

N° 716

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 10 juillet 2014

## 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 2013,*

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général

Tome I : Exposé général et examen des articles

---

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14<sup>ème</sup> législ.) : 1984, 2069 et T.A. 376

Sénat : 715 (2013-2014)



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>EXPOSÉ GÉNÉRAL</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : L'EXERCICE 2013 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES</b>	
<b>I. LE MÉCANISME AUTOMATIQUE DE CORRECTION</b> .....	8
A. UNE EXIGENCE EUROPÉENNE.....	8
1. <i>Objectif à moyen terme et trajectoire d'ajustement</i> .....	9
2. <i>La notion d'« écart important »</i> .....	10
3. <i>La correction de l'« écart important »</i> .....	10
4. <i>Les institutions de surveillance indépendantes</i> .....	11
B. LE DISPOSITIF FRANÇAIS .....	11
1. <i>Le contrôle du respect de la trajectoire d'ajustement</i> .....	12
2. <i>Les mesures de correction des écarts à la trajectoire</i> .....	13
3. <i>Les délais de correction de l'« écart important »</i> .....	14
<b>II. UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE EN 2013</b> .....	14
A. UNE CROISSANCE DU PIB LONGTEMPS RESTÉE INCERTAINE .....	14
B. LES ASPECTS MARQUANTS DE LA CONJONCTURE EN 2013 .....	16
1. <i>L'évolution des composantes du produit intérieur brut</i> .....	16
2. <i>Une inflation plus faible qu'anticipé</i> .....	18
<b>III. LA DÉVIATION DE LA TRAJECTOIRE DES SOLDES</b> .....	19
A. LES ÉCARTS À LA LOI DE PROGRAMMATION.....	19
1. <i>Un « écart important » à la trajectoire de solde structurel</i> .....	19
2. <i>Le report du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB</i> .....	24
3. <i>Un net redressement des comptes publics</i> .....	32
B. LA MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE CORRECTION BUDGÉTAIRE .....	32
<b>IV. LES AUTRES OBJECTIFS DES FINANCES PUBLIQUES</b> .....	35
A. L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE .....	35
B. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET LES DÉPENSES PUBLIQUES .....	36

## DEUXIÈME PARTIE : L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2013

<b>I. UNE AMPLIFICATION DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT ENGAGÉ EN 2012</b> .....	38
A. UNE FORTE RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE ENTRE 2012 ET 2013, BIEN QU'INFÉRIEURE AUX OBJECTIFS AMBITIEUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	38
1. <i>Un résultat en forte amélioration (+ 12,3 milliards d'euros)</i> .....	38
2. <i>Un taux de couverture des recettes par les dépenses qui se redresse mais reste éloigné du niveau d'avant la crise</i> .....	40
3. <i>Une amélioration du solde primaire de près de 11 milliards d'euros</i> .....	40
B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TRADUISANT UNE AMÉLIORATION PAR RAPPORT À 2012 EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE.....	41
1. <i>Un déficit de l'exercice s'élevant à 59,6 milliards d'euros en comptabilité générale : le meilleur résultat enregistré depuis 2007</i> .....	42
2. <i>Un déficit de l'exercice s'élevant à 67,6 milliards d'euros en comptabilité nationale, inférieur de 12,1 milliards d'euros à celui notifié à la Commission européenne en 2012</i> .....	44
C. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À 2012.....	44
1. <i>La diminution des dépôts des collectivités territoriales</i> .....	44
2. <i>La poursuite de l'augmentation de l'encours de la dette négociable</i> .....	47
<b>II. UNE PROGRESSION DES RECETTES FISCALES LIÉE AUX MESURES NOUVELLES MAIS RÉDUITE PAR UNE ÉVOLUTION SPONTANÉE NÉGATIVE</b> .....	48
A. LA PROGRESSION DE 5,8 % DES RECETTES FISCALES NETTES MASQUE UNE ÉVOLUTION SPONTANÉE NÉGATIVE .....	49
1. <i>Des objectifs d'augmentation des recettes fiscales dans la loi de finances initiale à moitié atteints</i> .....	49
2. <i>Une élasticité des recettes fiscales au PIB négative qui ne pouvait pas être anticipée en loi de finances initiale</i> .....	55
3. <i>Des mesures nouvelles dynamiques, mais dont plusieurs n'ont pas atteint le rendement attendu</i> .....	57
4. <i>Le rendement des différents impôts : des moins-values révélant les limites inhérentes aux modèles de prévision de leur évolution spontanée</i> .....	58
B. DES RECETTES NON FISCALES EN LÉGER REPLI : L'IMPACT DE MOINDRES DIVIDENDES.....	61
C. LA NÉCESSITÉ D'UNE ÉVALUATION ET D'UN PILOTAGE RENFORCÉS DES DÉPENSES FISCALES POUR CONTENIR LEUR PROGRESSION SPONTANÉE.....	61
1. <i>Un objectif de stabilisation du montant des dépenses fiscales qui requiert de tirer toutes les conséquences des conférences fiscales mises en place en 2013</i> .....	61
2. <i>Une concentration des dépenses fiscales sur un nombre limité de dispositifs</i> .....	64
<b>III. UNE PARFAITE MAÎTRISE DES DÉPENSES</b> .....	66
A. LE RESPECT DES NORMES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME » .....	66
1. <i>Des dépenses exceptionnellement inférieures au plafond de la LFI sous la norme « zéro valeur »</i> .....	66

