	180,61	– 14,46
2015	183,30	173,22	– 10,08
2016	196,52	187,85	– 8,67
2017	204,29	200,38	– 3,90

Source : lois de finances et lois de règlement successives.

Le **II** arrête dans un tableau les résultats des comptes spéciaux, au 31 décembre 2017, par mission et programme.

CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS DES COMPTES SPECIAUX

(en milliards d'euros)

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	Crédits de paiement consommés en loi de règlement	Différence entre crédits de paiement ouverts et crédits de paiement consommés
2013	189,45	181,82	- 6,62
2014	195,15	185,99	- 9,15
2015	183,16	173,11	- 10,04
2016	196,18	187,12	- 9,06
2017	203,03	198,11	- 4,91

Source : lois de finances et lois de règlement successives.

Le **III** arrête, dans un tableau, à la date du 31 décembre 2017, les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2018.

Le **IV** reporte les soldes arrêtés au **III** à la gestion 2018 à l'exception :

– d'un solde débiteur global de 45 599 047,23 euros sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (11 988 804,10 euros) et sur le compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfiques de changes* (33 610 243,13 euros) ;

– et d'un solde créditeur global de 596 668 852,17 euros concernant le compte d'affectation spéciale *Aide à l'acquisition de véhicules propres* (305 669 426,59 euros), le compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* (199 690 502,89 euros) et le comptes d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques* (91 308 933,69 euros).

SOLDES REPORTÉS DES COMPTES SPECIAUX

(en millions d'euros)

Année	Solde reporté de l'année, en débit	Solde reporté de l'année, en crédit	Solde reporté cumulé, en débit	Solde reporté cumulé, en crédit
2013	155,43	872,96	37 104,52	12 653,29
2014	134,18	416,14	37,148,70	13 069,44
2015	1 793,70	1 533,15	38 942,40	14 602,60
2016	6 393,77	333,28	45 336,18	14 935,89
2017	444,52	4 699,34	45 780,71	19 635,23

Source : lois de finance et lois de règlement successives.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 5).

*
* *

La commission adopte l'article 6 sans modification.

*
* *

Après l'article 6

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CF2 de M. Charles de Courson et l'amendement CF5 de M. Michel Castellani.

M. Charles de Courson. Cet amendement vise à ce que l'avis du Conseil d'État relatif aux décrets d'avance soit communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances.

Au cours de la précédente législature, pour la première fois, un projet de décret d'avance a été contesté par notre commission des finances, à la suite de quoi le gouvernement de l'époque l'a modifié, mais nous ne disposions pas de l'avis que rend obligatoirement le Conseil d'État en vertu de l'article 13 de la LOLF. Il s'agit de veiller à la bonne information du Parlement.

M. Michel Castellani. Mon amendement étant presque identique, je ne renchéris pas, mais nous avons évidemment le souci d'améliorer l'efficacité du contrôle des finances de l'État par les parlementaires.

M. le Rapporteur général. Du point de vue de l'information du Parlement, je déplore tout autant que vous, chers collègues, que cet avis ne nous soit pas communiqué, mais, d'un point de vue juridique, le législateur « ordinaire » contreviendrait au principe de séparation des pouvoirs s'il imposait que lui soient transmis certains avis du Conseil d'État, qui sont réservés, de par la Constitution, au Gouvernement.

Je suis donc contraint d'émettre un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Je conteste l'argumentaire de M. le Rapporteur général. C'est la loi organique qui a prévu – c'est un cas unique – que les décrets d'avance soient soumis à l'avis préalable des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il ne me paraît pas possible d'invoquer la séparation des pouvoirs pour repousser cet amendement car c'est la loi organique qui a donné ce pouvoir à nos commissions. Au contraire, en l'adoptant, nous inciterions vraiment le Gouvernement à communiquer au Parlement cet avis. Il faut arrêter de se cacher derrière son petit doigt !

M. Éric Coquerel. Je suis absolument favorable à ces amendements, qui tendent à améliorer l'information du Parlement. Cela me semble d'une telle évidence que je ne comprendrais pas qu'une telle disposition ne soit pas adoptée.

