

N° 645

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

Enregistré à la Présidence du Sénat le 19 juillet 2017

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016,

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,
Rapporteur général,
Sénateur

Tome 1 : *Exposé général et examen des articles*

(1) Cette commission est composée de : Mme Michèle André, *présidente* ; M. Albéric de Montgolfier, *rapporteur général* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Vincent Delahaye, Mmes Fabienne Keller, Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. André Gattolin, Charles Guené, Francis Delattre, Georges Patient, Richard Yung, *vice-présidents* ; MM. Michel Berson, Philippe Dallier, Dominique de Legge, François Marc, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, François Baroin, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Jean-Claude Boulard, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Thierry Carcenac, Jacques Chiron, Serge Dassault, Bernard Delcros, Éric Doligé, Philippe Dominati, Vincent Éblé, Thierry Foucaud, Jacques Genest, Didier Guillaume, Alain Houpert, Jean-François Husson, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Marc Laménie, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Gérard Longuet, Hervé Marseille, Claude Nougein, François Patriat, Daniel Raoul, Claude Raynal, Jean-Claude Requier, Maurice Vincent, Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 5, 97 et T.A. 3

Sénat : 643 (2016-2017)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE	
L'EXERCICE 2016 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER	
I. UNE CROISSANCE PÉNALISÉE PAR LE COMMERCE EXTÉRIEUR	7
A. UN RYTHME DE CROISSANCE DÉCEVANT	7
1. <i>Une croissance de nouveau inférieure à celle de la zone euro</i>	7
2. <i>Une croissance inférieure aux prévisions gouvernementales</i>	8
B. UNE CONTRE-PERFORMANCE LIÉE AU COMMERCE EXTÉRIEUR	9
1. <i>Une contribution négative du commerce extérieur en partie liée à des facteurs exceptionnels</i>	9
2. <i>Un déficit de compétitivité de l'appareil productif français qui pèse sur la croissance</i>	10
II. UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU DÉFICIT EFFECTIF QUI MASQUE UN RELÂCHEMENT DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS	12
A. EN APPLICATION DE SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS, LA FRANCE DOIT RESPECTER UNE TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT COMPORTANT TROIS OBJECTIFS	12
1. <i>La France relève du volet correctif du pacte de stabilité, compte tenu des reports successifs du retour du déficit sous les 3 %</i>	12
2. <i>Dans l'objectif de mettre fin à la situation de déficit excessif, une trajectoire d'ajustement comportant trois objectifs a été fixée par le Conseil de l'Union européenne</i>	13
B. SI LA CIBLE DE DÉFICIT NOMINAL A ÉTÉ RESPECTÉE, L'ABSENCE DE RESPECT DES DEUX OBJECTIFS STRUCTURELS TRADUIT UN RELÂCHEMENT DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES	15
1. <i>Le respect d'un objectif de déficit nominal conciliant</i>	16
2. <i>Un ajustement structurel nettement inférieur à l'objectif</i>	18
3. <i>Une absence de maîtrise des dépenses pilotables, dans un contexte pourtant favorable</i>	22
III. UN RELÂCHEMENT PRINCIPALEMENT IMPUTABLE À L'ÉTAT	25
A. UNE BAISSSE DU DÉFICIT NOMINAL PORTÉE À TITRE PRINCIPAL PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	25
1. <i>Une diminution du déficit portée à 60 % par les administrations publiques locales</i>	25
2. <i>...et à 35 % par les administrations de sécurité sociale</i>	28
B. UN RELÂCHEMENT MARQUÉ DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE AU NIVEAU DE L'ÉTAT, MALGRÉ DE NOUVELLES ÉCONOMIES DE CONSTATATION	30
1. <i>Une dégradation des finances de l'État qui ralentit le redressement du déficit public</i>	30
a) <i>Une amélioration du déficit budgétaire en trompe-l'œil</i>	31
b) <i>Une dégradation du déficit de l'État en comptabilité maastrichtienne</i>	34
c) <i>Une détérioration de la situation financière nette de l'État</i>	36

2. Une progression des dépenses des ministères compensée par des économies de constatation.....	37
a) Des normes respectées grâce à des contournements et des économies « automatiques » sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes	38
b) La nécessaire exclusion du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et des ponctions sur la trésorerie des opérateurs dans le calcul de la norme en valeur	39
3. Des recettes nettes en hausse de 7,1 milliards d'euros par rapport à 2015	41
a) Des recettes fiscales plus élevées qu'en 2015 mais inférieures de 3,8 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale.....	41
b) Des recettes non fiscales en hausse par rapport aux estimations initiales grâce à un montant élevé de recettes exceptionnelles	44
c) Des dépenses fiscales qui continuent de croître et dont l'évaluation est inexistante	45
4. Des reports de charges importants qui font peser un risque sur l'exécution du budget 2017.....	45
IV. UN ENDETTEMENT QUI N'EST TOUJOURS PAS MAÎTRISÉ.....	47
A. UN INFLÉCHISSEMENT APPARENT DE LA TRAJECTOIRE DE LA DETTE LIÉ À UN ENVIRONNEMENT DE TAUX FAVORABLE.....	47
1. Une hausse modérée de l'endettement.....	47
2. Un infléchissement de la trajectoire de la dette en « trompe-l'œil »	48
B. UNE DYNAMIQUE DE LA DETTE TOUJOURS AUSSI PRÉOCCUPANTE	50
1. Une divergence par rapport à l'Allemagne qui pèse sur la charge d'intérêts	50
2. Une absence de maîtrise de l'endettement susceptible de fragiliser la sortie du volet correctif du pacte de stabilité	54
DEUXIÈME PARTIE	
LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE EN 2016	
I. DES SOUS-BUDGÉTISATIONS RÉCURRENTES QUI INDUISENT DES REDÉPLOIEMENTS IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE.....	58
A. UN DÉPASSEMENT MARQUÉ DES MISSIONS « DÉFENSE » ET « TRAVAIL ET EMPLOI » PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE	58
1. Sur la mission « Travail et emploi », une hausse liée aux contrats aidés et au plan de formation annoncé en janvier 2016	59
2. Une nouvelle sous-budgétisation des opérations intérieures et extérieures du budget de la défense.....	59
3. Sur la mission « Solidarité », une sur-exécution liée au sous-dimensionnement de la prime d'activité et de l'allocation pour adulte handicapé (AAH).....	60
4. Un difficile pilotage des dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire ».....	60
5. Un dépassement prévisible des dépenses de la mission « Agriculture » en raison de l'impact des crises sanitaires.....	61
6. Deux dépassements d'ampleur plus réduite mais significatifs au regard de la budgétisation initiale : les dépenses d'allocation pour demandeur d'asile et le service civique.....	61
B. DES SUR-EXÉCUTIONS QUI PROVIENNENT POUR PARTIE DE SOUS-BUDGÉTISATIONS DE GRANDE AMPLÉUR	61
C. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DES BUDGETS DE L'ÉCOLOGIE, DU LOGEMENT ET DE LA RECHERCHE.....	63

II. DES « EXCEPTIONS » QUI N'EN SONT PLUS VRAIMENT : UN USAGE INTENSIF DES OUTILS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE.....	64
A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE	64
B. UN TAUX DE MISE EN RÉSERVE TRÈS ÉLEVÉ QUI LIMITE L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES REDÉPLOIEMENTS	65
C. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES VIREMENTS ET TRANSFERTS EN 2016	68

TROISIÈME PARTIE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

I. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE STABILISÉE EN 2016.....	72
II. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS NE PERMETTANT PAS SUFFISAMMENT D'APPRÉHENDER LES RÉSULTATS ENREGISTRÉS PAR LES MISSIONS ET LES PROGRAMMES NI L'ADÉQUATION DES MOYENS AUX BESOINS	74
A. DES INDICATEURS NE COUVRANT QU'IMPARFAITEMENT LE CHAMP DES PROGRAMMES OU DES MISSIONS DONT ILS SONT CENSÉS MESURER LES RÉSULTATS	74
B. DES PHÉNOMÈNES MESURÉS INDÉPENDANTS DE L'ACTION DES RESPONSABLES DE PROGRAMME.....	75
C. DES INDICATEURS DONT LE CHOIX OU LES PRÉVISIONS APPARAISSENT TROP FAVORABLES.....	76
III. UN TIERS DES SOUS-INDICATEURS DE MISSION NON-EXPLOITABLES, DES RÉSULTATS AU NIVEAU DES MISSIONS CONTRASTÉS	76
IV. LA MESURE TRANSVERSALE DE LA PERFORMANCE, UN EXERCICE ENCORE MINORITAIRE DANS LE CHAMP DU BUDGET GÉNÉRAL.....	82
A. L'EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT	83
B. L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	85
C. L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE	85
D. L'EFFICIENCE DE LA GESTION BUREAUTIQUE	89
E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	90
EXAMEN DES ARTICLES	91
• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2016.....	91
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2016	92
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2016	93

• ARTICLE 3 Résultat de l'exercice 2016 – Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	94
• ARTICLE 4 Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	95
• ARTICLE 5 Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	96
• ARTICLE 6 Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés – Affectation des soldes.....	97
• ARTICLE 7 (nouveau) Document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales	100
TRAVAUX DE LA COMMISSION	103
I. AUDITIONS PRÉPARATOIRES	103
A. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (31 MAI 2017)	103
B. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (12 JUILLET 2017).....	120
II. EXAMEN EN COMMISSION	135
ANNEXE	137

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2016 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

I. UNE CROISSANCE PÉNALISÉE PAR LE COMMERCE EXTÉRIEUR

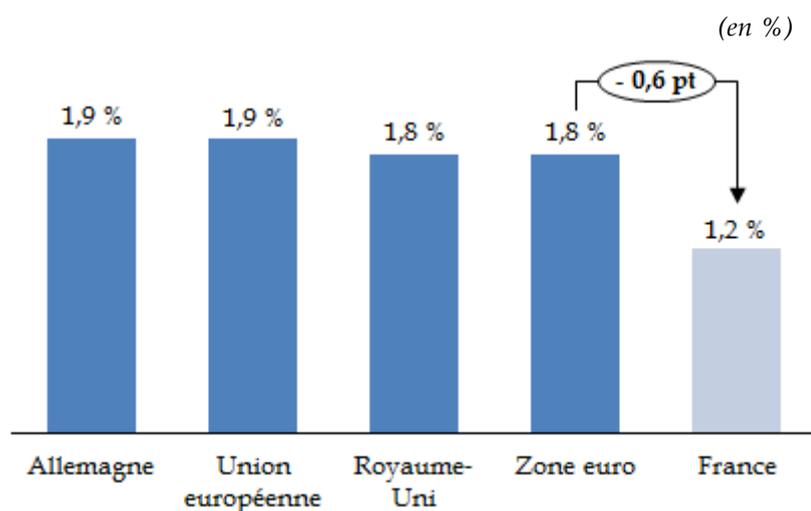
A. UN RYTHME DE CROISSANCE DÉCEVANT

1. Une croissance de nouveau inférieure à celle de la zone euro

Si l'année 2015 avait été marquée par un frémissement de la croissance (+ 1,3 %, contre + 0,6 % en 2013 et 2014), permettant ainsi à la France de bénéficier d'un acquis de croissance¹ de 0,4 % pour 2016, **le PIB a crû de seulement 1,2 % au cours de l'année.**

À l'échelle européenne, il s'agit d'une **contre-performance**, la croissance française étant significativement inférieure à celle de ses principaux voisins.

Taux de croissance du PIB en volume en 2016



Source: commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017)

¹ L'acquis de croissance correspond au taux de croissance qui serait atteint si l'activité économique stagnait jusqu'à la fin de l'année suivante. Il dépend du profil de la croissance de l'année écoulée.

Alors que la France avait bénéficié entre 2008 et 2013 d'un rythme de croissance supérieur à celui de la zone euro, **l'année 2016 vient confirmer l'inversion de cette tendance observée depuis 2014.**

Taux de croissance du PIB en volume depuis 2008

(en %)

	Moyenne 2008-2012	2013	2014	2015	2016
France	0,3	0,6	0,6	1,3	1,2
Zone euro	- 0,3	- 0,3	1,2	2,0	1,8
Écart	+ 0,6	+ 0,9	- 0,6	- 0,7	- 0,6

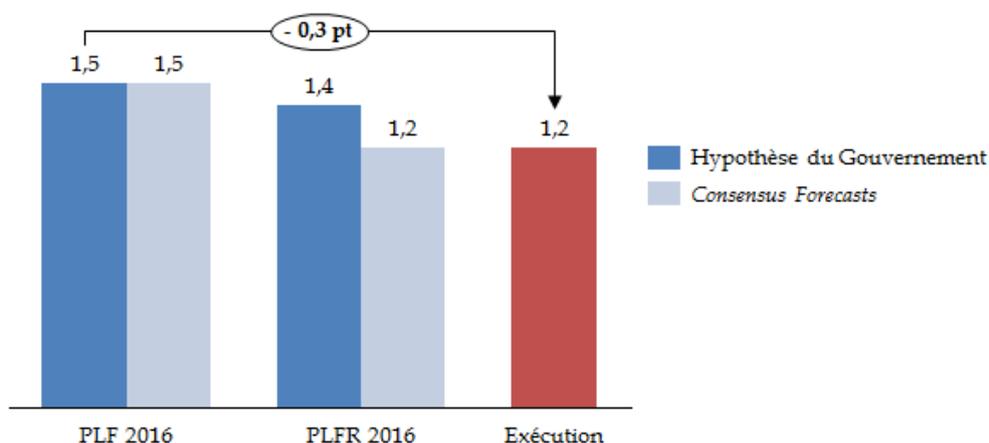
Source: commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017)

2. Une croissance inférieure aux prévisions gouvernementales

Si la croissance française apparaît décevante comparativement à la moyenne européenne, elle l'est également au regard des **prévisions gouvernementales**.

Prévisions de croissance pour l'année 2016

(en %)



Source: commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

Le rapport économique, social et financier (RESF), présentant les hypothèses macroéconomiques sous-jacentes au projet de loi de finances pour 2016, faisait ainsi état d'**une prévision de croissance de 1,5 %** jugée « *atteignable* » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP). Il peut être relevé que cette dernière était alors conforme aux anticipations du *Consensus Forecasts*.

L'hypothèse gouvernementale initiale avait néanmoins été **légèrement révisée à la baisse** - de 1,5 % à 1,4 % - dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2016.

Ainsi que le relevait votre rapporteur général¹, cette prévision de croissance du Gouvernement se situait alors **dans le haut de la fourchette** des prévisions disponibles - 0,2 point au-dessus du *Consensus Forecasts*.

L'exécution 2016 est venue **confirmer la surestimation** de la croissance par le Gouvernement en fin d'exercice.

Une hausse des prix également surestimée

S'agissant de l'inflation, la hausse des prix enregistrée en 2016 (0,2 %) a été **significativement en deçà** de l'hypothèse initialement retenue par le Gouvernement (1 %).

Comme l'an passé, cet écart s'explique à titre principal par la **poursuite de la baisse des prix de l'énergie** (- 2,8 %) - et plus particulièrement des produits pétroliers (- 5,4 %).

Ainsi, **l'inflation sous-jacente**, qui correspond à la hausse des prix hors énergie et autres composantes volatiles, a augmenté de 0,6 % en moyenne annuelle, en léger repli par rapport à 2015.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Insee, « Note de conjoncture », juin 2017, pp. 86-88)

B. UNE CONTRE-PERFORMANCE LIÉE AU COMMERCE EXTÉRIEUR

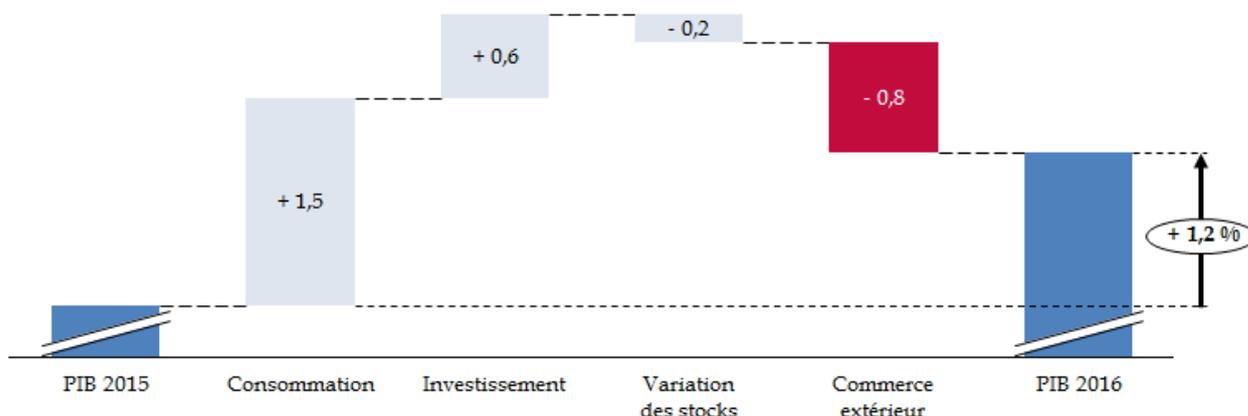
1. Une contribution négative du commerce extérieur en partie liée à des facteurs exceptionnels

Comme le fait apparaître la décomposition de l'évolution du produit intérieur brut entre 2015 et 2016, **cette contre-performance tient essentiellement à la contribution fortement négative (- 0,8 point) du commerce extérieur à la croissance**, qui contraste avec la hausse de la consommation et, dans une moindre mesure, de l'investissement.

¹ Rapport général (n° 214, 2016-2017), tome I, d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de finances rectificative pour 2016, fait au nom de la commission des finances, 13 décembre 2016.

Décomposition de l'évolution du PIB en volume entre 2015 et 2016

(en points de PIB)



Source: commission des finances du Sénat (d'après : Insee, comptes nationaux)

Ainsi que le relève l'Insee, cette évolution défavorable **s'explique pour moitié par deux chocs conjoncturels** :

- d'une part, **la diminution de la fréquentation des touristes à la suite des attentats**, qui a ôté 0,2 point à la croissance française en provoquant une nette dégradation du solde touristique¹ (1,3 milliard d'euros en 2016, contre 6,2 milliards d'euros en 2014)² ;

- d'autre part, **les mauvaises récoltes céréalières**, liées aux conditions météorologiques, qui ont également pesé à hauteur de 0,2 point sur la croissance³.

2. Un déficit de compétitivité de l'appareil productif français qui pèse sur la croissance

Si ces événements exceptionnels peuvent en partie expliquer la contribution fortement négative du commerce extérieur à la croissance française en 2016, **des facteurs structurels semblent également à l'œuvre**.

En effet, l'écart de croissance entre la France et la zone euro apparu à compter de l'exercice 2014 est dû en **quasi-totalité** à la différence de contribution du commerce extérieur sur l'ensemble de la période.

¹ Le solde touristique correspond à la valeur des biens et services acquis par des non-résidents lors de leur voyage en France, diminué de la valeur des biens et services acquis par des résidents français lors de leurs voyages à l'étranger.

² Insee, « Croissance solide », Note de conjoncture, juin 2017, p. 68.

³ Ibid., p. 4.

Décomposition de l'écart de croissance entre la France et la zone euro depuis 2014

(en points de PIB, en %)

		2014	2015	2016
France	Croissance	0,6	1,3	1,2
	Contribution du commerce extérieur	- 0,5	- 0,3	- 0,8
Zone euro	Croissance	1,2	2,0	1,8
	Contribution du commerce extérieur	0,0	0,2	- 0,3
Écart de croissance		- 0,6	- 0,7	- 0,6
Écart de contribution du commerce extérieur		- 0,5	- 0,5	- 0,5
Part de l'écart de croissance expliquée par le commerce extérieur		83 %	71 %	83 %

Source: commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco)

En 2016, la contribution de la demande domestique à la croissance française (+ 2 points) apparaît ainsi comparable à celle observée à l'échelle de la zone euro (+ 2,1 points), le différentiel de croissance (- 0,5 point) étant expliqué à 83 % par l'écart de contribution du commerce extérieur à la croissance (- 0,8 point en France, contre - 0,3 point dans la zone euro).

Aussi, au-delà des facteurs conjoncturels, une interrogation persiste sur la **capacité de l'appareil productif français à répondre à l'évolution de la demande adressée.**

D'après une **récente étude menée par Natixis** sur la période 2014-2016, une hausse d'un euro de la demande conduirait ainsi à une augmentation du PIB de seulement 30 centimes d'euros en France, contre 46 centimes d'euros en Allemagne et 69 centimes d'euros en Espagne¹.

Dans son bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques, **la Commission européenne dresse à cet égard un bilan contrasté de l'action engagée par le Gouvernement pour redresser la compétitivité de l'appareil productif français**, indiquant que si « *la compétitivité-coûts s'améliore* », elle « *n'a pas entièrement regagné le terrain perdu* », tandis que « *des progrès sensibles sur la compétitivité hors coûts tardent à se matérialiser* »².

Cette situation apparaît **d'autant plus préoccupante qu'un fort rebond du commerce mondial est attendu pour 2017**, l'Insee anticipant une hausse des échanges de 5,9 %, soit un rythme de croissance inédit depuis 2011³. Dans ce contexte, si la France ne parvenait pas à profiter de la reprise du commerce mondial, **l'écart de croissance avec les pays dont l'appareil productif apparaît plus compétitif s'en trouverait accru.**

¹ Natixis, « *La capacité ou l'incapacité de l'appareil productif à répondre à la progression de la demande sont une caractéristique centrale des économies* », Flash Économie, 27 juin 2017.

² Commission européenne, « *Rapport 2017 pour la France comprenant un bilan approfondi des mesures de prévention et de correction des déséquilibres macroéconomiques* », 22 février 2017, p. 4.

³ Insee, « *Croissance solide* », Note de conjoncture, juin 2017, p. 10.

II. UNE LÉGÈRE AMÉLIORATION DU DÉFICIT EFFECTIF QUI MASQUE UN RELÂCHEMENT DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

A. EN APPLICATION DE SES ENGAGEMENTS EUROPÉENS, LA FRANCE DOIT RESPECTER UNE TRAJECTOIRE D'AJUSTEMENT COMPORTANT TROIS OBJECTIFS

1. La France relève du volet correctif du pacte de stabilité, compte tenu des reports successifs du retour du déficit sous les 3 %

Au titre du pacte de stabilité et de croissance, la France devrait en principe respecter **quatre règles** en matière budgétaire :

- une **règle de déficit nominal**, en vertu de laquelle le besoin de financement des administrations publiques ne doit pas dépasser 3 % du PIB ;

- une **règle de dette**, qui impose de maintenir le ratio d'endettement en deçà du seuil de 60 % du PIB ;

- une **règle de déficit structurel**, en vertu de laquelle le déficit corrigé de l'effet de la conjoncture et des mesures ponctuelles et temporaires ne doit pas dépasser 0,5 point de PIB ;

- une **règle de dépenses**, qui limite la hausse des dépenses primaires nettes des mesures nouvelles en recettes¹ à un taux de référence correspondant à la croissance potentielle de moyen terme².

Compte tenu de l'état de ses comptes publics, la France relève du **volet correctif** du pacte de stabilité depuis avril 2009.

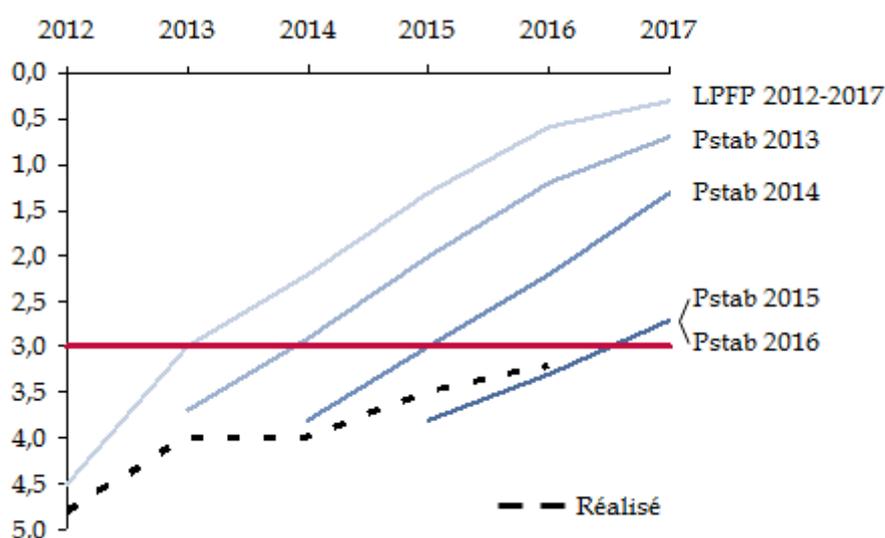
¹ L'agrégat des dépenses publiques retenu correspond aux dépenses publiques totales diminuées de la charge d'intérêts, des dépenses exceptionnelles, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens ainsi que de la composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses d'investissement sont lissées sur quatre ans. La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes permet ensuite d'obtenir l'agrégat des dépenses publiques nettes. De ce fait, une hausse des dépenses publiques supérieure au taux de référence est admise si elle est financée par des mesures nouvelles en recettes, rapprochant ainsi la règle de dépenses européenne de la notion française d'effort structurel. Pour une description détaillée de la méthodologie retenue, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 52.

² Le taux de croissance retenu correspond à la moyenne des taux de croissance des cinq dernières années et des estimations disponibles pour l'année en cours et les quatre années suivantes.

En effet, le retour du déficit nominal en deçà du seuil de 3 % du PIB, condition indispensable à la sortie du volet correctif¹, a été **reporté à plusieurs reprises**², comme l'illustre l'évolution des programmations pluriannuelles depuis le début du quinquennat.

Trajectoire du déficit public dans les programmations pluriannuelles

(en points de PIB)



Source: commission des finances du Sénat (d'après les documents budgétaires)

2. Dans l'objectif de mettre fin à la situation de déficit excessif, une trajectoire d'ajustement comportant trois objectifs a été fixée par le Conseil de l'Union européenne

De ce fait, la France est tenue de respecter une **trajectoire d'ajustement fixée par le Conseil de l'Union européenne** dans l'objectif de mettre fin à la situation de déficit excessif.

La définition de cette trajectoire est encadrée par les textes européens.

¹ Plus précisément, une décision sur l'existence d'un déficit excessif ne peut être abrogée « que si, selon les prévisions de la Commission européenne, le déficit ne dépassera pas la valeur de référence de 3 % du PIB prévue par le traité au cours de la période de prévision », conformément aux « Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant le contenu et la présentation des programmes de stabilité et de convergence », adoptées le 5 juillet 2016 par le comité économique et financier.

² Le 27 avril 2009, le Conseil avait adopté une recommandation demandant à la France de corriger son déficit excessif en 2012 au plus tard. Un délai supplémentaire lui a toutefois été accordé à trois reprises par les recommandations du 27 avril 2009, du 21 juin 2013 et du 10 mars 2015.

L'ajustement structurel requis chaque année doit en principe être au moins égal à **0,5 point de PIB** et fixé à un niveau cohérent avec l'objectif de déficit nominal¹.

Le rythme de croissance des dépenses primaires nettes ne doit pas excéder un taux fixé à un niveau permettant de **garantir un progrès suffisant vers la cible de solde structurel**².

L'objectif est ainsi que la règle de dépenses contribue à assurer le respect de la règle de déficit structurel.

De ce fait, lorsque la Commission européenne et le Conseil de l'Union européenne examinent si la trajectoire budgétaire d'un État membre connaît une déviation significative par rapport à l'ajustement requis, l'évaluation comprend les deux critères suivants³ :

- au regard de la règle de déficit structurel, l'écart représente « au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives » ;

- au regard de la règle de dépenses, l'écart « a une incidence totale sur le solde des administrations publiques d'au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée, ou si son incidence cumulée représente au moins ce pourcentage au cours de deux exercices consécutifs ».

Enfin, les États membres dont le niveau d'endettement est supérieur à 60 % du PIB **bénéficient temporairement d'une dérogation à la règle de dette**, qui ne leur sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif⁴.

Sur ces fondements, le Conseil a recommandé à la France en mars 2015 de mettre fin à la situation de déficit excessif « au plus tard » en 2017 et d'atteindre un déficit public de **3,4 % du PIB en 2016**, ce qui

¹ Plus précisément, la nouvelle rédaction de l'article 3 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « le Conseil invite l'État membre à respecter des objectifs budgétaires annuels permettant (...) d'améliorer chaque année d'au moins 0,5 % du PIB, à titre de référence, son solde budgétaire corrigé des variations conjoncturelles et déduction faite des mesures ponctuelles et temporaires, de manière à assurer la correction du déficit excessif dans le délai prescrit par la recommandation ».

² Par définition, ce taux est inférieur à la croissance potentielle de moyen terme. Pour une description détaillée de la méthodologie retenue, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 50.

³ Nouvelle rédaction de l'article 6 du règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

⁴ Plus précisément, la nouvelle rédaction de l'article 2 du règlement (CE) n° 1467/97 du Conseil du 7 juillet 1997 visant à accélérer et à clarifier la mise en œuvre de la procédure concernant les déficits excessifs dispose que « pour un État membre soumis à une procédure concernant les déficits excessifs à la date du 8 novembre 2011 et pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, l'exigence relative au critère de la dette est considérée comme remplie si l'État membre concerné réalise des progrès suffisants vers la conformité, tels qu'évalués dans l'avis formulé par le Conseil sur son programme de stabilité ou de convergence ».

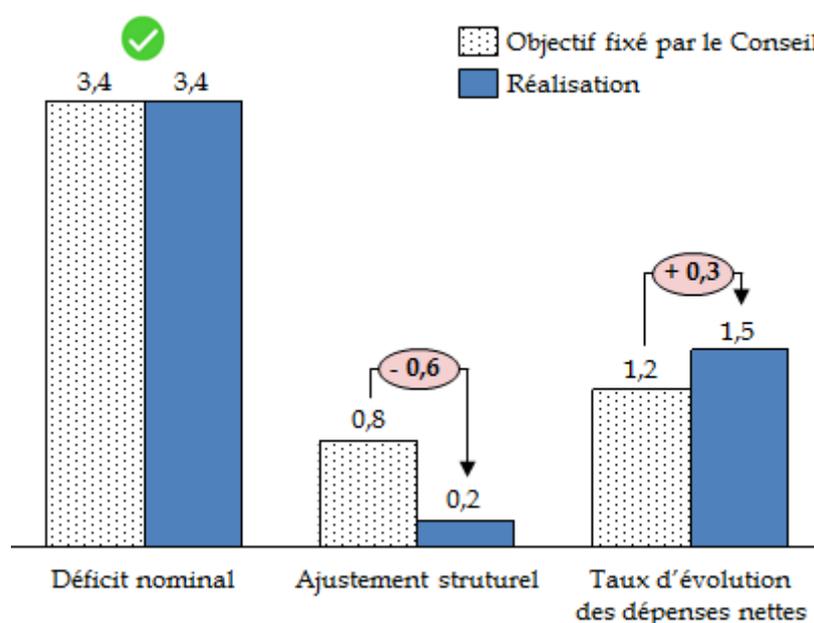
correspond à une amélioration du solde structurel de **0,8 % du PIB¹** et à l'exigence d'un taux de croissance en volume des dépenses publiques primaires nettes ne dépassant pas **0,2 % en 2016** (soit 1,2 % en valeur)².

B. SI LA CIBLE DE DÉFICIT NOMINAL A ÉTÉ RESPECTÉE, L'ABSENCE DE RESPECT DES DEUX OBJECTIFS STRUCTURELS TRADUIT UN RELÂCHEMENT DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES

À l'issue de l'exercice 2016, si l'objectif intermédiaire de déficit nominal a bien été atteint, la France n'a respecté ni l'objectif d'ajustement structurel, ni la règle de dépenses.

Évaluation du respect de l'effort budgétaire recommandé par le Conseil

(en points de PIB, en points de PIB potentiel, en %)



Note méthodologique : l'ajustement structurel réalisé a été calculé à partir des estimations de solde structurel de la Commission européenne figurant dans les prévisions économiques du printemps 2017. Le taux d'évolution des dépenses nettes est exprimé en valeur, sur la base du déflateur du PIB figurant dans les prévisions de printemps 2015 de la Commission européenne.

Source : commission des finances du Sénat

¹ Recommandation du Conseil visant à ce qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, 10 mars 2015, 6704/15.

² Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, p. 127.

Dans la mesure où la cible intermédiaire de déficit nominal prime sur les deux autres objectifs, cela n'emporte pas de conséquence immédiate dans le cadre de la procédure de déficit excessif. En effet, ainsi que le prévoit le code de conduite, il y a lieu de considérer, « pour des raisons légales », que l'État membre a agi conformément à la recommandation qui lui a été adressée par le Conseil dès lors que l'objectif intermédiaire de déficit nominal a été atteint – et ce même si les progrès demandés au titre des règles de déficit structurel et de dépenses n'ont pas été réalisés¹.

L'absence de respect de ces deux objectifs traduit néanmoins un relâchement préoccupant de l'effort de consolidation budgétaire, ainsi que s'attachent à le montrer les développements qui suivent.

1. Le respect d'un objectif de déficit nominal conciliant

En 2016, le déficit public au sens de Maastricht atteint 75,9 milliards d'euros, soit **3,4 % du PIB**, contre 78,7 milliards d'euros en 2015, soit 3,6 % du PIB.

Par rapport à 2015, la diminution de 0,2 point de PIB du déficit provient d'une diminution de la part des dépenses publiques dans le PIB plus importante (- 0,3 point de PIB) que celle des recettes (- 0,1 point de PIB). Les dépenses publiques hors crédits d'impôts progressent, en valeur, à un rythme plus élevé (1,2 %) qu'en 2015 (0,9 %).

Évolution des dépenses et des recettes publiques depuis 2012

(en points de PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016
Dépenses publiques	56,8	57,0	57,1	56,7	56,4
<i>Dépenses publiques hors crédits d'impôts</i>	56,0	56,2	55,9	55,2	55,0
Recettes publiques	52,0	52,9	53,2	53,1	53,0
<i>Prélèvements obligatoires</i>	43,8	44,8	44,6	44,4	44,4

Source: commission des finances du Sénat (d'après : Insee, comptes nationaux, base 2010)

Ainsi, la France a **formellement respecté l'objectif de déficit nominal** au titre de l'année 2016.

Néanmoins, il convient de rappeler que **le déficit effectif pour l'exercice 2014 était fortement surestimé** lorsque la trajectoire d'ajustement

¹ Cf. Spécifications relatives à la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance et lignes directrices concernant la présentation et le contenu des programmes de stabilité et de convergence (« For legal reasons, a deficit-based EDP cannot be stepped up if the Member State achieves its intermediate headline deficit target, even when the recommended change in the structural balance is not achieved. »).

de la France a été fixée par le Conseil de l'Union européenne en 2015, ce qui a conduit à **minorer significativement l'effort de réduction du déficit à fournir en 2015 et 2016.**

En effet, le déficit nominal au titre de l'année 2014 était estimé à 4,3 % du PIB dans les prévisions de l'hiver 2015 des services de la Commission, alors qu'il s'est finalement établi à 4,0 % du PIB. Compte tenu de l'évolution du déficit enregistrée en 2015, la réduction nominale du déficit nécessaire pour respecter l'objectif fixé à 3,4 % du PIB en 2016 a finalement été **trois fois moins importante** qu'anticipé - 0,2 point de PIB, contre 0,6 point de PIB dans la recommandation du Conseil.

**Réduction nominale du déficit nécessaire pour respecter
la trajectoire fixée par le Conseil de l'Union européenne**

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017
Trajectoire fixée par le Conseil sur le fondement des prévisions d'hiver 2015	4,3	4,0	3,4	2,8
Évolution du déficit nominal effectivement constatée	4,0	3,6	3,4	
Réduction nominale du déficit nécessaire pour atteindre l'objectif sur le fondement des prévisions d'hiver 2015		0,3	0,6	0,6
Réduction nominale réellement nécessaire pour atteindre l'objectif		0,0	0,2	0,6

Source: commission des finances du Sénat

Plutôt que d'utiliser les marges de manœuvre offertes par les résultats de l'exécution 2014 pour **revenir dès 2016 sous les 3 %**, sortir du volet correctif du pacte de stabilité et sécuriser l'atteinte de l'objectif fixé pour 2017, **le Gouvernement a donc préféré minimiser l'effort de redressement des comptes publics et repousser à 2017 la « marche » la plus haute.**

Alors même que la France sera bientôt le seul État membre de la zone euro avec l'Espagne relevant du volet correctif du pacte de stabilité¹, l'effort de réduction du déficit nominal fourni en 2016 est ainsi **inférieur de 0,4 point à la moyenne de la zone euro.**

¹ La Commission a recommandé le 12 juillet dernier la clôture de la procédure de déficit excessif à l'égard de la Grèce.

Évolution du solde public entre 2015 et 2016*(en points de PIB)*

	2015	2016	Évolution
France	- 3,4	- 3,2	+ 0,2
Union européenne	- 1,7	- 2,4	+ 0,7
Zone euro	- 1,5	- 2,1	+ 0,6

Source: commission des finances du Sénat (d'après la base de données Ameco)

Sur longue période, il peut être observé que certains pays voisins tels que le **Royaume-Uni** et le **Portugal** sont parvenus à respecter l'objectif des 3 % dès 2016 alors que leur solde nominal était au départ significativement plus dégradé que celui de la France. De même, si le déficit de l'**Espagne** reste supérieur à celui de la France en 2016, l'effort de réduction opéré depuis 2009 est 70 % plus important.

Évolution du solde public entre 2009 et 2016*(en points de PIB)*

	2009	2016	Évolution
Portugal	- 9,8	- 2,0	+ 7,8
Royaume-Uni	- 10,1	- 3,0	+ 7,1
Espagne	- 11,0	- 4,5	+ 6,4
Zone euro	- 6,3	- 1,5	+ 4,8
France	- 7,2	- 3,4	+ 3,8

Source: commission des finances du Sénat (d'après la base de données Ameco)

Si l'objectif de déficit effectif a été respecté sans peine, il en va différemment de l'ajustement structurel réalisé.

2. Un ajustement structurel nettement inférieur à l'objectif

L'**ajustement structurel** se définit comme la variation du solde structurel, qui correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires. Dès lors, l'ajustement structurel renvoie à la variation du solde public dont ont été retranchés les effets de la conjoncture économique.