2. Le débat récurrent sur le périmètre des normes de dépenses .....	68
3. La moindre inflation en 2013, un facteur favorable au respect des normes de dépenses .....	70
4. Un pilotage de la dépense « sous tension » .....	71
<b>B. L'ANALYSE PAR TITRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT.....</b>	<b>73</b>
1. Une croissance continue de la part des dépenses de personnel et de fonctionnement dans le budget de l'État.....	73
2. Une stricte maîtrise des dépenses de personnel favorisée par des facteurs conjoncturels .....	75
3. Les dépenses hors charges de personnel .....	82
<b>IV. LA MESURE DE LA PERFORMANCE.....</b>	<b>86</b>
<b>A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE VOLONTÉ FORTE AFFIRMÉE PAR LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE.....</b>	<b>86</b>
<b>B. LA QUALITÉ DU RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS : UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT MAIS DES EFFORTS À ACCENTUER CONCERNANT LA STABILITÉ DES INDICATEURS .....</b>	<b>87</b>
1. Indicateurs informatifs et indicateurs de performance : une frontière parfois incertaine .....	87
2. La stabilité des indicateurs : une condition nécessaire au suivi de la performance des politiques publiques dans la durée.....	88
<b>C. LA PERFORMANCE DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL : DES INDICATEURS EN PROGRESSION, MAIS DES AMBITIONS ABAISSÉES.....</b>	<b>89</b>
1. Le taux d'atteinte des prévisions annuelles et le taux de réussite au regard de la cible triennale.....	89
2. Des objectifs ambitieux affichés en PAP 2012, puis revus à la baisse en PAP 2013 lors de l'élaboration des prévisions.....	93
3. L'évolution des réalisations constatées des sous-indicateurs entre 2012 et 2013.....	95
4. Certains indicateurs de mission retracent des résultats décevants.....	96
5. Les indicateurs transversaux : des éléments de comparaison entre missions à développer .....	99
<b>D. POURSUIVRE LA DÉMARCHE DE RATIONALISATION DES INDICATEURS ET DONNER UNE VÉRITABLE PERSPECTIVE DE MOYEN TERME À L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>106</b>
1. Mieux hiérarchiser les indicateurs entre eux et préciser leur portée .....	106
2. Préciser le référentiel temporel de l'analyse des indicateurs en insistant sur une démarche évaluative à moyen terme .....	107
<b>V. LA SITUATION PATRIMONIALE : L'IMPACT DE LA HAUSSE DES DETTES FINANCIÈRES SUR LE BILAN DE L'ÉTAT.....</b>	<b>110</b>
<b>A. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT S'EST AMÉLIORÉ DE 35 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À 2012 .....</b>	<b>110</b>
<b>B. UN BILAN DE L'ÉTAT INFÉRIEUR DE 46,1 MILLIARDS À 2012 .....</b>	<b>110</b>
<b>C. LA CERTIFICATION DES COMPTES : LA LEVÉE DE DEUX NOUVELLES RÉSERVES, MAIS L'ENJEU D'UNE PLEINE UTILISATION DES POSSIBILITÉS QU'OFFRE CHORUS DEMEURE .....</b>	<b>111</b>