M. le Rapporteur général. Je maintiens mon avis juridique. La loi organique ne prévoit que la transmission de simples projets de décret et notre avis

n'est pas contraignant pour le Gouvernement. Nulle atteinte à la séparation des pouvoirs en l'espèce. J'observe simplement que notre collègue de Courson a de la suite dans les idées, puisqu'il a déjà proposé cet amendement dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement de l'exercice 2015.

Mme Véronique Louwagie. Je soutiendrai cet amendement parce qu'il me paraît important qu'un avis de cette nature soit communiqué aux assemblées.

M. le président Éric Woerth. C'est d'autant plus important que l'avis est généralement communiqué à la presse. Je remercie les journalistes qui assistent à notre réunion de nous tenir informés. En général, ils nous appellent pour nous demander si nous avons l'avis du Conseil d'État et nous répondons évidemment que ce n'est pas le cas. Ce n'est qu'ensuite que nous le lisons...

M. Jean-Louis Boulanges. Comment considérer, monsieur le Rapporteur général, qu'une telle mesure visant à l'information du Parlement dans le cadre de ses travaux législatifs relève du pouvoir réglementaire ? Le Parlement doit être informé, conformément à la loi organique. Cela fait vraiment partie du champ de la loi.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'argument de M. le Rapporteur général ne tient pas parce que, si nous extrapolions, nous ne devrions même pas recevoir les documents de la Cour des comptes !

Mme Christine Pires Beaune. Les députés du groupe Nouvelle Gauche voteront également cet amendement qui va dans le bon sens à l'heure où nous voulons, avec le printemps de l'évaluation, donner plus de moyens au Parlement.

M. le Rapporteur général. C'est en vertu de l'article 47-2 de la Constitution que la Cour des comptes nous assiste, chers collègues. La mesure de transmission de l'avis du Conseil d'État, qui n'est pas la Cour des comptes, ne relève pas du pouvoir réglementaire mais de la Constitution. Si vous souhaitez modifier quelque chose, je vous invite donc à le faire dans le cadre de la révision constitutionnelle. Vous modifieriez alors les conditions dans lesquelles l'avis du Conseil d'État peut être porté à notre connaissance – d'ailleurs, il est postérieur aux avis rendus par les commissions des finances.

La commission rejette successivement les amendements CF2 et CF5.

Puis elle se saisit de l'amendement CF4 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement est d'une portée plus générale que l'amendement CF2. Il vise en effet à ce que l'avis du Conseil d'État relatif aux projets de lois de finances nous soit communiqué. Il s'agit toujours d'améliorer notre procédure parlementaire.

M. le Rapporteur général. Je suis défavorable à cet amendement comme aux amendements CF2 et CF5, pour les mêmes raisons.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CF1 de M. Charles de Courson et CF6 de M. Michel Castellani.

M. Charles de Courson. En vertu des textes en vigueur, le Haut Conseil des finances publiques nous donne son avis sur les perspectives économiques et leurs conséquences sur les recettes mais pas sur les dépenses. Il ne se prononce pas non plus sur la question de savoir si les crédits ouverts atteignent le niveau nécessaire à la réalisation des missions de service public concernées.

Il serait intéressant que la commission des finances dispose d'une évaluation tout à fait indépendante. Elle ferait probablement ressortir, comme d'habitude, l'ordre de grandeur de la sous-évaluation des opérations extérieures (OPEX), voire de certaines dépenses sociales.

Il s'agit de parvenir à plus de sincérité. Cela ne pose pas de problème, d'ailleurs, au gouvernement actuel, qui s'est engagé à ce que le niveau des crédits ouverts corresponde aux besoins tels qu'ils peuvent raisonnablement être estimés.

M. Michel Castellani. L'amendement CF6 procède de la même logique que celui que M. de Courson vient de défendre. Le Haut Conseil des finances publiques remplit une mission de contrôle *a posteriori*. Je propose un double contrôle, l'objectif étant de parvenir à une meilleure prévision et un meilleur suivi de l'exécution des budgets.

M. le Rapporteur général. Je suis défavorable à ces amendements, pour plusieurs raisons.

Premièrement, les missions du Haut Conseil des finances publiques sont définies par la loi organique du 17 décembre 2012. Elle dispose précisément que le Haut Conseil rend un avis sur les prévisions macroéconomiques et sur la cohérence d'évolution du solde structurel au regard des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production.