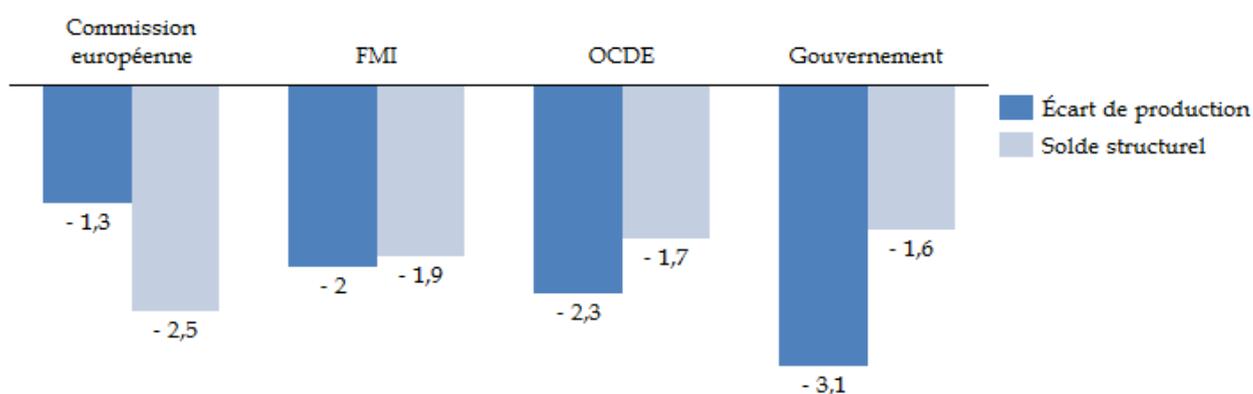
Contrairement au solde effectif, le solde structurel n'est pas directement observable.

Son niveau dépend principalement de l'estimation de l'écart de production, qui représente la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel – ce dernier correspondant au niveau d'activité « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail. Ainsi, plus le PIB effectif est considéré comme étant éloigné de son potentiel, plus la part cyclique du déficit effectif est importante. **Pour le Gouvernement, il existe donc une incitation à surestimer la capacité de rebond de l'économie française, afin de minorer le déficit structurel.**

Cette tentation est d'autant plus grande que la mesure de l'écart de production ne fait pas consensus et est particulièrement instable. Entre 2004 et 2014, les estimations de l'écart de production ont ainsi été révisées en moyenne de 0,9 point par la Commission européenne, de 1,3 point par le Fonds monétaire international et de 2 points par l'OCDE¹.

Sans surprise, l'estimation de l'écart de production du Gouvernement pour 2016 est une nouvelle fois **très supérieure** aux évaluations de la Commission européenne, du FMI et de l'OCDE - permettant ainsi d'afficher un **déficit structurel artificiellement limité à 1,6 % du PIB**, contre 2,5 % du PIB dans l'estimation de la Commission européenne.

Estimations de l'écart de production et du solde structurel en 2016
(en points de PIB potentiel)



Note méthodologique : il s'agit de l'estimation gouvernementale calculée sur la base de l'hypothèse de croissance potentielle de la loi de finances initiale pour 2016, et non de la LPFP 2014-2019.

Source: commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'avril 2017)

Comme le relève le Haut Conseil des finances publiques, **l'estimation gouvernementale de l'écart de production apparaît peu**

¹ Commission européenne, « An assessment of the relative quality of the EU outputgap estimates », décembre 2015.

crédible, dans la mesure où « un écart de production aussi creusé est censé traduire une sous-utilisation significative des facteurs de production », hypothèse « peu compatible avec le niveau, proche de sa moyenne historique, du taux d'utilisation des capacités de production dans l'industrie observé au cours des derniers trimestres »¹.

L'estimation du déficit structurel par la Commission européenne

Pour déterminer le déficit structurel, la Commission européenne commence par calculer pour chaque État membre le déficit corrigé du cycle, en appliquant la formule suivante :

Déficit corrigé du cycle = Déficit effectif + Écart de production * Semi-élasticité budgétaire

La semi-élasticité budgétaire mesure la sensibilité du déficit effectif à l'écart de production. Sa valeur, mise à jour tous les six ans, a été révisée pour la dernière fois en 2014. Elle est calculée pour chaque État membre à partir de l'estimation économétrique de l'élasticité individuelle des recettes et dépenses sensibles à la conjoncture réalisée par l'OCDE et de leur poids moyen dans le PIB. Pour la France, la semi-élasticité budgétaire est actuellement estimée à 0,603. En d'autres termes, lorsque l'écart de production se creuse de 1,0 point, la part conjoncturelle du déficit effectif augmente de 0,603 point du PIB.

Compte tenu de l'écart de production estimé par la Commission européenne (- 1,3 point), le déficit corrigé du cycle s'élève ainsi en 2016 à $3,4 - 1,3 * 0,603 = 2,6$ % du PIB.

Une fois le déficit corrigé du cycle, le déficit structurel est obtenu en retranchant les mesures ponctuelles et temporaires.

Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, « *Vade Mecum on the Stability and Growth Pact* », édition 2017, mars 2017)

À cet égard, à la suite de la contestation de différents États membres², la Commission européenne a récemment mené une étude visant à confronter ses estimations de l'écart de production, fondées sur une approche structurelle³, avec une méthode économétrique reposant sur différents indicateurs statistiques. Si des écarts importants sont mis en évidence pour certains États membres, tel n'est pas le cas pour la France. En effet, le résultat obtenu selon les deux méthodes ne diffère que de 0,1 point, venant ainsi confirmer le caractère peu vraisemblable de l'hypothèse gouvernementale⁴.

Aussi, votre rapporteur général tient à rappeler que la surestimation de l'écart de production est **préjudiciable à la gouvernance française des**

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° 2017-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, p. 9.

² Cf. courrier envoyé par les ministres des finances de huit États-membres à la Commission européenne en mars 2016, disponible en ligne à l'adresse suivante : <http://estaticos.expansion.com/opinion/documentosWeb/2016/03/31/Cartadeficitestructural.pdf>

³ Le PIB potentiel est déterminé à partir d'une fonction de production en évaluant les quantités de facteurs de production qui permettent un niveau d'activité soutenable.

⁴ Commission européenne, « Assessment of the Plausibility of the Output Gap Estimates », Economic Brief 023, avril 2017.

finances publiques, dans la mesure où elle vient neutraliser le rôle de « garde-fou » du Haut Conseil des finances publiques.

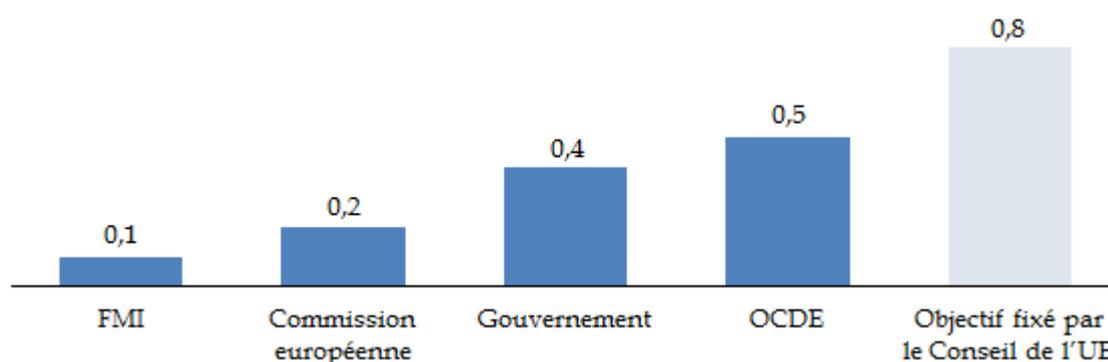
En effet, lorsque ce dernier évalue s'il existe un « écart important » avec les orientations définies dans la loi de programmation des finances publiques, l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 dispose que le solde structurel doit être calculé avec la trajectoire de PIB potentiel figurant dans le rapport annexé à la loi de programmation. Cette année encore, le Haut Conseil est donc contraint de constater que le déficit structurel estimé pour 2016 (1,7 point de PIB) est en ligne avec la prévision retenue dans la loi de programmation (1,8 point de PIB), alors même qu'il estime que la trajectoire de PIB potentiel figurant dans cette dernière ne constitue plus « une référence pertinente pour une juste appréciation de la trajectoire des finances publiques »¹.

À l'avenir, il est donc indispensable que la trajectoire de PIB potentiel retenue dans la loi de programmation reste « en ligne » avec le consensus des économistes. Dans la mesure où la Commission européenne recalcule le solde structurel des États membres en utilisant ses propres hypothèses afin d'apprécier si les efforts budgétaires entrepris ont été suffisants, la trajectoire retenue dans la loi de programmation pourrait reprendre les estimations de l'écart de production de cette dernière.

Pour 2016, quelle que soit l'estimation du déficit structurel retenue, il doit être souligné que l'ajustement structurel en résultant est significativement inférieur à l'objectif fixé par le Conseil de l'Union européenne (0,8 point de PIB).

Estimations de l'ajustement structurel réalisé par la France en 2016

(en points de PIB potentiel)



Note méthodologique : il s'agit de l'estimation gouvernementale calculée sur la base de l'hypothèse de croissance potentielle de la loi de finances initiale pour 2016, et non de la LPFP 2014-2019.

Source: commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, Prévisions économiques du printemps 2017 ; OCDE, Perspectives économiques de décembre 2016 ; FMI, Perspectives de l'économie mondiale d'avril 2017)

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2017-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016, p. 4.

3. Une absence de maîtrise des dépenses pilotables, dans un contexte pourtant favorable

Compte tenu des incertitudes pesant sur la mesure du déficit structurel, votre rapporteur général **souscrit pleinement aux remarques formulées par le Haut Conseil des finances publiques** dans son avis sur le programme de stabilité 2017-2020, qui appelait à ce que « *l'appréciation de la situation des finances publiques prenne également en compte d'autres indicateurs reflétant mieux l'orientation de la politique budgétaire, comme l'effort structurel* »¹.

À cette fin, il apparaît particulièrement important de compléter l'analyse de l'ajustement structurel réalisé en 2016 par une évaluation du respect de la règle de dépenses européenne.

Il s'agit en effet d'une règle **directement inspirée du concept français d'effort structurel**, dans la mesure où l'évolution des dépenses est corrigée des mesures discrétionnaires en recettes. Autrement dit, un dépassement du taux maximum d'évolution des dépenses publiques est possible dès lors qu'il est compensé par une hausse des prélèvements obligatoires.

Ajustement structurel et effort structurel

L'ajustement structurel ne constitue qu'une mesure imparfaite pour qualifier l'orientation discrétionnaire de la politique budgétaire. En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle ; en particulier, **le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement.

Aussi, **afin de mieux approcher la composante discrétionnaire des finances publiques - et donc l'action budgétaire du Gouvernement -, a été développée la notion d'effort structurel**, qui a été proposée pour la première fois dans le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2004².

L'effort structurel peut se décomposer en deux facteurs : **l'effort structurel en dépenses**, qui correspond à l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle, et **l'effort structurel en recettes**, soit les mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques³.

¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° 2017-1 relatif aux prévisions macroéconomiques associées au programme de stabilité pour les années 2017 à 2020, p. 12.

² Par ailleurs, il convient de rappeler que la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2011 à 2014 reposait sur un engagement exprimé en termes d'effort structurel et non plus de solde effectif.

³ S. Duchêne et D. Lévy, « Solde "structurel" et "effort structurel" : un essai d'évaluation de la composante "discrétionnaire" de la politique budgétaire », Diagnostic Prévisions et Analyses économiques, n° 18, 2003.

Ainsi, le calcul de l'effort structurel permet un traitement amélioré des recettes dans la mesure de la composante discrétionnaire du solde public, dès lors qu'il permet d'exclure les incidences de l'évolution des élasticités. Toutefois, **il ne permet pas d'isoler les évolutions des dépenses publiques qui ne sont pas maîtrisées par le Gouvernement**, à l'instar des charges de la dette, pouvant momentanément venir accroître l'effort structurel en dépenses.

À cet égard, il doit être rappelé que l'introduction de cette nouvelle règle dans le cadre du *Six-Pack* visait précisément à **remédier aux difficultés liées à l'évaluation de l'ajustement structurel**.

De ce point de vue, la règle de dépenses présente **deux avantages**.

- la règle de dépenses est construite de façon à **exclure de l'agrégat les dépenses non pilotables** telles que la charge d'intérêt, alors que l'ajustement structurel dépend de nombreux éléments qui échappent au contrôle des gouvernements (ex : variation des élasticités) ;

- la cible de dépenses **ne dépend pas de l'écart de production** – dont la mesure est particulièrement instable et controversée – mais de la croissance potentielle de moyen terme.

Pour 2016, l'évaluation du respect de la règle de dépenses confirme le relâchement de l'effort budgétaire suggéré par l'évolution du solde structurel, le taux de croissance maximum des dépenses nettes fixé par la Commission européenne (1,2 %) ayant été dépassé de 0,3 point.

Évaluation du respect de la règle de dépenses européenne en 2016

(en milliards d'euros, en %)

	2015	2016
Dépenses totales	1 244,0	1 257,1
Agrégat corrigé	1 200,8	1 213,7
Taux de croissance des dépenses (en valeur)		1,1
Taux de croissance des dépenses nettes des mesures en recettes (en valeur)		1,5
Taux de référence à ne pas dépasser (en volume)		0,2
Déflateur du PIB utilisé pour calculer le taux de référence en valeur		1,0
Taux de référence à ne pas dépasser (en valeur)		1,2
Écart au taux de référence		+ 0,3

Note méthodologique : conformément à la méthode retenue par la Commission européenne, le déflateur du PIB correspond à celui figurant dans les prévisions économiques du printemps 2015. En outre, le niveau des mesures discrétionnaires en recettes utilisé pour calculer l'agrégat corrigé correspond à celui de la base Ameco de la Commission européenne. S'agissant des dépenses totales et de l'investissement, les données de l'Insee ont été utilisées. S'agissant de la composante cyclique des prestations chômage, des dépenses de programmes européens parfaitement provisionnées par des fonds européens et des « one-off », les données figurant dans le programme de stabilité 2017 ont été mobilisées.

Source: commission des finances du Sénat

Ce dépassement est d'autant plus problématique que l'effort à réaliser pour atteindre l'objectif a été fortement minoré par les erreurs de prévision de la Commission européenne.

En effet, pour que les gouvernements puissent élaborer leur budget sur la base d'un objectif de dépenses stable, le niveau du déflateur du PIB utilisé pour fixer la cible à atteindre correspond à l'estimation de la Commission européenne du printemps de l'année précédente. Pour 2016, le déflateur du PIB retenu correspond ainsi à celui figurant dans les prévisions économiques du printemps 2015 (1,0 %). Or, la Commission européenne a surestimé de 0,6 point le déflateur du PIB. En retenant le déflateur du PIB effectivement constaté par l'Insee à l'issue de l'exercice (0,4 %), le taux de croissance des dépenses publiques nettes à ne pas dépasser aurait été de 0,6 %, et non de 1,2 %. Par conséquent, le dépassement de l'objectif aurait été trois fois plus important (0,9 point, et non 0,3 point).

La mesure française de l'effort structurel vient confirmer ce constat d'un relâchement de l'effort budgétaire.

Comme le souligne le Haut Conseil des finances publiques : « *calculé avec la croissance potentielle de la LPFP, l'effort structurel est limité à 0,1 point de PIB, après 0,7 point en 2015, 0,6 point en 2014 et environ 1 point par an en moyenne sur la période 2011-2013* »¹.

**Effort structurel réalisé en 2015 et 2016
avec les hypothèses de croissance potentielle de la LPFP**

(en points de PIB potentiel)

	2015	2016
Effort structurel	0,7	0,1
Mesures nouvelles en prélèvements obligatoires	- 0,1	- 0,1
Effort en dépenses	0,8	0,3

Note : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme.

Source : Haut Conseil des finances publiques

Au total, quel que soit l'outil de mesure mobilisé – ajustement structurel, effort structurel, évolution des dépenses pilotable nettes des mesures en recettes –, **les résultats convergent : la France a utilisé les marges de manœuvres offertes par une trajectoire de déficit nominal particulièrement conciliante pour reporter l'effort de redressement des comptes publics.**

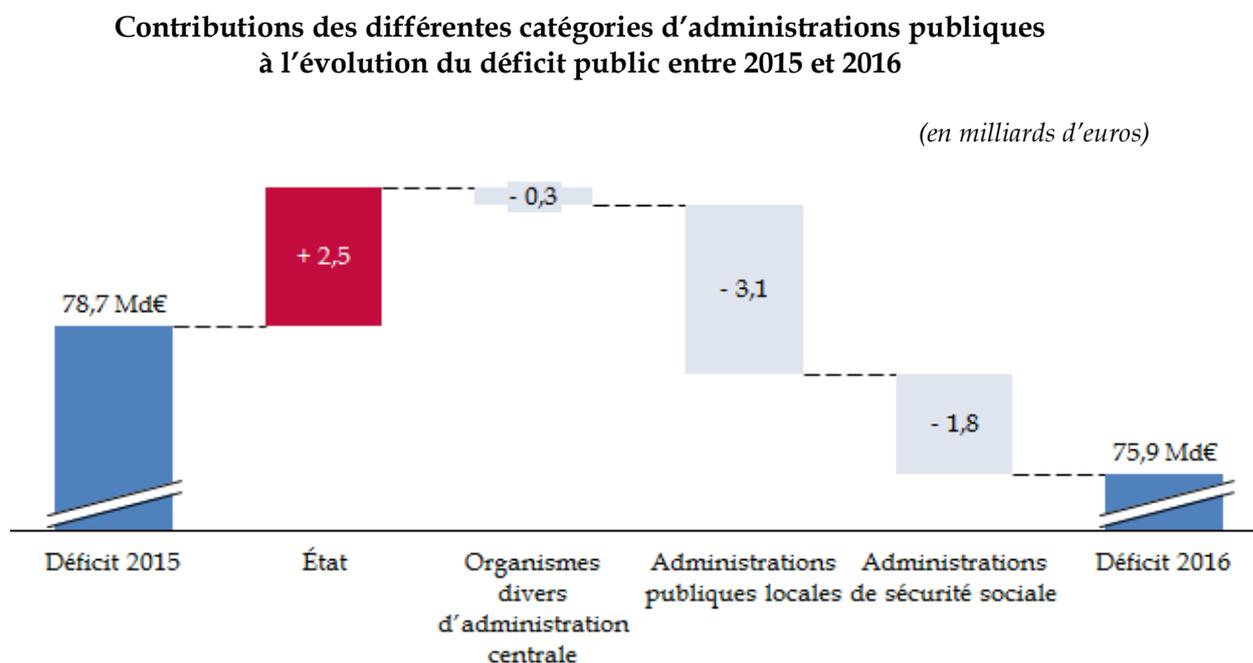
¹ Haut Conseil des finances publiques, Avis n° HCFP-2017-2 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2016, p. 6.

Ce relâchement est principalement imputable à l'État, comme s'attachent à le montrer les développements qui suivent.

III. UN RELÂCHEMENT PRINCIPALEMENT IMPUTABLE À L'ÉTAT

A. UNE BAISSSE DU DÉFICIT NOMINAL PORTÉE À TITRE PRINCIPAL PAR LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Ainsi que l'illustre la décomposition de l'évolution du déficit entre 2015 et 2016, si les administrations locales et les administrations de sécurité sociale ont contribué à l'amélioration du solde, tel n'est pas le cas de l'État.



Source: commission des finances du Sénat (d'après : Insee, comptes nationaux)

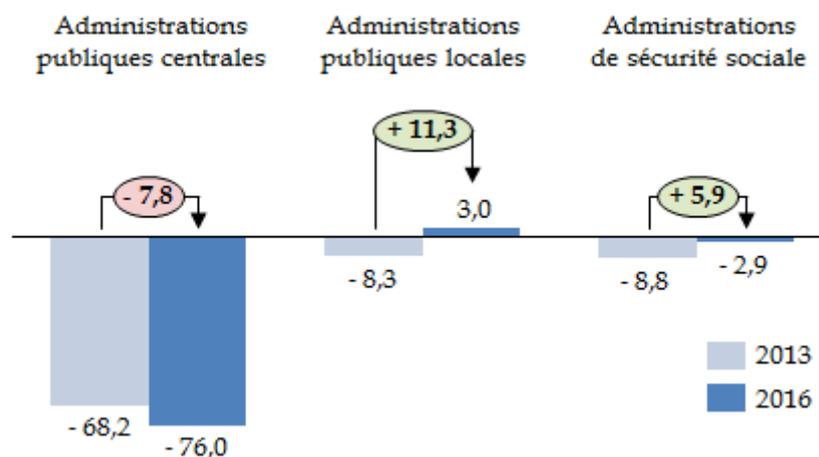
1. Une diminution du déficit portée à 60 % par les administrations publiques locales...

En 2016, la réduction du déficit est ainsi portée à 60 % par les administrations publiques locales.

La dynamique observée depuis le début du quinquennat se confirme, ces dernières étant responsables de **deux tiers de l'effort** de réduction du déficit réalisé depuis 2013, alors même qu'elles ne représentent que **20 % des dépenses et des recettes publiques**.

Évolution des soldes des différentes catégories d'administrations publiques entre 2013 et 2016

(en milliards d'euros)



Source: commission des finances du Sénat (d'après : Insee, comptes nationaux)

Il peut être observé qu'il s'agit du seul secteur des administrations publiques en excédent : alors que le solde des administrations publiques locales était à l'équilibre l'an passé (- 0,1 milliard d'euros), il présente un excédent de 3 milliards d'euros à l'issue de l'exercice 2016.

Cette évolution traduit à la fois une **hausse modérée des recettes** (+ 0,4 %, après + 0,9 % en 2015) et une **nouvelle diminution des dépenses** (- 0,8 %, après - 0,9 % en 2015).

Évolution des dépenses des administrations publiques locales

(en milliards d'euros, en %)

	2016	Évolution
Total des dépenses	248,2	- 0,8
Dépenses de fonctionnement	129,6	+ 0,1
Intérêts versés	5,1	- 7,8
Prestations sociales en espèces et en nature	26,0	+ 1,8
Transferts courants entre administrations	3,6	+ 3,0
Autres transferts et subventions	41,2	- 2,0
Acquisitions nettes d'actifs non financiers	42,7	- 3,3
dont formation brute de capital fixe	40,3	- 3,3

Source: commission des finances du Sénat (d'après : Insee, comptes nationaux)

Sur le plan des dépenses, l'effort réalisé apparaît d'autant plus significatif qu'il a porté sur les dépenses de fonctionnement.

S'agissant des seules collectivités territoriales et de leurs groupements¹, **une baisse des dépenses de fonctionnement est ainsi pour la première fois observée**, alors même que l'objectif d'évolution de la dépense locale (Odedel), respecté pour la troisième année consécutive², visait à contenir leur hausse à 1,6 %.

Évaluation du respect de l'Odedel

(en %)

	2014		2015		2016	
	Objectif	Exécution	Objectif	Exécution	Objectif	Exécution
Dépenses totales	1,2	- 0,15	0,5	- 0,5	1,2	- 0,8
Dépenses de fonctionnement	2,8	2,5	2,0	1,8	1,6	- 0,2

Note méthodologique : les dépenses totales excluent les remboursements de dette.

Source: commission des finances du Sénat (d'après les données de la direction du budget)

Par ailleurs, l'investissement local demeure orienté à la baisse (- 3,3 %), après avoir diminué de 9,7 % en 2015 et de 8,3 % en 2014 – et ce alors même que le **cycle électoral des communes**, qui portent près de 60 % de l'investissement local, est supposé avoir exercé un effet positif sur ce dernier.

Contribution de la composante électorale à la croissance de l'investissement

(en points)



Note de lecture : au cours de l'année n, qui correspond à l'année d'élection, le cycle électoral contribue à hauteur de - 1,9 point à l'évolution de la formation brute de capital fixe.

Source : commission des finances (d'après : D. Besson, « L'investissement des administrations publiques locales. Influence de la décentralisation et du cycle des élections municipales », Insee Première, n° 867, 2002)

¹ Les organismes divers d'administration locale et les budgets annexes sont exclus.

² L'Odedel a été mis en place par l'article 11 de la loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour la période 2014-2019.

Aussi, il est fort probable que la **diminution des dotations de l'État** constitue le principal facteur explicatif de la baisse observée.

2. ...et à 35 % par les administrations de sécurité sociale

Si la sphère locale a porté en 2016 près des deux tiers de la réduction du déficit public, les administrations de sécurité sociale y ont contribué à hauteur d'un tiers.

En effet, le déficit des comptes sociaux atteint 2,9 milliards d'euros en 2016, contre 4,7 milliards d'euros en 2015, soit une diminution de 1,8 milliard d'euros.

Ce déficit reflète le besoin de financement du régime général et du fonds de solidarité vieillesse (8,4 milliards d'euros) ainsi que des organismes dépendant des administrations de sécurité sociale (2,3 milliards d'euros)¹, partiellement compensé par la capacité de financement dégagée par le reste de la sphère sociale (7,8 milliards d'euros)², et plus particulièrement par la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)³.

Décomposition du besoin de financement du régime général et du fonds de solidarité vieillesse

(en milliards d'euros)

	2015	2016
Maladie	- 5,8	- 4,8
Accidents du travail	0,7	0,8
Retraite	- 0,3	0,9
Famille	- 1,5	- 1,0
Fonds de solidarité vieillesse	- 3,9	- 3,6
Résultat comptable	- 10,8	- 7,8
Contribution au déficit en comptabilité nationale	- 11,1	- 8,4

Note : la somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme. L'écart entre le résultat comptable et la contribution au déficit maastrichtien s'explique par les retraitements liés au passage en comptabilité nationale.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la commission des comptes de la sécurité sociale)

¹ Il s'agit essentiellement des hôpitaux du secteur public, des établissements de santé privés participant au service public hospitalier (PSPH), de Pôle emploi et des œuvres sociales intégrées aux organismes de sécurité sociale.

² Commission des comptes de la sécurité sociale, « Les comptes de la sécurité sociale », juillet 2017, p. 184.

³ Cette capacité de financement s'explique par le fait que les remboursements de capital des emprunts ne constituent pas une dépense en comptabilité nationale, contrairement aux remboursements des intérêts. En 2015, la Cades a ainsi dégagé une capacité de financement de 13 milliards d'euros.

La réduction du déficit des comptes sociaux observée en 2016 tient à la fois à l'évolution des **recettes**, plus dynamique que l'an passé (1,3 %, contre 1,1 % en 2015) « *sous l'effet de la poursuite des relèvements du taux de cotisations à l'assurance vieillesse* »¹, et à une augmentation modérée des **dépenses**, qui progressent néanmoins à un rythme plus rapide qu'en 2015 (0,9 %, contre 0,6 %).

La hausse contenue des dépenses tient en partie aux **effets mécaniques de la faible inflation**, qui freine la revalorisation légale des prestations, et du **transfert à l'État du financement de l'allocation de logement familiale**, auparavant assuré par la Caisse nationale des allocations familiales, afin de compenser les allègements de charges prévus dans le cadre du pacte de responsabilité et de solidarité.

En outre, les **prestations vieillesse** « *poursuivent leur progression à un rythme relativement modéré, en lien notamment avec la faiblesse de leur revalorisation au 1^{er} octobre 2015 et leur gel en 2016* », tandis que les **prestations familiales** « *se replient, sous l'effet notamment d'une légère baisse de la natalité et de la fin de la montée en charge de la modulation des allocations familiales en fonction des revenus* », ainsi que le relève l'Insee².

Si la progression des **dépenses d'assurance maladie** reste également contenue, les dépenses entrant dans le champ de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (Ondam) s'établissant à un niveau très légèrement inférieur à l'objectif (185,2 milliards d'euros), le comité d'alerte souligne néanmoins que **la situation est « très contrastée selon les différents sous-objectifs »**³.

Avec un dépassement de 500 millions d'euros, les **dépenses de soins de ville ne sont toujours pas maîtrisées** – et ce alors même que l'objectif initial avait été abaissé de 243 millions d'euros par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017. Si cet écart a pu être **compensé par une sous-exécution de l'Ondam hospitalier**, cela tient néanmoins à des prélèvements sur fonds de roulement (260 millions d'euros) qui ne pourront pas indéfiniment se répéter et à des annulations de crédits (408 millions d'euros) susceptibles de peser sur les comptes des établissements si les efforts de productivité sont plus faibles qu'escompté. Aussi, comme le rappelait la Cour des comptes dans son rapport sur la situation et les perspectives de finances publiques de juillet 2012, « *le respect de l'Ondam ne peut être pertinent que si l'on examine, dans le même temps, le résultat consolidé des hôpitaux* »⁴. À cet égard, il doit être souligné que si le

¹ Insee première, « *Les comptes des administrations publiques en 2016* », n° 1651, mai 2017, p. 4.

² Ibid.

³ Comité d'alerte sur l'évolution des dépenses d'assurance maladie, Avis n° 2017-1, 13 avril 2017.

⁴ Cour des comptes, Rapport sur la situation et les perspectives de finances publiques pour 2012, p. 150.

déficit des hôpitaux publics diminue (295 millions d'euros en 2016, contre 406 millions d'euros en 2015), il n'est toujours pas résorbé¹.

Enfin, les **dépenses d'indemnisation du chômage** continuent de progresser à un rythme soutenu (+ 2,2 %), avant l'entrée en vigueur progressive, à compter du 1^{er} octobre 2017, des nouvelles règles prévues par la convention du 14 avril 2017.

B. UN RELÂCHEMENT MARQUÉ DE L'EFFORT BUDGÉTAIRE AU NIVEAU DE L'ÉTAT, MALGRÉ DE NOUVELLES ÉCONOMIES DE CONSTATATION

Le budget de l'État, sur lequel le Gouvernement a le contrôle le plus direct, traduit en 2016 l'absence de réformes structurelles sur la durée du quinquennat : les « coups de rabot » et les économies « automatiques », comme la baisse de la charge de la dette ou la révision du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, touchent leurs limites.

Le déficit de l'État se dégrade donc de 2,5 milliards d'euros en comptabilité nationale, alourdissant d'autant le déficit public, malgré un montant de recettes perçues globalement en ligne avec les prévisions. La détérioration de la situation budgétaire mais aussi financière de l'État fait peser des risques sur l'exécution du budget 2017 et au-delà.

1. Une dégradation des finances de l'État qui ralentit le redressement du déficit public

L'appréciation de la situation des finances de l'État et de son évolution peut être conduite à partir de trois principaux indicateurs, qui correspondent chacun à un référentiel comptable différent : le solde budgétaire (comptabilité de caisse), le déficit dit maastrichtien (comptabilité nationale) et la situation nette (c'est-à-dire la différence entre les actifs et les passifs, mesurés en comptabilité générale).

Comptabilités budgétaire, générale et nationale

La comptabilité budgétaire est une **comptabilité de caisse** : les dépenses sont comptabilisées lorsqu'elles sont effectuées et les recettes lorsqu'elles sont perçues. Ce mode de comptabilisation permet de savoir ce que l'État a dans ses caisses à un instant donné.

La comptabilité générale et la comptabilité nationale sont des **comptabilités d'engagement** (dites aussi « en droits constatés ») : un engagement à dépenser est comptabilisé au moment où il est créé, même si la dépense effective n'intervient que plus tard. De même, une recette est rattachée à l'exercice durant lequel l'acte de perception (ou

¹ Direction générale de l'offre de soins, « Situation financière des hôpitaux publics : premiers résultats 2016 », 16 mai 2017.

l'équivalent) a été émis, même si le recouvrement n'est pas immédiat. **Les opérations financières font l'objet d'un traitement spécifique**, tandis qu'en comptabilité budgétaire, dépenser pour payer le salaire des fonctionnaires ou dépenser pour acheter des titres financiers ne fait aucune différence.

La comptabilité générale de l'État, inspirée de celle des entreprises, permet de mieux appréhender la situation à moyen et long terme des finances publiques, car elle offre un panorama sur les biens de l'État, ses dettes, et les engagements qu'il peut être amené à honorer (engagements hors bilan).

La comptabilité nationale vise quant à elle à représenter l'activité économique de tout un pays, ce qui explique quelques différences avec la comptabilité générale qui, par exemple, ne connaît pas la notion de production non marchande. **Au niveau européen, c'est la comptabilité nationale qui constitue le cadre comptable de référence** et l'organisme européen de statistiques Eurostat veille à ce que tous les États membres suivent des règles identiques.

L'analyse de ces trois agrégats en 2016 fait ressortir une dégradation réelle des finances de l'État : le déficit maastrichtien augmente, le passif de l'État croît plus vite que son actif et l'amélioration apparente du déficit budgétaire est imputable à la hausse du solde des comptes spéciaux grâce à des annulations sur des programmes destinés au désendettement de l'État.

a) Une amélioration du déficit budgétaire en trompe-l'œil

À première vue, le déficit budgétaire connaît en 2016 une légère amélioration de 1,5 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2015 et de 3,2 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2016.

Cependant, **cette évolution favorable ne traduit aucunement un effort budgétaire réel de la part de l'État** : la baisse modérée du déficit résulte exclusivement d'économies de constatation relatives aux prélèvements sur recettes et à la charge de la dette, d'annulations sur les programmes liés au désendettement de l'État et de recettes exceptionnelles dont la perception a été avancée en 2016 alors que ces recettes auraient dû être recouvrées en 2017.

Ainsi, le Gouvernement a procédé à **l'annulation de 2 milliards d'euros sur le programme « Contribution au désendettement de l'État »** du compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ». En outre, **le versement à EDF** pour réduire la dette contractée entre 2009 et 2014 au titre de la contribution au service public de l'électricité (CSPE), porté par le nouveau compte spécial « Transition énergétique », a été diminué de 367 millions d'euros par rapport à la budgétisation initiale.

Dans les deux cas, ces annulations ne traduisent pas un effort budgétaire effectif de l'État : celui-ci a choisi de privilégier une réduction de ses dépenses budgétaires au détriment de l'amélioration de sa situation

financière. Si ces annulations améliorent nominalement le déficit budgétaire, elles dégradent le besoin de financement présent ou futur de l'État.

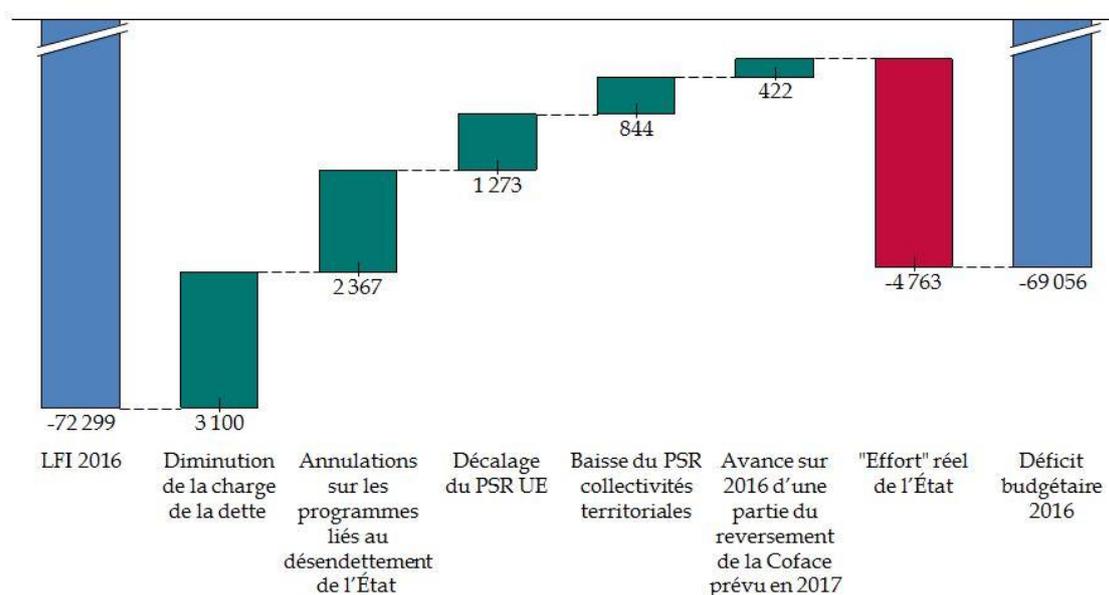
De même, la baisse de 844 millions d'euros du prélèvement sur recettes destiné aux collectivités territoriales ne reflète pas un effort du Gouvernement, mais bien du secteur local.

Une partie du reversement de la Coface prévu pour 2017, à hauteur de 422 millions d'euros, a été avancée en 2016, ce qui contribue à diminuer le déficit budgétaire de 2016 mais diminuera d'autant les recettes non fiscales en 2017.

Doivent également être prises en compte les désormais habituelles économies de constatation sur la charge de la dette, inférieure de 3,1 milliards d'euros à la prévision initiale, et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, sous-exécuté de 1,3 milliard d'euros en raison de retards dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel de l'Union européenne pour la période 2014-2020.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire en 2016 entre la loi de finances initiale et l'exécution

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat

Au total, si les différents facteurs d'évolution énumérés ci-dessus, qui ne correspondent aucunement à un effort de maîtrise budgétaire, sont neutralisés, le déficit est dégradé de 4,8 milliards d'euros.

Il est intéressant de noter que le Gouvernement n'a pas hésité, par le passé, à signaler des éléments « exceptionnels », comme le deuxième plan d'investissements d'avenir, la recapitalisation de Dexia ou la

contribution française au Mécanisme européen de stabilité (MES) afin que ceux-ci soient retraités du solde budgétaire.

En revanche, le caractère « exceptionnel » des annulations sur les programmes liés au désendettement de l'État ou l'avance du versement de la Coface en 2016 ne sont pas explicités, ce qui ne permet pas une juste appréciation de l'évolution du déficit budgétaire de l'État.

De façon générale, **l'analyse des budgets exécutés pendant la dernière décennie fait ressortir l'importance des éléments présentés comme « exceptionnels » par le Gouvernement**, qui ont représenté, en moyenne, 20 milliards d'euros de 2006 à 2016. Depuis 2007¹, aucun Gouvernement n'a signalé comme « exceptionnelle » la baisse d'une dépense ou l'augmentation d'une recette, c'est-à-dire un facteur d'amélioration du solde budgétaire.

Ce chiffre élevé s'explique certes, pour partie, par la crise financière de 2007-2008, qui a nécessité des mesures de relance d'une ampleur significative en 2009 et 2010, mais alors qu'aucun évènement d'ampleur similaire n'est intervenu entre 2012 à 2016, **les éléments « exceptionnels » se sont élevés à près de 13 milliards d'euros en moyenne durant le dernier quinquennat** (dont 11 milliards d'euros en dépenses et 2 milliards d'euros en recettes).