<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	113
• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2013 .....	113
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2013 .....	119
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2013 .....	120
• <i>ARTICLE 3</i> Résultats de l'exercice 2013 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe .....	121
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	122
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement .....	123
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés - Affectation des soldes .....	124
• <i>ARTICLE 7</i> Règlement du compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » clos au 1 <sup>er</sup> janvier 2013 .....	127
• <i>ARTICLE 8</i> Règlement du compte spécial « Gestion des actifs carbone de l'État » clos au 1 <sup>er</sup> juin 2013 .....	129
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	131
<b>I. AUDITIONS PRÉPARATOIRES</b> .....	131
A. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES (3 JUIN 2014) .....	131
B. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (3 JUIN 2014) .....	145
C. AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET (4 JUIN 2014) .....	149
D. AUDITION DE MME MARISOL TOURAINE, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ (3 JUIN 2014) .....	163
E. AUDITION DE MME GENEVIÈVE FIORASO, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE (4 JUIN 2014) .....	178
F. AUDITION DE M. FRÉDÉRIC CUVILLIER, SECRÉTAIRE D'ÉTAT CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE (4 JUIN 2014) .....	190
G. AUDITION DE M. LAURENT FABIUS, MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL (10 JUIN 2014) .....	205
<b>II. EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	215

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

### PREMIÈRE PARTIE : L'EXERCICE 2013 DANS LA TRAJECTOIRE PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

En 2014, pour la première fois, a été **déclenché le mécanisme de correction budgétaire** prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup>, le **Haut Conseil des finances publiques (HCFP) ayant identifié un « écart important » entre le solde structurel constaté au titre de l'exercice 2013 et la trajectoire** présentée dans la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017.

En effet, dans son avis du 23 mai 2014<sup>2</sup>, le Haut Conseil a relevé que le solde structurel retracé dans le tableau de l'article liminaire du projet de loi de règlement de 2013 (cf. tableau ci-après), soit - 3,1 % du PIB, affichait **un écart de - 1,5 point de PIB par rapport à la cible arrêtée pour 2013** par la loi de programmation (- 1,6 % du PIB). Aussi cet écart constitue-t-il un « écart important » au sens de la loi organique du 17 décembre 2012 précitée<sup>3</sup>.

Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Exécution 2013	Soldes prévus par la LPFP	Écart avec les soldes prévus par la LPFP
<b>Solde structurel (1)</b>	- 3,1	- 1,6	- 1,5
<b>Solde conjoncturel (2)</b>	- 1,2	- 1,2	0,0
<b>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</b>	0,0	- 0,2	0,2
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	- 4,3	- 3,0	- 1,3

**Note de lecture :** les calculs du présent article sont effectués sur la base du solde 2013 des administrations publiques selon les principes du SEC 95, c'est-à-dire le même système de comptabilité nationale que celui utilisé dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), et non en SEC 2010. Ce point est précisé *infra* dans l'analyse du solde effectif de l'année 2013.

Source : article liminaire du projet de loi de règlement de 2013

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

<sup>3</sup> L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

Selon le Gouvernement, l'écart constaté par le HCFP « *s'explique en grande partie par des facteurs qui ne dépendent pas de l'action des pouvoirs publics mais qui ont néanmoins une incidence sur le solde structurel* » ; il s'agit, en particulier, de « *l'effet base de 2012* », de « *la dynamique spontanée des recettes publiques [qui] a été moindre que celle du PIB* » et de « *la révision à la baisse du déflateur du PIB* ».

Tous ces éléments sont explorés plus en détail *infra* dans le présent rapport, après une présentation du mécanisme de correction budgétaire et un bref retour sur la situation économique de l'année 2013.

## I. LE MÉCANISME AUTOMATIQUE DE CORRECTION

Le **mécanisme de correction budgétaire** prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> répond à **une exigence du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG)**. Conformément aux principes arrêtés par le traité, précisés par la Commission européenne<sup>2</sup>, le contrôle du respect de la mise en œuvre du mécanisme de correction a été confié à une institution indépendante, soit, dans le cas de la France, le **Haut Conseil des finances publiques (HCFP)**.

### A. UNE EXIGENCE EUROPÉENNE

La crise économique et financière, ainsi que la crise des dettes souveraines dans la zone euro ont fait apparaître **les faiblesses de la gouvernance économique et budgétaire de l'Union économique et monétaire (UEM)**. Aussi, en 2010 et 2011, des réformes ont-elles été engagées, se traduisant par l'adoption du « *six-pack* » en décembre 2011, qui renforce le pacte de stabilité et de croissance (PSC) et crée la procédure concernant les déséquilibres macroéconomiques (PDM), de même que du « *two-pack* », entré en vigueur en mai 2013, qui prévoit notamment l'institution d'une procédure de suivi et d'évaluation des projets de plans budgétaires des États membres de la zone euro<sup>3</sup> - qui a trouvé à s'appliquer pour la première fois à l'automne 2013.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Cf. communication de la Commission européenne du 20 juin 2012 relative aux principes communs aux mécanismes de correction budgétaire (COM(2012) 342 final).