Deuxièmement, juger de l'adéquation des moyens aux missions relève soit d'une appréciation politique, à laquelle chacun des membres de notre commission peut se livrer, soit d'une mission d'évaluation ou de contrôle.

Mme Amélie de Montchalin. Le débat a déjà eu lieu plusieurs fois ici et, effectivement, comme le rappelait le Rapporteur général, la question relève plutôt du législateur organique.

Surtout, avec le « printemps de l'évaluation » et en permettant aux rapporteurs spéciaux d'avoir des relations plus étroites avec la Cour des comptes, en leur donnant plus d'expertise et plus de moyens d'évaluation, nous essayons bien de faire en sorte qu'ils soient plus à même de juger, avec l'appui de la Cour

des comptes et des différentes administrations, de la sincérité des budgets qui leur seront proposés lors de l'examen de la prochaine loi de finances initiale.

Nous essayons d'approfondir nos relations avec la Cour des comptes pour pouvoir, en tant que rapporteurs spéciaux, de manière experte et précise, atteindre le même objectif. D'ailleurs, la Cour des comptes est bien membre du Haut Conseil. Il me semble beaucoup plus utile d'y recourir individuellement, pour nos rapports spéciaux, plutôt que de manière collective : elle nous donnerait un chiffre d'ensemble dont il serait ensuite difficile de tirer quelque chose politiquement.

M. le président Éric Woerth. L'exercice inauguré cette année a un potentiel. Avec ces dix-huit commissions qui se sont réunies, nous pouvons aller au-delà de la loi de règlement qu'il s'agissait de préparer. Elles peuvent permettre d'envisager une politique dans sa globalité, sur plusieurs années. Nous allons en tirer profit au cours des prochaines années. Nous aurons alors l'occasion de donner notre opinion, en liaison avec la Cour des comptes, sur le niveau d'une budgétisation – son niveau effectif et le niveau qui devrait être le sien pour mener une politique efficiente.

M. Jean-Louis Boulanges. Je suis d'accord avec le Rapporteur général et Mme de Montchalin, mais pas avec M. de Courson. La loi organique fixe très clairement les missions du Haut Conseil. D'autre part, il serait singulier que nous organisions une sorte de concurrence entre le Haut Conseil des finances publiques et la Cour des comptes, dont les missions sont très différentes. La curiosité est simplement que le Haut Conseil est chargé d'évaluer la vraisemblance des hypothèses de croissance, tout en se gardant bien de dire que ses membres font eux-mêmes des travaux d'évaluation. Ils en sont donc un peu réduits à produire le consensus.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je rejoins les précédents orateurs. Le Haut Conseil des finances publiques n'a pas du tout vocation à juger de l'opportunité des lignes de dépenses budgétaires de chaque ministère, ce n'est pas son rôle, mais la Cour des comptes peut le faire. Par ailleurs, le Haut Conseil des finances publiques ne dépend pas de la Cour des comptes, il est placé auprès d'elle. Les deux sont indépendants. Votre erreur d'interprétation, chère collègue de Montchalin, tient sans doute au fait que le Haut Conseil est présidé par le Premier président de la Cour des comptes, mais les deux organismes travaillent indépendamment l'un de l'autre, ils n'ont pas du tout la même fonction ni la même vocation.

Autant le précédent amendement avait du sens, autant celui-ci ne nous paraît pas pertinent et ne recueillera pas les suffrages du groupe Les Républicains.

M. Daniel Labaronne. Il me semble que le rapport rendu par le Haut Conseil à l'automne 2017 avait tout de même été un peu au-delà du cadre défini par la loi organique. Il avait – très légèrement – abordé la question des dépenses publiques. Il faudrait vérifier.

M. le président Éric Woerth. Peut-être évoquez-vous ses considérations sur le solde structurel ?

M. Charles de Courson. Distinguons les deux arguments. Je souscris à l'argument juridique, et mon amendement, que je redéposerai lorsque nous examinerons le projet de loi organique qui nous sera bientôt soumis, visait à obtenir la position de la commission sur le fond.

Il s'agit non pas de juger de l'opportunité de la dépense mais simplement de savoir si les dotations inscrites en loi de finances initiale sont suffisantes. Prenez les OPEX ! Depuis vingt-cinq ans que je suis député, la dotation est toujours inférieure au montant nécessaire, parfois de moitié, parfois même des deux tiers. C'est inacceptable ! Il en va de même pour certaines dépenses sociales et toute une série de dispositifs, délibérément sous-dotés pour « boucler » la loi de finances. On sous-dote, et puis on verra plus tard, on fera des économies ! Ce n'est pas du travail. Voyez le détournement de la réserve, dont nous avons discuté avec la Cour des comptes.