Des dépenses « exceptionnelles » une année étaient parfois « oubliées » l'année suivante, ce qui permettait opportunément d'afficher une importante réduction du déficit budgétaire par rapport à l'année antérieure. Ainsi, en 2015, le Gouvernement annonçait une amélioration du solde budgétaire de 15,0 milliards d'euros entre 2014 et 2015, ramenée à 3 milliards d'euros après retraitement de l'impact exceptionnel du programme d'investissement d'avenir (PIA) de 2014, sans préciser que la neutralisation de la contribution française au mécanisme européen de stabilité (MES) versée en 2014, pour 3,3 milliards d'euros, et l'inclusion des décaissements des opérateurs dans le cadre du PIA en 2015, conduisaient à retenir une amélioration réelle de 300 millions d'euros, soit dix fois moins importante.

Il serait donc particulièrement utile, pour le quinquennat à venir, que **le Gouvernement précise les critères qui le conduiront à arrêter le caractère exceptionnel d'une dépense ou d'une recette** – une telle définition pouvant par exemple s'inspirer de celle mise en œuvre par la commission européenne dans le cadre de la procédure de déficit excessif².

¹ En 2007, le Gouvernement indiquait que le solde budgétaire devait être retraité du produit de la cession de titres EDF, ce qui conduisait à dégrader le déficit d'un montant de près de 4 milliards d'euros.

² Commission européenne, Les finances publiques dans le cadre de la procédure pour déficit excessif (*Public Finance in EMU*), Bruxelles, 2015, pp. 52-64.

En contrepartie de la neutralisation du versement intégral des PIA en 2010 et en 2014, il serait également utile de **retraiter le solde budgétaire des décaissements effectués chaque année dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir.**

Deux soldes budgétaires seraient ainsi présentés dans les documents budgétaires : le déficit nominal d'une part, et le déficit retraité des éléments exceptionnels et des décaissements du PIA d'autre part, associé à une définition précise du caractère « exceptionnel » d'une dépense ou d'une recette, permettant d'apprécier de façon plus fine l'effort budgétaire réel de la part de l'État et **d'assurer la continuité de la présentation du déficit budgétaire de l'État d'une année l'autre.**

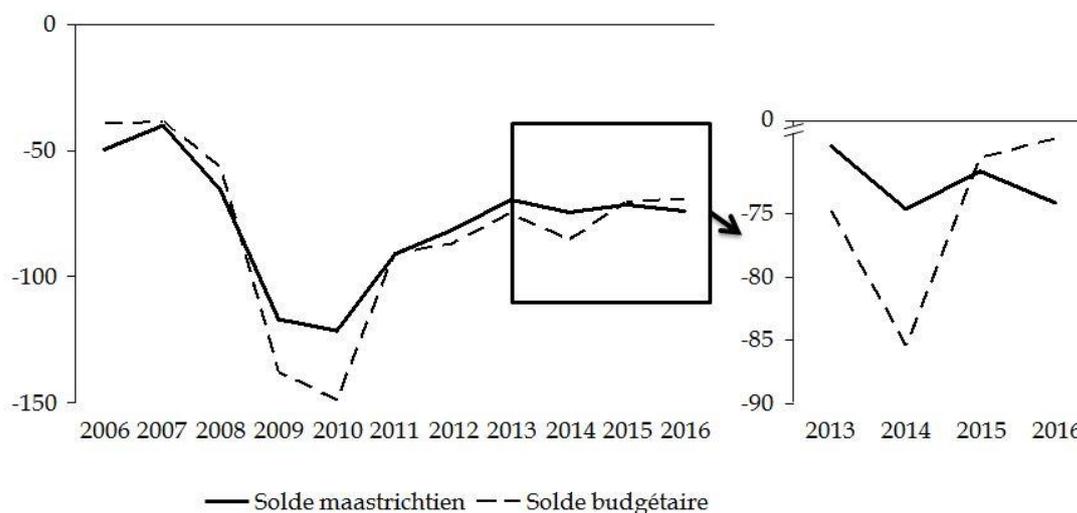
Une telle démarche se rapprocherait de la « charte de budgétisation » présentée chaque année par le Gouvernement et qui permet à la représentation nationale d'apprécier la transparence de l'évaluation des dépenses par rapport à l'année antérieure, mais porterait sur **un champ plus large** (en dépenses et en recettes).

b) Une dégradation du déficit de l'État en comptabilité maastrichtienne

Si, en comptabilité budgétaire, les éléments précités peuvent conduire à une amélioration artificielle du solde de l'État, **en comptabilité nationale, le constat est sans appel : le déficit s'est dégradé de 2,5 milliards d'euros** entre 2015 et 2016.

Évolution des soldes budgétaire et maastrichtien de l'État de 2006 à 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee)

Bien que des différences plus importantes qu'en 2016 aient pu être constatées, en valeur absolue, entre le déficit budgétaire et le déficit

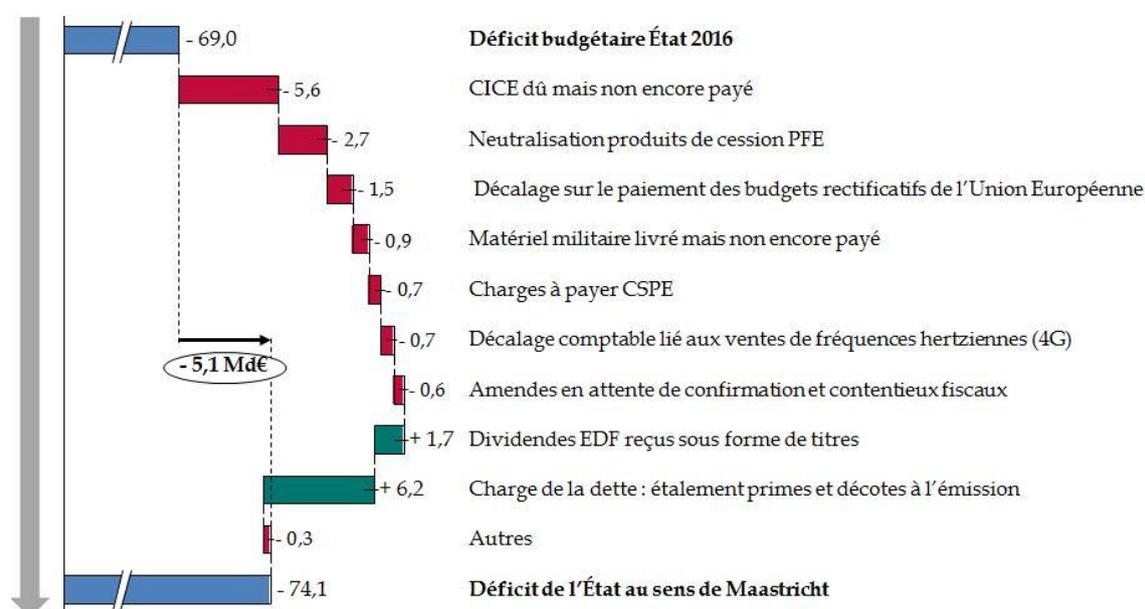
maastrichtien de l'État, c'est la première fois, sur la dernière décennie, que l'un diminue tandis que l'autre augmente.

L'écart entre ces deux agrégats résulte de trois principaux effets comptables : le traitement de certaines opérations budgétaires en opérations financières, la correction des droits constatés et les opérations non budgétaires qui affectent le besoin de financement.

En 2016, le principal facteur de divergence entre le solde budgétaire et le solde maastrichtien résulte de la **correction de droits constatés (-10,2 milliards d'euros)**, c'est-à-dire de la prise en compte d'engagements de l'État de réaliser certaines dépenses, même si celles-ci ne se sont pas matérialisées en 2016. Il s'agit en particulier du **crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dû par l'État aux entreprises (- 5,6 milliards d'euros)**, du décalage du paiement des budgets rectificatifs de l'Union européenne (- 1,3 milliard d'euros), du matériel militaire livré en 2016 et qui n'avait pas, au 31 décembre 2016, donné lieu à paiement (- 0,9 milliard d'euros) ou encore du report de charges sur la compensation des charges de service public de l'électricité (- 0,6 milliard d'euros).

Décomposition des facteurs de divergence entre solde budgétaire et solde maastrichtien en 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee, des documents budgétaires et du compte général de l'État pour 2016)

Les opérations budgétaires traitées en opérations financières créent un écart négatif de 1,9 milliard d'euros entre le solde budgétaire et le solde en comptabilité nationale, qui résulte essentiellement de la **neutralisation du**

produit des cessions de participations financières de l'État : bien que ces recettes améliorent le déficit budgétaire de l'État, elles n'ont pas d'impact sur le solde en comptabilité nationale – et, de façon symétrique, les prises de participations ne dégradent pas, en principe, le solde public.

Enfin, les opérations non budgétaires affectant le besoin de financement conduisent à améliorer le déficit maastrichtien de 6,8 milliards d'euros par rapport au solde budgétaire. Elles recouvrent essentiellement **l'étalement des primes et décotes à l'émission** (+ 6,2 milliards d'euros) et la **neutralisation du versement de dividendes sous forme de titres par EDF** (+ 1,7 milliard d'euros).

Au total, le déficit maastrichtien est supérieur de 5,1 milliards d'euros au déficit budgétaire et de 2,5 milliards d'euros au déficit maastrichtien constaté en 2015.

L'État est le seul sous-secteur des administrations publiques dont le solde se dégrade entre 2015 et 2016. Aussi, bien que la participation accrue des administrations locales et sociales au pilotage des dépenses et des recettes publiques paraisse souhaitable et nécessaire afin d'assurer la soutenabilité, sur le moyen terme, des finances publiques, force est de constater que dans un premier temps, **des efforts doivent avant tout être réalisés sur le budget de l'État**, ce qui implique des réformes de structure courageuses sur les dépenses de personnel et une redéfinition du périmètre d'intervention de l'État.

c) Une détérioration de la situation financière nette de l'État

Le compte général de l'État, joint au projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget, permet de compléter le constat dressé à partir des données budgétaires et de la comptabilité nationale en offrant un point de vue sur la **situation nette de l'État, c'est-à-dire sur la différence entre l'actif et le passif.**

Les particularités du bilan de l'État et de sa situation patrimoniale

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), **le compte général de l'État comporte une présentation de son bilan comptable.** Le bilan de l'État présente son actif, constitué de l'ensemble de son patrimoine, et son passif, qui correspond à l'ensemble des engagements financiers de l'État à l'égard des tiers – pour l'essentiel des dettes financières.

Cependant, **le bilan de l'État se différencie du bilan des entreprises privées en raison des spécificités de son action**, qui trouvent leur traduction dans ses états financiers. Il ne possède notamment pas, à son passif, de capital social (le capital social étant l'apport des actionnaires à une société). Sa capacité à lever l'impôt ne peut constituer un actif incorporel, certains de ses monuments historiques ne sont valorisés, à l'actif de l'État, qu'à l'euro symbolique. Si, pour une entreprise, un résultat net négatif traduit une destruction de richesse, le déséquilibre entre actif et passif de l'État est quant à lui structurel.

Ainsi, le **bilan de l'État n'est pas équilibré**, à la différence d'un acteur privé. Il est présenté sous la forme d'un tableau de situation nette, correspondant à la différence entre son actif et son passif.

C'est donc **l'évolution du résultat de l'État qui peut être interprétée et non sa valeur.**

En 2016, la situation nette continue de se dégrader ce qui traduit **un appauvrissement durable de l'État** : elle passe de - 1 124 milliards d'euros à - 1 202 milliards d'euros, soit **une détérioration de 79,1 milliards d'euros.**

La dégradation de la situation nette est liée à une augmentation du passif beaucoup plus rapide que celle de l'actif : celle-ci s'élève à 978 milliards d'euros, en hausse de 5 milliards d'euros par rapport à 2015, tandis que le passif représente 2 097,2 milliards d'euros, un montant supérieur de 84 milliards d'euros à celui de 2015. Comme à l'accoutumée, **plus de la moitié de l'augmentation du passif provient de la dette financière de l'État**, qui progresse de 45,1 milliards d'euros.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur le budget de l'État en 2016, la situation nette de l'État représente désormais « *un peu plus de quatre années de produits régaliens nets, contre trois en 2010 et deux en 2008* ».

Le constat est donc clair : **hors effets d'écritures budgétaires, les finances de l'État connaissent en 2016 une nouvelle dégradation.** Celle-ci résulte principalement d'un effort en dépenses insuffisant.

2. Une progression des dépenses des ministères compensée par des économies de constatation

La double norme de dépenses, en valeur et en volume, a été respectée grâce à des économies de constatation et des contournements de la charte de budgétisation.

Les normes de dépenses en valeur et en volume encadrant l'évolution des dépenses de l'État

L'exécution du budget de l'État doit garantir le respect, sur certains périmètres précisément définis, de plafonds de dépenses. Ces plafonds s'appellent des normes de dépenses.

Si des normes d'évolution des dépenses de l'État ont été introduites dès le début des années 2000, c'est la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 qui a mis en place la double norme de dépenses aujourd'hui appliquée :

- d'une part, les dépenses du budget général de l'État et les prélèvements sur recettes, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État, doivent être stabilisés en valeur à périmètre constant : c'est la norme « zéro valeur » ;

- d'autre part, la progression annuelle des crédits du budget général de l'État et des prélèvements sur recettes, y compris charge de la dette et dépenses de pension, doit être, à périmètre constant, au plus égale à l'inflation (évolution prévisionnelle des prix à la consommation) : c'est la norme « zéro volume ».

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 a fixé le niveau des normes de dépenses de l'État pour les années à venir : en vertu de son article 8, les dépenses sous norme « zéro volume » ne doivent pas progresser plus vite que l'inflation et les dépenses sous norme « zéro valeur » doivent diminuer d'environ 7 milliards d'euros de 2015 à 2017, passant de 282,81 milliards d'euros en 2015 à 280,65 milliards d'euros en 2016, puis à 275,48 milliards d'euros en 2017.

a) Des normes respectées grâce à des contournements et des économies « automatiques » sur la charge de la dette et les prélèvements sur recettes

À périmètre constant et hors prélèvements sur le fonds de roulement des opérateurs, les dépenses du budget général hors dette et pensions ont crû de 2,6 milliards d'euros entre 2015 et 2016.

Évolution des dépenses sous norme de l'État et des opérateurs, de 2015 à 2016

(en milliards d'euros)

	Exéc. 2015 (format 2016)	LFI 2016	Exéc. 2016	Exéc. 2016- LFI 2016	Exéc. 2016- exéc. 2015
Dépenses nettes BG (hors dette et pensions)	218,8	219,2	220,8	1,6	2
PSR collectivités territoriales	50,6	47,3	46,5	-0,8	-4,1
PSR UE	19,7	20,2	19,0	-1,2	-0,7
Taxes affectées et prélèvements exceptionnels	8,4	8,5	8,5	0,0	0,1
Norme hors dette et pensions	297,5	295,2	294,8	-0,4	-2,7
Charge de la dette	42,1	44,5	41,4	-3,0	-0,7
Contributions CAS pensions (État et opérateurs)	45,5	46,2	46,0	-0,2	0,5
Norme y.c. dette et pensions	385,1	385,9	382,3	-3,6	-2,8

Source : Cour des comptes (à partir des données de la direction du budget)

Cette hausse est cependant compensée, sur le périmètre de la norme « en valeur », par la diminution des prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne (- 700 millions d'euros entre 2015 et 2016) et des collectivités territoriales (- 4,1 milliards d'euros d'exécution à exécution) ainsi que par des ponctions sur la trésorerie des opérateurs (- 500 millions d'euros) soit une diminution totale apparente des dépenses sous norme « zéro valeur » de 2,7 milliards d'euros.

De même, sur le périmètre de la norme « en volume », la baisse de la charge de la dette de 3,1 milliards d'euros par rapport aux estimations de la loi de finances initiale et de 700 millions d'euros par rapport à 2015 permet d'afficher une diminution globale des dépenses.

Outre le bénéfice de ces économies « passives » qui ne pèsent pas réellement sur les moyens des ministères et ne traduisent pas une amélioration de l'efficacité de l'action de l'État, **le Gouvernement a procédé à de nombreux contournements de la charte de budgétisation**, en substituant des taxes affectées à des dépenses budgétaires ou en surévaluant des mesures de périmètre, dont le total atteint, selon les calculs de la Cour des comptes, 1,9 milliard d'euros sur le budget général.

D'après la Cour des comptes, « *la dynamique réelle des dépenses du budget général, hors charge de la dette, pensions et mission « Relations avec les collectivités territoriales », est proche de 2 % en valeur, soit presque le double de l'évolution affichée en comptabilité budgétaire* ».

Le respect apparent des normes ne permet donc pas de conclure à la qualité de la gestion budgétaire du Gouvernement, ni même au respect de l'autorisation parlementaire, d'autant moins que **le périmètre de la norme en valeur est inadapté**.

b) La nécessaire exclusion du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et des ponctions sur la trésorerie des opérateurs dans le calcul de la norme en valeur

Le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne ne devrait pas être intégré à la norme en valeur dans la mesure où son montant n'est pas du tout pilotable par l'État. Que le prélèvement sur recettes soit inférieur aux prévisions, comme cela fut le cas ces dernières années, ou supérieur, ne permet de tirer aucune conclusion sur la qualité de la gestion budgétaire du Gouvernement.

En outre, il est tout à fait **contraire au principe de non-contraction des recettes et des dépenses** fixé par la loi organique relative aux lois de finances¹ que **le Gouvernement assimile à une moindre dépense les**

¹ Article 6 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « Le budget décrit, pour une année, l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires de l'État. Il est fait **recette du montant intégral des produits, sans contraction entre les recettes et les dépenses.** »

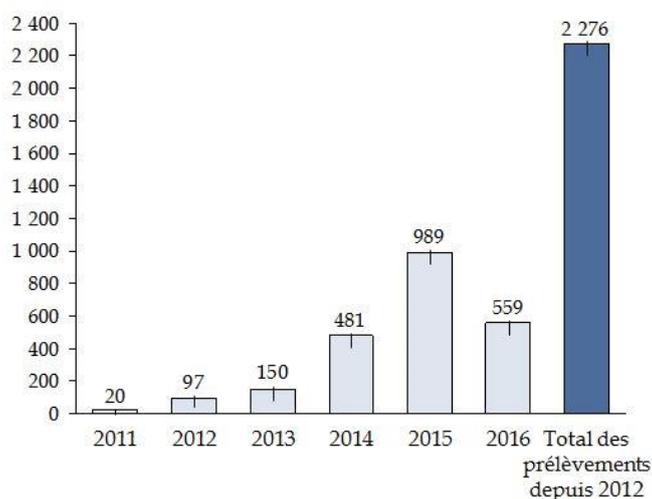
prélèvements effectués sur la trésorerie des opérateurs, qui se sont élevés à près de 560 millions d'euros en 2016, soit un montant inférieur au pic constaté en 2015 mais qui reste important au regard de l'exécution des années 2011 à 2014.

La ponction de la trésorerie de certains opérateurs peut tout à fait être légitime quand les fonds de roulement ont atteint des niveaux manifestement excessifs, sans lien avec les missions incombant aux établissements considérés. Cependant, les prélèvements sur la trésorerie constituent bien davantage des recettes supplémentaires que de moindres dépenses et, à ce titre, **ils ne devraient pas permettre d'afficher une diminution des dépenses** mais être comptabilisés comme des recettes non fiscales.

Au surplus, ce procédé, par définition ponctuel et non-pérenne, ne doit **pas se substituer à la mise en œuvre de réelles mesures d'économies qui permettent de dégager des marges de manœuvre dans le futur**. Or, de 2012 à 2016, ce sont 2,3 milliards d'euros qui ont été prélevés sur le fonds de roulement des opérateurs.

Montant des prélèvements sur le fonds de roulement des opérateurs de l'État de 2011 à 2016

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Le reflux du montant des prélèvements sur les opérateurs et divers organismes parapublics témoigne de l'essoufflement d'une stratégie d'économie « au coup par coup », sans vision d'ensemble et fondée presque exclusivement sur le « ratissage des fonds de tiroirs ».

3. Des recettes nettes en hausse de 7,1 milliards d'euros par rapport à 2015

Hors prélèvements sur recettes, **les recettes nettes de l'État augmentent par rapport à 2015 mais sont inférieures d'environ 3,2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale**, ce qui résulte principalement de la baisse des recettes fiscales, en particulier de l'impôt sur les sociétés, par rapport aux estimations initiales.

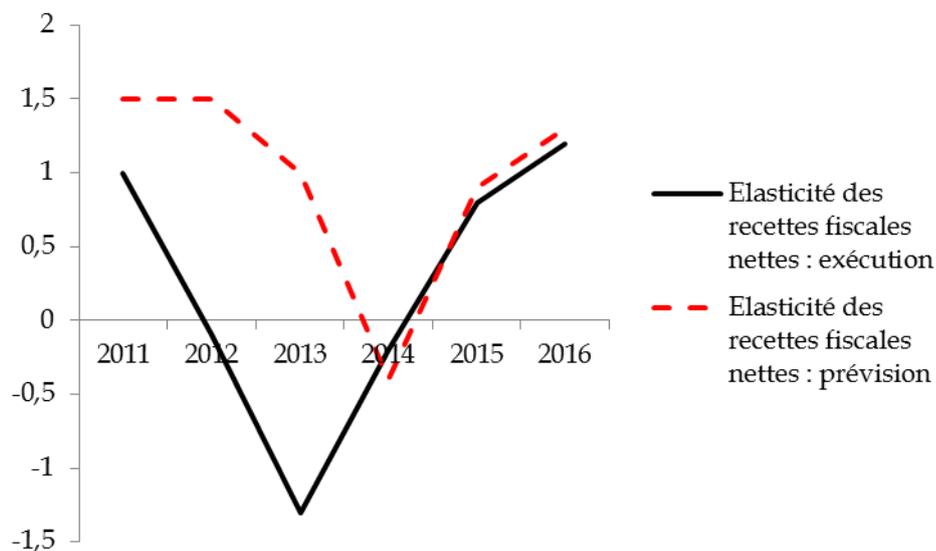
a) Des recettes fiscales plus élevées qu'en 2015 mais inférieures de 3,8 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale

Les recettes fiscales nettes, qui représentent environ 95 % du total des recettes de l'État, ont crû de 4 milliards d'euros (+ 1,4 %) entre 2015 et 2016 mais diminué de 3,8 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

La moins-value constatée par rapport aux prévisions s'explique principalement par l'optimisme des estimations retenues pour la construction du budget 2016. La commission des finances du Sénat avait d'ailleurs noté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016 que « *les anticipations du Gouvernement [en matière de recettes] contrastent fortement avec l'exécution réalisée les années passées* ».

En revanche, **le rebond de l'élasticité des recettes fiscales nettes prévu en loi de finances initiale se confirme**, bien que celle-ci soit légèrement inférieure à la prévision (élasticité de 1,2 contre une prévision initiale de 1,3).

Élasticité des recettes fiscales nettes prévue et exécutée de 2011 à 2016

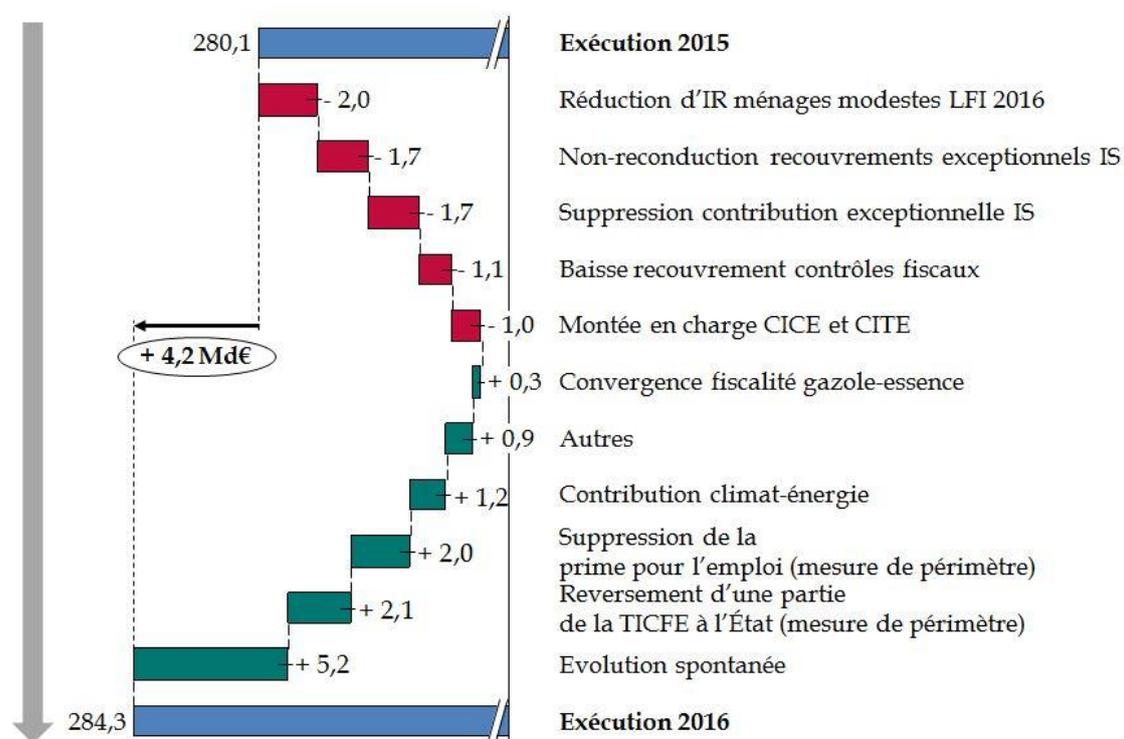


Source : commission des finances du Sénat

Par rapport à l'exécution 2015, les facteurs de hausse recouvrent principalement **l'évolution spontanée des recettes fiscales** (+ 5,2 milliards d'euros) et **les mesures de périmètre et de transfert** (+ 4,1 milliards d'euros), c'est-à-dire la suppression de la prime d'activité (+ 2 milliards d'euros) et le reversement à l'État d'une partie de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) pour 2,1 milliards d'euros.

Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes entre l'exécution 2015 et l'exécution 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Cour des comptes)

La convergence des fiscalités entre l'essence et le gazole et la montée en puissance de la contribution climat-énergie participent également de la hausse des recettes à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

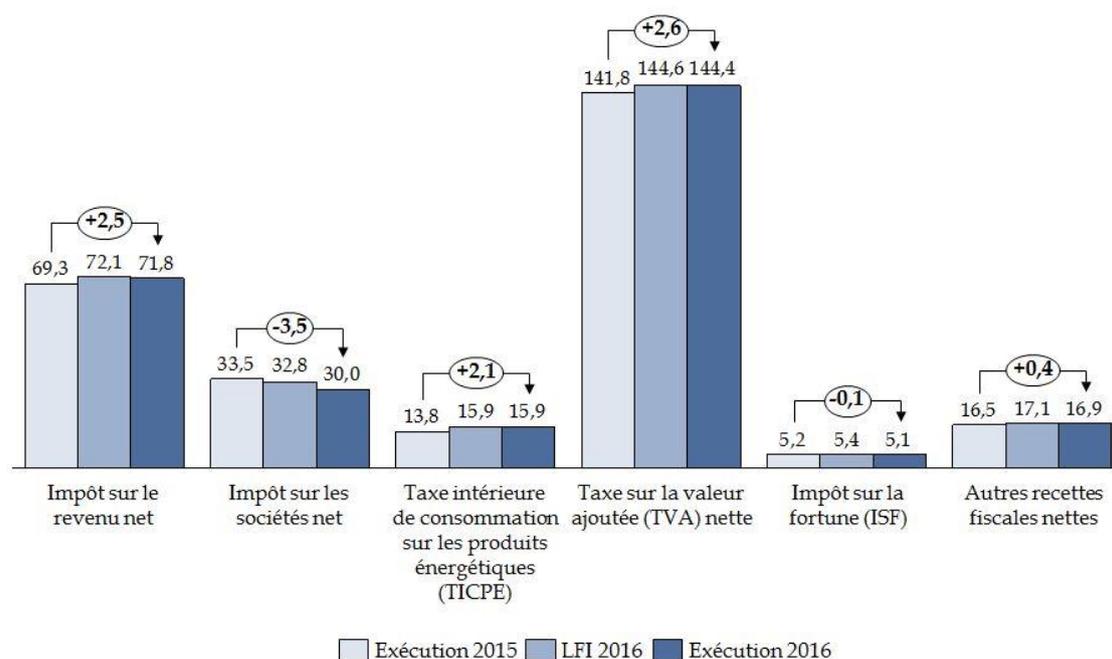
Du côté des facteurs de diminution des recettes fiscales entre 2015 et 2016, **plusieurs mesures législatives réduisent le produit des impôts de 4,7 milliards d'euros** : il s'agit en particulier de la réduction d'impôt sur le revenu au profit des ménages modestes inscrite en loi de finances initiale pour 2016 (- 2 milliards d'euros), de la suppression de la contribution exceptionnelle à l'impôt sur les sociétés pour les grandes entreprises (- 1,7 milliard d'euros) ainsi que la montée en charge du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, - 1,0 milliard d'euros).

2,8 milliards d'euros de baisse des recettes fiscales nettes par rapport à 2015 ne s'expliquent ni par leur évolution spontanée, ni par des mesures de périmètre ni, à proprement parler, par des mesures nouvelles : **il s'agit, pour 1,7 milliard d'euros, de la non-reconduction du versement exceptionnel d'EDF en 2015 (- 1,4 milliard d'euros) et des recouvrements liés au contentieux dit « Steria » (- 0,3 milliard d'euros). La baisse des recouvrements liés aux contrôles fiscaux explique également 1,1 milliard d'euros de baisse** des recettes fiscales nettes par rapport à l'exécution 2015.

Une analyse impôt par impôt fait ressortir une **diminution marquée du produit de l'impôt sur les sociétés entre 2015 et 2016**, tandis que les autres impôts augmentent d'un montant compris entre 2 et 2,5 milliards d'euros (IR, TICPE, TVA) ou se maintiennent (ISF, autres recettes fiscales).

Évolution du produit des principaux impôts entre l'exécution 2015, la loi de finances initiale pour 2016 et l'exécution 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget)

La baisse de l'IS est également significative par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2016 (- 2,8 milliards d'euros) en raison d'un **bénéfice fiscal 2015 des entreprises inférieur à la prévision**.

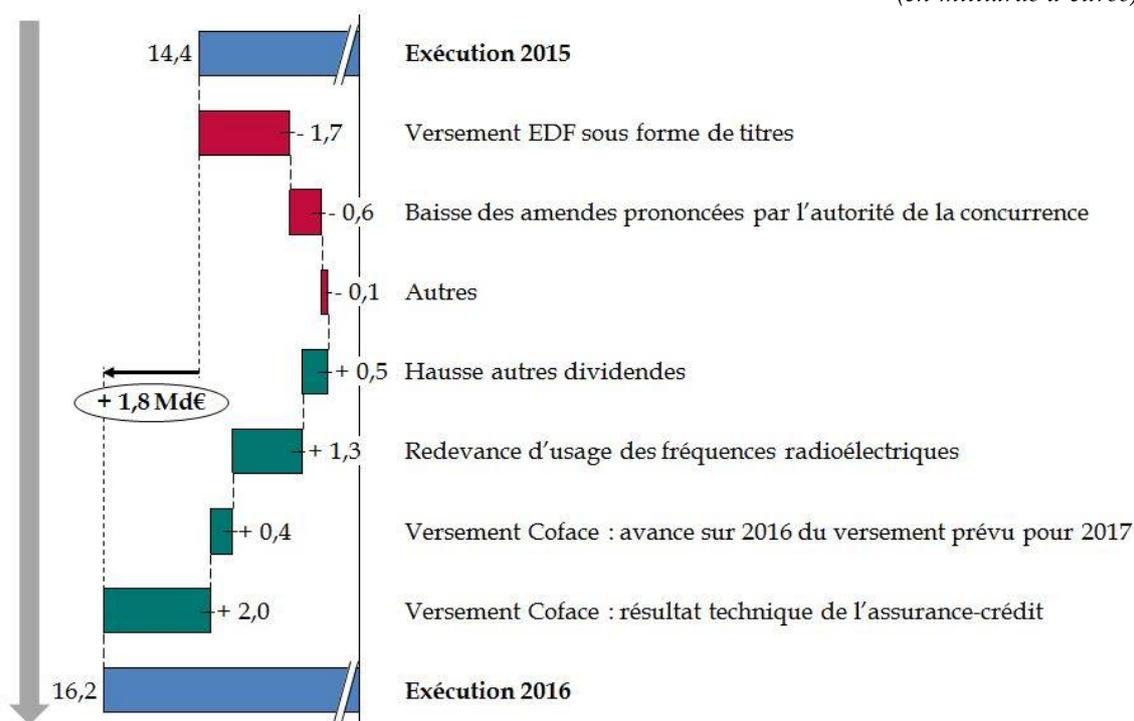
b) Des recettes non fiscales en hausse par rapport aux estimations initiales grâce à un montant élevé de recettes exceptionnelles

Les recettes non fiscales s'élèvent à 16,2 milliards d'euros en 2016, en hausse de 600 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2016 et de 1,8 milliard d'euros en comparaison de l'exécution 2015.

La hausse par rapport à 2015 est principalement portée par le **versement de la Coface de 2,4 milliards d'euros** dont 422 millions d'avance en 2016 d'une recette dont la perception était prévue sur 2017 et de **l'augmentation de 1,3 milliard d'euros des recettes liées aux redevances des fréquences radioélectriques** : alors que les fréquences de la bande 700 Mhz ont été attribuées aux enchères en novembre 2015 pour un montant total de 2,8 milliards d'euros, payable en quatre annuités, le versement de l'annuité 2015 n'est intervenu qu'en 2016. Comme le souligne la Cour des comptes, les recettes encaissées en 2016 résultent donc du versement de 2015 (reçu en janvier 2016) et de celui de 2016 (reçu en décembre 2016).

Décomposition des facteurs d'évolution des recettes non fiscales entre l'exécution 2015 et l'exécution 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Cour des comptes)

Du côté des facteurs de diminution, doivent être cités **le versement du dividende EDF sous forme de titres (- 1,7 milliard d'euros)** et **la baisse des amendes prononcées par l'Autorité de la concurrence** qui, bien que se

maintenant à un niveau élevé (1 milliard d'euros), supérieur de 600 millions aux prévisions de la loi de finances initiale, demeurent inférieures au pic constaté en 2015 (1,6 milliard d'euros).

c) Des dépenses fiscales qui continuent de croître et dont l'évaluation est inexistante

Les 451 dépenses fiscales recensées en 2016 réduisent les recettes fiscales de l'État de **85,8 milliards d'euros, en hausse de 1,3 milliard d'euros par rapport à 2015.**

Le montant des dépenses fiscales progresse en 2016 plus rapidement que ne le prévoyait la loi de programmation des finances publiques, dont les dispositions relatives à l'évaluation des dépenses fiscales ne sont, du reste, pas mises en œuvre : le Gouvernement indique, en réponse au questionnaire de votre rapporteur général, que « quatre dépenses fiscales ont fait l'objet d'une évaluation préalable en loi de finances pour 2017 ou en loi de finances rectificative pour 2016 » et que le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) « a fait l'objet d'une évaluation dans le cadre du rapport de l'Inspection générale des finances (IGF) relatif à l'aide à la rénovation énergétique des logements, publié en avril 2017 ».

En incluant les évaluations préalables des lois de finances – ce qui est, sur le fond, très contestable – le taux de dépenses fiscales évaluées dans l'année s'élèverait donc à 1,1 %. Une analyse plus honnête conduit à retenir la seule évaluation du CITE, soit un taux de revue des niches fiscales de 0,2 %.

L'évaluation des dépenses fiscales est donc, pour l'heure, quasiment inexistante et ne permet ni à la représentation nationale, ni au Gouvernement de disposer d'une vision cohérente et documentée des centaines de dispositifs fiscaux dérogatoires qui diminuent le montant des recettes perçues par l'État pour une efficacité parfois incertaine.

4. Des reports de charges importants qui font peser un risque sur l'exécution du budget 2017

Les reports de charge sont difficiles à évaluer : une analyse détaillée des dépenses est souvent nécessaire pour distinguer entre un reste à payer « de bonne gestion », qui relève simplement du décalage parfois normal entre l'engagement des AE et le décaissement des CP – par exemple dans le cadre d'investissements immobiliers – et des reports qui n'ont d'autre objet que de diminuer artificiellement l'exécution d'une année donnée.

Ceux-ci correspondent aux **reports dits « bloqués » ou « arbitrés »**, dont le montant est arbitré dans le cadre du schéma de fin de gestion afin de respecter la cible d'exécution. Ils s'ajoutent donc aux reports dits « frictionnels », liés à des facteurs techniques.

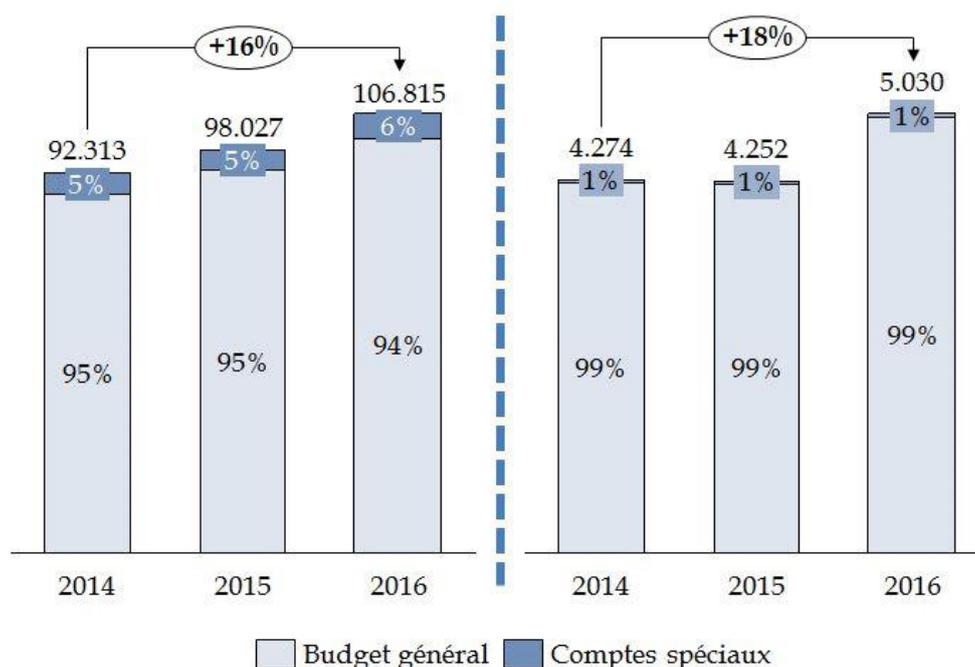
Si les montants de reports bloqués ne figurent pas, en tant que tels, dans les documents budgétaires, l'évolution des restes à payer et des charges à payer permet d'apprécier l'ampleur des dépenses que l'État devra tôt ou tard décaisser.