Il s'agirait donc de prévoir, lors de la réforme de la procédure budgétaire, un contrôle au moment de la discussion de la loi de finances pour informer le Parlement d'une sous-évaluation des crédits nécessaires – ou, éventuellement, de leur sur-évaluation.

Je retire cet amendement, mais j'aimerais connaître la position du Rapporteur général sur le fond.

M. le Rapporteur général. J'exprimerai ma position si ce point est abordé lors de l'examen de la réforme de la procédure budgétaire.

Les amendements CF1 et CF6 sont retirés.

La commission se saisit de l'amendement CF8 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Je suggère de créer une commission mixte de sénateurs et de députés qui aurait pour mission d'évaluer précisément le dispositif du CICE. Nous savons très bien que cette première dépense fiscale de l'État est l'objet d'un débat, et le rapport de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), qui estime à 125 000 le nombre d'emplois sauvés par ce dispositif d'un coût évalué à 20 ou 21 milliards d'euros, a retenu notre attention. Il y a quand même un problème quelque part !

Nous suggérons donc qu'une commission examine l'impact réel du CICE.

M. le Rapporteur général. Vous proposez de créer une commission mixte de sénateurs et de députés pour évaluer le CICE mais la réalisation de tels travaux de contrôle entre déjà dans leurs prérogatives. Il y a des missions d'information et une mission d'évaluation et de contrôle.

D'autre part, un rapport est publié chaque année par le comité de suivi du CICE.

Votre amendement me paraît donc superfétatoire, cher collègue.

M. Éric Coquerel. Je suis toujours assez favorable aux propositions visant à évaluer le CICE, même si un certain nombre de rapports ont déjà été rendus, tous défavorables au dispositif ! La conclusion du plus favorable d'entre eux est que 100 000 emplois ont été créés. Nous sommes très loin du million d'emplois du MEDEF !

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF9 de M. Michel Castellani.

M. Michel Castellani. Un certain nombre de réformes affectent directement les ressources des communes et intercommunalités. Les auteurs de cet amendement demandent un rapport qui permette d'évaluer précisément l'impact des transferts de compétences sur les finances locales.

M. le Rapporteur général. Je comprends l'inquiétude des collectivités face aux modifications en cours de la fiscalité locale. Cependant, le code général des collectivités territoriales encadre déjà strictement la compensation financière des transferts de compétences, et la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales (CFL) établit, à l'intention du Parlement et à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances, un bilan sur l'évolution des charges transférées aux collectivités. Nous disposons donc déjà d'éléments. D'autre part, une annexe au projet de loi de finances est consacrée aux transferts financiers de l'État aux collectivités. Je reconnais que la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne retrace pas tout, mais un « jaune » budgétaire nous livre bien plus d'informations. Il détaille notamment les transferts de compétences et toutes les compensations liées à la réforme de la fiscalité locale.

Très honnêtement, je pense, cher collègue, que votre amendement est satisfait.

M. Michel Castellani. Il serait quand même intéressant, monsieur le Rapporteur général, que nous puissions analyser l'impact réel des aménagements fiscaux sur les collectivités.

M. Éric Coquerel. Je soutiens cet amendement. En matière de dotations aux collectivités, nous manquons d'éléments concrets et précis qui nous permettent de débattre en partant d'éléments objectifs.

M. le président Éric Woerth. Pour ma part, je crois qu'il y a presque trop d'informations sur ces sujets et elles ne sont pas consolidées comme il le faudrait. Nous avons du mal à trouver les informations essentielles, celles qui nous

éclaircit sur les questions qui nous intéressent, si bien que le débat est beaucoup moins riche qu'il ne pourrait l'être.

Mme Cendra Motin. J'encourage M. Castellani à saisir de ce sujet la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation de notre assemblée. Elle étudie déjà un certain nombre de questions fiscales ou financières et pourrait tout à fait être intéressée par un travail avec vous, cher collègue.