Le montant des charges à payer (CAP) est particulièrement révélateur puisqu'il correspond aux sommes pour lesquelles le service fait a été constaté (et les AE engagées) sans que le paiement ne soit encore intervenu, se rapprochant ainsi de la **notion de facture impayée**.

Or les restes à payer comme les charges à payer ont fortement crû de 2014 à 2016 : **en deux ans, les RAP ont progressé de 16 % et les CAP de 18 %** pour atteindre respectivement 106,8 milliards d'euros et 5 milliards d'euros.

Évolution des restes à payer et des charges à payer de 2014 à 2016

(en millions d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat (à partir du compte général de l'État)

L'ampleur des charges à payer fragilise l'exécution 2017 et les risques sont d'autant plus importants que les marges de manœuvre budgétaires sont réduites par la très forte hausse de la masse salariale de l'État prévue en 2017.

En outre, les **économies de constatation à attendre**, pour les années à venir, de la **charge de la dette** et du **prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne**, seront beaucoup moins significatives qu'elles ne l'ont été ces dernières années : la remontée progressive des taux d'intérêt va

limiter les « bonnes nouvelles » et un rattrapage de la mise en œuvre des budgets européens est prévisible au regard du retard pris en 2016.

IV. UN ENDETTEMENT QUI N'EST TOUJOURS PAS MAÎTRISÉ

A. UN INFLÉCHISSEMENT APPARENT DE LA TRAJECTOIRE DE LA DETTE LIÉ À UN ENVIRONNEMENT DE TAUX FAVORABLE

1. Une hausse modérée de l'endettement

S'agissant de la dette, le rapport économique, social et financier (RESF) annexé au projet de loi de finances pour 2016 prévoyait que « *la progression de l'endettement s'infléchirait nettement à compter de 2015 (...) pour se stabiliser à un ratio de 96,5 % en 2016 et 2017* ».

Le RESF annexé au projet de loi de finances pour 2017 faisait état d'une **prévision plus ambitieuse encore**, la dette publique étant pour la première fois depuis 2007 supposée « *refluer légèrement* » à compter de 2016.

Si l'endettement constaté à l'issue de l'exercice 2016 (96,3 % du PIB) se situe entre la prévision du RESF 2016 et celle du RESF 2017, l'ampleur de la hausse par rapport à 2015 (+ 0,7 point) n'avait pas été anticipée, en raison à la fois du résultat meilleur que prévu enregistré en 2015 et de la croissance plus faible qu'escomptée observée en 2016.

Prévisions d'évolution du ratio d'endettement entre 2015 et 2016

(en points de PIB, en %)

	2015	2016	Variation
RESF 2016	96,3	96,5	+ 0,2
RESF 2017	96,2	96,1	- 0,1
Exécution	95,6	96,3	+ 0,7

Source: commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco)

Par rapport à la dynamique observée entre 2011 et 2014, la hausse modérée du ratio d'endettement observée depuis 2015 **semble néanmoins, en première analyse, confirmer le reflux progressif** annoncé par le Gouvernement lors de l'examen du budget.

Évolution du ratio d'endettement depuis 2011*(en points de PIB)*

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Dette publique	85,2	89,5	92,3	94,9	95,6	96,3
Variation annuelle	+ 3,6	+ 4,3	+ 2,8	+ 2,6	+ 0,7	+ 0,7

Source: commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco)

En réalité, cet infléchissement de la trajectoire de la dette **traduit pour l'essentiel l'effet mécanique du contexte de taux bas**, et non un réel effort de redressement des comptes publics.

2. Un infléchissement de la trajectoire de la dette en « trompe-l'œil »

Comme le rappelait notre ancien collègue Philippe Marini dans une étude menée sur la dette publique et ses perspectives d'évolution, si, « *dans une approche intuitive, on est tenté de penser que la variation de la dette des administrations publiques au cours d'une année devrait correspondre strictement au solde comptable dégagé par elles* », dans la réalité « *il n'en est rien, et des écarts - parfois très importants - existent entre ces deux données* »¹.

Autrement dit, une dissonance peut apparaître entre l'évolution respective de l'endettement et du déficit. En effet, quand bien même le solde stabilisant la dette serait atteint, une variation exogène de l'endettement peut survenir en raison de l'« **ajustement stock-flux** » lié à l'accumulation d'actifs financiers (sans effet sur le déficit en comptabilité nationale), aux modifications de la valeur de la dette libellée en devises et à des ajustements statistiques résiduels (liés notamment aux différences entre comptabilité de caisse et comptabilité d'exercice).

Or, si l'ajustement stock-flux était nul en 2013 et en 2014, il a **fortement limité la dynamique de l'endettement** à compter de l'année 2015.

¹ Rapport d'information n° 361 (2001-2002) de Philippe Marini relatif à la dette publique et ses perspectives d'évolution, fait au nom de la commission des finances, 17 juillet 2002, p. 174.

Contribution de l'ajustement stock-flux à l'évolution du ratio d'endettement

(en points de PIB)

	2013	2014	2015	2016
France	0,0	0,0	- 0,8	- 1,2
Zone euro	0,1	0,0	- 1,0	- 0,3

Source: commission des finances du Sénat (d'après : Eurostat, « Stock-flow adjustment (SFA) for the Member States, the euro area and the EU28 for the period 2013-2016 », 24 juin 2017)

Cette évolution traduit essentiellement l'effet des primes d'émission perçues par l'État dans un contexte de taux historiquement bas, qui ont atteint 20,8 milliards d'euros en 2016, après 22,7 milliards d'euros en 2015¹.

En effet, pour assurer la liquidité des titres sur l'ensemble de la courbe des taux, l'Agence France Trésor réalise des émissions sur des souches anciennes servant un taux supérieur à celui du marché. Afin de compenser la différence entre le taux de marché et le coupon, l'acheteur verse à l'État une prime d'émission qui, si elle est neutre pour le déficit maastrichtien, permet de contenir l'endettement.

Comme l'a récemment rappelé votre rapporteur général, les primes d'émission constituent « une conséquence inévitable du maintien de la liquidité des titres français dans un contexte de taux très bas » et non le résultat d'une stratégie condamnable visant à reporter la charge de la dette dans le futur². En effet, la part des émissions sur souches anciennes n'apparaît ni en augmentation par rapport à la période qui a précédé la baisse des taux, ni plus élevée que chez nos principaux voisins.

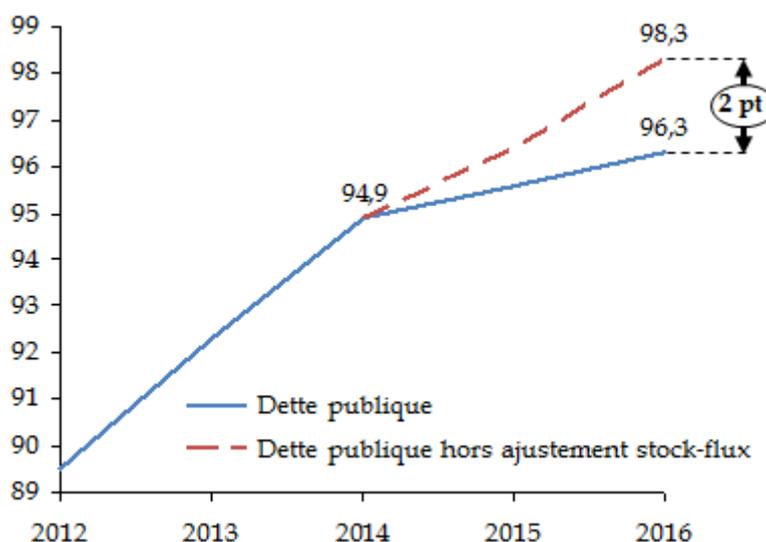
Il doit néanmoins être souligné qu'**en leur absence, la dynamique de l'endettement de la France ne se serait pas infléchie** par rapport à la tendance observée avant 2015.

¹ Cour des comptes, « La situation et les perspectives des finances publiques », juin 2017, p. 26.

² « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, 31 mai 2017, pp. 86-88.

Impact de l'ajustement stock-flux sur l'évolution du ratio d'endettement de la France

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et d'Eurostat)

B. UNE DYNAMIQUE DE LA DETTE TOUJOURS AUSSI PRÉOCCUPANTE

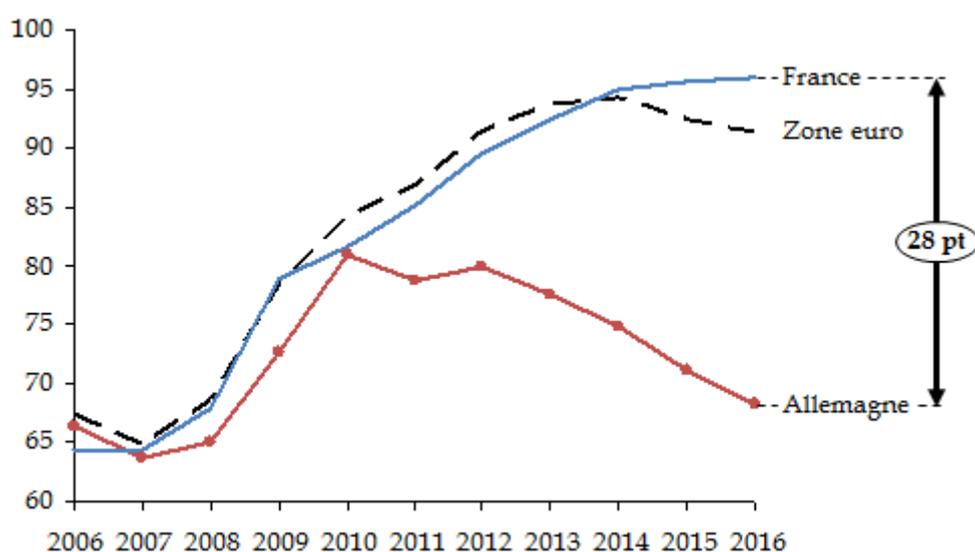
1. Une divergence par rapport à l'Allemagne qui pèse sur la charge d'intérêts

Depuis 2014, la dynamique de la dette française présente un caractère atypique au sein de la zone euro. Alors que le ratio d'endettement de la France était, entre 2010 et 2014, resté inférieur à celui de la zone euro, il lui est désormais supérieur de cinq points de PIB.

C'est néanmoins la comparaison avec la situation allemande qui illustre le mieux l'absence de maîtrise de la trajectoire d'endettement française : alors que les niveaux d'endettement de la France et de l'Allemagne exprimés en proportion du PIB étaient comparables en 2007, l'écart s'élève désormais à près de 28 points de PIB.

Évolution du ratio d'endettement depuis 2006

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la base Ameco)

En 2016, la dette de la France a même dépassé pour la première fois, en valeur, la dette de l'Allemagne.

Évolution de la dette publique en valeur depuis 2012

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2016
Allemagne	2 205	2 190	2 190	2 159	2 140
France	1 868	1 953	2 038	2 098	2 147

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la base Ameco)

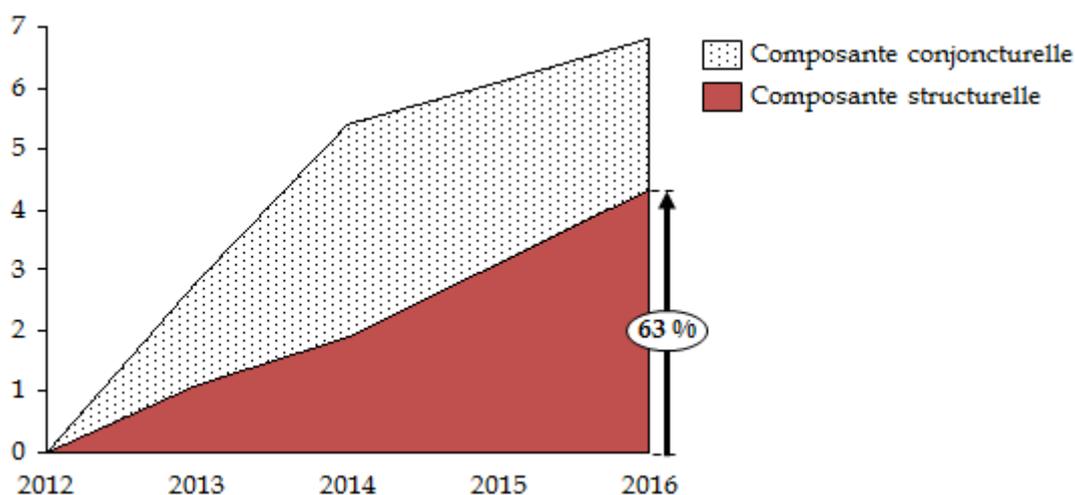
Cette divergence ne saurait être expliquée par une conjoncture particulièrement défavorable à la France.

En effet, il ressort de l'application de la méthode de la Commission européenne permettant de calculer l'évolution du ratio d'endettement corrigé du cycle économique¹ que **près des deux tiers de la hausse du taux d'endettement français constatée depuis 2012 serait d'origine structurelle.**

¹ Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, pp. 72-73.

Décomposition de la variation du ratio d'endettement de la France entre 2012 et 2016

(en points de PIB)



Note méthodologique : conformément à la méthode retenue par la Commission européenne, pour estimer le ratio d'endettement corrigé du cycle de l'année n , on calcule au numérateur le niveau de la dette que l'on aurait observé si le solde cyclique avait été nul en $n-2$, $n-1$ et n , tandis que le dénominateur est obtenu en multipliant le PIB $n-3$ par la croissance en valeur du PIB potentiel entre l'année $n-3$ et l'année n . La composante conjoncturelle correspond alors à la différence entre le taux d'endettement effectif et le ratio d'endettement corrigé du cycle économique. Les estimations de la Commission européenne ont été retenues pour la croissance potentielle, la semi-élasticité budgétaire et l'écart de production.

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la base Ameco)

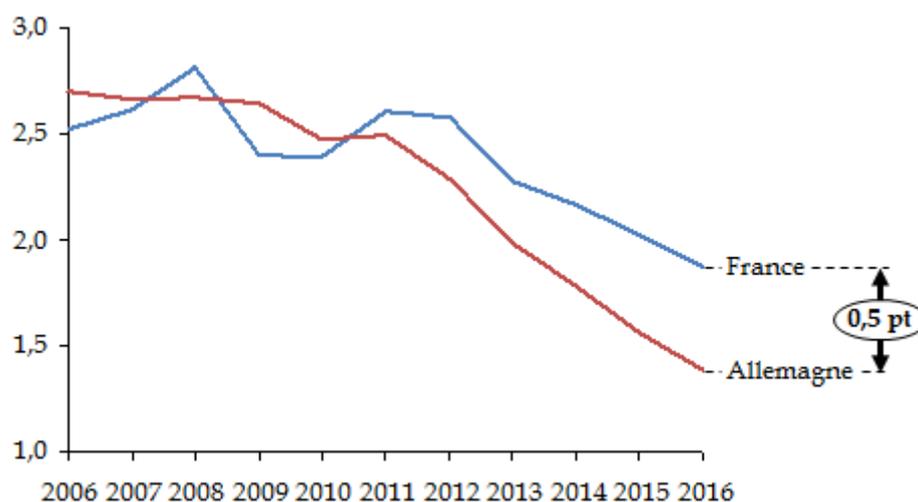
À moyen terme, une telle évolution est susceptible de conduire à une divergence du rythme de croissance de la France et de l'Allemagne. En effet, comme l'a récemment rappelé votre rapporteur général, si « les incidences du niveau d'endettement sur la croissance semblent être ambiguës, (...) la trajectoire de la dette importe autant que son niveau », différentes études faisant « apparaître qu'une maîtrise de la dette publique est plus favorable à l'activité économique »¹.

En tout état de cause, cette divergence se traduit dès aujourd'hui par la nécessité, pour la France, d'assumer chaque année une charge d'intérêts significativement supérieure à celle de l'Allemagne.

¹ « La dette publique de la France : un poids du passé, un défi pour l'avenir », rapport d'information n° 566 (2016-2017), précité, p. 132.

Évolution de la charge d'intérêts depuis 2006

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de la base Ameco)

À taux d'intérêt apparent sur la dette constant¹, il peut ainsi être estimé que la charge d'intérêts aurait en 2016 été inférieure de **12,5 milliards d'euros** si le niveau d'endettement de la France avait suivi celui de l'Allemagne depuis 2010 - soit l'équivalent de **deux fois le budget de la justice**².

L'impact de cette divergence sur la charge d'intérêts est d'autant plus préoccupant qu'il a vocation à s'accroître, sous l'effet :

- d'une part, de la diffusion progressive de la prime de risque exigée par les marchés financiers depuis le début de la crise financière pour prêter à la France (avec l'arrivée à maturité des obligations les plus anciennes) ;
- d'autre part, de la remontée attendue des taux d'intérêt.

Évolution de l'écart de taux d'intérêt à 10 ans entre la France et l'Allemagne

(en %)

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Allemagne	3,80	4,23	3,98	3,24	2,70	2,57	1,47	1,58	1,11	0,51	0,06
France	3,84	4,33	4,24	3,65	3,08	3,31	2,48	2,21	1,60	0,86	0,43
Écart de taux	0,04	0,09	0,26	0,42	0,39	0,74	1,01	0,63	0,49	0,35	0,37

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données d'Eurostat)

¹ Il s'agit d'une hypothèse réaliste, dans la mesure où le taux d'intérêt apparent sur la dette allemande est identique à celui sur la dette française en 2016.

² Hors charges de pension.

Ainsi, alors que le taux d'intérêt apparent¹ sur la dette française est identique à celui de l'Allemagne en 2016 (2 %) – l'effet lié à l'apparition depuis le début de la crise financière d'un écart de taux d'intérêt entre la France et l'Allemagne ayant jusqu'ici été compensé par l'émission, dans un contexte de baisse des taux, d'un volume de dette plus important par la France –, il lui serait, d'après les projections de la Commission européenne, supérieur de 0,2 point en 2022². En appliquant ce taux d'intérêt au niveau anticipé du ratio d'endettement de la France et de l'Allemagne, **l'écart de charge d'intérêts entre les deux pays atteindrait un point de PIB en 2022, contre 0,5 point de PIB en 2016, soit un doublement en l'espace de seulement cinq ans.**

2. Une absence de maîtrise de l'endettement susceptible de fragiliser la sortie du volet correctif du pacte de stabilité

Outre ses effets sur la charge d'intérêts, l'absence de maîtrise de l'endettement au cours de la période récente est **susceptible de fragiliser la sortie de la France du volet correctif du pacte de stabilité.**

En effet, tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB doit **réduire l'écart entre sa dette et le seuil de 60 % de 1/20^e chaque année en moyenne sur trois ans** selon une approche prospective ou, à défaut, rétrospective³.

Dans l'approche rétrospective, la Commission européenne calcule si l'écart a bien été diminué conformément aux objectifs fixés par le pacte de stabilité en partant des données de l'année en cours et des trois années précédentes⁴.

Dans l'approche prospective, la Commission européenne procède de la même manière sur la base des données de l'année précédente, de l'année en cours et de ses projections à politique inchangée pour les deux années suivantes.

Si le critère de la dette n'est pas respecté, la Commission européenne doit alors élaborer un rapport visant à établir l'existence d'un déficit excessif, sauf si le non-respect de la règle est lié à des facteurs conjoncturels – ce que

¹ Le taux apparent est obtenu en divisant la charge d'intérêts de l'année par le montant de l'endettement de l'exercice précédent. Il dépend donc principalement du taux des emprunts passés, et non du taux auquel les nouveaux emprunts ont été émis au cours de l'année.

² Commission européenne, « Debt sustainability monitor 2016 », janvier 2017.

³ Pour une description détaillée, voir : Commission européenne, « Vade Mecum on the Stability and Growth Pact », édition 2017, mars 2017, pp. 70-80.

⁴ Concrètement, la Commission européenne vérifie rétrospectivement, pour une année n , si la formule suivante est respectée : dette de l'année $n < 60 \% + 0,95/3$ (dette de l'année $n-1 - 60 \%$) + $(0,95^2)/3$ (dette de l'année $n-2 - 60 \%$) + $(0,95^3)/3$ (dette de l'année $n-3 - 60 \%$). Il s'agit donc d'une moyenne pondérée sur trois années, qui permet de donner plus de poids à la période récente.

la Commission européenne vérifie en corrigeant le ratio d'endettement du cycle économique selon la méthode présentée ci-avant.

Comme cela a été précédemment rappelé, la France sera néanmoins **exonérée du respect du critère de la dette pendant une période de trois ans à compter de la correction du déficit excessif, attendue pour 2017.**

Toutefois, elle sera au cours de cette période soumise à des dispositions transitoires visant à garantir qu'elle respectera le critère de la dette en fin de période.

Ces dispositions prendront la forme d'une **trajectoire d'ajustement structurel linéaire minimum** à respecter, définie de telle sorte que¹ :

- l'ajustement structurel annuel ne s'écarte jamais de plus de 0,25 point de PIB de l'ajustement linéaire qui aurait été nécessaire pour respecter le critère de la dette en fin de période ;

- pendant toute la période de transition, l'ajustement structurel annuel restant à effectuer ne soit jamais supérieur à 0,75 point de PIB – sauf si la première condition implique un ajustement supérieur.

Ainsi, le respect des dispositions transitoires sera d'autant plus difficile que la trajectoire de la dette n'aura pas été maîtrisée au cours de la période précédant la résorption du déficit excessif.

Or, la France est très éloignée du respect du critère de la dette au titre de l'année 2016.

Évaluation du respect du critère de dette en 2016 (approche rétrospective)

(en points de PIB)

	2013	2014	2015	2016
Dette publique	92,3	94,9	95,6	96,3
Ratio à respecter				91,0
Écart				+ 5,3

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Dans l'approche rétrospective, le respect du critère de dette aurait impliqué d'atteindre un ratio d'endettement de 91 % du PIB en 2016, soit un niveau inférieur de **5,3 points** à l'endettement effectif de l'année. En corrigeant le niveau d'endettement du cycle économique, l'écart s'élève à **2,8 points** de PIB.

Dans l'approche prospective, le respect du critère de dette aurait impliqué d'atteindre un ratio d'endettement de 92,6 % du PIB en 2018, soit

¹ Ibid., p. 73 et pp. 128-131.

un niveau inférieur de **4,1 points** au scénario à politique inchangée de la Commission européenne (96,7 % du PIB).

Compte tenu de ces résultats, la sortie durable de la France du volet correctif du pacte de stabilité supposera une **inflexion significative** de la dynamique actuelle de la dette française.

Au-delà du retour du déficit sous la barre des 3 % du PIB – qui ne paraît pas pour l’heure pleinement assuré –, c’est à un rééquilibrage en profondeur de ses finances publiques que la France devra ainsi procéder.

DEUXIÈME PARTIE LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE EN 2016

L'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget n'est pas seulement l'occasion de faire le point sur la situation des finances publiques, en particulier de celle de l'État, mais doit aussi et surtout **permettre au Parlement de vérifier que la loi de finances initiale adoptée par la représentation nationale a été respectée par l'exécutif** et, le cas échéant, de déterminer l'ampleur et le motif d'éventuels écarts entre les plafonds de dépenses votés et la réalité de l'exécution budgétaire.

En effet, **le vote de la loi de finances par le Parlement ne recouvre pas un simple exercice de « prévision », mais constitue bien une autorisation donnée au Gouvernement de dépenser et de recouvrer l'impôt.**

Les rapporteurs spéciaux s'attachent à analyser l'exécution du budget pour chaque mission, dans le cadre de leurs contributions sectorielles (cf. tome II du présent rapport) et leurs observations peuvent être complétées et mises en perspective par un regard transversal sur l'ensemble des missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'année 2016 se caractérise par des **sous-budgétisations d'une ampleur significative**, qui limitent la portée de l'autorisation parlementaire en nécessitant des redéploiements importants en cours d'année. Ceux-ci sont couverts par **un usage intensif des outils de régulation budgétaire comme la mise en réserve de crédits, les annulations et les ouvertures par voie réglementaire ou encore les reports**, sur lesquels le contrôle du Parlement est très indirect. Les difficultés du Gouvernement à porter des choix clairs et cohérents en matière d'économies n'est ainsi pas sans conséquences sur le mode de gestion des dépenses de l'État et la portée de l'autorisation parlementaire.

Revaloriser le rôle du Parlement en matière budgétaire ne dépend donc pas que des chambres parlementaires mais suppose, de la part de l'exécutif, un usage raisonné des outils de régulation budgétaire qui repose sur une budgétisation crédible et cohérente avec l'exécution passée : c'est là tout le sens du « chaînage vertueux » prévu par la loi organique de 2001.

I. DES SOUS-BUDGÉTISATIONS RÉCURRENTES QUI INDUISENT DES REDÉPLOIEMENTS IMPORTANTS EN COURS D'ANNÉE

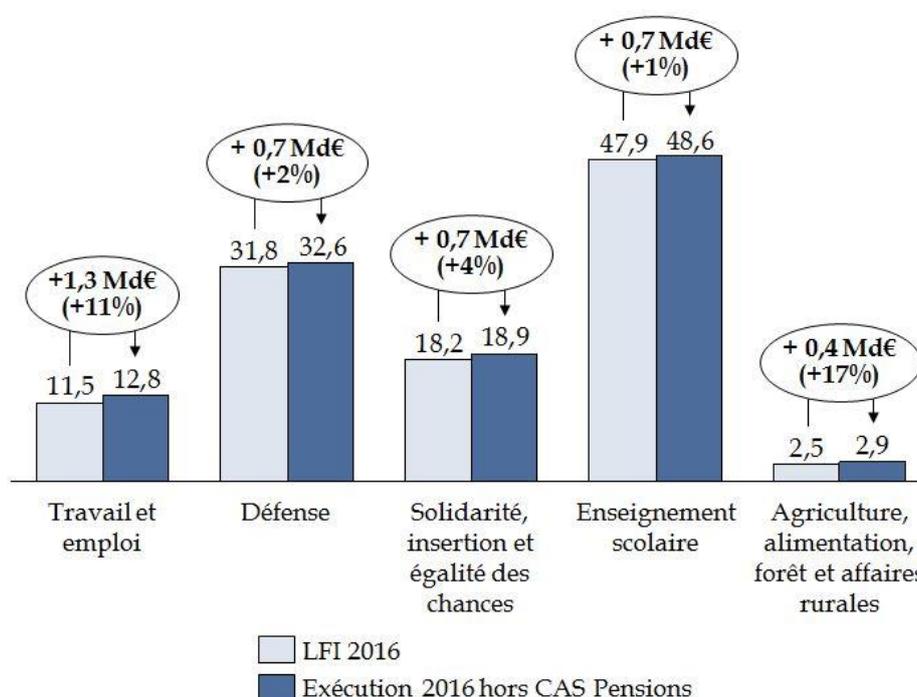
Hors charge d'intérêts, les dépenses ont excédé de 1,9 milliard d'euros les autorisations de la loi de finances initiale et de 5,2 milliards d'euros le budget triennal de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019, confirmant son caractère obsolète.

A. UN DÉPASSEMENT MARQUÉ DES MISSIONS « DÉFENSE » ET « TRAVAIL ET EMPLOI » PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les principaux dépassements en valeur absolue par rapport à la loi de finances initiale¹ sont constatés sur les missions « Travail et emploi », « Défense », « Enseignement scolaire » et « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Missions présentant la sur-exécution la plus marquée en valeur absolue par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat

¹ Est présenté en annexe au présent rapport un tableau présentant l'exécution des crédits de l'intégralité des missions du budget général ainsi que le plafond de dépenses voté en loi de finances initiale et la trajectoire du budget triennal, permettant d'apprécier le resserrement ou le dépassement des crédits de chaque mission.

1. Sur la mission « Travail et emploi », une hausse liée aux contrats aidés et au plan de formation annoncé en janvier 2016

Concernant la mission « Travail et emploi », **la sur-exécution est principalement imputable à la hausse de l'objectif du nombre de contrats aidés et au plan de formation annoncé au début de l'année 2016.**

Ainsi, faisant le pari d'une amélioration du marché du travail dès 2016, le Gouvernement avait initialement prévu une diminution du nombre de contrats aidés. 295 000 contrats devaient ainsi être conclus en 2016, contre plus de 468 000 en 2015. Les hypothèses initiales s'avérant trop optimistes, le Gouvernement a décidé d'augmenter de manière significative l'enveloppe de contrats aidés en cours d'année, à hauteur de + 144 540 contrats. Au total, 460 607 contrats aidés ont été signés en 2016, pour une dépense s'élevant à 3,9 milliards d'euros en AE et 3,3 milliards d'euros en CP, soit un écart aux prévisions de 1,8 milliard d'euros en AE et de 950 millions d'euros en CP.

En outre, les crédits consacrés au « plan d'urgence pour l'emploi » annoncé en janvier 2016 par le Président de la République n'ont pas pu être inscrits en loi de finances initiale et la dépense totale a atteint près de 4 milliards d'euros en AE et 920 millions d'euros en CP.

2. Une nouvelle sous-budgétisation des opérations intérieures et extérieures du budget de la défense

Le dépassement de 700 millions d'euros des crédits de la loi de finances initiale par la mission « Défense » s'explique par la **sous-budgétisation des opérations extérieures (Opex) et intérieures (Opint), désormais récurrente** : comme le souligne la Cour des comptes, les ouvertures en cours de gestion sur la mission « Défense » n'ont jamais été inférieures à 650 millions d'euros depuis 2013.

Dans le cadre de la loi de finances pour 2016, 450 millions d'euros avaient ainsi été inscrits au titre du surcoût Opex. S'agissant des opérations intérieures (Opint), seuls 26 millions d'euros (titre 2) avaient été inscrits en loi de finances pour 2016.

Au total, le montant des surcoûts liés aux Opex et aux Opint s'est élevé à plus de 1,3 milliard d'euros en 2016, dont 1,17 milliard d'euros au titre du surcoût Opex et 189 millions d'euros au titre du surcoût Opint : au total, **les ouvertures liées à des sous-budgétisations ont atteint 831 millions d'euros sur la mission « Défense » en 2016.**

3. Sur la mission « Solidarité », une sur-exécution liée au sous-dimensionnement de la prime d'activité et de l'allocation pour adulte handicapé (AAH)

La montée en charge du dispositif de la prime d'activité a été plus rapide que prévue et, dès la fin du premier semestre, le taux de recours de 50 % retenu dans les hypothèses de budgétisation a été dépassé. En outre, le champ des bénéficiaires potentiels a été étendu en cours de gestion, conduisant à un dépassement de l'autorisation initiale atteignant **320 millions d'euros**.

Au surplus, une sous-budgétisation chronique caractérise les dépenses liées à l'allocation pour adulte handicapé (AAH) que porte la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Ainsi, entre 2008 et 2016, l'écart moyen entre la prévision et l'exécution était de 256 millions d'euros, mais il s'élève à **446,2 millions d'euros en 2016**. Cette progression a nécessité le dégel complet de la réserve de précaution ainsi que l'ouverture de 423,8 millions d'euros de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative.

4. Un difficile pilotage des dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire »

L'exécution 2016 de la mission « Enseignement scolaire » laisse apparaître une **surconsommation des crédits de titre 2, hors contribution au CAS « Pensions » incluse, de 570 millions d'euros** qui explique la majeure partie de la sur-exécution de la mission par rapport à la loi de finances initiale.

Cette surconsommation est notamment imputable à un coût des mesures générales supérieur aux prévisions de près de 128 millions d'euros, dont 124 millions d'euros au titre de la revalorisation du point de la fonction publique ; une dépense consacrée aux mesures catégorielles supérieure de 45,3 millions d'euros aux hypothèses et enfin un glissement vieillesse-technicité (GVT) sous-budgété à hauteur de 48 millions d'euros.

Comme le note le rapporteur spécial Gérard Longuet, *« l'augmentation de 1,7 milliard d'euros des dépenses de personnel se conjuguant avec une surexécution dépassant les 500 millions d'euros pose la question de la soutenabilité de la trajectoire des dépenses de la mission "Enseignement scolaire" »*.

5. Un dépassement prévisible des dépenses de la mission « Agriculture » en raison de l'impact des crises sanitaires

Les crédits ouverts sur la mission « Agriculture » en loi de finances initiale (2,72 milliards d'euros) ont été **largement dépassés par les dépenses effectives** de 400 millions d'euros, soit une hausse de 17 %.

Ces dépassements avaient été anticipés par le contrôleur budgétaire et comptable du ministère qui avait émis un avis défavorable à la programmation des crédits des programmes 154 et 206 après avoir évalué **l'impasse de financement à 749 millions d'euros** en raison de l'intensification prévisible de l'impact des crises sanitaires sur le budget de la mission.

En effet si, par le passé, les refus d'apurement communautaire ont pu constituer le premier motif d'ouvertures sur la mission, les dernières années ont vu **la montée en charge des dispositifs de gestion des crises sanitaires touchant le monde agricole**, dont la sous-budgétisation chronique induit des dépassements en cours d'exécution.

6. Deux dépassements d'ampleur plus réduite mais significatifs au regard de la budgétisation initiale : les dépenses d'allocation pour demandeur d'asile et le service civique

Enfin, deux sur-exécutions doivent être signalées : si leur ampleur est moindre en valeur absolue, les dépassements constatés sont en revanche particulièrement significatifs en proportion des crédits initialement budgétés.

Il s'agit d'une part de la mission « Immigration, asile et intégration », avec un dépassement des crédits de 200 millions d'euros (soit une hausse de 20 % par rapport à la budgétisation initiale) principalement lié à la **sous-budgétisation récurrente de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA)**, d'autre part de la mission « Sport, jeunesse et vie associative », avec une sur-exécution de 100 millions d'euros (soit + 8 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale) s'expliquant par le **sous-dimensionnement du budget alloué au service civique**.

B. DES SUR-EXÉCUTIONS QUI PROVIENNENT POUR PARTIE DE SOUS-BUDGÉTISATIONS DE GRANDE AMPLEUR

La majeure partie des dépassements constatés en gestion provient, comme les développements ci-dessous en témoignent, de sous-budgétisations initiales.

Celles-ci atteignent 3 milliards d'euros en 2016 et, comme le note la Cour des comptes, « *progressivement entre 2013 et 2016, la couverture en cours*

d'année des sous-budgétisations initiales est devenue le mode de gestion usuel pour un nombre croissant de missions parmi les plus importantes du budget général ».

Malgré l'absence de transmission au Parlement de certains documents fondamentaux pour l'analyse de l'exécution, en particulier les rapports des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels, **les parlementaires identifient ces sous-budgétisations**, comme en témoignent les rapports spéciaux (concernant le projet de loi de finances initiale) et les contributions sectorielles (liées au projet de loi règlement).

**Les rapports des contrôleurs budgétaires et comptables ministériels (CBCM) :
des informations essentielles sur l'exécution budgétaire qui n'ont pas été communiquées
à la commission des finances**

Depuis janvier 2006, un contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), placé sous l'autorité du ministre chargé du Budget, est installé au niveau central auprès des ordonnateurs principaux de l'État de chaque ministère. Les CBCM ont pour missions principales d'assurer le contrôle budgétaire au sein d'un ministère, d'en être le comptable public et de transmettre aux autorités budgétaires et à l'ordonnateur principal **un rapport annuel sur l'exécution budgétaire et une analyse de la situation financière du ministère**.

Ces rapports sont habituellement transmis au Parlement en amont de l'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget. Concernant l'exécution 2016, malgré des demandes répétées de la commission des finances du Sénat adressées au ministère de l'action et des comptes publics à partir du début du mois de juin 2017, aucun rapport n'a pu être communiqué.

L'absence de transmission est contraire tant à la pratique institutionnelle qu'à la loi organique relative aux lois de finances, dont l'article 57 prévoit que « *tous les renseignements et documents d'ordre financier et administratif* » demandés par les commissions des finances des deux assemblées doivent leur être fournis.

Votre rapporteur général souscrit au projet du Gouvernement de revaloriser le projet de loi de règlement mais rappelle que cette revalorisation ne pourra avoir lieu sans la transmission de toutes les informations utiles au contrôle parlementaire.

Mais le Parlement ne peut les corriger : l'article 40 de la Constitution interdit l'aggravation d'une charge ou la diminution des ressources publiques par voie d'amendement parlementaire et l'article 47 de la loi organique de 2001 prévoit que « *la charge s'entend, s'agissant des amendements s'appliquant aux crédits, de la mission* ».

Le Parlement ne peut donc remédier à une budgétisation insincère sur un programme qu'à la condition de supprimer des crédits d'un montant équivalent sur un autre programme de la même mission.

Dans la mesure où les programmes sont rarement sur-dotés, cela impliquerait de redéfinir le périmètre d'action de la politique publique

considérée : si cette option est parfaitement concevable et, dans certains cas, probablement nécessaire afin de reconstruire le budget de l'État sur des bases saines, elle apparaît difficilement réalisable dans les délais très contraints de l'examen des lois de finances et nécessiterait **une réflexion en amont associant le Parlement et le Gouvernement**.

En outre, dans le cas où plusieurs programmes de la même mission sont sous-budgétés, le rehaussement global des crédits est impossible.

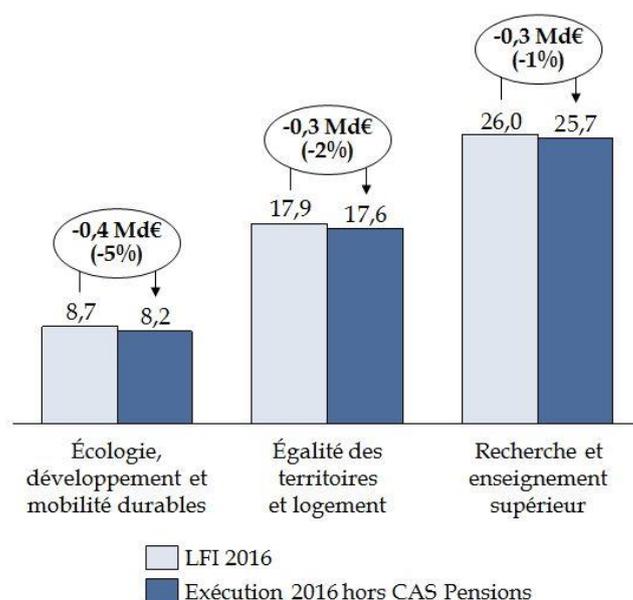
Outre son impact négatif sur la qualité de la gestion budgétaire, le **sous-dimensionnement des budgets par le Gouvernement nuit donc également à la portée de l'autorisation parlementaire**.

C. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DES BUDGETS DE L'ÉCOLOGIE, DU LOGEMENT ET DE LA RECHERCHE

Les sous-exécutions les plus importantes en valeur absolue observées en 2016 concernent les missions « Écologie, développement et mobilité durable », « Égalité des territoires et logement » et « Recherche et enseignement supérieur ».

Missions présentant la sous-exécution la plus marquée en valeur absolue par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat

Elles restent cependant modérées et ne dépassent pas 400 millions d'euros, ce qui s'explique par leur nature : **loin de constituer des économies structurelles** liées à la redéfinition du périmètre de la politique publique et de son articulation avec les autres financeurs, **les annulations de crédits auxquelles le Gouvernement a procédé en 2016 relèvent bien plutôt de la technique du « rabot ».**

Ces réductions « au coup par coup » nuisent à la qualité de la gestion, car elles limitent la visibilité des gestionnaires sur les moyens alloués à la politique dont ils sont chargés. **Elles induisent de fortes tensions en cours d'exercice** sans pour autant se traduire par une réorientation profonde de la politique publique concernée.

L'absence de choix clairs de la part du Gouvernement, en 2016 comme depuis le début du quinquennat, sur le périmètre de l'action de l'État, a été compensé en gestion par un usage intensif des outils de régulation budgétaire qui, bien qu'autorisés par la loi organique relative aux lois de finances, limitent la portée de l'autorisation parlementaire en matière budgétaire.

II. DES « EXCEPTIONS » QUI N'EN SONT PLUS VRAIMENT : UN USAGE INTENSIF DES OUTILS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

L'article 35 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 prévoit que : « *sous réserve des exceptions prévues par la présente loi organique, seules les lois de finances rectificatives peuvent, en cours d'année, modifier les dispositions de la loi de finances de l'année* ».

En pratique, les exceptions se multiplient, comme en témoigne le lancement d'un deuxième puis d'un troisième programme d'investissements d'avenir dont les règles de gestion diffèrent de celles du budget général mais aussi, ce qui est plus rarement souligné, la forte hausse des crédits ouverts par décret d'avance – que l'exercice 2017 ne devrait pas démentir – ou le montant toujours plus élevé des crédits « gelés ».

A. UNE FORTE HAUSSE DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

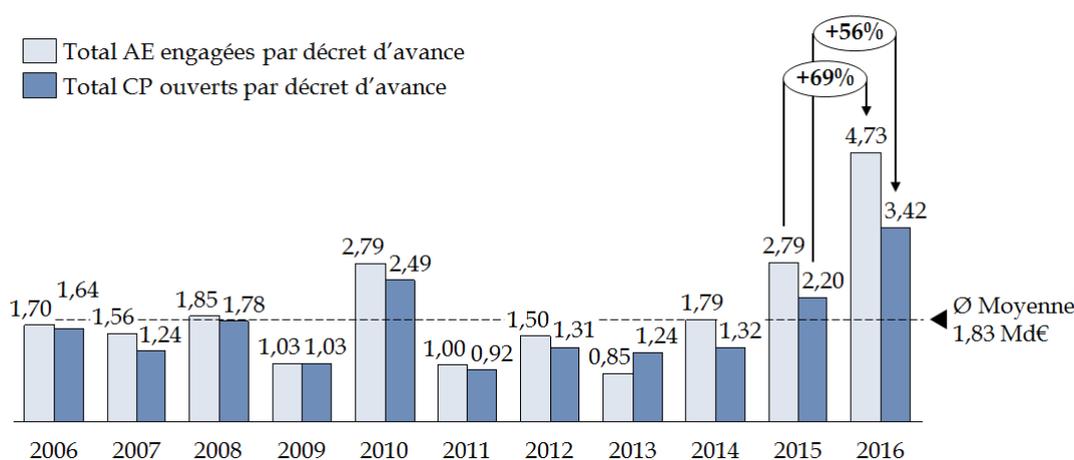
Le Gouvernement recourt de plus en plus à l'ouverture de crédits par voie réglementaire, alors même que cette procédure totalement dérogatoire au principe de l'autorisation parlementaire des dépenses devrait être exceptionnelle : ainsi, notre ancien collègue député Didier Migaud indiquait lors des travaux préparatoires relatifs à la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 que « *le décret d'avance constitue l'atteinte la plus importante au pouvoir financier du Parlement* ».

En 2016, ces atteintes auront concerné 4,73 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 3,42 milliards d'euros en crédits de paiement,

soit une hausse des montants ouverts par décret d'avance de respectivement 69 % et 56 % en un an, alors même que 2015 représentait déjà un point haut avec 2,79 milliards d'euros ouverts en AE et 2,2 milliards d'euros en CP, soit des montants inégalés depuis 2010.

Évolution des ouvertures de crédits par décret d'avance de 2006 à 2016

(en milliards d'euros et en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les décrets d'avance publiés depuis 2016

Les ouvertures par décret d'avance en 2016 sont, de loin, les plus fortes depuis dix ans.

L'usage réitéré de l'outil réglementaire, pour des sommes aussi significatives, affaiblit la portée de l'autorisation parlementaire et interroge la crédibilité de la budgétisation initiale.

B. UN TAUX DE MISE EN RÉSERVE TRÈS ÉLEVÉ QUI LIMITE L'INFORMATION DU PARLEMENT SUR LES REDÉPLOIEMENTS

Les décrets d'avance et plus largement les redéploiements par voie réglementaire doivent être financés par des annulations à due concurrence : en l'absence d'économies structurelles, **le Gouvernement recourt au « gel » de crédits, qui consiste à rendre une partie des crédits indisponible** aux gestionnaires afin de pouvoir l'annuler en cas de besoin.

La mise en réserve a fortement augmenté durant le quinquennat, passant de 4,41 % en 2013 (après surgel) des crédits de paiement du budget général (hors crédits de titre 2) à 8 % en 2016, soit une hausse de 81,4 % en quatre ans.

La mise en réserve de crédits

La loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) prévoit en son article 51 qu'est jointe au projet de loi de finances de l'année « *une présentation des mesures envisagées pour assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le Parlement* », parmi lesquelles figure la mise en réserve de crédits.

Celle-ci a pour objet de « geler » des crédits de telle sorte qu'ils ne soient plus consommables, afin que les imprévus de gestion puissent être gérés sans ouverture de nouveaux crédits, selon le principe d'auto-assurance rappelé par la circulaire du premier ministre du 14 janvier 2013 relative aux règles pour une gestion responsable des dépenses publiques.

En cours d'année, **certains crédits peuvent être « dégelés »** sur décision du ministre du Budget, afin de couvrir des dépenses ; au contraire, **le Gouvernement peut décider un « surgel » afin de disposer d'une marge d'ajustement** plus conséquente pour assurer le pilotage de l'exécution budgétaire. D'autres crédits peuvent être **annulés**, par exemple afin de gager des ouvertures de crédits dans le cadre de décrets d'avance, ou dans un souci d'économie.

En fin d'exercice, les crédits de la réserve de précaution peuvent être soit annulés, soit reportés, lorsqu'ils n'ont pas été consommés suite à un dégel. Ces arbitrages permettent d'assurer la fin de gestion de l'exercice, consistant à concilier la couverture des dépenses inéluctables avec le respect de la norme de dépense.

Source : commission des finances du Sénat

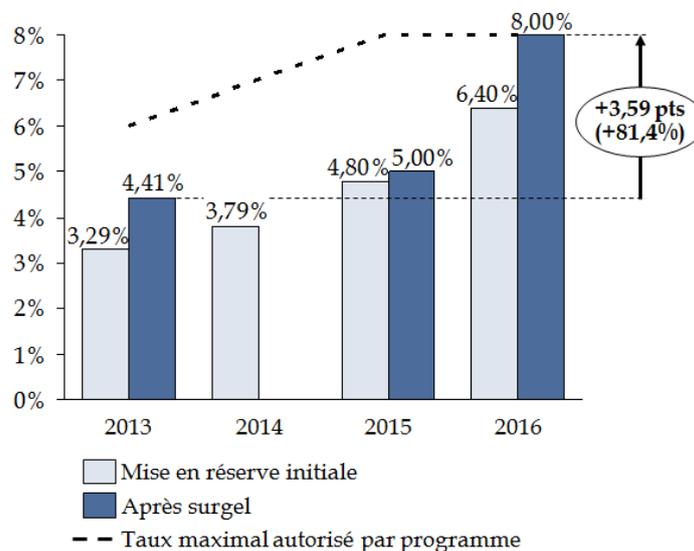
Certes, en elle-même, la **mise en réserve constitue un instrument utile** pour le pilotage des dépenses, qui a permis une **transparence accrue concernant les crédits indisponibles**, tant pour le Parlement que pour les gestionnaires.

Toutefois, l'augmentation du taux de crédits mis en réserve, tout particulièrement depuis 2013, interroge et ne semble pouvoir être justifiée autrement que par les difficultés croissantes pour « boucler » l'exécution du budget, en l'absence de réformes structurelles. En d'autres termes, le **Gouvernement reporte en exécution les arbitrages qu'il n'a pas su prendre en budgétisation**, conduisant à une gestion « au jour le jour » qui met les services sous tension.

En application du III de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances, **le montant des crédits gelés et sa répartition par programme sont transmis aux commissions des finances des deux assemblées**. Cependant, l'information actuelle du Parlement sur l'ampleur du « gel » - pour nécessaire et importante qu'elle soit - est loin d'être suffisante.

Évolution des crédits du budget général de l'État mis en réserve de 2013 à 2016

(en %)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les documents relatifs à la mise en réserve transmis par le Gouvernement en application du III de l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹

Deux problèmes subsistent.

D'une part, officiellement, la mise en réserve n'est pas ventilée par action ou par dispositif. **Il n'est donc pas possible de savoir sur quels dispositifs portent les annulations de crédits « gelés »**, alors même que celles-ci atteignent des montants considérables en décret d'avance.

D'autre part, si le gel de crédits fait l'objet d'une information au Parlement, les dégelés, en revanche, ne sont pas connus des parlementaires ce qui signifie qu'**à un instant donné, à moins de s'adresser directement au service gestionnaire, un sénateur ou un député ne connaît pas le montant effectivement disponible des crédits alloués à une politique publique** : il doit attendre le projet de loi de finances rectificative puis le projet de loi de règlement pour disposer d'informations détaillées.

Le « gel » de crédits est censé permettre au Gouvernement de respecter les plafonds votés par le Parlement. Il ne doit **pas se transformer en un outil de contournement de l'autorisation parlementaire** par la constitution d'une enveloppe budgétaire de plus en plus importante non affectée et indisponible pour les gestionnaires.

¹ « Tout acte, quelle qu'en soit la nature, ayant pour objet ou pour effet de rendre des crédits indisponibles, est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances ».

C. UNE AUGMENTATION SIGNIFICATIVE DES VIREMENTS ET TRANSFERTS EN 2016

Outre les décrets d'avance et la mise en réserve, l'exécutif dispose de deux outils réglementaires pour effectuer des redéploiements en cours d'année : les **décrets de virement et de transfert**.

Décrets de virement et de transfert

Aux termes de l'article 12 de la LOLF, les décrets de virement modifient la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère tandis que *« des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés. »*

La procédure de transfert de crédits permet de transférer des crédits au ministère chargé de l'exécution de la dépense ; l'objet de la dépense est inchangé. Au contraire, les décrets de virement peuvent modifier la répartition des crédits entre des actions dont l'objet diffère.

L'usage de ces procédures a significativement augmenté en 2016 : les virements et transferts représentaient alors 1,3 milliard d'euros contre moins de 400 millions d'euros en 2012.

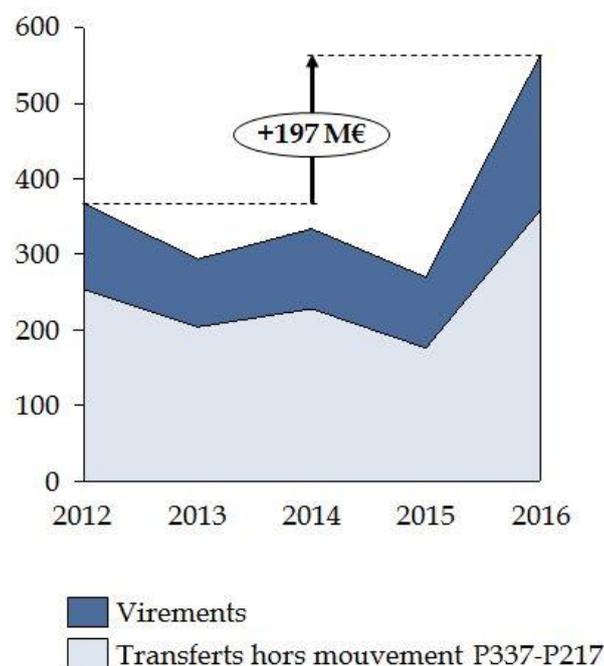
Une partie de la hausse est liée à la création en 2013 du programme 337 « Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires », dont la visée principale était, à la demande du ministre du logement de l'époque, de présenter un montant de crédits plus important en budgétisation sur la mission « Logement ». L'intégralité des crédits du programme, qui portait des dépenses de personnel, était reversé en gestion sur le programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables ». La suppression bienvenue de ce programme est prévue dans le rapport du Gouvernement sur la maquette budgétaire du projet de loi de finances pour 2018.

Cependant, même après neutralisation des transferts liés au programme 337, les virements et les transferts ont crû de façon notable depuis 2012.

Si cette hausse ne traduit pas nécessairement un contournement de l'autorisation budgétaire du Parlement - encore que le contrôle de la régularité des décrets de virement et de transfert par le Parlement présente des marges de progrès considérables - **elle témoigne, à tout le moins, d'une complexification des circuits budgétaires qui ne favorise pas la lisibilité du budget de l'État.**

Évolution du montant des virements et transferts sur le budget général de l'État depuis 2012

(en millions d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général

Au total, le respect de l'autorisation parlementaire en 2016 paraît relatif.

Le Parlement examinera avec d'autant plus de scrupuleuse attention le budget qui lui sera présenté pour 2018 par le nouveau Gouvernement dans quelques mois, et dont le débat d'orientation des finances publiques permettra de donner un premier aperçu.

TROISIÈME PARTIE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

La démarche de performance devait constituer l'une des innovations majeures de la LOLF. Son article premier prévoit ainsi que les lois de finances déterminent « *la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État* » en tenant compte « *d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent* ».

Néanmoins, après onze ans de mise en œuvre de la LOLF, **la performance peine à jouer le rôle qui lui était dévolu** : les gestionnaires ne semblent pas s'être approprié le volet performance comme un véritable outil de pilotage budgétaire et les parlementaires ne le considèrent pas comme l'instrument privilégié de contrôle de l'action du Gouvernement.

Cette situation résulte de différents facteurs rappelés par votre rapporteur général lors de l'examen des projets de loi de règlement pour 2014 et 2015.

En premier lieu, **la maquette de performance**, qui repose sur la définition d'objectifs déclinés en indicateurs et en sous-indicateurs, **demeure foisonnante malgré des efforts de rationalisation entrepris depuis 2015. Cette complexité est en outre aggravée par la coexistence de plusieurs catégories d'indicateurs¹.**

Par ailleurs, **le choix des indicateurs est souvent sujet à caution.** Certains d'entre eux ne couvrent ainsi qu'une partie trop limitée du champ du programme ou de la mission dont ils sont censés être le reflet, d'autres ne sont tout simplement pas pertinents.

Enfin, **de trop nombreux indicateurs et sous-indicateurs demeurent inexploitable faute de prévision ou de résultat renseigné.**

Si des efforts ont été consentis depuis 2015 et poursuivis en 2016, ces constats demeurent très largement d'actualité.

¹ On peut ainsi trouver des indicateurs de mission au sein des programmes, mais ne correspondant pas nécessairement aux indicateurs considérés comme « les plus représentatifs de la mission », des indicateurs « les plus représentatifs de la mission » s'appuyant sur les données d'un ou plusieurs autres indicateurs issus des programmes, des indicateurs « les plus représentatifs de la mission » spécifiques, qui ne sont pas issus des programmes, et des indicateurs transversaux qui mesurent l'efficacité des fonctions support de la mission.

I. UNE MAQUETTE DE PERFORMANCE STABILISÉE EN 2016

L'année 2016 constituait la deuxième année du triennal 2015-2017. **Après une diminution significative du nombre d'objectifs et d'indicateurs entre 2014 et 2015, respectivement passés de 475 à 392 (- 17 %) et de 967 à 784 (- 20 %), l'année 2016 s'est traduite par une relative stabilisation de la maquette.**

Un effort de rationalisation a cependant été poursuivi, le nombre d'objectifs ayant été ramené à 385 (- 2 %) quand le nombre d'indicateurs a été diminué à 755 (- 3,5 %).

Le nombre d'indicateurs modifiés en 2016 était également en diminution par rapport à 2015 (87 contre 108) de même que le nombre d'indicateurs nouveaux (22 contre 61 en 2015).

À l'occasion du débat d'orientation des finances publiques pour 2016, votre rapporteur général avait considéré que la relative stabilisation de la maquette de performance allait dans le bon sens dans la mesure où elle lui apparaissait de nature à permettre un suivi dans le temps des résultats enregistrés par les différentes missions.

**Évolution des objectifs et indicateurs de performance du budget de
l'État depuis 2007**

Projets de loi de finances	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 avec PIA	2014 hors PIA	2015	2016	2017*
Catégorie d'indicateur												
Efficacité pour le citoyen	49 %	42 %	43 %	46 %	47 %	46 %	45 %	46 %	45 %	46 %	45 %	46 %
Qualité pour l'utilisateur	22 %	23 %	22 %	19 %	18 %	20 %	19 %	20 %	19 %	19 %	19 %	19 %
Efficiency pour le contribuable	29 %	35 %	35 %	35 %	35 %	34 %	36 %	34 %	36 %	35 %	36 %	35 %
Nombre de missions	48	48	47	48	49	50	52	51	51	50	49	50
Nombre de programmes	168	170	170	171	172	177	181	196	183	176	173	171
Nombre d'objectifs	634	621	559	499	487	490	484	506	475	392	385	380
<i>Nombre d'objectifs par programme</i>	3,8	3,7	3,3	2,9	2,8	2,8	2,7	2,6	2,6	2,2	2,2	2,2
Nombre d'indicateurs	1 295	1 276	1 165	1 030	1 008	1 012	999	1 025	967	784	755	737
<i>Nombre d'indicateurs par objectif</i>	2,0	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,1	2,0	2,0	2,0	2,0	1,9
dont nombre d'indicateurs modifiés	277	165	98	128	73	60	47	53	53	108	87	48
Taux d'indicateurs modifiés	21 %	13 %	8 %	12 %	7 %	6 %	5 %	5 %	5 %	14 %	12 %	7 %
dont nombre d'indicateurs nouveaux	193	165	119	112	100	66	72	109	51	61	22	6
Taux d'indicateurs nouveaux	15 %	13 %	10 %	11 %	10 %	7 %	7 %	11 %	5 %	8 %	3 %	1 %
Taux d'indicateurs non modifiés	64 %	74 %	81 %	77 %	83 %	88 %	88 %	84 %	89 %	78 %	85 %	92 %

* Rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP)

Source : ministère du budget et rapport préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2017

Le projet de loi de finances pour 2016 comprenait en outre un nombre plus élevé d'indicateurs de mission (89 contre en 2015), dont 17 indicateurs spécifiques (contre en 2015), c'est-à-dire non issus des programmes. Si le développement d'indicateurs de mission semble aller dans le sens d'une meilleure appréhension des résultats enregistrés au niveau agrégé - votre rapporteur général avait d'ailleurs appelé de ses vœux un renforcement de ce type d'indicateurs - cela n'est malheureusement pas le cas dans les faits, compte tenu du caractère non pertinent d'un nombre important d'indicateurs retenus (cf. *infra*).

II. DES OBJECTIFS ET DES INDICATEURS NE PERMETTANT PAS SUFFISAMMENT D'APPRÉHENDER LES RÉSULTATS ENREGISTRÉS PAR LES MISSIONS ET LES PROGRAMMES NI L'ADÉQUATION DES MOYENS AUX BESOINS

Votre rapporteur général a souhaité, cette année, illustrer certaines des difficultés rappelées plus haut à partir d'exemples issus des analyses de plusieurs rapporteurs spéciaux.

A. DES INDICATEURS NE COUVRANT QU'IMPARFAITEMENT LE CHAMP DES PROGRAMMES OU DES MISSIONS DONT ILS SONT CENSÉS MESURER LES RÉSULTATS

La mission « Enseignement scolaire » constitue un exemple de l'inadaptation des objectifs et des indicateurs de performance. Or, **malgré la demande répétée tant de nos collègues Gérard Longuet et Thierry Foucaud, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission, que de la Cour des comptes, la maquette de performance n'a fait l'objet d'aucune modification.**

Ainsi, si la loi de refondation de l'école de la République de 2013¹ fixait des objectifs ambitieux en termes d'objectifs assignés à l'école et de moyens, notamment humains, devant y être consacrés, les documents budgétaires n'en ont pas tiré pleinement les conséquences.

Aucun indicateur, ni au niveau de la mission, ni au niveau des programmes, n'a été mis en place pour mesurer, par exemple, l'atteinte de l'objectif de création de 55 000 postes supplémentaires sur le quinquennat.

De même, bien que les crédits de la mission « Enseignement scolaire » soient composés à plus de 90 % de dépenses de personnel (titre 2), aucun indicateur ne permet d'appréhender l'évolution des moyens ni leur adéquation aux besoins Certains indicateurs simples pourraient être mis en place tels que l'évolution du nombre d'enseignants, des heures supplémentaires, etc. au regard du nombre d'élèves et des principaux objectifs poursuivis.

Nos collègues François Patriat et Jean-Claude Requier, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Travail et emploi » relèvent également que les indicateurs considérés comme les plus représentatifs de leur mission ne reflètent pas les résultats enregistrés par celle-ci. Ils notent à l'inverse que certains indicateurs de programme, tels que le « Taux d'insertion dans l'emploi 6 mois après un contrat aidé » ou le « Taux d'accès à l'emploi durable 6 mois après la fin d'une formation prescrite par Pôle

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

emploi » apportent une information utile s'agissant de dispositifs représentant une part importante des dépenses de la mission.

Dans leur rapport sur les crédits du compte d'affectation spéciale « Gestion du patrimoine immobilier de l'État » pour 2017, nos collègues Michel Bouvard et Thierry Carcenac rappelaient que l'indicateur sur le rendement d'occupation des surfaces – correspondant au ratio de 12m² par agent - **ne porte que sur un tiers des surfaces inventoriées (les autres ne sont pas incluses dans le calcul, soit parce que ce ratio ne leur est pas applicable, soit parce que les données ne sont pas transmises).**

Dans un rapport de mai 2017¹ consacré à la politique immobilière de l'État, ils relevaient en outre que **la réforme de l'architecture budgétaire du CAS intervenue en 2017 ne s'est pas accompagnée d'une actualisation du dispositif de performance alors que les dépenses qu'il retrace ont été élargies avec l'intégration de l'ancien programme 309 « Entretien des bâtiments et l'État ».** Si cette absence d'actualisation était, dans un premier temps, imputable à un manque de temps, elle est désormais clairement assumée par la direction de l'immobilier de l'État selon les rapporteurs spéciaux qui précisent que *« l'appréciation de la direction de l'immobilier de l'État sur l'évolution de la maquette de performance semble avoir changé : alors que la directrice, Nathalie Morin, précisait à l'automne 2016 que ce chantier nécessaire n'avait pas été mené à bien faute de temps, les informations transmises en mars 2017 indiquent que la maquette de performance actuelle reflète fidèlement les caractéristiques du CAS ».*

B. DES PHÉNOMÈNES MESURÉS INDÉPENDANTS DE L'ACTION DES RESPONSABLES DE PROGRAMME

Si certains phénomènes mesurés par les indicateurs de performance ne sont pas inintéressants en soi, ces derniers peuvent cependant être dans une large mesure « exogènes » et ne pas refléter l'action des responsables de programme. Dès lors l'indicateur ne peut pas constituer un véritable outil de pilotage.

Cela est par exemple le cas s'agissant de la mission « Administration générale et territoriale de l'État », pour laquelle le rapporteur spécial des crédits, Hervé Marseille, relève que **trop d'indicateurs retenus, tels que le coût des élections, « échappent à la prise du responsable de programme ».**

¹ De la rationalisation à la valorisation : 12 propositions pour une politique immobilière de l'État soutenable et efficace, rapport d'information n° 570 (2016-2017) de MM. Michel BOUVARD et Thierry CARCENAC, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 mai 2017.

C. DES INDICATEURS DONT LE CHOIX OU LES PRÉVISIONS APPARAISSENT TROP FAVORABLES

Au sein de la mission « Enseignement scolaire », **l'indicateur 2.4 « Efficacité et efficience du remplacement des personnels enseignants des premier et second degrés public » du programme 214 « Soutien de la politique de l'éducation nationale » ne mesure le taux de remplacement que pour les absences dont la durée est supérieure à 15 jours. Les taux affichés apparaissent par conséquent élevés (80,2 % dans le premier degré et 97,5 % dans le second degré).** Si, lors de son audition par votre commission des Finances¹, Florence Robine, ancienne directrice de l'enseignement scolaire, avait indiqué que les remplacements de courte durée avaient vocation à être gérés en interne et non pas les services du ministère, **on ne peut néanmoins que s'interroger sur les motivations réelles ayant conduit à retenir cet indicateur, alors que les absences de courte durée représentent la part la plus importante du total des absences des enseignants et que celles-ci font l'objet d'un taux de remplacement très faible².**

De même, notre collègue Marie-France Beaufile, rapporteure spéciale des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements », relève que les cibles fixées pour les indicateurs du programme 200 « Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État » *« sont largement en-dessous des réalisations observées depuis plus de cinq ans »*, doutant *« que ces cibles demeurent un réel facteur de mobilisation des agents et de pilotage du programme »*.

III. UN TIERS DES SOUS-INDICATEURS DE MISSION NON-EXPLOITABLES, DES RÉSULTATS AU NIVEAU DES MISSIONS CONTRASTÉS

En 2016, le budget général comportait 240 sous-indicateurs de mission, soit une diminution 11 sous-indicateurs par rapport à 2015 (- 4,4 %) et de 83 sous-indicateurs par rapport à 2014 (- 26%). Une certaine stabilisation peut, par conséquent, là encore être constatée.

Sur ce total, 81 % des sous-indicateurs ont vu leur réalisation renseignée (195) contre 78 % en 2015 et 76 % en 2014. **Cette progression ne se traduit cependant pas par une hausse de la proportion de sous-indicateurs exploitables, qui s'est élevée à 68 %, soit un taux relativement stable depuis 2014.** Cette situation s'explique par **un nombre toujours important de**

¹ Audition du 24 juin 2015.

² Selon un référé de la Cour des comptes du 8 mars 2017, le taux de remplacement des absences de courte durée se situait dans une fourchette comprise entre 5 % et 20 % selon les établissements.

sous-indicateurs pour lesquels la prévision pour 2016 n'était pas renseignée.

Si quatorze missions enregistrent un taux de sous-indicateurs exploitables de 100 %, pour cinq missions, ce taux est inférieur ou égal à 50 % : « Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire », « Politique des territoires », « Recherche et enseignement supérieur » et « Travail et emploi ». Ces missions enregistraient déjà des taux inférieurs à 50 % en 2015 et cela était également le cas pour trois d'entre elles l'année précédente (« Direction de l'action du Gouvernement », « Enseignement scolaire » et « Travail et emploi »).

**Sous-indicateurs 2016 renseignés
et sous-indicateurs dont la prévision 2016 était connue***

Mission	Nombre de sous-indicateurs de la mission	Sous-indicateurs renseignés 2016	Proportion de sous-indicateurs renseignés	Sous-indicateurs renseignés 2016 dont la prévision était connue	Proportion de sous-indicateurs renseignés 2016 dont la prévision était connue
Action extérieure de l'État	12	10	83 %	10	83 %
Administration générale et territoriale de l'État	4	4	100 %	4	100 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3	3	100 %	3	100 %
Aide publique au développement	1	1	100 %	1	100 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	3	3	100 %	3	100 %
Conseil et contrôle de l'État	7	7	100 %	7	100 %
Culture	10	10	100 %	7	70 %
Défense	14	14	100 %	14	100 %
Direction de l'action du gouvernement	8	8	100 %	4	50 %
Écologie	6	5	83 %	5	83 %
Économie	2	2	100 %	2	100 %
Egalité des territoires et logement	18	11	61 %	11	61 %
Engagements financiers de l'État	5	5	100 %	5	100 %
Enseignement scolaire	31	21	68 %	4	13 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	7	7	100 %	6	86 %

Immigration, asile et intégration	2	2	100 %	2	100 %
Justice	12	10	83 %	10	83 %
Médias, livre et industries culturelles	6	6	100 %	6	100 %
Outre-Mer	6	6	100 %	6	100 %
Politique des territoires	1	0	0 %	0	0 %
Recherche et enseignement supérieur	24	5	21 %	5	21 %
Régimes sociaux et de retraite	1	1	100 %	1	100 %
Relations avec les collectivités territoriales	8	8	100 %	8	100 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	6	4	67 %	4	67 %
Santé	1	0	0 %	0	0 %
Sécurités	27	27	100 %	27	100 %
Sport, jeunesse et vie associative	10	10	100 %	8	80 %
Travail et emploi	5	5	100 %	1	20 %
Total	240	195	81 %	164	68 %
Rappel 2015	251	197	78 %	178	71 %
Rappel 2014	323	246	76 %	222	69 %

* Champ : budget général, sous-indicateurs de mission.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur général

En 2016, un budget annexe (« Contrôle et exploitation aériens ») et deux comptes de concours financiers (« Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » et « Avances à l'audiovisuel public ») comportaient des indicateurs et des sous-indicateurs de mission.

Leurs taux de sous-indicateurs renseignés et dont la prévision était connue apparaissent supérieurs à ceux des missions du budget général (respectivement 100 %, 100 % et 75 %)

**Sous-indicateurs 2016 renseignés
et sous-indicateurs dont la prévision 2016 était connue***

	Mission	Nombre de sous-indicateurs de la mission	Sous-indicateurs renseignés 2016	Proportion de sous-indicateurs renseignés	Sous-indicateurs renseignés 2016 dont la prévision était connue	Proportion de sous-indicateurs renseignés 2016 dont la prévision était connue
Budget annexe	Contrôle et exploitation aériens	8	8	100%	8	100%
Comptes de concours financiers	Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	5	5	100%	5	100%
	Avances à l'audiovisuel public	12	9	75%	9	75%
	Total	17	14	82%	14	82%

* Champ : budgets annexes et comptes de concours financiers, sous-indicateurs de mission.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Le tableau *infra* présente les écarts aux prévisions inscrites dans les projets annuels de performances pour 2016 des missions du budget général de l'État.

Au niveau agrégé, **les résultats enregistrés apparaissent en légère amélioration par rapport à 2015. Sur les 164 sous-indicateurs renseignés dont la prévision était connue, 77 (47 %) l'atteignent ou la dépassent. Ce taux s'élevait à 40 % en 2015 et à 41 % en 2014.** Trois missions (« Aide publique au développement », « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation », « Régimes sociaux et de retraite ») enregistrent des taux de sous-indicateurs atteignant ou dépassant la prévision de 100 %. Parmi ces missions, seule la mission « Régime sociaux et de retraite » affichait un taux comparable en 2015.

Symétriquement, **le taux de sous-indicateurs exploitables manquant la prévision apparaît en diminution (53 % contre 60 % en 2015 et 59 % en 2014). 16 missions enregistrent des taux de sous-indicateurs manquant la prévision supérieurs à 50 %.**

Il convient de noter que la relative amélioration pouvant être constatée au niveau agrégé s'accompagne d'une hausse du taux de sous-indicateurs manquant la prévision de plus de 50 % (7 % contre 4 % en 2015 et 3 % en 2014) et de plus de 25 % (11 % contre 10 % en 2015 et 9 % en 2014).

Résultats des RAP 2016 au regard des PAP 2016*

Mission	Sous-indicateurs renseignés dont la prévision était connue manquant la prévision		Dont sous-indicateurs manquant la prévision de plus de 50 %		Dont sous-indicateurs manquant la prévision de plus de 25 %		Sous-indicateurs renseignés atteignant ou dépassant la prévision	
	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Action extérieure de l'État	8	80 %	2	20 %	2	20 %	2	20 %
Administration générale et territoriale de l'État	3	75 %	1	25 %	1	25 %	1	25 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2	67 %	0	0 %	0	0 %	1	33 %
Aide publique au développement	0	0 %	0	0 %	0	0 %	1	100 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	0	0 %	0	0 %	0	0 %	3	100 %
Conseil et contrôle de l'État	4	57 %	1	14 %	1	14 %	3	43 %
Culture	3	43 %	0	0 %	0	0 %	4	57 %
Défense	6	43 %	1	7 %	2	14 %	8	57 %
Direction de l'action du gouvernement	2	50 %	0	0 %	0	0 %	2	50 %
Écologie	3	60 %	0	0 %	0	0 %	2	40 %
Économie	1	50 %	0	0 %	0	0 %	1	50 %
Égalité des territoires et logement	5	45 %	1	9 %	2	18 %	6	55 %
Engagements financiers de l'État	1	20 %	0	0 %	1	20 %	4	80 %
Enseignement scolaire	3	75 %	0	0 %	0	0 %	1	25 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	3	50 %	0	0 %	0	0 %	3	50 %
Immigration, asile et intégration	2	100 %	0	0 %	1	50 %	0	0 %
Justice	9	90 %	0	0 %	1	10 %	1	10 %
Médias, livre et industries culturelles	4	67 %	0	0 %	0	0 %	2	33 %
Outre-Mer	4	67 %	1	17 %	2	33 %	2	33 %
Politique des territoires	0		0		0		0	
Recherche et enseignement supérieur	1	20 %	0	0 %	0	0 %	4	80 %
Régimes sociaux et de retraite	0	0 %	0	0 %	0	0 %	1	100 %
Relations avec les collectivités territoriales	3	38 %	0	0 %	1	13 %	5	63 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	2	50 %	0	0 %	0	0 %	2	50 %
Santé	0		0		0		0	
Sécurité	14	52 %	4	15 %	4	15 %	13	48 %
Sport, jeunesse et vie associative	3	38 %	0	0 %	0	0 %	5	63 %
Travail et emploi	1	100 %	0	0 %	0	0 %	0	0 %

TOTAL	87	53 %	11	7 %	18	11 %	77	47 %
Rappel 2015	107	60 %	7	4 %	18	10 %	71	40 %
Rappel 2014	105	59 %	6	3 %	16	9 %	74	41 %

* Champ : budget général, sous-indicateurs de mission.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Les résultats enregistrés par le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et le compte de concours financier « Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics » apparaissent supérieurs à ceux des missions du budget général (respectivement 75 % et 80 % de sous-indicateurs atteignant ou dépassant la cible).

Le taux de sous-indicateurs renseignés atteignant ou dépassant la prévision du compte de concours financier « Avances à l'audiovisuel public » apparaît, à cet égard, en retrait. **Comme en 2015, ces résultats décevants sont liés à des prévisions d'audience non atteintes.**

Résultats des RAP 2016 au regard des PAP 2016*

Mission	Sous-indicateurs renseignés dont la prévision était connue manquant la prévision		Dont sous-indicateurs manquant la prévision de plus de 50%		Dont sous-indicateurs manquant la prévision de plus de 25%		Sous-indicateurs renseignés atteignant ou dépassant la prévision	
	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Contrôle et exploitation aériens	2	25%	0	0%	0	0%	6	75%
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	1	20%	1	20%	1	20%	4	80%
Avances à l'audiovisuel public	6	67%	2	22%	2	22%	2	22%
Total	7	50%	3	21%	3	21%	6	43%

* Champ : budgets annexes, comptes d'affectation spéciale et comptes de concours finances, sous-indicateurs de mission.

Source : commission des finances du Sénat, d'après les réponses au questionnaire de votre rapporteur général

IV. LA MESURE TRANSVERSALE DE LA PERFORMANCE, UN EXERCICE ENCORE MINORITAIRE DANS LE CHAMP DU BUDGET GÉNÉRAL

À compter de 2008, des indicateurs transversaux ont été progressivement mis en place afin de permettre une analyse comparative de l'efficacité des fonctions de support entre les missions, en fonction de critères harmonisés.

Au nombre de cinq, ces indicateurs visent respectivement à évaluer :

- l'efficacité de la fonction achat ;
- l'efficacité de la gestion des ressources humaines ;
- l'efficacité de la gestion immobilière ;
- l'efficacité de la gestion informatique et bureautique ;
- la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-51 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

Comme en 2015, **douze missions comportaient des indicateurs transversaux en 2016.**

Votre rapporteur général réitère sa recommandation d'étendre ce type d'indicateurs, dont l'intérêt est de permettre une mesure transversale de la performance, à un nombre plus important de missions.

Missions du budget général disposant d'indicateurs transversaux

Mission	Programme
Culture	224
Écologie, développement et aménagement durables	217
Solidarités, insertion et égalité des chances	124
Travail et emploi	155
Administration générale et territoriale de l'État	216
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	215
Défense	212
Direction de l'action du Gouvernement	333
	308
	129
Enseignement scolaire	214
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	218
Justice	310
Action extérieure de l'État	105

Source : Direction du budget, *Guide de la performance*, édition mars 2015 pour le PLF 2016.

A. L'EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT

Le tableau *infra* présente les résultats, dans les missions du budget général disposant d'indicateurs transversaux, de l'indicateur « **Efficienc e de la fonction achat** ». Le sous-indicateur « **Gain relatif aux actions achat** » permet de mesurer les gains théoriques réalisés en rendant la fonction achat plus effective à travers diverses mesures (mutualisation des achats, externalisation, standardisation, etc.). Le calcul de cet indicateur est fondé sur une comparaison entre les prix (ou situations) de référence et ceux résultant de l'intervention de l'acheteur ministériel.

Efficiencia de la función compra

Mission	Gain relatif aux actions achat (M €)					
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 PAP 2016	Réalisation 2016
Défense	98	118	125,50	135,2	125	111
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	76,00	104,30	102,00	146	100	111
Administration générale et territoriale de l'État	67,2	109	65,00	49,2	64	46,1
Justice	43,9	19,5	31,00	45,4	11,4	12,9
Écologie	11,3	32,4	19,90	19	20	59,9 (prévision)
Solidarité, insertion et égalité des chances	2,074	6,1	14,10	8,3	ND	6,23
Direction de l'action du Gouvernement	5,38	1,18	14,00	13,6	10,6	8,81
Enseignement scolaire	11,4	10,1	10,40	27,1	11,4	18,4
Agriculture	1,60	1,70	3,20	1,80	1,8	2,8
Action extérieure de l'État	-	2,31	2,39	2,40	2	1,6

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

Sur les dix missions disposant de cet indicateur transversal, **deux seulement présentent une amélioration de l'efficiencia de leur fonction compra au cours de l'exercice 2016. Par ailleurs, sept ne parviennent pas à obtenir de meilleurs résultats qu'en 2014.**

Quatre missions enregistrent des gains inférieurs aux prévisions fixées dans les PAP 2016 : « Défense », « Administration générale et territoriale de l'État », « Direction de l'action du gouvernement » et « Action extérieure de l'État ».

De manière notable, **toutes les missions, à l'exception des missions « Justice » et « Action extérieure de l'État »** (pour qui la réalisation 2012 n'est pas connue) **enregistrent des résultats en amélioration par rapport à 2012.**

S'agissant de la mission « Écologie », dont la réalisation pour 2016 envisagée affiche une progression particulièrement élevée, le rapport annuel de performances pour 2016 précise qu'un changement de calcul est intervenu en 2016, majorant de près de 15 millions d'euros le résultat affiché. Il rappelle cependant que *« cette projection est [aussi] le reflet des efforts conduits [...] pour un accroissement de la professionnalisation des services acheteurs et la mise en valeur de leurs actions, la sensibilisation et l'accompagnement des différentes directions de programme sur la performance compra ».*

B. L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

Efficienc e de la gestion des ressources humaines

Mission	Ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines (%)					
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 PAP 2016	Réalisation 2016
Enseignement scolaire	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,1	2,04	2,04	2,06	1,99	2,12
Administration générale et territoriale de l'État	2,15	2,15	2,15	2,13	2,4	2,18
Justice	2,24	2,14	2,16	2,17	2,3	2,4
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3	2,3
Conseil et contrôle de l'État	2,17	2,3	2,34	2,33	2,28	2,35
Direction de l'action du Gouvernement	NC	1,86	1,95	1,86	1,87	1,54
Culture	2,5	2,6	2,6	2,6	2,4	2,58
Défense	2,82	2,68	2,87	2,81	2,85	2,78
Écologie, développement et mobilité durables	3,2	3,36	3,3	3,39	3,1	3,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	2,93	2,89	3,42	3,44	3,2	3,3
Travail et emploi	NC	2,61	3,42	3,44	3,2	3,3

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

Le ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines correspond au rapport entre les personnels gérants (personnels affectés à la gestion des ressources humaines) et les effectifs gérés.

Cette année encore indicateur se caractérise par une grande homogénéité entre les missions.

C. L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

Cinq sous-indicateurs sont utilisés pour mesurer l'efficience de la gestion immobilière :

- ratio surface utile brute (SUB¹) / surface hors œuvre nette (SHON) ;
- ratio surface utile nette (SUN) / poste de travail ;

¹ La surface hors œuvre brute (SHOB) est définie par l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme comme « la somme des surfaces de plancher de chaque niveau de la construction ». La surface hors œuvre nette (SHON) est égale à la SHOB après déduction des combles, sous-sols non aménageables, toitures-terrasses, balcons, garages de véhicules, etc.

- ratio entretien courant / SUB ;
- ratio entretien lourd / SUB ;
- coût des travaux structurants.

Ratio SUN/Poste de travail

Mission	Efficience de la gestion immobilière Ratio SUN/Poste de travail (m ² /poste ou m ² /agent)					
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 PAP 2016	Réalisation
Administration générale et territoriale de l'État	8,60	8,66	8,61	8,65	8,49	8,61
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	13,47	13,67	12,76	13,8	12,53	13,86
Enseignement scolaire	13,5	13,2	12,9	12,7	13,4	13,3
Défense	12,28	11,76	13,19	13,34	12	13,47
Écologie, développement et mobilité durables	13,48	13,28	13,24	12,55	12,3	12,3
Solidarité, insertion et égalité des chances	13,5	13,45	13,25	13,2	12,9	13,2
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	13,6	13,4	13,4	13,4	12	13,4
Action extérieure de l'État	15,65	15,2	15,1	11,6	14,7	14,7
Direction de l'action du Gouvernement	15,35	15,03	15,6	14,99	15,36	14,66
Culture	15,5	15,84	15,85	15,61	12	15,61

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

Le ratio SUN/poste de travail mesure la surface utile nette en m² rapportée au nombre d'agents ou de postes de travail de la mission budgétaire concernée. Il convient de rappeler que la norme utilisée par l'État est fixée à 12 m² ¹.

Les résultats enregistrés en 2016 sont relativement stables par rapport à ceux de 2015. Six missions sur dix n'atteignent cependant pas les prévisions inscrites dans les PAP 2016.

¹ La norme est inscrite dans la circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

Ratio entretien courant/SUB

Mission	Efficience de la gestion immobilière Ratio entretien courant/SUB (€/m ²)						
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 PAP 2016	Réalisation 2016	
Administration générale et territoriale de l'État	6,13	6,73	7,03	7,72	5,85	7,67	
Action extérieure de l'État	5,64	5,36	7,24	7,73	5,97	9,85	
Enseignement scolaire	12,70	12,00	11,90	9,2	8,9	8,4	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	14,57	14,23	15,84	17,08	13,58	16,81	
Solidarité, insertion et égalité des chances	21,56	23,22	30,00	28,85	28,98	24,85	
Écologie, développement et mobilité durables	39,17	32,28	32,80	36,3	36,8	36,81	
Culture	63,00	32,00	37,00	45	so	32	
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	33,30	36,30	34,70	39,1	36,5	36,8	
Direction de l'action du Gouvernement	Ratio mission	66,07	66,00	72,00	56	60	52
	Ratio d'entretien courant du Défenseur des droits	75,00	82,84	63,37	32,02	72	23,76
	Ratio entretien courant du CSA	34,00	50,00	104,00	68	50	51
	Ratio entretien courant de la CNIL	124,00	114,00	97,00	95,14	100	63,54

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

Le tableau ci-dessus présente, pour les missions du budget général disposant de l'information, les résultats du sous-indicateur « Ratio entretien courant/SUB ».

Sept missions sur neuf voient leurs résultats s'améliorer par rapport à 2015. En particulier, la mission « Culture », dont les résultats étaient en dégradation entre 2013 et 2015, affiche cette année une amélioration significative.

L'écart important à la prévision pouvant être constaté pour le défenseur des droits résulte, selon le projet annuel de performances pour 2016, du fait que « seules les opérations indispensables (maintenance, sécurité) ont été engagées » en prévision « du déménagement des services place Fontenoy à Paris, à compter du 26 septembre 2016 ».

L'amélioration constatée pour la CNIL est dans une large mesure conjoncturelle. Selon le rapport annuel de performances pour 2016, elle est ainsi imputable à deux phénomènes : d'une part, « les dépenses immobilières, à la charge des services du Premier ministre, résultant de l'occupation sur le site Fontenoy entre les mois d'octobre et de décembre n'ont pas été facturées à la CNIL. Le ratio d'entretien immobilier au mètre carré ne correspond qu'au coût des anciens locaux occupés par la CNIL (rue Vivienne) » et, d'autre part, « la sous-consommation des dépenses immobilières comparée à la prévision résulte d'une forte diminution des prestations liées

aux services aux bâtiments des locaux rue Vivienne durant l'occupation sur le site Fontenoy. Ainsi, les prestations de sécurité ont été limitées à la télésurveillance, la fréquence de l'entretien et nettoyage des locaux a été réduite, la consommation des fluides (électricité, chauffage, etc.) a été marginale. En sus, les travaux de remise en état s'étant terminés postérieurement à la clôture comptable, le paiement des dépenses a été reporté sur l'exercice 2017 ».

Ratio entretien lourd/SUB

Mission	Efficience de la gestion immobilière Ratio entretien lourd/SUB (€/m ²)					
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 PAP	Réalisation 2016
Action extérieure de l'État	2,98	1,40	1,61	1,75	8,63	7,8
Administration générale et territoriale de l'État	9,55	7,76	6,47	6,28	8,40	10,25
Enseignement scolaire	25,70	18,30	17,30	19,1	27	24,5
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	70,90	24,30	26,10	26,4	30,02	21,6
Direction de l'action du Gouvernement	85,21	88,00	61,00	40	90	72
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	63,84	17,57	33,42	37,04	37,38	64,27
Culture	79,00	59,00	208,00	15	SO	9

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

S'agissant du ratio entretien lourd, les réalisations sont inférieures aux prévisions pour quatre des sept missions concernées par cet indicateur.

L'écart significatif à la prévision constaté pour la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », résulte, selon le rapport annuel de performances pour 2016 du fait que « le ratio entretien lourd a été [...] fortement impacté par la rénovation du site de Barbet de Jouy (désamiantage et déplombage du site occupé) ».

D. L'EFFICIENCE DE LA GESTION BUREAUTIQUE

Efficienc e de la gestion bureautique

Mission	Ratio d'efficience bureautique (€/poste)					
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 (PAP 2016)	Réalisation 2016
Administration générale et territoriale de l'État	412	438	384	664	635	543
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*	635	654	673	787	ND	ND
Culture	528	675	677	586	635	1094
Direction de l'action du Gouvernement	1494,2	895,4	918,4	1401	1797	1485
Écologie, développement et mobilité durables	880	876	880	876	856	843
Enseignement scolaire	837,5	894	875,5	818	844	835
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	598,7	606,6	595,99	701	705	654
Justice	405	415	494	428	NC	636
Solidarité, insertion et égalité des chances	1 004	876	1178	1247	<=1620	1423

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

L'indicateur « Ratio d'efficience bureautique » mesure le coût agrégé du matériel informatique rapporté au nombre de postes de travail. Sur les sept missions dont la prévision était connue et qui sont renseignées dans le tableau ci-dessus, une seule (mission « Culture ») manque l'objectif de performance défini dans le PAP. Selon le RAP, cette situation résulte du fait qu'« en 2016, contrairement aux années précédentes et conformément aux directives interministérielles de la DINSIC, le calcul prend en compte l'ensemble des dépenses bureautiques du ministère, y compris les dépenses de télécommunication individuelles. Ces dépenses englobent les achats réalisés dans le cadre de l'uniformisation des outils bureautiques sur l'ensemble du ministère pour un montant de 1,8 millions d'euros sur un parc de 6 200 postes, ce qui représente un investissement pour trois à six ans. L'écart avec les années précédentes s'explique également par l'extension du périmètre ayant permis de prendre en compte tous les services du ministère ».

L'amélioration significative enregistrée par la mission « Direction de l'action du Gouvernement » s'explique, selon le RAP, « par la rationalisation et la maîtrise des dépenses bureautiques qui sont restées constantes d'un exercice à l'autre, tandis que le nombre de postes bureautique a augmenté concomitamment aux effectifs ».

Votre rapporteur général ne peut une nouvelle fois que regretter que la mission « Défense » ne comporte toujours pas d'indicateur transversal mesurant l'efficience bureautique compte tenu des difficultés rencontrées par le ministère de la défense avec le logiciel unique de solde « Louvois ».

E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP**Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987**

Mission	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n°87-517 du 10 juillet 1987 (%)					Réalisation 2016
	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Prévision 2016 PAP 2016	
Action extérieure de l'État	NC	4,31	4,21	4,33	5,48	4,22
Administration générale et territoriale de l'État	NC	6,01	6,13	6,12	6,12	6,05
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	4,09	4,55	4,70	4,70	4,9	4,83
Culture	4,49	4,74	5,03	4,92	5,48	5,22
Défense	6,93	7,00	6,33	7,52	7	7,58
Direction de l'action du Gouvernement	4,57	4,62	2,82	3,2	4	3,35
Écologie, développement et mobilité durables	6,70	7,23	7,86	7,98 (prévision)	7	8,17 (prévision)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	5,40	5,60	5,70	5,9	NC	NC
Justice	3,44	3,77 ?	4,66	4,81	4,81	5,32
Solidarité, insertion et égalité des chances	6,12	6,10	6,33	7,2	6	6 (prévision)
Travail et emploi	7,40	7,10	7,41	7,02	6	6 (prévision)

Source : commission des finances du Sénat, d'après des données ministère du budget

Une obligation d'emploi de travailleurs handicapés a été fixée à 6 % de l'effectif réel par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 en faveur de l'emploi des travailleurs handicapés.

Parmi les dix missions du budget général renseignant cet indicateur en 2016, cinq atteignent ou devraient atteindre l'objectif légal de 6 % de travailleurs en situation de handicap. **La mission « Direction de l'action du Gouvernement » présente, cette année encore, le taux le plus faible, à 3,35 % de l'effectif réel, même si une légère progression peut être constatée par rapport à 2015.**

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2016

Commentaire : le présent article retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2016 ainsi que l'écart aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Conformément à l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le présent projet de loi de règlement comprend un article liminaire qui présente « *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* » ainsi que, 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* ».

Le présent article fait l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : sous réserve de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2016

Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2016.

Conformément à l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001, la loi de règlement « *arrête le montant définitif des recettes et des dépenses du budget auquel elle se rapporte, ainsi que le résultat budgétaire qui en découle* ». Tel est l'objet du présent article.

Le I arrête le **résultat budgétaire de l'État** en 2016 à la somme de - 69 055 882 208,79 euros ; et le II détaille, pour cette même année, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux.

L'analyse détaillée du solde arrêté au présent article figure dans l'exposé général du présent rapport. L'analyse des dépenses exécutées sur les missions du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux fait l'objet du tome II du présent rapport.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 2**Tableau de financement de l'année 2016**

Commentaire : le présent article retrace le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier en 2016.

Le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2016. Le tableau de financement¹ qui y figure arrête ainsi à **194,1 milliards d'euros** le besoin de financement de l'État et décrit les ressources mobilisées pour y répondre.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ *Le tableau de financement retrace les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'État et non son équilibre comptable tel qu'il ressort de la comptabilité générale et budgétaire.*

ARTICLE 3

**Résultat de l'exercice 2016 – Affectation au bilan
et approbation du bilan et de l'annexe**

Commentaire : le présent article, dans lequel figurent le compte de résultat et le bilan de l'État, a pour objet d'approuver le bilan après affectation du résultat comptable de l'exercice.

Conformément au III de l'article 37 de la LOLF, la loi de règlement affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice, tel qu'il procède du compte de résultat établi à partir des ressources et des charges constatées dans les conditions prévues à l'article 30 de la loi organique, et approuve le bilan après affectation ainsi que l'annexe.

Le résultat comptable de l'État en 2016 est arrêté à - 75,603 milliards d'euros, soit la différence entre 367,678 milliards d'euros de charges nettes et 292,075 milliards d'euros de produits régaliens nets.

Le bilan, après affectation du résultat comptable, se compose d'un actif net de 977,950 milliards d'euros et d'un passif de 2 180,892 milliards d'euros. **La situation nette s'établit à - 1 202,942 milliards d'euros.**

Le compte de résultat et le bilan font l'objet de présentations détaillées dans le compte général de l'État annexé au présent projet de loi de règlement et dans le rapport de présentation qui l'accompagne. Par ailleurs, les principales évolutions du résultat patrimonial et de la situation nette sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*ARTICLE 4***Budget général - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement**

Commentaire : le présent article a pour objet d'ajuster et d'arrêter, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d'engagement consommées et des dépenses au titre de l'année 2016.

Le présent article ajuste et arrête, pour le budget général, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement engagées (424,161 milliards d'euros) et des dépenses (417,687 milliards d'euros).

Les ajustements opérés sont les suivants :

- une ouverture de crédits à hauteur de 451,9 millions d'euros en AE et en CP ;

- des annulations de crédits restés sans emploi et non reportés en 2016 qui s'élèvent à 5,418 milliards d'euros en AE et 2,312 milliards d'euros en CP.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 5

**Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement
et aux crédits de paiement**

Commentaire : le présent article a pour objet d'ajuster et d'arrêter, pour les budgets annexes, le montant par mission et par programme des autorisations d'engagement consommées et les résultats desdits budgets au titre de l'année 2016.

Le I du présent article ajuste et arrête, pour les budgets annexes, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement consommées, soit **2,31 milliards d'euros**. 44,8 millions d'euros d'AE non engagées et non reportées sont par ailleurs annulés.

Le II ajuste et arrête les recettes et les dépenses, soit **2,38 milliards d'euros**. Il annule 26,7 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés et procède à l'ouverture de 59,3 millions d'euros de crédits complémentaires, soit 34,3 millions d'euros sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 25,1 millions d'euros sur le budget annexe « Publications officielles et information administrative ». Comme chaque année, ces ouvertures complémentaires sont des opérations d'ordre correspondant à l'augmentation du fonds de roulement en fonction des résultats de 2016.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

*ARTICLE 6***Comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement,
aux crédits de paiement et aux découverts autorisés -
Affectation des soldes**

Commentaire : le présent article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits de l'exercice 2016, s'agissant des comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2016 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2016.

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d'engagement** consommées sur les comptes spéciaux dont les opérations s'élèvent en 2016 à 68,64 milliards d'euros pour les comptes d'affectation spéciale (CAS) et à 119,2 milliards d'euros pour les comptes de concours financiers. 1,06 milliard d'euros d'AE non engagées et non reportées est annulé sur les comptes d'affectation spéciale et 6,19 milliards d'euros sur les comptes de concours financiers.

Le **II** ajuste et arrête les **résultats** des comptes spéciaux ; les crédits de paiement (CP) ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme suit :

- 69,04 milliards d'euros de dépenses et 71,93 milliards d'euros de recettes pour les comptes d'affectation spéciale (837 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 118,08 milliards d'euros de dépenses et 121,66 milliards d'euros de recettes pour les comptes de concours financiers (6,8 milliards d'euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 47,69 milliards d'euros de dépenses et 47,94 milliards d'euros de recettes pour les comptes de commerce ;

- 11,33 milliards d'euros de dépenses et 1,05 milliard d'euros de recettes pour les comptes d'opérations monétaires. Cette ligne supporte en outre une majoration d'autorisation de découvert de 21,7 milliards d'euros correspondant à la traditionnelle dotation pour mémoire des opérations avec le Fonds monétaire international (voir encadré).

L'imputation en loi de règlement des opérations avec le FMI

Le montant inscrit au projet de loi de règlement correspond au solde débiteur repris au 1^{er} janvier 2016 augmenté du solde débiteur des opérations menées en 2016. Il est inscrit **pour mémoire**, dans la mesure où les opérations de prêt au FMI sont réalisées par la **Banque de France**, sur ses propres ressources. Cette « médiatisation » par la Banque de France des relations financières de la France avec le FMI **assure la neutralité des opérations pour la trésorerie et le budget de l'État**.

Concrètement, lorsque le FMI appelle auprès de la France sa participation à un prêt consenti dans le cadre d'accords d'emprunt, la somme requise est prélevée sur le Trésor (en dépenses du compte), **mais fait l'objet d'une compensation immédiate, à due concurrence, par la Banque de France** (en recettes du compte). L'État, pour cette opération, mobilise auprès de la Banque de France les créances qu'il acquiert sur le Fonds à l'occasion même des prêts qu'il accorde à ce dernier ; parallèlement, la disponibilité par la Banque de France des avoirs du Fonds, dont elle est le dépositaire, lui autorise l'exécution à partir d'une provision permanente. En contrepartie, **les remboursements et intérêts versés par le FMI au titre du prêt sont immédiatement et intégralement reversés à la Banque de France par le Trésor**.

Les opérations financières du FMI étant déterminées par ses propres besoins et ceux de ses pays membres, et s'avérant donc imprévisibles *ex ante* pour le Gouvernement, le compte « Opérations avec le Fonds monétaire international » ne fait apparaître **aucune prévision au stade de la loi de finances initiale**. De même, eu égard à la spécificité de son objet, aucun objectif de performances n'est associé à ce compte. **Le résultat des opérations afférentes se trouve enregistré *ex post*, en loi de règlement**. Le compte résulte alors de la juxtaposition de deux sections :

- d'une part, une section « Relations avec le FMI », qui retrace les **flux d'opérations du Trésor avec le FMI**. Cette partie du compte, dont le solde est par nature débiteur, enregistre ainsi les variations de la créance que le Trésor détient sur le Fonds ;

- d'autre part, une section « Relations avec la Banque de France », qui retrace les **flux d'opérations du Trésor avec la Banque de France** à raison des opérations avec le FMI. Cette partie du compte, dont le solde est par nature créditeur, enregistre ainsi les variations de la dette du Trésor envers la Banque de France née de la compensation, par cette dernière, des versements au Fonds.

Le solde consolidé de ces deux sections représente la créance de la France sur le FMI, nette de la dette du Trésor à l'égard de la Banque de France. Ce solde n'est **pas pris en compte pour le calcul du solde budgétaire de l'État, les opérations du Trésor avec le FMI ne donnant lieu à décaissements et encaissements réels que pour la Banque de France**, et n'affectant que son bilan.

Source : annexe « Comptes d'opérations monétaires » au projet de loi de règlement

Le III du présent article arrête les **soldes** des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2017, à la date du 31 décembre 2016, soit :

- un solde débiteur global de 45,71 milliards d'euros ;
- un solde créditeur global de 17,89 milliards d'euros.

Le IV reporte à la gestion 2017 les soldes arrêtés au III, à l'exception :

- d'un solde débiteur de 369,8 millions d'euros concernant le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers », correspondant aux montants des échéances en capital des remises de dettes de l'année 2016 aux pays étrangers ;

- d'un solde débiteur de 6,49 millions d'euros concernant le compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » au titre d'admissions en non-valeur et de remises gracieuses ;

- d'un solde débiteur de 0,9 million d'euros relatif au compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change » qui n'est jamais repris en balance d'entrée de l'année suivante ;

- d'un solde créditeur de 2,95 milliards d'euros sur le compte d'opérations monétaires « Émission des monnaies métalliques » : pour la première fois, le solde n'est pas reporté sur l'exercice suivant car, comme le souligne la Cour des comptes dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 du compte, il mêle des opérations budgétaires et des opérations de bilan et n'a donc pas de sens réel. L'absence de report n'a pas d'impact sur le déficit de l'État.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 7 (nouveau)

**Document de politique transversale
relatif à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales**

Commentaire : le présent article a pour objet de créer un nouveau document de politique transversale (DPT) annexé au projet de loi de finances, portant sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues Émilie Cariou et Joël Giraud, rapporteur général de la commission des finances.

Il vise à créer, sous forme d'annexe générale au projet de loi de finances de chaque année, un nouveau **document de politique transversale (DPT), portant sur la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.**

Pour mémoire, les documents de politique transversale sont définis à l'article 128 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005. Il existe actuellement vingt documents de politique transversale (cf. encadré).

**Article 128
de la loi de finances rectificative pour 2005**

Le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de finances de l'année, des documents de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission. Ces documents, pour chaque politique concernée, développent la stratégie mise en œuvre, les crédits, objectifs et indicateurs y concourant. Ils comportent également une présentation détaillée de l'effort financier consacré par l'État à ces politiques, ainsi que des dispositifs mis en place, pour l'année à venir, l'année en cours et l'année précédente.

Ces documents sont relatifs aux politiques suivantes :

- 1° Action extérieure de l'État ;*
- 2° Politique française en faveur du développement ;*
- 3° Sécurité routière ;*
- 4° Sécurité civile ;*
- 5° Prévention de la délinquance ;*
- 6° Inclusion sociale ;*
- 7° Outre-mer ;*
- 8° Ville ;*

- 9° Aménagement du territoire ;
- 10° Lutte contre le changement climatique ;
- 11° Politique en faveur de la jeunesse ;
- 12° Politique française de l'immigration et de l'intégration ;
- 13° Politique de l'égalité entre les femmes et les hommes ;
- 14° Politique publique de lutte contre les drogues et les toxicomanies ;
- 15° Défense et sécurité nationale ;
- 16° Justice des mineurs ;
- 17° Politique du tourisme ;
- 18° Politique immobilière de l'État ;
- 19° Politique maritime de la France ;
- 20° Développement international de l'économie française et commerce extérieur.

Sur le fond, le caractère interministériel de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales ne fait guère de doute : de plus en plus complexe, **celle-ci concerne à titre principal les ministères économiques et financiers, mais aussi, de plus en plus, les ministères de la justice et de l'intérieur**, dont les moyens ont été renforcés ces dernières années. On peut notamment citer la création du parquet national financier (PNF), ou encore la possibilité pour la brigade nationale de répression de la délinquance fiscale (BNRDF, « police fiscale »), de recourir aux « techniques spéciales d'enquête » (infiltrations, interceptions téléphoniques, captation de données informatiques etc.) pour les fraudes fiscales les plus graves et les plus complexes.

L'intitulé même de la loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à **la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière** souligne d'ailleurs le caractère transversal des affaires les plus complexes, dont l'aspect fiscal n'est parfois qu'un aspect parmi d'autres.

La création d'un document de politique transversale relatif à la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales, à laquelle la commission des finances du Sénat attache depuis plusieurs années une attention particulière, est donc **une initiative bienvenue**.

Toutefois, et sans pour autant que cela remette en cause l'utilité d'un DPT, votre rapporteur général souhaite formuler deux remarques.

Premièrement, les DPT répondent à un formalisme très spécifique, défini par la loi (cf. *supra*), qui consiste essentiellement en une ventilation, ministère par ministère, des crédits budgétaires consacrés à la politique en question, et des indicateurs de performance y afférents. Cette approche, utile mais souvent très descriptive, ne saurait être suffisante.

Deuxièmement, et par conséquent, la création de ce DPT ne doit en aucun cas conduire le Gouvernement à s'exonérer de ses autres obligations d'information à l'égard du Parlement, qui prennent la forme des deux documents suivants :

- l'annexe au projet de loi de finances de chaque année (« jaune ») portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échanges de renseignements sont très succinctes : **ce document n'a été publié ni pour l'année 2015, ni pour l'année 2016, ni à ce jour pour l'année 2017**, en dépit des engagements répétés du précédent Gouvernement, et alors même que des changements majeurs sont intervenus avec le passage à l'échange automatique d'informations ;

- le rapport d'information annuel sur la mise en œuvre par l'administration des diverses mesures de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, prévu par l'article 136 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITIONS PRÉPARATOIRES

A. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (31 MAI 2017)

Réunie le mercredi 31 mai 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu M. Didier Migaud, Premier président de la Cour de comptes, sur le rapport relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice 2016 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2016.

Mme Michèle André, présidente. – Le Sénat étant une assemblée permanente, l'interruption de nos travaux en séance publique pendant la période électorale ne doit pas nous faire renoncer à notre rendez-vous annuel, fin mai, consacré à la présentation du rapport de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire et à la certification des comptes de l'année précédente. Nous sommes d'ailleurs nombreux ce matin pour vous entendre, monsieur le Premier président de la Cour des comptes. La particularité des années électorales est que la présentation des deux documents, qui sont théoriquement annexés au projet de loi de règlement, intervient alors que celui-ci n'est pas encore déposé. On peut imaginer qu'il sera, comme en 2012, délibéré en Conseil des ministres après les élections législatives. Le report du dépôt du projet de loi de règlement nous prive cependant d'un troisième document que vous nous présentez chaque année à cette date : l'avis du Haut Conseil des finances publiques sur le respect de la trajectoire de solde structurel. J'imagine que cet avis nous parviendra en même temps que le projet de loi de règlement.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Comme chaque année, je suis très heureux d'être auditionné par votre commission, au moment de la publication des travaux que la LOLF demande à la Cour de produire pour le Parlement, en amont de la discussion du projet de loi de règlement. Ces travaux portent respectivement sur les comptes et le budget de l'État en 2016. Ils ont vocation à vous servir d'appui dans vos analyses, et je souhaite que les rapports que nous présentons aujourd'hui et les analyses qui les sous-tendent vous soient les plus utiles possibles.

Le rapport annuel de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques, qui sera publié tout début juillet, vous apportera des informations complémentaires et actualisées sur le champ constitué par l'ensemble des administrations publiques : État, sécurité sociale mais aussi collectivités territoriales. Il inclura un exercice d'audit donnant une vue

complète sur la situation actuelle et prochaine des comptes publics, en réponse à la demande formulée par le Premier ministre dans une lettre datée du 22 mai dernier.

Pour vous présenter ces rapports, je suis accompagné de Raoul Briet, président de chambre, qui préside la formation inter-chambres chargée de leur préparation, d'Henri Paul, président de chambre et rapporteur général du comité du rapport public et des programmes, ainsi que de plusieurs autres magistrats qui y ont contribué.

L'acte de certification des comptes de l'État de 2016 est le onzième exercice de ce type conduit par la Cour des comptes en application des dispositions de la LOLF. Les comptes de 2016 ont été arrêtés par le ministre de l'économie et des finances avant qu'il ne quitte ses fonctions. Ils seront intégrés dans le projet de loi de règlement qui vous sera soumis par le nouveau Gouvernement. Dans l'acte qui est porté à votre connaissance aujourd'hui, la Cour vous donne son opinion motivée sur la régularité, la sincérité et la fidélité de l'image que procurent les documents produits par l'État sur sa situation comptable et financière, au regard de sa comptabilité générale – et non de sa comptabilité budgétaire.

Dans le bilan de l'État au 31 décembre 2016, le passif total s'élève à environ 2 200 milliards d'euros, en hausse de près de 100 milliards d'euros par rapport à fin 2015. Le total des actifs atteint presque 1 000 milliards d'euros, soit un niveau stable par rapport à fin 2015. Ainsi, la situation nette de l'État est négative, d'environ 1 200 milliards d'euros. Les engagements hors bilan de l'État atteignent, pour la première fois, 4 000 milliards d'euros, soit une progression de 700 milliards d'euros par rapport à fin 2015, due à la réévaluation des engagements de retraite.

Le résultat de 2016 est déficitaire et s'établit à 76 milliards d'euros, contre 83 milliards d'euros pour l'exercice précédent – au cours duquel la participation de l'État dans la SNCF avait été lourdement dépréciée. La perte constatée représente désormais l'équivalent de 25 % des produits fiscaux de l'exercice, contre à peine 10 % il y a dix ans.

Au titre de l'exercice 2016, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de son patrimoine et de sa situation comptable et financière. Elle assortit cependant cette certification de quatre réserves substantielles. L'amélioration de la fiabilité des comptes de l'État permet ainsi, pour la première fois depuis quatre ans, de diminuer le nombre de réserves en le ramenant de cinq à quatre. Toutefois, cette diminution, qui tire les conséquences logiques de plusieurs années d'amélioration, ne se traduit pas par la disparition pure et simple de l'une des cinq réserves formulées sur les comptes du précédent exercice. Nous avons en effet retenu une nouvelle présentation de nos constats d'audit qui permet aux lecteurs de l'Acte – au premier rang desquels votre commission – de mieux distinguer les questions d'« auditabilité » des états financiers, c'est-à-dire essentiellement la

performance du système d'information financière et l'efficacité du contrôle interne, qui font l'objet de la réserve n° 1, des anomalies proprement dites relevées dans les comptes, qui sont décrites dans les réserves n° 2, 3 et 4.

Nous constatons d'abord que les fonctionnalités offertes par l'application Chorus, grâce à laquelle les comptes de l'État sont établis et suivis, ne sont pas assez utilisées pour fiabiliser les enregistrements. Des pratiques inappropriées, antérieures à sa mise en place, sont encore trop souvent possibles, et font obstacle à l'audit des comptes. Les modalités de son raccordement avec les applications qui lui transmettent des écritures comptables, qui sont toujours au format de l'ancien plan de comptes, obligent à des traitements intermédiaires nombreux et complexes qui sont source d'un risque significatif d'erreurs.

En outre, la capacité des ministères à organiser leur contrôle interne et à le piloter est encore insuffisante : le recensement des risques s'appuie rarement sur une carte des processus de gestion formalisée et, lorsque c'est le cas, celle-ci est en général circonscrite aux seules opérations des comptables ; les outils de compte-rendu sont trop limités pour mesurer l'efficacité des contrôles. Par ailleurs, l'audit interne est inégalement structuré et mis en œuvre.

Notre deuxième réserve concerne les stocks militaires et les immobilisations corporelles. Nous soulignons le caractère incomplet ou la mauvaise retranscription dans les comptes de l'État des inventaires physiques de stocks ; le mode d'évaluation de ces mêmes actifs n'est pas toujours justifié. Puis, nous relevons le défaut de comptabilisation de certaines infrastructures civiles : barrages d'irrigation, digues, canaux, travaux sur les autoroutes concédées... Le mode d'évaluation du parc pénitentiaire de l'État se fonde sur des informations insuffisamment pertinentes et fiables, et de nombreuses difficultés pratiques entravent la détermination de la valeur vénale de son parc immobilier. Enfin, nous dénonçons la sous-évaluation notable des obligations de dépollution de l'État à la clôture de l'exercice.

La troisième réserve porte sur les immobilisations financières de l'État, car la Cour ne peut toujours pas se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières.

Enfin, des insuffisances significatives continuent d'affecter le contrôle et l'enregistrement en comptabilité des données relatives aux charges de personnel, aux charges d'intervention et aux produits régaliens. En particulier, l'évaluation des créances fiscales et le traitement comptable de certaines opérations et de certains risques à caractère fiscal ne donnent pas, en l'état actuel des choses, une image fidèle des droits et obligations de l'État. C'est notre quatrième réserve.

Un schéma retraçant l'évolution des réserves dans le temps vous a été communiqué. Il montre que depuis 2006, premier exercice soumis à la

certification, l'administration a consenti des efforts qui ont permis la levée progressive de réserves substantielles. L'exercice 2016 en donne une illustration claire, puisque 33 parties de réserve font l'objet d'une levée dans l'acte et que toutes les réserves de 2015 sont concernées par ces levées, y compris les réserves dites systémiques, qui concernaient le système d'information et le contrôle interne. La situation s'améliore donc, c'est incontestable. L'administration continue de consentir des efforts importants en matière comptable. Ces efforts sont utiles, parce qu'ils accroissent la fiabilité des comptes, sous le regard attentif du certificateur, et parce qu'ils agissent comme un levier décisif de modernisation. Néanmoins, les sujets de vigilance restent nombreux et significatifs, et certains sont structurants, comme ceux qui concernent le système d'information financière et le contrôle interne.

Les conclusions du rapport publié en février 2016, dans lequel la Cour a dressé le bilan de la tenue par l'État d'une comptabilité générale, dix ans après son entrée en vigueur, sont éclairantes à cet égard – elles avaient d'ailleurs été présentées dans le cadre d'un colloque organisé conjointement par le Sénat et la Cour des comptes le 15 juin 2016. Par ces travaux, notre institution a pu mesurer les apports de la comptabilité générale, notamment dans la connaissance de sa situation financière et la modernisation de ses services. Elle a mis en évidence les progrès importants réalisés grâce au dialogue soutenu entre certificateur et certifié. Mais elle a aussi relevé une utilisation trop limitée de la comptabilité générale par l'administration, en particulier par les gestionnaires, et par les parlementaires eux-mêmes, qui avaient pourtant souhaité la réforme.

La Cour regrette d'autant plus cet état de fait qu'une plus large utilisation de la comptabilité générale permettrait d'identifier des leviers d'amélioration de la gestion publique – les familiers de ces sujets parlent de chaînage vertueux. Un chaînage vertueux, c'est par exemple quand l'administration utilise les données issues de la comptabilité patrimoniale jointe à la loi de règlement pour éclairer le processus de fixation des dotations inscrites dans le budget des années suivantes. Ainsi, pour les administrations, faire en sorte d'assurer un inventaire précis de leurs implantations immobilières et faire figurer chaque année leur valeur dans les comptes est un moyen très sûr pour suivre l'état réel du parc immobilier, estimer les moyens nécessaires à son entretien et, ce faisant, conduire une politique immobilière performante.

Dans son rapport, la Cour appelait à ce que l'effort soit aussi davantage porté sur l'amélioration des conditions d'établissement des comptes, avec le souci constant de proportionner les travaux à l'objectif de fournir une information comptable fiable et répondant aux besoins de ses destinataires.

Il importe que l'administration concentre désormais ses efforts sur trois priorités parmi celles que la Cour avait identifiées dans son bilan.

Poursuivre la simplification de la tenue des comptes de l'État, d'abord, notamment en tirant davantage parti des possibilités d'automatisation et de dématérialisation qu'offre le progiciel Chorus ; ensuite, identifier les évolutions propres à remédier aux principales insuffisances relevées par la Cour, afin d'améliorer la fiabilité des comptes de l'État ; enfin, réduire les difficultés que la Cour rencontre encore pour les auditer.

Le rapport sur le budget de l'État en 2016 apporte un éclairage sur les finances de l'État en analysant l'exécution budgétaire de l'année passée. Ses quelques 2 000 pages comportent 57 analyses de la gestion des missions budgétaires, deux analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, une analyse des dépenses fiscales, et deux analyses des prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces nombreux exercices illustrent les analyses globales sur l'exécution budgétaire 2016. Le rapport lui-même comprend une analyse de l'exécution 2016 et un chapitre thématique, consacré cette année aux relations budgétaires entre l'État et ses opérateurs.

La Cour y dresse six constats sur l'exécution budgétaire en 2016. Premièrement, la réduction du déficit du budget de l'État, observée en 2016, est peu significative. Deuxièmement, des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés. Troisièmement, les dépenses de l'État ont été contenues grâce à une économie sur la charge de la dette et à des accommodements critiquables. Quatrièmement, la gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF. Cinquièmement, au terme de l'exercice, les incertitudes sur la trajectoire budgétaire pluriannuelle sont renforcées. Enfin, la situation financière de l'État s'est encore détériorée.

La Cour constate en premier lieu que la réduction du déficit du budget de l'État, observée en 2016, est peu significative. Le déficit budgétaire représente 69,1 milliards d'euros. Il est inférieur de 3,2 milliards d'euros aux prévisions de déficit de la loi de finances initiale. Cette différence résulte, pour l'essentiel, de la situation plus favorable que prévue des comptes spéciaux, dont l'excédent est supérieur de 3 milliards d'euros à ce qui avait été anticipé. Or, cette situation s'explique par l'annulation, à hauteur de 2 milliards d'euros, de la contribution au désendettement du compte d'affectation spéciale (CAS) « Participations financières de l'État ». Cette annulation permet d'afficher un déficit budgétaire inférieur aux prévisions initiales, mais elle est sans effet sur la dette de l'État.