M. Charles de Courson. L'amendement de M. Castellani est intéressant en ce qu'il vise à « objectiver » le débat sur les transferts et les taux de compensation au fil du temps, parfois un peu surréaliste. Voyez ce qu'il en est du revenu de solidarité active (RSA) : on est tombé à 55 % ou 57 %, et cela varie aussi en fonction des départements.

Nous pourrions cependant reprendre ce débat dans le cadre de la réforme constitutionnelle.

M. le Rapporteur général. Absolument !

La commission rejette l'amendement.

*

* *

Puis elle adopte l'ensemble du projet de loi de règlement sans modification.

*

* *

**ANNEXE 1 :
CALENDRIER DES COMMISSIONS D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES (CEPP)**

<p>Missions : Culture ; Médias, livre et industries culturelles Compte spécial : <i>Avances à l'audiovisuel public</i></p> <p>Mme Françoise NYSSSEN, ministre de la culture</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. Pierre PERSON (<i>Culture : Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture</i>) M. Gilles CARREZ (<i>Culture : Patrimoines</i>) Mme Marie-Ange MAGNE (<i>Médias, livre et industries culturelles ; Avances à l'audiovisuel public</i>)</p>	<p style="text-align: right;">Mercredi 30 mai 2018 à 17 heures</p>
<p>Missions : Gestion des finances publiques et des ressources humaines ; Action et transformation publiques ; Crédits non répartis ; Régimes sociaux et de retraite ; Remboursements et dégrèvements Comptes spéciaux : <i>Gestion du patrimoine immobilier de l'État ; Pensions</i></p> <p>M. Gérald DARMANIN, ministre de l'action et des comptes publics</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. Laurent SAINT-MARTIN (<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges ; Conduite et pilotage des politiques économiques et financières ; Action et transformation publiques</i>) Mme Cendra MOTIN (<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Fonction publique ; Crédits non répartis</i>) M. Jean-Paul MATTEI (<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines : Gestion du patrimoine immobilier de l'État</i>) M. Olivier DAMAISIN (<i>Régimes sociaux et de retraite ; Pensions</i>) Mme Christine PIRES BEAUNE (<i>Remboursements et dégrèvements</i>)</p>	<p style="text-align: right;">Mercredi 30 mai 2018 à 21 h 30</p>
<p>Missions : Action extérieure de l'État ; Aide publique au développement ; Tourisme Compte spécial : <i>Prêts à des États étrangers</i></p> <p>Jean-Baptiste LEMOYNE, secrétaire d'État auprès du ministre de l'Europe et des affaires étrangères</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. Vincent LEDOUX (<i>Action extérieure de l'État</i>) M. Marc LE FUR (<i>Aide publique au développement ; Prêts à des États étrangers</i>) M. Xavier PALUSZKIEWICZ (<i>Affaires européennes</i>) Mme Émilie BONNIVARD (<i>Action extérieure de l'État : Tourisme</i>)</p>	<p style="text-align: right;">Jeudi 31 mai 2018 à 8 h 30</p>