Par rapport à 2015, le déficit enregistre une légère réduction, à hauteur de 1,5 milliard d'euros. Néanmoins, lorsque l'on compare les agrégats en neutralisant les effets de périmètre, qui portent sur les dépenses exceptionnelles des années 2013 et 2014 et sur les programmes d'investissement d'avenir, il apparaît que le déficit de 2016 reste supérieur à celui de 2013.

Sur la même période, le déficit de l'État en comptabilité nationale augmente également, alors même que celui de l'ensemble des administrations publiques se réduit. Il est vrai que le budget de l'État a supporté le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et de solidarité, pour un montant significatif, qui atteint 24,5 milliards d'euros en 2016.

Enfin, le solde primaire de l'État, c'est-à-dire hors charge de la dette, ne permet pas de stabiliser sa dette en part du PIB. Ce déficit primaire représente 1,2 % du PIB alors qu'un excédent primaire de 0,7 % du PIB aurait été nécessaire. L'écart atteint donc presque 2 % du PIB, ce qui est considérable.

En deuxième lieu, la Cour observe que des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes d'être proches des prévisions malgré un rendement de l'impôt sur les sociétés décevant. Les recettes fiscales nettes s'élèvent à 284,1 milliards d'euros et sont ainsi inférieures de 3,8 milliards d'euros au montant prévu en loi de finances initiale. Les moins-values fiscales sont concentrées sur l'impôt sur les sociétés, en baisse de 2,9 milliards d'euros par rapport aux prévisions, en raison d'une croissance du bénéfice fiscal moins forte qu'attendu et d'un moindre rendement du contrôle fiscal.

Néanmoins, l'agrégat des recettes nettes après prélèvements ne présente pas, lui, un écart aussi important avec les prévisions de la loi de finances initiale. Il ne s'élève qu'à 1,1 milliard d'euros. Cela est d'abord lié à l'encaissement de recettes exceptionnelles non reconductibles - notamment deux années de redevances d'usage des fréquences hertziennes, pour 1,3 milliard d'euros, et un prélèvement particulièrement élevé de 2,4 milliards d'euros sur la Coface. C'est aussi dû à une réduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Cette réduction s'explique par le retard pris par l'Union européenne dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et par de moindres dépenses au titre du fonds de compensation de la TVA pour les collectivités territoriales.

En l'état, rien ne permet d'anticiper la reconduction d'éléments aussi favorables en 2017.

Troisième constat de la Cour : en 2016, les dépenses de l'État ont été contenues grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables. Hors recapitalisation de l'Agence française de développement, les dépenses nettes du budget général atteignent 308,3 milliards d'euros en 2016. Elles sont inférieures de 1,4 milliard d'euros aux évaluations initiales, grâce à une économie de 3 milliards d'euros sur la charge de la dette. Hors charge de la dette, pensions et mission « Relations avec les collectivités territoriales », c'est-à-dire sur le périmètre du budget triennal, les dépenses nettes du budget général en 2016 s'établissent à 223,5

milliards d'euros. Ceci représente une augmentation de 1 % à périmètre constant par rapport à 2015.

Si cette progression peut paraître relativement modérée, elle porte pourtant les dépenses à un niveau supérieur de 5,2 milliards d'euros à la cible de la programmation pluriannuelle. L'objectif de 5 milliards d'euros d'économies prévu par le Gouvernement pour l'État en 2016 n'a pas non plus été atteint. En outre, cette augmentation de 1 % des dépenses telle qu'elle est mesurée par la comptabilité budgétaire sous-estime leur évolution réelle. Elle ne tient pas compte de l'augmentation des reports de charges, qui progressent de 900 millions d'euros sur le budget général, à périmètre constant.

Par ailleurs, des contournements de la charte de budgétisation sont intervenus, par exemple sous la forme d'une substitution de taxes affectées à des dépenses budgétaires ou d'une surévaluation des mesures de périmètre. Ces accommodements conduisent également à minorer l'évolution des dépenses à périmètre constant de 1,9 milliard d'euros sur le budget général.

Si l'on prend en compte à la fois l'augmentation des reports de charges et les contournements de la charte de budgétisation, la progression des dépenses sur le périmètre du budget triennal s'établit à environ 1,8 %, soit près de deux fois plus que ce que fait apparaître la comptabilité budgétaire de l'État en 2016.

Quatrième constat de la Cour : la gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF. La loi organique relative aux lois de finances de 2001 poursuivait trois objectifs principaux : mieux définir les politiques publiques, responsabiliser les décideurs et améliorer la mesure des résultats de la gestion publique. L'exercice 2016 continue à creuser l'écart entre les pratiques et ces objectifs.

Tout d'abord, la lisibilité des politiques publiques a été brouillée par le développement des financements extrabudgétaires, notamment dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir. Les modifications introduites dans la gestion du troisième volet inscrit en loi de finances initiale 2017 sont positives mais restent incomplètes : la Cour recommande d'achever sa mise en conformité avec le droit commun budgétaire.

Ensuite, des sous-budgétisations importantes - représentant 3 milliards d'euros en 2016 - et des décisions de dépenses nouvelles intervenues dès le début de la gestion ont conduit à une exécution particulièrement heurtée.

Plusieurs mécanismes ont en effet été mobilisés de façon importante : mises en réserve de crédits élevées, renforcées en cours d'année par des sur-gels, y compris des reports, utilisation très étendue de la procédure des décrets d'avance, définition de cibles de fin de gestion distinctes des crédits ouverts. La note d'exécution budgétaire de la mission

« Défense » analyse ces pratiques dans le détail sur l'un des plus gros budgets de l'État.

Ces mécanismes privent en partie l'autorisation parlementaire de sa signification et déresponsabilisent les gestionnaires en induisant un pilotage infra-annuel très rapproché de la dépense par la direction du budget et la mise en œuvre en cours de gestion de mesures non différenciées de réduction des autres crédits. C'est ainsi l'ensemble du cadre de gestion de la LOLF, fondé sur le principe d'auto-assurance des gestionnaires, qui se trouve remis en cause.

Enfin, les indicateurs de performance présentent une information riche mais sous-utilisée, à la fois par les ministres et par le Parlement, dans le contrôle de l'action des responsables de programmes.

J'en viens à ma cinquième observation. Il s'agit aussi d'une transition vers les constats que je serai amené à partager avec vous le mois prochain dans l'audit des finances publiques : à l'issue de l'exercice 2016, les incertitudes sur la trajectoire budgétaire pluriannuelle sont renforcées.

À court terme, tout d'abord, l'accélération de la croissance des dépenses fiscales et les reports de charges créent un risque sur l'exécution 2017. En effet, le coût du CICE, qui s'est quasiment stabilisé en 2016, reprendra sa progression en 2017. S'agissant des dépenses, les reports de charges sont en augmentation fin 2016, comme l'illustrent notamment les analyses portant spécifiquement sur les missions « Agriculture, alimentation et affaires rurales » et « Travail et emploi. »

À moyen terme, les effets différés des décisions prises fin 2015 et en 2016 dans différents domaines accélèrent fortement l'évolution tendancielle de certaines dépenses. Ainsi, la croissance des dépenses de personnel a atteint 1,6 % hors pensions en 2016. Supérieure à l'augmentation cumulée des cinq années précédentes, elle a notamment rendu nécessaires des ouvertures de crédits importantes sur la mission « Enseignement scolaire », qui sont détaillées dans la note d'exécution qui vous est transmise. Cette hausse sera difficile à ralentir, compte tenu de la montée en charge de l'accord sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations signé fin 2015.

Par ailleurs, l'augmentation des dépenses des missions « Travail et emploi », « Défense » et « Sécurités » constatée en 2016 s'inscrit dans le cadre d'engagements pluriannuels et se poursuivra en 2017 et au cours des années suivantes.

Enfin, l'ensemble des analyses précédentes obligent à constater que la situation financière de l'État s'est encore détériorée en 2016. La dette financière négociable de l'État s'établit à 1 621 milliards d'euros fin 2016, en hausse de 45 milliards d'euros. Comme en 2015, c'est le niveau élevé de l'utilisation des primes à l'émission qui permet à l'augmentation de la dette financière d'être inférieure au déficit. Cette pratique est utilisée par d'autres

pays, mais il s'agit d'un répit strictement temporaire puisque l'encaissement immédiat de primes à l'émission a comme contrepartie le paiement de coupons plus élevés dans les années à venir.

Par ailleurs, la baisse de 700 millions d'euros de la charge de la dette, que l'on constate malgré l'augmentation de cette dernière en 2016, s'explique par la faiblesse des taux et de l'inflation. Force est de constater que, depuis 2011, la charge de la dette de l'État a diminué de 10 % alors que son encours a augmenté de 23 %. Cela a facilité l'exécution budgétaire au cours des dernières années mais devient un risque dès lors que l'on considère l'avenir. En effet, si la remontée des taux amorcée fin 2016 se poursuivait et ne s'accompagnait pas d'une accélération de la croissance, c'est dans un environnement beaucoup moins favorable que l'État devrait poursuivre l'effort indispensable de redressement de ses comptes au cours des prochaines années.

Pour conclure sur l'exécution budgétaire, l'exercice 2016 apparaît comme une occasion manquée. Le contexte propice que constituaient la baisse de la charge de la dette et la forte réduction des prélèvements sur recettes n'a guère été mis à profit pour progresser dans le rétablissement des finances de l'État. À l'inverse, l'année 2016 se caractérise par l'émergence de facteurs d'accélération durable de la dépense, qui sont susceptibles de compromettre à court et moyen terme le retour à l'équilibre des comptes.

Enfin, nous avons voulu mettre un coup de projecteur sur l'encadrement budgétaire et financier pluriannuel des opérateurs de l'État. Les constats de la Cour dans ce domaine sont d'une nature un peu différente car ils ne portent pas seulement sur l'exécution 2016 mais résultent d'un travail rétrospectif plus large.

Les concours de l'État aux opérateurs ont représenté 50,7 milliards d'euros en 2016. Entre 2012 et la loi de finances initiale de 2017, ils ont augmenté de 9,9 % à périmètre constant, alors que les dépenses de l'État hors charge de la dette n'ont progressé que de 1,7 %.

Compte tenu de l'importance des dépenses de l'État consacrées aux opérateurs et de leur dynamisme, les lois de programmation des finances publiques successives ont mis en place depuis 2011 des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier des opérateurs. Nos analyses révèlent que l'endettement a été maîtrisé, mais que l'encadrement des effectifs par les plafonds d'emploi s'est révélé peu opérant et que de nombreuses taxes affectées restent à rebudgétiser. La définition d'un objectif global d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses pourrait redonner une cohérence aux dispositifs actuels d'encadrement des opérateurs dans la prochaine programmation des finances publiques. Cet objectif global pourrait être décliné au niveau des principaux opérateurs par un contrat d'objectifs et de moyens coordonné avec le budget triennal de l'État. Par ailleurs, la masse salariale des opérateurs nécessite un pilotage

spécifique qui pourrait s'appuyer sur une extension du nombre d'opérateurs suivis par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public.

Ces recommandations, si elles sont suivies, permettront aux opérateurs de prendre toute leur place dans l'effort de redressement des comptes publics dans le cadre de la prochaine loi de programmation pluriannuelle.

Mme Michèle André, présidente. – Après les attentats de 2015, nous avons inscrit des crédits en loi de finances pour 2016 afin de financer les deux plans de lutte contre le terrorisme. Avez-vous dressé un bilan de l'emploi de ces crédits ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Merci pour ce rapport, dont plusieurs analyses convergent avec les miennes : en 2016, les économies ont été des économies de constatation, et vous parlez également d'accommodements critiquables. Concernant la certification des comptes de l'État, pourquoi la Cour des comptes n'est-elle pas en mesure de se prononcer sur la fiabilité de l'évaluation d'un grand nombre de participations financières ? Comment remédier à cette situation inquiétante, à l'heure où l'État redéfinit son rôle d'actionnaire, dans un contexte d'incertitudes dans le secteur de l'énergie ? Faut-il renforcer les capacités de l'Agence des participations de l'État ?

Vous qualifiez l'exercice 2016 d'occasion manquée, et soulignez « l'émergence de facteurs d'accélération durable de la dépense, qui sont susceptibles de compromettre à court et moyen terme le retour à l'équilibre des comptes. » Pouvez-vous nous apporter des précisions sur ce point ? Par ailleurs, les restes à payer atteignent le niveau inédit de 100 milliards d'euros en 2016. Quelle en est la raison et quelles en sont les conséquences pour les prochains exercices budgétaires ?

Enfin, les décrets d'avance ont fait l'objet d'un avis défavorable de notre commission des finances, qui a considéré qu'ils n'étaient que la conséquence d'une sous-budgétisation initiale et non la réponse à un imprévu. La Cour des comptes confirme une sous-budgétisation de 3 milliards d'euros. Dans ces conditions, les décrets d'avance privent l'autorisation parlementaire d'une partie de sa signification et déresponsabilisent les gestionnaires. Faut-il changer les règles pour revenir à l'esprit de la loi organique relative aux lois de finances, et limiter les mises en réserve et les surgels ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Les notes d'exécution budgétaire sur les missions « Sécurité », « Justice » et « Défense » répondent à votre question, madame la Présidente. Dans la police, en particulier, les emplois prévus ont bien été créés.

Les participations financières font l'objet de notre troisième réserve dans l'acte de certification des comptes de l'État. En effet, les informations

comptables sont très incomplètes. En conséquence, nous ne pouvons pas nous prononcer sur l'évaluation d'une part significative du patrimoine financier de l'État. D'abord, les données sont hétérogènes et ne relèvent pas toutes du même référentiel comptable. Puis, nous n'avons pas d'assurance sur la fiabilité des comptes de 433 entités, soit parce que les rapports de leurs commissaires aux comptes ne nous ont pas été communiqués, soit parce qu'elles ne sont pas soumises à l'obligation de faire certifier leurs comptes. Enfin, nous avons constaté des anomalies dans les comptes de certaines de ces entités. Une solution serait d'étendre le périmètre des entités devant faire certifier leurs comptes. Des marges de progrès existent indiscutablement.

Sur les leçons de l'exécution 2016, je vous renvoie à l'audit que nous réalisons actuellement. Les dépenses de personnel ont crû autant qu'au cours des cinq années précédentes. Leur augmentation devrait continuer en 2017.

Il n'est pas normal de présenter une loi de finances initiale avec un tel montant de sous-budgétisation de dépenses chroniques – et dont le montant est parfaitement connu à l'avance. Cela conduit ensuite à des gels, sur-gels et autres reports, et cela contrevient à la sincérité et à la transparence voulues par la loi organique relative aux lois de finances. Celle-ci encadre les virements de crédits et les reports, mais reste silencieuse sur le niveau maximal de la réserve – dont le montant est toutefois voté par le Parlement. Cela dit, la réserve est là pour faire face à des aléas, pas à des sous-budgétisations. Et rien ne s'opposerait à ce que le Parlement l'encadre.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. – Les lois de programmation prévoient un montant minimal de réserve, afin de s'assurer que nous puissions faire face aux aléas. Rien n'empêche de fixer un montant maximal. Les charges à payer, qui mesurent les reports de charge d'un exercice à l'autre, ont progressé d'un milliard d'euros dans le budget général – essentiellement dans les missions « Agriculture » et « Recherche et enseignement supérieur ». Cette progression réduit les marges de manœuvres du budget à venir. Les restes à payer mesurent les autorisations d'engagements qui n'ont pas encore donné lieu à l'ouverture de crédits de paiement. Ces montants rigidifient l'équation budgétaire à moyen terme : ils atteignent 100 milliards d'euros fin 2016, et concernent principalement le ministère de la Défense et la mission « Travail et Emploi ».

M. Marc Laménie. – Merci pour cet état des lieux et ces recommandations. Qu'est-ce qui distingue les réserves substantielles des autres ? Les anomalies qui vous relevez entraînent-elles un manque à gagner pour le budget de l'État ? Si oui, de quel montant ?

M. Maurice Vincent. – Ce rapport est très intéressant et rigoureux. J'y apporterai quelques nuances. Certes, les reports et l'accord pluriannuel sur la fonction publique compliqueront incontestablement l'élaboration des budgets à venir. Mais vos six constats, rigoureux, manquent de perspective :

sur les dernières années, la réduction du déficit budgétaire s'est bien confirmée, et nous approchons des 3 % du PIB. Vous critiquez l'usage des décrets d'avance ; qu'aurait-on dit si le Gouvernement n'avait pas procédé aux dépenses indispensables dans le domaine agricole ou militaire ? Il est normal que, même dans un cadre pluriannuel, le politique tienne compte du contexte. Par ailleurs, alors que la Banque centrale européenne (BCE) déverse des liquidités pour relancer la croissance, une politique de réduction plus rapide du déficit budgétaire aurait été contre-productive.

Sur les comptes, vous énumérez des facteurs exceptionnels, parmi lesquels les 2 milliards d'euros du compte « Participations financières de l'État » qui n'ont pas été affectés au désendettement. C'était une mesure de bonne gestion : le coût de la dette est minimal, et nos participations procurent des dividendes de 3 % !

Mme Fabienne Keller. – Merci pour ce rapport précis et documenté. Avec Yvon Collin, nous nous réjouissons de la recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD). Ainsi, nous pourrions continuer à financer des projets Nord-Sud. Cher Maurice Vincent, il me semble tout de même que le rapport de la Cour des comptes met en évidence un doublement de la dynamique des dépenses !

M. Francis Delattre. – C'est un keynésien...

Mme Fabienne Keller. – Je note une baisse significative – 3,8 milliards d'euros – du produit de l'impôt sur les sociétés. Est-ce dû à une baisse de l'activité économique, à l'optimisation fiscale européenne, ou à une amplification du suramortissement des investissements productifs avant l'extinction du dispositif ? La baisse des dépenses du fonds de compensation de la TVA est une bonne nouvelle pour l'équilibre budgétaire, mais une très mauvaise nouvelle pour l'économie. Quelle est la tendance ? Enfin, de quel montant l'utilisation des primes d'émission a-t-il permis de faire baisser la dette ?

M. Michel Bouvard. – Depuis le vote de la loi organique relative aux lois de finances, les opérateurs sont devenus un moyen de contourner la norme de dépenses et brouillent la lisibilité de l'encadrement budgétaire par le Parlement. Entre dépenses de personnel et taxes affectées, la croissance des dotations de l'État est considérable. Une loi ordinaire suffit-elle, ou faut-il une loi organique ? Nous découvrons sans arrêt de nouvelles aberrations : l'an dernier, nous avons appris que la Masse des douanes n'était pas recensée dans la liste des opérateurs ! Où s'arrête cette zone grise ?

Vous donnez une valeur nette du parc immobilier. Comment y arrivez-vous ? La pratique des primes d'émissions est générale en Europe. À l'heure où une partie importante de notre dette doit être renouvelée, constate-t-on un accroissement de leur encaissement ? Si oui, cela n'appelle-t-il pas à la prudence ?

M. Alain Houpert. – La note d’analyse de l’exécution budgétaire de la mission « Agriculture » relève « une programmation des crédits avec des économies en trompe-l’œil », « des hypothèses de budgétisation contestables », « un schéma de fin de gestion chaotique », « une diminution artificielle de la dépense ». Certes, je constate ici-même que la programmation des crédits de l’agriculture est insincère et peu soutenable, mais le Conseil constitutionnel ne s’en émeut pas. Peut-on parler d’un conflit de jurisprudence entre la Cour des comptes et le Conseil ? Au moins, celui-ci pourrait décider de l’insincérité partielle d’une loi de finances : la mission « Agriculture » serait un excellent candidat ! Il est urgent que le budget agricole soit mis à la hauteur des enjeux. Nous comptons beaucoup sur l’enquête que nous vous avons demandée sur la chaîne de paiement des subventions agricoles.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – La Cour des comptes ne peut qu’observer des éléments d’insincérité, mais c’est le Conseil constitutionnel qui est le juge de la sincérité. Sa jurisprudence est de ne prendre en compte l’insincérité que lorsque les grandes lignes de la loi de finances initiales sont faussées. En l’espèce, les éléments d’insincérité se multiplient, et portent sur plusieurs milliards d’euros... Cela pose un problème !

Je ne saurais trahir le secret des délibérés, mais la distinction entre réserves substantielles et autres réserves a été faite par la Cour dès le début de la certification des comptes. Nous n’avons plus que des réserves substantielles, grâce à la levée de certaines réserves partielles. Oui, nous constatons des anomalies. Cela ne signifie pas que la direction du budget ou que la direction générale des finances publiques en soient responsables : en démocratie, les arbitrages sont rendus par les responsables politiques. D’où l’importance d’une juridiction indépendante à même de signaler ces anomalies au législateur, qui vote les lois de finances. Mais, pour répondre à Maurice Vincent, nous n’allons pas sur le terrain politique : nous formulons des constats objectifs et la mise en perspective est du ressort des parlementaires. D’ailleurs, nous ne vous avons présenté que les résultats de l’État, dont le solde est plutôt stable, en effet. L’amélioration globale du solde de toutes les administrations publiques est faible, comparée à nos voisins. C’est un choix politique, que la Cour n’a pas à apprécier, si ce n’est que cette lenteur du redressement des finances publiques doit être compatible avec les engagements pris par la France vis-à-vis de ses partenaires européens. Nous reconnaissons d’ailleurs que l’État a supporté le coût du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) et du Pacte de responsabilité et compense les allègements de charges à la Sécurité sociale.

Nous ne contestons pas le principe des décrets d’avance, pourvu qu’ils soient utilisés pour faire face à des aléas. Nous nous étonnons, en revanche, lorsqu’un collectif rouvre des crédits qui viennent d’être annulés –

parfois pour les geler dans la foulée ! Cela ne contribue pas à la lisibilité des politiques publiques...

De même, nous ne commentons pas la décision politique de ne pas affecter 2 milliards d'euros au désendettement. Nous signalons simplement qu'elle permet une amélioration du solde budgétaire en trompe-l'œil.

Il est très difficile d'anticiper le produit de l'impôt sur les sociétés, car les acomptes peuvent être déterminés en fonction de la politique de l'entreprise. L'audit révélera peut-être de bonnes nouvelles pour le début de l'année 2017... Et il est exact que les chiffres du fonds de compensation de la TVA traduisent une baisse de l'investissement.

La loi ordinaire suffit à encadrer les opérateurs. La difficulté réside dans leur nombre, et dans leur variété.

Nous ne portons pas de jugement sur l'usage des primes d'émission, même si celui-ci s'est récemment accru. Certains pays ne le pratiquent pas. C'est le cas de l'Allemagne, dont la situation financière est certes différente de la nôtre... Et le Royaume Uni et l'Espagne, qui le pratiquent aussi, ne sont pas dans une situation très enviable. De fait, cette pratique ne fait que reporter l'endettement dans le temps, et ne le maîtrise nullement.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. - À l'origine, nous avons signalé les réserves les plus importantes au ministère des finances en les qualifiant de substantielles. Les autres réserves se rapportant à des processus plus faciles à améliorer, seules des réserves substantielles subsistent. Le recours aux primes à l'émission a été inférieur en 2016 à ce que nous avons connu en 2015, et son motif a changé : en 2016, les taux d'intérêts négatifs ont contraint l'Agence France Trésor à encaisser immédiatement la totalité des primes d'émission. L'impôt sur les sociétés étant très imprévisible, gardons-nous de tirer des conclusions prématurées du résultat de 2016. Quant au fonds de compensation de la TVA, les chiffres de 2016 reflètent l'investissement réalisé en 2015 : ils n'ont donc aucune valeur prédictive. La valorisation du patrimoine immobilier peut être réalisée d'après la valeur de marché, ou la valeur historique. Il nous semble que nous avons utilisé trop systématiquement la valeur vénale pour des biens immobiliers spécifiques, auxquels ce type d'évaluation est mal adapté. Nous recommandons enfin de fixer un objectif d'évolution des concours aux opérateurs au sein de la norme de dépenses et d'essayer, au moins pour les plus importants, de retrouver la voie d'une démarche pluriannuelle. Mais les opérateurs sont très divers : quoi de commun entre Pôle Emploi et le parc du Mercantour ?

M. Claude Raynal. - Vos six constats sont assez raides ! Vous parlez de 2016 comme d'une occasion perdue. J'y vois plutôt des marges de manœuvre bien utilisées. Certes, nous aurions pu diminuer la dette de quelques milliards d'euros. Mais les 24 milliards d'euros du CICE n'ont-ils pas été utiles à notre économie ? Il faudra en juger avec le recul. Le léger

redressement de notre croissance au premier trimestre - 0,4 % - semble indiquer que le CICE a porté ses fruits en stimulant l'investissement des entreprises. En qualifiant de peu significative la réduction du déficit, vous portez un jugement politique qui passe sous silence l'utilité des politiques menées. Les précautions oratoires que vous avez utilisées avec nous auraient dû figurer dans votre rapport. J'ajoute que le terrorisme a contraint le Gouvernement à changer de pied et à relancer les dépenses militaires et de sécurité. En somme, les marges de manœuvres ont été utilisées pour des politiques, me semble-t-il, peu discutées. Vous auriez pu le signaler en introduction. Je me rappelle de l'année où Jacques Chirac avait lancé au Gouvernement de Lionel Jospin qu'il disposait d'une cagnotte : ce fut une véritable injonction à dépenser !

M. Philippe Dallier. - Ce rapport tombe à pic pour mettre un terme à la petite musique de fond qu'on entend depuis fin 2016, et qui consistait pour le Gouvernement à dire que tout va mieux et qu'il a atteint ses objectifs. La réduction de 50 milliards d'euros des dépenses n'a jamais été faite, la courbe de la dette n'a nullement été inversée... Certains vous reprochent de ternir la situation, de ne pas insister sur les actifs. Justement, les chiffres de l'actif et du passif figurent clairement dans le rapport ! Voilà des années que la France certifie ses comptes - elle a été l'une des premières à le faire en Europe. Du coup, à quoi va bien pouvoir servir l'audit qui vous a été commandé ? J'ose espérer que nous n'y découvrirons rien !

M. Yvon Collin. - Je me réjouis également de la recapitalisation de l'Agence française pour le développement. Pourriez-vous préciser votre réserve sur les créances fiscales de l'État ? Vous parlez d'un écart de presque 2 % de PIB : à quel niveau notre déficit primaire aurait-il dû s'établir pour que 2016 n'ait pas été une occasion manquée ?

M. François Marc. - Sur la méthode, vous nous indiquez que la gestion s'éloigne toujours plus des objectifs. Lors de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances, sous la présidence de Jean Arthuis, nous avons veillé à ce que les indicateurs de performance soient précis. Vous nous dites que leur appropriation reste faible. Quelles sont vos préconisations ? Faut-il une nouvelle loi ?

M. Éric Doligé. - Les taux bas sont comme une drogue. Ne pourrait-on pas préciser clairement le risque que ferait courir une hausse des taux ?

M. Francis Delattre. - L'absence de loi de finances rectificative signifie-t-il que le présent Gouvernement s'inscrit dans la continuité du précédent ?

Mme Michèle André, présidente. - Nous avons économisé un milliard d'euros en 2015 et un autre en 2016 sur le prélèvement sur recettes au profit de l'union européenne, en raison d'un retard dans la mise en œuvre de la politique de cohésion. Quelles sont vos prévisions pour 2017 ? Avez-vous estimé l'incidence du Brexit sur la contribution française aux finances

de l'Union européenne ? Depuis 2013, la France emprunte à un taux inférieur à celui qu'obtient le Royaume-Uni. L'écart avec l'Allemagne ne change pas. Comment expliquer cette confiance faite à notre signature ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – La France inspire confiance, raison pour laquelle elle peut emprunter à taux bas. Nous devons cependant rester vigilants : les taux d'intérêt pourraient remonter en raison de la politique monétaire des États-Unis et de celle de la BCE qui a indiqué que sa politique accommodante avait un terme. Cette hausse pourrait ne pas être proportionnée à la croissance ; dans ce cas, l'écart serait plus difficile à supporter. Cela dit, les prévisions de Bercy sont très raisonnables. Généralement, l'exécution est toujours meilleure que la prévision, ce qui permet de réaliser des économies par rapport à la loi de finances initiale tout en conservant à l'esprit que la charge de la dette s'étale au-delà de l'année budgétaire.

La dette sociale pose problème surtout si elle finance le fonctionnement, un problème d'équité entre les générations. Elle ne bénéficiera pas aux générations futures, à la différence des investissements. Quand bien même elle va diminuant, il y a là un vrai sujet.

Il n'est pas exclu que l'Union européenne demeure confrontée en 2017 aux effets des décisions qu'elle a prises, ce qui aura des effets sur la contribution de la France. En tous les cas, le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne augmentera, Brexit ou non.

Il ne revient pas à la Cour des comptes de décider si une loi de finances rectificative est nécessaire...

Le rapport de la Cour des comptes n'est ni raide ni mou. Notre travail consiste à évaluer la réalisation des objectifs qui ont été fixés en loi de finances initiale et dans les lois de programmation. Des écarts peuvent se justifier pourvu que les objectifs soient revus. Par exemple, le déficit, fixé à 2,7 % dans le budget, a été révisé à 2,8 % dans le programme de stabilité ; cela appelle naturellement quelques remarques. Du reste, ce constat a déclenché des propos très politiques de la part d'un ministre et de quelques parlementaires. Les rebondissements de cette affaire sont à suivre cet été...

M. Michel Bouvard. – Vous faites du *teasing* ?

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. – Les 24 milliards d'euros du CICE et du pacte de stabilité figurent dans notre rapport et la synthèse. La lecture que l'on en fait dépend de la sensibilité politique de chacun.

La Cour des comptes se méfie de l'expression « cagnotte ». Comment utiliser ce mot quand notre pays accuse un tel déficit ?

L'efficacité de la dépense publique et la performance de l'action publique, voilà de vrais sujets. En France, on s'intéresse trop souvent davantage aux annonces qu'aux résultats. Il faudrait développer une culture

de l'évaluation, déjà présente au Sénat, en enrichissant nos indicateurs qualitatifs. La Cour des comptes formulera des préconisations : gels et reports déresponsabilisent les acteurs publics, à l'opposé de ce que nous recherchions dans la loi organique relative aux lois de finances. La France progresse dans ce travail d'évaluation, bien engagé en Australie et dans les pays nordiques, mais cela reste insuffisant. Il faut y associer le public : consommateurs, contribuables et assurés sociaux. Il faut responsabiliser l'ensemble des acteurs, par exemple en matière de transport sanitaire ou de médicaments. La Cour, mais vous le savez au Sénat, met à disposition ses deux mille pages de notes d'exécution budgétaire où l'on trouve de nombreux éléments pour avancer dans cette direction.

Mme Michèle André, présidente. - J'ai tracé des pistes pour améliorer le caractère opérationnel du dispositif de performance lors du colloque organisé par la Cour des comptes et l'Assemblée nationale, le 22 septembre 2016. François Marc avait lui-même engagé des travaux sur ce sujet lorsqu'il était rapporteur général.

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - On met souvent en avant l'équilibre du solde primaire, nous en sommes encore loin. La Cour constate deux points de PIB d'écart avec le solde effectif.

M. Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes. - La réserve de la Cour sur les dépenses fiscales de l'État porte, en raison de la grande faiblesse du système d'information de la direction générale des finances publiques, sur le trop faible provisionnement affecté aux contentieux fiscaux et l'insuffisante estimation du risque de non recouvrement de créances fiscales à la suite d'un redressement fiscal.

Les rendements tirés des contrôles fiscaux ont diminué en 2016 pour revenir à leur niveau de 2014.

Mme Michèle André, présidente. - Michel Bouvard, malgré nos pressions amicales, nous quitte pour se consacrer à sa Savoie bien-aimée...

M. Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes. - ... et à la Cour des comptes où nous sommes très sourcilleux sur le plein temps... La présidente qui l'accueillera lui a déjà concocté un programme de travail !

B. AUDITION DE MM. BRUNO LE MAIRE, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES ET GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (12 JUILLET 2017)

Réunie le mercredi 12 juillet 2017, sous la présidence de Mme Michèle André, présidente, la commission a entendu MM. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances et Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.

Mme Michèle André, présidente. – Bienvenue à Bruno Le Maire et Gérald Darmanin, que nous accueillons pour la première fois depuis leur nomination. Nous aborderons d'abord les questions budgétaires et la trajectoire des finances publiques : les ministres nous présenteront les orientations du Gouvernement en matière de finances publiques, le projet de loi de règlement pour 2016 et le projet de décret d'avance qui nous a été communiqué ce matin. Le rapport du Gouvernement sur les orientations des finances publiques vous a été distribué mais nous attendons encore l'habituel tiré à part présentant les plafonds des crédits des missions du projet de loi de finances pour 2018. Vous avez reçu ce matin le projet de décret d'avance et, en ce qui concerne le projet de loi de règlement, vous êtes tous, chacun dans votre domaine de compétence, en train de préparer votre contribution au rapport de la commission sur l'exécution 2016.

Dans un deuxième temps, Gérald Darmanin nous présentera le projet de report de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR), qui nous sera soumis dans le cadre du projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. La commission des affaires sociales nous a délégué au fond l'examen de ce texte et nous entendrons le rapport du rapporteur général à ce sujet mardi prochain à 17 heures.

M. Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. – C'est un plaisir de me retrouver devant vous. Je reprendrai l'exposé que j'ai déjà fait devant les députés, puisque je ne change pas de propos selon les interlocuteurs ! La stratégie économique et fiscale définie par le Président de la République et le Premier ministre pour le quinquennat se fonde sur une analyse de la situation et des grands enjeux qu'elle comporte pour l'économie française.

Nous vivons une révolution technologique sans précédent, qui bouleverse l'évolution de la productivité, le rythme de la croissance et jusqu'à la conception même du travail dans les pays avancés. Il s'agit de la révolution numérique, qui est celle des données, et surtout de l'intelligence artificielle. Elle recompose entièrement notre vision de l'économie.

En même temps, nous observons le retour de la croissance, même si celle-ci reste fragile. Mais j'ai pu physiquement constater en accompagnant le Président de la République au G20 de Hambourg l'irruption de rivalités commerciales sans précédent. Qu'il s'agisse d'acier, d'énergie ou

d'agriculture, leur brutalité est inquiétante, puisqu'elle augure un regain de protectionnisme et donc une diminution des échanges commerciaux internationaux.

Dans ce contexte, la France tire à peu près son épingle du jeu mais, depuis vingt ans, elle fait moins bien que tous ses partenaires européens. Je trouve insupportable de voir notre nation, qui a tant d'atouts, obtenir de moins bons résultats que ses voisins, qu'il s'agisse de finances publiques, de taux de chômage ou de croissance. Nous souffrons de l'obsolescence de notre modèle économique, qui doit être repensé et dépassé.

L'objectif du Président de la République est d'accomplir la transformation économique qui nous permettra d'avoir autant de croissance que les autres et de faire baisser le chômage aussi vite qu'eux. Telle est mon ambition de ministre de l'économie et des finances. Mon action s'organisera autour de trois piliers.

D'abord, transformer en profondeur notre économie. Les réformes sporadiques sont inutiles : nous devons accomplir une vraie transformation. C'est d'ailleurs le mandat que les Français ont donné au Président de la République. Pour cela, nous renforcerons l'investissement dans l'innovation. C'est la clef : dans l'agriculture, avec l'agriculture de précision, bien connue de François Patriat, l'utilisation des intrants ou les nouveaux modes de culture ; dans l'industrie, dont l'avenir réside dans la robotisation et une meilleure exploitation des données par l'intelligence artificielle. D'aucuns craignent que les robots ne détruisent des emplois. C'est l'inverse qui est vrai : nous avons 100 robots pour 10 000 emplois en France contre 350 en Allemagne, où le taux de chômage est plus bas que chez nous. L'enjeu n'est donc pas de repousser la robotisation mais de former les salariés à en vivre. Cela impose d'investir davantage.

Nous avons manqué la révolution des logiciels il y a vingt ans et ce sont les GAFA qui en ont pris la plus large part. Nous pouvons réussir la révolution des données, et devenir l'État européen le plus avancé dans leur maîtrise et dans l'exploitation de l'intelligence artificielle, en partenariat avec nos voisins, et notamment avec l'Allemagne. L'histoire des précédentes révolutions industrielles montre que ce n'est pas parce que nous avons pris le train avec retard que nous ne pouvons pas arriver premiers... Il ne tient qu'à nous de devenir la première puissance industrielle européenne !

Il importe notamment de transformer notre marché du travail. C'est l'engagement de Muriel Pénicaud. Son projet de loi d'habilitation et les ordonnances qui suivront articuleront mieux accords d'entreprise et accords de branche, simplifieront le dialogue social et sécuriseront les relations de travail en plafonnant les indemnités prud'homales. Pour nos PME, c'est vital. Il s'agit d'une réforme pour l'emploi.

Enfin, l'universalisation du régime d'assurance-chômage, l'unification des régimes de retraite promise par le Président de la

République, la modernisation de l'école et le renforcement de la formation professionnelle sont autant de clefs de la transformation économique de notre pays. Pour moi, la grande question économique, c'est l'éducation. En transformant notre système éducatif, en développant l'apprentissage, en valorisant l'alternance, en augmentant le nombre d'ingénieurs, de codeurs, d'informaticiens, de personnels formés à l'utilisation et à la réparation des robots, nous atteindrons le plein-emploi et réussirons la révolution technologique. En 2018, une loi simplifiera la vie des PME pour développer un tissu de *Mittelstand* équivalent à celui qu'on observe en Allemagne. J'engagerai en septembre la cession d'actifs de l'État dans certains secteurs concurrentiels afin d'alimenter un fonds de dix milliards d'euros pour l'innovation de rupture.

Deuxième pilier : réduire nos déficits pour respecter nos engagements européens. Gérald Darmanin vous présentera l'état de nos comptes publics. Notre niveau de dépenses publiques est supérieur de dix points à la moyenne européenne : 56,4 % du PIB contre 46,4 %. Si c'était efficace, nous aurions la croissance la plus forte et le taux de chômage le plus bas. Or notre taux de chômage est parmi les plus élevés et notre croissance est plus éloignée de notre croissance potentielle que ce n'est le cas chez tous nos partenaires. La réduction des déficits est essentielle pour la crédibilité de notre parole en Europe. Nous voulons que l'union monétaire devienne une vraie union économique, avec un budget pour la zone euro, un fonds monétaire européen – au lieu de laisser le FMI intervenir dans la zone euro au mépris de notre souveraineté – des capacités d'investissement et un ministre des finances de la zone euro. Mais ces propositions françaises ne seront audibles que lorsque nous serons sortis de la procédure pour déficit excessif que nous traînons depuis neuf ans et que nous nous montrerons capables de tenir nos engagements européens. Le poids de la parole de nos autorités politiques dépend directement de notre crédibilité en la matière.