<p>Missions : Santé ; Solidarité, insertion et égalité des chances</p> <p>Mme Agnès BUZYN, ministre des solidarités et de la santé</p> <p>Rapporteuses spéciales :</p> <p>Mme Véronique LOUWAGIE (<i>Santé</i>)</p> <p>Mme Stella DUPONT (<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>)</p>	<p>Jeudi 31 mai 2018 à 13 h 45</p>
<p>Missions : Conseil et contrôle de l'État ; Pouvoirs publics ; Direction de l'action du Gouvernement</p> <p>Budget annexe : <i>Publications officielles et information administrative</i></p> <p>M. Christophe CASTANER, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé des relations avec le Parlement</p> <p>Rapporteurs spéciaux :</p> <p>M. Daniel LABARONNE (<i>Conseil et contrôle de l'État</i>)</p> <p>M. Philippe VIGIER (<i>Pouvoirs publics</i>)</p> <p>Mme Marie-Christine DALLOZ (<i>Direction de l'action du Gouvernement ; Publications officielles et information administrative, Investissements d'avenir</i>)</p>	<p>Jeudi 31 mai 2018 à 15 h 30</p>
<p>Mission : Justice</p> <p>Mme Nicole BELLOUBET, garde des sceaux, ministre de la justice.</p> <p>Rapporteur spécial :</p> <p>M. Patrick HETZEL (<i>Justice</i>)</p>	<p>Jeudi 31 mai 2018 à 18 heures</p>
<p>Missions : Défense ; Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</p> <p>Mme Florence PARLY, ministre des armées</p> <p>Rapporteurs spéciaux :</p> <p>M. François CORNUT-GENTILLE (<i>Défense : Préparation de l'avenir</i>)</p> <p>M. Olivier GAILLARD (<i>Défense : Budget opérationnel de la défense</i>)</p> <p>M. Fabien ROUSSEL (<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</i>)</p>	<p>Lundi 4 juin 2018 à 16 heures</p>
<p>Mission : Écologie, développement et mobilité durables (transports et affaires maritimes)</p> <p>Budget annexe : <i>Contrôle et exploitation aériens</i></p> <p>Comptes spéciaux : <i>Aides à l'acquisition de véhicules propres ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i></p> <p>Mme Élisabeth BORNE, ministre chargée des transports</p> <p>Rapporteurs spéciaux :</p> <p>Mme Anne-Laure CATTELOT et M. Benoît SIMIAN (<i>Écologie, développement et mobilité durables : Infrastructures et services de transports ; Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ; Aides à l'acquisition de véhicules propres ; Contrôle et exploitation aériens</i>)</p> <p>M. Saïd AHAMADA (<i>Écologie, développement et mobilité durables : Affaires maritimes</i>)</p>	<p>Lundi 4 juin 2018 à 18 heures</p>

<p>Mission : Recherche et enseignement supérieur</p> <p>Mme Frédérique VIDAL, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation</p> <p>Rapporteurs spéciaux : Mme Amélie DE MONTCHALIN (<i>Recherche et enseignement supérieur : Recherche</i>) M. Fabrice LE VIGOUREUX (<i>Recherche et enseignement supérieur : Enseignement supérieur et vie étudiante</i>)</p>	<p>Lundi 4 juin 2018 à 21 h 30</p>
<p>Missions : Administration générale et territoriale de l'État ; Immigration, asile et intégration ; Sécurités</p> <p>Compte spécial : <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i></p> <p>M. Gérard COLLOMB, ministre d'État, ministre de l'intérieur</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. Jacques SAVATIER (<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>) M. Stanislas GUERINI et M. Jean-Noël BARROT (<i>Immigration, asile et intégration</i>) M. Romain GRAU et Mme Nadia HAI (<i>Sécurités ; Police, gendarmerie, sécurité routière, Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>) M. Patrick MIGNOLA (<i>Sécurités ; Sécurité civile</i>)</p>	<p>Mardi 5 juin 2018 à 21 heures</p>
<p>Mission : Outre-mer</p> <p>Mme Annick GIRARDIN, ministre des outre-mer</p> <p>Rapporteur spécial : M. Olivier SERVA (<i>Outre-mer</i>)</p>	<p>Mercredi 6 juin 2018 à 16 h 30</p>
<p>Missions : Enseignement scolaire ; Sport, jeunesse et vie associative</p> <p>M. Jean-Michel BLANQUER, ministre de l'éducation nationale Mme Laura FLESSEL, ministre des sports</p> <p>Rapporteuses spéciales : Mme Catherine OSSON et Mme Aina KURIC (<i>Enseignement scolaire</i>) Mme Perrine GOULET et Mme Sarah EL HAÏRY (<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>)</p>	<p>Mercredi 6 juin 2018 à 18 heures</p>
<p>Mission : Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</p> <p>Compte spécial : <i>Développement agricole et rural</i></p> <p>M. Stéphane TRAVERT, ministre de l'agriculture et de l'alimentation</p> <p>Rapporteurs spéciaux : Mme Émilie CARIOU et M. Hervé PELLOIS (<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Politiques de l'agriculture, forêt, pêche et aquaculture ; Développement agricole et rural</i>) M. Michel LAUZZANA (<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : Sécurité alimentaire</i>)</p>	<p>Jeudi 7 juin 2018 à 9 heures</p>

<p>Mission : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie) Comptes spéciaux : <i>Transition énergétique ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i></p> <p>M. Sébastien LECORNU, secrétaire d'État auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. Julien AUBERT (<i>Écologie, développement et mobilité durables : Énergie, climat et après-mines ; Service public de l'énergie ; Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale ; Transition énergétique</i>) M. Éric COQUEREL (<i>Écologie, développement et mobilité durables : Paysage, eau et biodiversité ; Prévention des risques ; Expertise, information géographique et météorologie ; Conduite et pilotage des politiques</i>)</p>	<p>Jeudi 7 juin 2018 à 15 heures</p>
<p>Mission : Travail et emploi Compte spécial : <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i></p> <p>Mme Muriel PÉNICAUD, ministre du travail</p> <p>Rapporteurs spéciaux : Mme Marie-Christine VERDIER-JOUCAS et M. Gilles LE GENDRE (<i>Travail et emploi ; Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>)</p>	<p>Jeudi 7 juin 2018 à 16 h 30</p>
<p>Mission : Relations avec les collectivités territoriales Compte spécial : <i>Avances aux collectivités territoriales</i></p> <p>M. Gérard COLLOMB, ministre d'État, ministre de l'intérieur</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. Jean-René CAZENEUVE et M. Christophe JERRETIE (<i>Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales</i>)</p>	<p>Jeudi 7 juin 2018 à 18 heures</p>
<p>Mission : Cohésion des territoires</p> <p>M. Julien DENORMANDIE, secrétaire d'État auprès du ministre de la cohésion des territoires</p> <p>Rapporteurs spéciaux : M. François JOLIVET (<i>Cohésion des territoires : logement et hébergement d'urgence</i>) M. Mohamed LAQHILA (<i>Cohésion des territoires : politique des territoires</i>)</p>	<p>Mardi 12 juin 2018 à 8 h 30</p>

ANNEXE 2 : LISTE DES PROPOSITIONS DE RÉSOLUTION DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

Propositions inscrites à l'ordre du jour

– Proposition de résolution de M. Saïd Ahamada, relative à la lutte contre la pollution du transport maritime et à la promotion des carburants marins alternatifs.

– Proposition de résolution de M. Julien Aubert, concernant les certificats d'économie d'énergie

– Proposition de résolution de M. Patrick Hetzel, visant à pérenniser les moyens nécessaires à la participation du ministère de la justice à l'effort national de lutte contre le terrorisme

– Proposition de résolution de M. François Jolivet, relative au suivi et au pilotage de la production de logements sociaux

– Proposition de résolution de M. Jean-Paul Mattei, pour un usage plus proportionné et pertinent de la décote applicable aux cessions de biens et actifs immobiliers du domaine privé de l'État

– Proposition de résolution de Mme Amélie de Montchalin, pour le renforcement des outils et des moyens de pilotage de la recherche publique

– Proposition de résolution de M. Laurent Saint-Martin, pour une révision générale des taxes à faible rendement

Autres propositions

– Proposition de résolution de MM. Jean-Noël Barrot et Stanislas Guerini, concernant l'hébergement des demandeurs d'asile en France

– Proposition de résolution de Mme Marie-Christine Dalloz, relative à l'évaluation de la performance des autorités administratives indépendantes

– Proposition de résolution de Mmes Dominique David et Bénédicte Peyrol, concernant les engagements financiers de l'État

– Proposition de résolution de Mme Stella Dupont, relative au parcours de sortie de la prostitution

– Proposition de résolution de Mme Sarah El Haïry, invitant le Gouvernement à veiller à une mise en œuvre optimale du renforcement des moyens et des missions du fonds pour le développement de la vie associative

– Proposition de résolution de M. Nicolas Forissier, relative au soutien aux exportations de produits agricoles et agroalimentaires

– Proposition de résolution de M. Daniel Labaronne, visant à conforter les moyens de la Cour nationale du droit d’asile face à la hausse des flux migratoires

– Proposition de résolution de M. Mohamed Laqhila, relative à une revalorisation de la prime d’aménagement du territoire

– Proposition de résolution de Mme Véronique Louwagie, relative à l’amélioration de l’évaluation de l’aide médicale de l’État

– Proposition de résolution de Mme Marie-Ange Magne, relative à une adaptation du dispositif des aides à la presse à destination de la presse en ligne

– Proposition de résolution de Mme Cendra Motin, relative à la fonction publique

– Proposition de résolution de Mme Christine Pires Beaune, pour une amélioration du suivi et une harmonisation des règles en matière de remises gracieuses

– Proposition de résolution de M. Olivier Serva, relative à l’outre-mer