Troisième pilier : alléger les prélèvements obligatoires. En cinq ans, nous réduirons la dépense publique de trois points et le niveau des prélèvements obligatoires, d'un point. Faut-il d'abord réduire les dépenses, ou tout faire en même temps ? Le Président de la République et le Premier ministre ont opté pour la seconde option, et je les soutiens entièrement : c'est ainsi que nous créerons le choc de confiance dont le pays a besoin.

Nous baisserons donc les impôts de 11 milliards d'euros en 2018. D'abord, par souci de stabilité fiscale, nous ne remettons pas en cause la baisse de 7 milliards d'euros décidée par le précédent Gouvernement. L'augmentation du taux du CICE, de 6 % à 7 %, sera maintenue, pour un coût de 4 milliards d'euros, tout comme le crédit d'impôt sur la taxe sur les salaires, pour 500 millions d'euros. L'extension du crédit d'impôt sur les services à la personne, qui y donne accès aux familles les plus modestes, et coûte un milliard d'euros, sera aussi maintenu. Ajoutons le contrecoup des mesures d'acompte pour 2017, soit un milliard d'euros supplémentaires, et

nous arrivons à 7 milliards d'euros de baisse d'impôt pour les ménages, décidées par nos prédécesseurs, et que nous maintenons intégralement.

Nous y ajoutons, dès 2018, l'allègement de la taxe d'habitation, pour un montant de 3 milliards d'euros, et la suppression de l'impôt de solidarité sur la fortune, remplacé par un impôt sur les valeurs immobilières, pour un coût de 3 milliards d'euros. Le prélèvement forfaitaire unique coûtera un milliard d'euros, mais simplifiera la fiscalité de l'épargne, ce qui nous rendra plus attractifs pour les investisseurs tout en étant plus juste envers les ménages. Enfin, nous mettrons en place une fiscalité énergétique et écologique consistant à rapprocher le prix du diesel de celui de l'essence, pour deux milliards d'euros, et nous alourdirons la fiscalité sur le tabac de 500 millions d'euros. Solde net : 11 milliards d'euros de baisses d'impôts pour 2018. C'est considérable. Le sens de ces mesures est de soutenir les entreprises pour qu'elles créent plus d'emplois. Cadeaux fiscaux ? Sortons de ces préjugés ! Nous ne faisons de cadeaux à personne, mais nous souhaitons rendre nos entreprises plus compétitives pour qu'elles créent de l'emploi. Nous allégeons la pression fiscale sur des ménages qui n'en peuvent plus. Et nous réorientons la fiscalité dans un sens écologique. Vous voyez que notre cap est clair !

M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. -

Je suis ravi de m'exprimer devant vous. Nous allons évoquer un texte relatif au passé - la loi de règlement - un autre qui porte sur le présent - le décret d'avance - et nous parlerons du futur avec le débat d'orientation des finances publiques. Le Gouvernement souhaite que nous débattions plus longuement des lois de règlement, alors que nous passons des mois à examiner le budget pour l'année suivante. Les collectivités territoriales examinent attentivement leurs comptes administratifs et les chefs d'entreprises font de même avec leurs comptes financiers. Le Parlement gagnerait à faire de même.

En 2016, le déficit est trop important - 3,4 % -, les dépenses publiques excessives - 56,4 % du PIB -, et les prélèvements obligatoires trop lourds - 44,4 %. Ces chiffres nous classent parmi les plus mauvais élèves d'Europe.

Je sais que vous n'avez que sept jours pour donner un avis sur le décret d'avance, mais je me tiens à votre disposition pour en discuter. Vous aurez constaté que le texte de motivation est aussi détaillé que possible. Ajouté aux mesures d'annulation de crédits et de refroidissement de la dépense, le décret d'avance nous permet d'atteindre les 4,5 milliards d'euros d'économies annoncés après le rapport de la Cour des comptes. Ainsi, nous tiendrons la parole de la France, ce qui n'a pas été fait depuis onze exercices !

Nos hypothèses de croissance sont prudentes. Nous nous engageons à diminuer de trois points de PIB les dépenses publiques. C'est l'équivalent de ce qu'ont fait les pays de la zone euro depuis 2010. Pour que les dépenses

restent stables en volume, nous ferons 20 milliards d'euros d'économies l'an prochain – ce qui est inédit. Les conférences budgétaires montrent qu'il est plus facile de parler d'économies que de les faire...

Nous nous engageons à faire baisser notre dette publique de cinq points. Alors que son niveau était comparable à celui de la dette allemande en 2007, il a crû de trente points chez nous alors que les Allemands ont ramené leur dette à 67 % du PIB – contre 96 % chez nous. Or la dette d'aujourd'hui, ce sont les impôts de demain ! Et nous sommes pour la baisse des impôts, et pour l'équité entre générations.

Le Gouvernement a choisi de prendre un décret d'avance au lieu de présenter un collectif budgétaire. En effet, nous souhaitions éviter toute augmentation d'impôt. De plus, il nous fallait recapitaliser Areva avant le 30 juillet, et rien n'avait été prévu dans le budget... Entre la loi de finances pour 2016 et 2017, 7 milliards d'euros de crédits supplémentaires ont été dépensés. Et entre la loi de finances pour 2017 et le rapport de la Cour des comptes, il y a eu 7 milliards d'euros de dérive. En dix-huit mois, donc, l'écart atteint 14 milliards d'euros ! Nos mesures d'économies de 4,5 milliards d'euros, quoiqu'en pense Michel Sapin, qui me taxe de jeunesse et d'inexpérience, sont exceptionnelles en cours d'exercice. Le montant moyen des décrets d'avance lors du quinquennat écoulé était de 2,5 milliards d'euros. Et Michel Sapin en a pris un de 3 milliards d'euros en novembre dernier, générant des reports de charges que nous payons cette année.

Pour autant, on ne saurait parler de rigueur, puisque 7 milliards d'euros moins 4,5 milliards d'euros font tout de même une augmentation de 2,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances. Ainsi, nous ne réduisons pas le budget des armées : nous appliquons la loi de finances votée par le Parlement ! Nous rouvrons 600 millions d'euros de crédits pour les Opex, et plus de 200 millions d'euros en fin d'année pour le personnel. Nous avons essayé de ne pas toucher aux forces de sécurité, et de faire des économies sur les fonctions support. Certains gels n'avaient aucun sens : ainsi, celui de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Nous avons ouvert des crédits pour l'hébergement d'urgence ou les demandeurs d'asile ainsi que pour le plan de formation des demandeurs d'emploi.

Comme il est désagréable de présenter devant vous ce type d'économies en cours d'année, nous nous engageons à vous proposer une loi de finances sincère. Minimiser les gels responsabilise les directeurs de programme.

Mme Michèle André, présidente. – En tant que présidente de la commission des finances, je voudrais dire un mot de votre projet de revoir la procédure d'examen des textes budgétaires. Rendre ces débats vivants est un objectif que nous avons toujours poursuivi. Je ne voudrais cependant pas que se diffuse l'impression que le Parlement n'a pas besoin d'examiner les lois de finances en profondeur et dans leur intégralité. L'article 15 de la

Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dit que « tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi, et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée ». Il m'arrive de penser que notre calendrier, qui prévoit environ cinq à six jours pour examiner l'ensemble des mesures fiscales de première et de deuxième partie – soit plus d'une centaine d'articles – et qui pour les dépenses prévoit des créneaux de deux heures pour l'ensemble du budget de la défense, ou d'une demi-heure pour la charge de la dette, ne permet pas au législateur de consentir l'impôt ou d'autoriser la dépense sur le fondement d'un débat aussi approfondi que nécessaire. La loi de finances n'est pas une simple prévision, elle est une autorisation donnée par le Parlement au Gouvernement. Bien sûr, je souscris à la nécessité de contrôler l'exécution des lois de finances, dans la loi de règlement ou dans le cadre de nos activités de contrôle – et nos rapporteurs spéciaux sont actifs, comme en témoigne la pile de rapports des contrôles budgétaires de l'année sur cette table. Mais nous sommes surtout un législateur.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Pendant la suspension des travaux parlementaires en raison des échéances électorales, le Sénat a été très actif, notamment sur des questions comme le Brexit, ou sur les problématiques liées à la révolution numérique, évoquée à l'instant par Bruno Le Maire, ainsi que sur l'économie collaborative - sur ce sujet, nos propositions ont souvent été adoptées à l'unanimité - sur l'investissement dans les PME ou encore récemment sur l'éducation. Nous sommes donc prêts à travailler avec vous ! Votre programme d'économies est ambitieux, et notre commission des finances dans sa majorité approuve, je crois, vos baisses d'impôts. Pour autant, votre plan ne suffit pas à respecter les engagements internationaux de la France. Notre déficit structurel ne se réduirait pas en 2018 et baisserait ensuite de 0,3 % en moyenne chaque année. Or, les traités prévoient 0,5 % par an. Comment concilier la trajectoire prévue avec ces engagements ? Il faudrait des mesures de redressement supplémentaires. Où les trouverez-vous ? Attendez-vous de bonnes nouvelles sur la croissance et les recettes fiscales ?

Sur le décret d'avance, je prône une approche bienveillante, puisqu'il s'agit de l'exécution d'un budget que le Sénat avait refusé d'examiner, considérant qu'il comportait des éléments d'insincérité – ce que la Cour des comptes a précisément confirmé – et que le déficit public s'établirait au moins à 3,2 %. Des questions sont posées sur les annulations qui touchent le budget de la défense, mais nous ne contestons pas, bien sûr, la nécessité de payer les fonctionnaires ou certaines prestations, d'ailleurs systématiquement sous-évaluées. Michel Sapin n'a guère de leçons à donner puisque son décret d'avance de mai 2016 a reçu un avis négatif des deux commissions des finances concernant les annulations de crédits sur la recherche. Le montant de la réserve de précaution atteint un niveau inédit. Cela déresponsabilise le Parlement et aboutit à des politiques de rabots peu

efficaces. Nous appelons à des réformes structurelles. Cessons en tout cas ce recours à des décrets d'avance. Mis à part les collectivités territoriales, les seules économies enregistrées pour l'État depuis des années sont de constatation, essentiellement sur la charge de la dette.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Je comprends bien sûr l'intérêt de passer du temps sur les lois de finances. Je ne propose pas de réduire le temps d'examen du projet de loi de finances mais simplement d'accroître le temps nécessaire à l'évaluation. Car le bon ministre n'est pas celui qui obtient plus, c'est celui qui exécute bien. Or c'est aux parlementaires que revient l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques.

Oui, certaines dépenses sont contraintes. Pour 2018, le Gouvernement a bien l'intention de ne pas geler 8 % des crédits, car cela déresponsabilise les acteurs et crée un jeu de dupes : chacun demande plus car il sait qu'il pourra dépenser moins que ce qu'il a obtenu. Sous-budgétisation, sur-recettes : autant de biais de construction que nous éviterons – même si chacun peut comprendre de menues différences, imprévisibles, entre le budget et l'exécution. Nous avons transmis aujourd'hui au rapporteur général les documents demandés sur la construction du budget 2017.

Les économies devront atteindre 20 milliards d'euros l'an prochain, et nous ne passerons pas par des décrets d'avance ou des reports de charge. Nous devons faire des réformes structurelles, qui autoriseront des baisses structurelles d'impôts. Nos 56 % de dépenses publiques génèrent un important déficit, qui lui-même alimente notre dette – ce qui nous oblige à augmenter les impôts, et donc à faire baisser le pouvoir d'achat des Français. Le Premier ministre a clairement déclaré que nous limiterons à 0 % la hausse en volume de la dépense publique pendant trois ans. Or le Président de la République s'est engagé à porter le budget des armées à 2 % du PIB en 2025. Les crédits correspondants augmenteront donc dès l'an prochain. Cela impose des économies ailleurs, y compris dans les comptes de la Sécurité sociale ou des collectivités territoriales.

En 2017, ce sont les dépenses de l'État qui ont dérivé. Les collectivités territoriales n'en sont pas responsables, non plus que la Sécurité sociale. Aussi est-il normal de faire porter nos efforts sur les crédits de l'État. Dès l'an prochain, les 20 milliards d'euros d'économie concerneront l'ensemble des budgets publics.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Je salue la qualité des rapports du Sénat. Celui que vous avez publié sur le Brexit a eu des conséquences non négligeables, puisqu'il m'a donné l'occasion de faire des annonces à New York et que le Premier Ministre s'en est directement inspiré dans les mesures qu'il a énumérées hier pour renforcer l'attractivité de la place de Paris. Même remarque à propos de votre rapport sur la dette publique.

Voilà neuf ans que nous sommes sous procédure pour déficit excessif. Seule l'Espagne l'est encore comme nous et, l'an prochain, si nous n'en sortons pas, nous serons sans doute seuls dans ce cas. Pour l'une des économies les plus puissantes de l'Europe, ce n'est pas reluisant ! Les baisses de dépenses annoncées pour 2018 nous feront passer sous la barre des 3 %. Dès lors, nous sortirons de la procédure pour déficit excessif. Il faudra alors ajouter un volet préventif, pour faire face aux aléas de conjoncture. Il s'agit de l'ajustement structurel, qui doit atteindre 0,35 % du PIB par an. J'ai entamé une discussion avec nos partenaires européens pour que nous limitations cet ajustement en 2018, afin de ne pas casser la reprise. Mais, dès 2019, nous effectuerons cet effort de 0,35 point. Ce qui compte, c'est la constance et le cap - mais il ne faut pas brusquer les choses. Et la Commission européenne sera d'autant plus conciliante avec nous que nous pourrons faire valoir des transformations structurelles de notre économie.

M. Vincent Delahaye. - Oui, un meilleur travail sur la loi de règlement fait gagner du temps dans l'examen de la loi de finances. Notre déficit pour 2017 est estimé à 3,2 % du PIB et nous devons donc faire un effort de 0,3 % du PIB, ce qui représente 7,5 milliards d'euros. Où sont-ils ? Vous ouvrez 3 milliards d'euros de crédits et en annulez autant, ce qui revient à zéro. Et vous faites un milliard d'euros d'économies sur les aides personnelles au logement et les contrats aidés.

Vous prévoyez 1,5 milliard d'euros pour recapitaliser Areva, quand la Cour des comptes faisait état d'un besoin de 2,3 milliards d'euros. Allez-vous continuer à calculer les économies à venir en tendance ? Vous avez certes plusieurs années devant vous, mais il faudra tenir vos engagements. François Hollande s'était engagé à revenir à l'équilibre en cinq ans... En 2016, les collectivités territoriales enregistrent un excédent de 3 milliards d'euros ; allez-vous leur demander un effort ? Je m'oppose à la transformation de la taxe d'habitation en une dotation de compensation, dont nous savons très bien ce qu'elle deviendra, et qui n'encouragera pas les collectivités territoriales à construire des logements.

M. Serge Dassault. - Vous n'avez pas mentionné le danger imminent que constitue la prochaine hausse des taux d'intérêt. Avec 200 milliards d'euros par an à emprunter, la charge de la dette risque de nous mettre en cessation de paiement. C'est le principal problème. La situation économique est désastreuse car nous continuons à trop dépenser, en empruntant pour financer des dépenses de fonctionnement. Même l'augmentation du CICE est financée par l'emprunt. Nous n'avons pas d'argent ! Ce qui résoudrait tous nos problèmes, ce serait de passer d'une fiscalité progressive à une fiscalité à taux fixe. Les revenus de tous les contribuables s'en trouveraient accrus et la croissance, relancée.

M. Dominique de Legge. - Il y a dans le budget de la défense 2,7 milliards d'euros gelés et 850 millions d'euros de crédits annulés. L'annulation s'ajoute-t-elle au gel ? Elle porte sur le programme 146, mais les

autorisations d'engagement ne sont pas concernées. Cela signifie que les paiements ne sont que différés, ce qui générera des agios. La somme de 850 millions d'euros correspond à peu près à l'insuffisance de budgétisation des Opex. Envisagez-vous de faire jouer la solidarité interministérielle ? Votre objectif d'arriver à 2 % du PIB en fin de mandat a-t-il un sens s'il ne s'agit que de payer des dettes que nous n'arrivons pas à honorer ?

M. Claude Raynal. – Nous reviendrons à la loi de règlement dans l'hémicycle, mais le déficit y est simplement relevé à 3,4 % du PIB au lieu des 3,3 % du PIB prévus par le budget. Je vous souhaite de connaître des écarts aussi faibles. J'ai regretté la polémique inutile sur l'état des finances publiques. Il est toujours difficile de faire baisser la dépense publique. C'est la dernière fois que vous félicitez la Cour des comptes ! Les risques d'exécution qu'elle identifie sont toujours du même montant : 8 milliards d'euros en 2012, 7 ou 9 milliards d'euros d'autres années... Vous parlez d'un effort exceptionnel de régulation mais nous avons connu des montants plus importants en 2016, avec 5,8 milliards d'euros. Pour réformer la taxe d'habitation, allez-vous bien procéder par dégrèvements ? L'allègement de 3 milliards d'euros se fera-t-il par paliers ? *Quid* du calendrier des réformes prévues ?

M. François Marc. – Merci pour la sobriété et la rigueur de votre exposé. Il y a eu un collectif budgétaire au début des deux quinquennats précédents. S'il n'y en a pas cette année, c'est que l'insincérité n'est pas si grande !

Mme Michèle André, présidente. – C'est notre ancien rapporteur général qui parle !

M. François Marc. – Oui, il faut assainir nos finances publiques et rendre notre économie plus compétitive et innovante. C'est la suite logique du quinquennat écoulé. Mais les économistes considèrent que si nous ne réduisons pas les inégalités, une nouvelle crise financière menace. Or les mesures fiscales que vous annoncez pourraient creuser les inégalités, puisque selon l'OFCE les 10 % les plus riches en sont les principaux bénéficiaires. Cela m'inquiète. Que comptez-vous faire pour réduire les inégalités en France ?

M. Gérard Darmanin, ministre. – Le budget des armées est celui voté en loi de finances. Il n'enregistre aucune baisse. Certes, 2,7 milliards d'euros de crédits sont gelés. Nous verrons ce que le Président de la République annoncera le 14 Juillet. Les Opex ne sont jamais totalement prévues dans le budget des armées : 450 millions d'euros de crédits pour un coût global d'un milliard d'euros. Il faut rendre les prévisions plus sincères.

Nous répondons là à un souhait de Jean-Pierre Raffarin, de remplir tous les crédits des Opex dans le budget des armées. Ensuite, les économies évoquées résultent non pas d'annulations mais de reports d'achats, que nous décidons en cohérence avec le ministère des armées – il n'y a donc pas

d'enjeu industriel en la matière et nous tenons le cap de consacrer à notre défense 2 % de notre richesse nationale en 2025.

La taxe d'habitation est un impôt injuste – entre les communes, selon qu'elles sont rurales ou urbaines, de centre ou de périphérie, et pour les citoyens entre eux. Notre idée, c'est de la supprimer pour 80 % des contribuables, sachant que plus de 12 millions de nos concitoyens en sont déjà exonérés, ce qui représente 8,5 milliards d'euros à trouver sur trois ans. On peut étaler cette baisse par tiers sur trois ans, ou bien commencer par exonérer complètement le premier tiers de population concernée dès la première année, nous y travaillons. Nous allons bien entendu nous rapprocher des élus locaux, dès lundi à l'occasion de la Conférence nationale des territoires, pour que la disparition de cette taxe dynamique ne les pénalise pas.

Nous ne passons pas par un collectif budgétaire, grâce à la bonne gestion de nos prédécesseurs ? J'apprécie le trait d'humour, mais ce n'est guère l'avis de la Cour des comptes et pour nous, ne pas présenter de collectif budgétaire permet d'éviter toute augmentation d'impôt. Un collectif ne garantit pas contre les dérives budgétaires, voyez celui de 2014 – et je vous signale au passage que la recapitalisation d'Areva n'aurait pas tenu dans le temps du processus parlementaire, car nous devons recapitaliser l'entreprise dès juillet, avec de l'argent que nos prédécesseurs n'ont pas provisionné ; la solution que nous retenons respecte la loi organique relative aux lois de finances, nous sommes en-deçà du seuil de 1 % du budget, le décret suffit. Nous consultons le Parlement et vous pourrez y revenir en loi de finances.

La comparaison avec 2012 est possible concernant la dérive de 7 milliards d'euros, mais le décalage tenait alors à une surestimation de la croissance et des recettes, alors qu'il s'agit cette année d'une sous-budgétisation de 4 milliards d'euros en dépenses et d'une sous-estimation de 2 milliards en recettes – l'ensemble étant entièrement le fait de l'État.

Nous sommes focalisés sur la réduction des inégalités : l'exonération de taxe d'habitation se traduira en moyenne par 250 euros de plus en pouvoir d'achat, à quoi s'ajoutent 250 euros de moindres cotisations sociales, soit 500 euros annuels, c'est loin d'être négligeable pour les revenus modestes.

M. Bruno Le Maire, ministre. – Il ne faut pas confondre les 2,3 milliards d'euros non budgétés par nos prédécesseurs et les 1,5 milliard d'euros que nous mobilisons via le compte d'affectation spéciale. La gestion d'Areva représente un véritable scandale républicain. Il y a eu, bien au-delà de la mauvaise gestion et de l'impéritie, une dissimulation systématique des réalités, c'est tout à fait révoltant. Nous devons recapitaliser à hauteur de 8 milliards d'euros ce qui constitue une filière d'excellence française, avec 5 milliards pour Areva et 3 milliards pour EDF : il faut que cela cesse !

Quand nous apprenons qu'EDF demande des délais supplémentaires pour la livraison du réacteur d'Hinkley Point, avec des conséquences financières exorbitantes, je dis que cela suffit, car l'argent d'EDF, c'est celui du contribuable ! Il y a eu connivence entre personnes qui se connaissent, absence de contrôle, mauvaise gestion, dissimulations. À l'arrivée, les pertes sèches représentent plus du double de ce qu'il nous faut économiser pour que notre déficit passe sous la barre des 3 % du PIB ! Pourquoi économiser, demander aux Français de faire des efforts, si c'est pour que quelques-uns se croient autorisés à laisser filer les comptes et à gâcher des milliards ? C'est révoltant, je ne l'accepterai pas.

La *flat tax*, nous la mettons en place avec le prélèvement forfaitaire unique de 30 % dès 2018 : c'est un taux simple, et plus juste, pour une partie des produits d'épargne, c'est un premier pas.

Notre dette publique représente 96,9 % de la richesse nationale cette année, elle atteindra un pic à 97,5 % en 2019, avec la bascule des 20 milliards du CICE en allègement de charges directes, puis notre action devrait ramener ce taux à 92 % en 2022 : voilà pour la trajectoire. Nous avons anticipé une hausse des taux d'intérêt, avec une prévision de taux à long terme de 2,25 % en 2018 et 3 % en 2020 – ils sont à 0,9 % aujourd'hui mais, comme plusieurs d'entre vous l'ont dit, la hausse est prévisible. Notre dette publique arrive à maturité à sept ans et 237 jours, pour être précis, et elle est à taux fixe pour plus de 80 % de son volume, ce qui réduit notre exposition au risque inflationniste – bien davantage qu'on ne le dit dans la presse.

Pour supprimer la taxe d'habitation, nous pouvons soit diminuer en trois fois l'ensemble de la taxe due par les personnes concernées, soit commencer par supprimer entièrement la taxe due par le tiers des contribuables les plus modestes ; les deux voies ont leurs arguments, je préfère la première mais la question sera tranchée avec le Premier ministre et le Président de la République.

La lutte contre les inégalités est un enjeu essentiel : les inégalités freinent la croissance, cela fait consensus entre les économistes, je pense en particulier aux travaux d'Olivier Blanchard, ancien *chief economist* du FMI. Nos choix fiscaux illustrent cette lutte contre les inégalités : baisse de la taxe d'habitation, des cotisations sociales, entre autres – et c'est aussi la raison pour laquelle nous avons choisi de maintenir le crédit d'impôt aux ménages les plus modestes pour les emplois de services, ce qui représente un coût de 1 milliard d'euros.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Pour répondre plus précisément : 0,1 point du PIB représentant 2,2 milliards d'euros, des économies de 4,5 milliards nous feraient passer sous la barre des 3 % du PIB.

M. Éric Doligé. – Les 2 milliards d'euros de recettes que vous évoquez pour la fiscalité écologique proviendront-ils intégralement de l'augmentation du prix du diesel ? Quid, ensuite, du « refroidissement » –

puisque vous dites que vous refroidissez les dépenses – des retraités ? Enfin, qu'est-ce qui va se passer avec Areva, qui représente un problème autrement plus complexe et important que celui dont on parle aujourd'hui même dans l'hémicycle, sur les dépenses des élus ?

M. Philippe Dallier. – Vous annoncez une enveloppe supplémentaire de 120 millions d'euros pour l'hébergement d'urgence, ce n'est guère une surprise vu les manques cruels sur le secteur. Même si le gouvernement précédent avait fait un effort pour augmenter les crédits en loi de finances initiale, on savait que cela ne suffirait pas.

Cependant, les gels, « surgels » et dégels permanents de crédits posent de redoutables problèmes sur le terrain, les opérateurs de terrain en pâtissent. À l'avenir, il faudrait arrêter avec cette méthode de gestion et regarder la territorialisation des crédits, car d'une région à l'autre, il y a des efforts à faire.

Les 120 millions d'euros suffiront-ils, étant donné la situation en matière d'immigration et les difficultés que l'on connaît à Paris et ailleurs ?

Ma seconde question porte sur les aides personnelles au logement, j'ai un peu de mal à comprendre ce que je lis. Pour la première fois et depuis longtemps, l'année dernière, les crédits en loi de finances initiale couvraient l'exécution alors que précédemment, on allait d'ouverture de crédits en ouverture de crédits. Je pensais donc qu'on était désormais dans la cible. Or, à la page 11 du tome I du rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques, je lis : « *En outre, des mesures correctrices pour environ 1 milliard d'euros seront immédiatement prises, afin d'appliquer certaines économies sous-jacentes à la loi de finances initiales mais non mises en œuvre par le précédent Gouvernement (relatives aux aides personnelles au logement notamment)* ». Qu'entendez-vous par là ? Certes les mesures de rendement récemment adoptées n'ont pas permis de dégager tant d'économies que cela. Si vous ne mettiez pas en œuvre ces mesures correctrices, que vous annoncez, déraperait-on encore sur les aides personnelles au logement ?

M. Roger Karoutchi. – Ce matin en Conseil des ministres, le Gouvernement a présenté les lignes d'une nouvelle politique de droit d'asile – cette annonce est loin d'être la première sur le sujet, ces dernières années. Les besoins sont connus : il faut accélérer le traitement des dossiers, l'apprentissage du français... rien de nouveau ici. Cependant, le décret d'avance annule 40 millions d'euros de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), c'est considérable pour cet office : pourquoi un tel décalage entre les paroles et les actes ?

Mme Fabienne Keller. – L'annulation de 160 millions d'euros pour l'aide publique au développement (APD) est, elle aussi, tout à fait considérable – surtout que, je le rappelle, notre APD est proportionnellement deux fois moindre que celle de nos voisins allemands et britanniques. Or, il est établi que les politiques de développement réduisent la pression

migratoire et qu'elles valorisent nos savoir-faire industriels : comment comptez-vous préserver nos objectifs d'aide publique au développement, à moyen et long terme ?

M. Yvon Collin. – Vous allez maintenir l'extension du CICE alors que le Président de la République s'était prononcé pour lui substituer une baisse des cotisations sociales : qu'en est-il ? Ensuite, si la France a pris des engagements pour réduire ses déficits, l'Allemagne ne devrait-elle pas s'engager à réduire ses excédents commerciaux, dont les effets nocifs ne sont plus à démontrer : le Gouvernement entend-t-il rappeler son homologue d'outre-Rhin à un meilleur équilibre macro-économique ?

M. Bernard Lalande. – La réduction du taux de l'impôt sur les sociétés, à 25 %, est censée soutenir l'investissement mais, dans le même temps, vous réduisez la fiscalité sur les revenus de l'épargne : comment s'assurer que ces gains iront à l'investissement plutôt qu'à une bulle spéculative ?

Vous annoncez, ensuite, la suppression de la taxe d'habitation pour 80 % des ménages, étant entendu qu'elle sera maintenue pour les 20 % les plus « riches » : où se situe la ligne de partage ? Quelles conséquences sur les ressources des communes – n'y a-t-il pas un risque de maintenir « sous perfusion » des communes composées d'une majorité d'exonérés, tandis que seules les communes dont les habitants seraient suffisamment « riches », continueraient de définir leur politique fiscale ? Je pense, en particulier, à toutes celles qui n'ont pas respecté leurs obligations en matière de logement social.

M. Georges Patient. – Allez-vous supprimer la sur-rémunération des fonctionnaires outre-mer, comme le préconise la Cour des comptes ? Comptez-vous maintenir les engagements pris par vos prédécesseurs pour la Guyane, c'est-à-dire un premier plan d'urgence d'un milliard d'euros, suivi par un deuxième plan de deux milliards d'euros ? Comment comptez-vous le faire ?

M. Richard Yung. – Notre balance courante se dégrade toujours plus depuis six ans, c'est un indicateur de notre faible compétitivité économique globale : que comptez-vous faire pour y remédier ? Vous réduisez les crédits de la mission « Action extérieure de l'État » de 280 millions d'euros, dont la moitié sur l'APD : sur quoi l'autre moitié des réductions porte-t-elle ? La Cour de justice de l'Union européenne a condamné la France pour la contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes : avez-vous provisionné la perte de recettes afférente ?

M. Bernard Delcros. – Vous regroupez les missions relevant de la politique des territoires, c'est cohérent ; comptez-vous conserver ce bon outil que sont les contrats de ruralité ?

Mme Michèle André, présidente. – Le Premier ministre a annoncé un plan d'investissement de 50 milliards d'euros, mais on parle aussi

d'abandonner le troisième volet du programme d'investissements d'avenir (PIA) : quel en sera le calendrier ? Quel impact sur le déficit en 2018 ?

M. Bruno Le Maire, ministre. – Les 2,1 milliards d'euros supplémentaires de la fiscalité écologique tiennent, pour 900 millions, à la convergence du prix du gazole sur celui de l'essence – car la différence ne se justifie pas, sur le plan écologique –, et, pour 1,2 milliard d'euros, à la hausse de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

La recapitalisation d'Areva vise la restructuration de l'entreprise, qui s'est avérée incapable de tenir ses calendriers. Le nouvel ensemble comportera trois composantes : Areva NewCo, pour le cycle du combustible ; Areva NP, pour la construction des réacteurs ; Areva SA, qui portera les risques résiduels. Je me souviens qu'en 2005, j'avais visité en Finlande le site d'un réacteur prévu pour deux ans plus tard et qui devait alimenter le pays entier en électricité : ce réacteur n'est toujours pas réalisé, c'est extravagant.

Sur le CICE, il faut distinguer l'augmentation du taux de 6 % à 7 %, décidée pour 2018, et la transformation en allègement immédiat de charges qui a été reportée à 2019, étant donné la charge que cela représenterait pour le budget : il est nécessaire d'attendre l'amorce du redressement.

La baisse de l'impôt sur les sociétés ne doit pas servir à la spéculation, mais bien à redresser le taux de marge des entreprises – il est de 31 % en France, contre 40 % en Allemagne.

La balance commerciale fait partie des éléments structurels qui entrent dans l'analyse européenne de notre situation économique et de nos efforts de redressement. Nous maintenons toutes les aides à l'innovation et nous y ajoutons un fonds d'innovation de rupture, d'un montant de 10 milliards d'euros – un levier supplémentaire dans un environnement que je compte améliorer avec une loi en faveur des PME pour l'an prochain et avec la baisse de l'impôt sur les sociétés.

La contribution additionnelle de 3 % sur les dividendes a été censurée, cela représente une perte certaine pour notre budget – preuve que nous ne gagnons rien à prendre des mesures contraires à nos engagements et au droit européen.

M. Gérald Darmanin, ministre. – Nous maintenons les engagements pris par nos prédécesseurs pour la Guyane – et vous remarquerez que le ministère de l'outre-mer est le seul à n'être pas touché par les annulations de crédits ou le décret d'avance. Sur le milliard d'euros du plan d'urgence, 60 % sont déjà budgétés ou réalisés : vous en verrez des concrétisations rapides pour la Guyane. Nous ne prévoyons pas de revenir, dans la prochaine loi de finances, sur la rémunération des agents publics outre-mer.

La suppression de la taxe d'habitation rééquilibrera la situation entre les communes. Nous ciblons une exonération à partir d'environ 1700 euros mensuels de revenus, avec un gain de pouvoir d'achat moyen de 550 euros annuels : voilà les montants à grands traits. Nous entendons débattre de la fiscalité avec les élus locaux, un grand nombre d'éléments sont à considérer.

Vis-à-vis des retraités, je vous rappelle que notre choix politique d'ensemble est de mieux rémunérer le travail, j'assume ce choix. Et nos arbitrages sont plus favorables aux retraités qu'une hausse de 2 points du taux de TVA sans compensation.

Les crédits de l'action extérieure de l'État reculent de 165 millions d'euros, le recul était de 189 millions l'an passé. Sur l'APD, nous serons au-dessus de ce qui figure en loi de finances initiale, la taxe sur les transactions financières (TFF) s'établit à 270 millions d'euros, elle est dynamique et le montant du fonds de solidarité pour le développement progresse : il ne s'agit donc pas d'arrêter des projets.

J'entends les critiques sur les moyens mobilisés pour l'application du droit d'asile ; je n'ignore pas que les réfugiés se voient proposer 600 heures de cours de langue en Allemagne... mais également que ces cours sont payants.

Sur les aides personnelles au logement, une réforme évoquée l'an passé n'a pas été appliquée : la baisse de deux euros des aides, cela représente 140 millions d'économies ; plus largement, comme pour l'ensemble des aides et minimas sociaux, nous allons engager des réformes structurelles.

Sur l'hébergement d'urgence, je partage l'idée qu'il faut analyser la situation par territoire. Nous ouvrons 120 millions d'euros, qui s'ajoutent aux 40 millions d'euros de reports de l'an passé. Nous pensons que cela devrait suffire et nous pourrions y revenir à l'automne en cas de besoins.

M. Bruno Le Maire, ministre. - Nous articulerons le troisième PIA avec le grand plan d'investissement de 50 milliards d'euros. Les deux fusionneront.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 19 juillet 2017, sous la présidence de M. Francis Delattre, vice-président, **la commission a procédé à l'examen du rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.**

À l'issue d'un large débat, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016.

En conséquence, elle a décidé de proposer au Sénat d'adopter chacun des articles du projet de loi.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>

ANNEXE

Exécution des missions du budget général hors charge de la dette et pensions

(en milliards d'euros)

	2016 LPFP	2016 LPFP format 2016	LFI 2016	Exéc. 2016 sous norme	Écart exécution LFI		Écart exécution triennal	
					En Mds €	En % du budget de la mission	En Mds €	En % du budget de la mission
Écologie, développement et mobilité durables	6,55	8,57	8,66	8,22	-0,44	-5,08%	-0,35	-4,04%
Égalité des territoires et logement	13,31	18	17,89	17,55	-0,34	-1,90%	-0,45	-2,52%
Recherche et enseignement supérieur	25,66	26,01	25,98	25,69	-0,29	-1,12%	-0,32	-1,23%
Engagements financiers de l'État	0,84	0,84	0,71	0,46	-0,25	-35,21%	-0,38	-53,52%
Outre-mer	2,06	2,06	2,01	1,84	-0,17	-8,46%	-0,22	-10,95%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	8,32	8,29	8,24	8,1	-0,14	-1,70%	-0,19	-2,31%
Justice	6,27	6,29	6,57	6,43	-0,14	-2,13%	0,14	2,13%
Direction de l'action du Gouvernement	1,16	1,21	1,29	1,15	-0,14	-10,85%	-0,06	-4,65%
Relations avec les collectivités territoriales	2,73	2,8	2,95	2,81	-0,14	-4,75%	0,01	0,34%
Sécurité	12,18	12,15	12,54	12,44	-0,1	-0,80%	0,29	2,31%
Politique des territoires	0,7	0,7	0,7	0,62	-0,08	-11,43%	-0,08	-11,43%
Aide publique au développement	2,67	2,67	2,48	2,42	-0,06	-2,42%	-0,25	-10,08%
Crédits non répartis	0,02	0,02	0,04	0	-0,04	- 100,00%	-0,02	-50,00%
Médias, livre et industries culturelles	0,63	0,63	0,56	0,53	-0,03	-5,36%	-0,1	-17,86%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2,63	2,63	2,61	2,59	-0,02	-0,77%	-0,04	-1,53%
Culture	2,38	2,5	2,54	2,52	-0,02	-0,79%	0,02	0,79%
Conseil et contrôle de l'État	0,5	0,5	0,5	0,49	-0,01	-2,00%	-0,01	-2,00%
Régimes sociaux et de retraite	6,4	6,4	6,32	6,32	0	0,00%	-0,08	-1,27%

	2016 LPFP	2016 LPFP format 2016	LFI 2016	Exéc. 2016 sous norme	Écart exécution LFI		Écart exécution triennal	
					En Mds €	En % du budget de la mission	En Mds €	En % du budget de la mission
Pouvoirs publics	0,99	0,99	0,99	0,99	0	0,00%	0	0,00%
Action extérieure de l'État	2,96	2,96	3,05	3,09	0,04	1,31%	0,13	4,26%
Santé	1,22	1,22	1,25	1,3	0,05	4,00%	0,08	6,40%
Sport, jeunesse et vie associative	0,5	0,49	0,6	0,65	0,05	8,33%	0,16	26,67%
Économie	1,51	1,51	1,36	1,45	0,09	6,62%	-0,06	-4,41%
Administration générale et territoriale de l'État	1,92	1,92	1,95	2,07	0,12	6,15%	0,15	7,69%
Immigration, asile et intégration	0,65	0,65	0,8	0,95	0,15	18,75%	0,3	37,50%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2,52	2,49	2,47	2,89	0,42	17,00%	0,4	16,19%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15,79	18,35	18,15	18,85	0,7	3,86%	0,5	2,75%
Enseignement scolaire	47,87	47,86	47,86	48,56	0,7	1,46%	0,7	1,46%
Défense	29,52	29,52	31,83	32,56	0,73	2,29%	3,04	9,55%
Travail et emploi	10,62	10,84	11,51	12,8	1,29	11,21%	1,96	17,03%
Total budget général	211,08	221,09	224,4	226,33	1,93	0,86%	5,24	2,34%

N.B. : les missions sont classées par ordre croissant d'écart à la loi de finances initiale.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de la Cour des comptes)