<sup>3</sup> Les apports du « *six-pack* » et du « *two-pack* » à la gouvernance économique et financière de l'Union économique et monétaire (UEM) sont présentés et analysés par votre rapporteur général dans le tome I du rapport portant sur le projet de loi de finances pour 2014 (cf. rapport général n° 156 (2013-2014) sur le projet de loi de finances pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat).

En outre, ce même contexte a conduit à la signature, par vingt-cinq États membres de l'Union européenne<sup>1</sup>, du **traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance** (TSCG), entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Son titre III a institué un « pacte budgétaire » qui prévoit la mise en place, par les pays signataires, d'un mécanisme de correction budgétaire devant garantir le rétablissement des finances publiques des États européens.

L'article 3 du traité stipule, en effet, qu'« *un mécanisme de correction est déclenché automatiquement si des écarts importants sont constatés par rapport à l'objectif à moyen terme ou à la trajectoire d'ajustement propre à permettre sa réalisation. Ce mécanisme comporte l'obligation pour la partie contractante concernée de mettre en œuvre des mesures visant à corriger ces écarts sur une période déterminée* ».

### 1. Objectif à moyen terme et trajectoire d'ajustement

Ceci appelle quelques précisions. Tout d'abord, il convient de rappeler que le TSCG a établi **une règle d'équilibre budgétaire définie en termes de solde structurel**. Cette évolution est intervenue en raison des limites inhérentes à un pilotage des finances publiques sur la seule base du solde effectif.

La poursuite d'une trajectoire fondée sur le seul solde effectif peut, en effet, contraindre les États à procéder à des ajustements massifs de leurs finances publiques afin, notamment, de corriger la dégradation du solde imputable à la conjoncture, ce qui a un effet pro-cyclique et peut réduire plus encore la croissance économique.

Aussi, en dépit du maintien de la « règle des 3 % » concernant le déficit public effectif, **les évolutions récentes du cadre budgétaire européen ont fait du solde structurel la principale référence des politiques budgétaires**. En vertu du pacte de stabilité et de croissance (PSC) modifié par le « *six-pack* », dit « renforcé », un État faisant l'objet d'une procédure de déficit excessif (PDE) ne saurait être sanctionné dès lors qu'il a réalisé les ajustements de solde structurel recommandés par le Conseil de l'Union européenne. De même, le volet préventif s'appuie sur une trajectoire de solde structurel.

Le choix de faire reposer le pilotage budgétaire sur le solde structurel doit permettre de **mieux concilier consolidation budgétaire et croissance économique**. Le solde structurel correspond au solde public effectif corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des

---

<sup>1</sup> Le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) a été signé par l'ensemble des États membres de l'Union européenne, à l'exception du Royaume-Uni, de la République tchèque et de la Croatie – cette dernière ayant intégré l'Union le 30 juin 2013.

mesures exceptionnelles et temporaires<sup>1</sup>. En quelque sorte, il s'agit du solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel<sup>2</sup>. Par conséquent, en ce qu'elle met de côté les effets de la conjoncture, une cible budgétaire définie en termes de solde structurel évite qu'une dégradation de la situation économique n'appelle un ajustement des finances publiques aux conséquences pro-cycliques.

En tout état de cause, en application du TSCG, les États doivent se **doter d'un objectif à moyen terme (OMT) de solde structurel** – qui ne peut être inférieur à -0,5 % du PIB – et, à cette fin, **s'engager à suivre une trajectoire de solde structurel**, appelée « *trajectoire d'ajustement* ».

Par suite, le mécanisme de correction mentionné à l'article 3 du TSCG doit être déclenché automatiquement si sont constatés des « *écarts importants* » par rapport à l'objectif à moyen terme (OMT) ou à la trajectoire d'ajustement.

## 2. La notion d'« écart important »

Les principes communs aux mécanismes nationaux de correction budgétaire proposés par la Commission européenne dans sa communication du 20 juin 2012<sup>3</sup> prévoient que le « *mécanisme de correction peut être déclenché par des critères au niveau de l'UE ou par des critères spécifiques du pays* », dans la mesure, toutefois, où ces derniers sont « *étroitement liés aux concepts et règles du cadre budgétaire européen* ».

À cet égard, il convient de rappeler que le règlement du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011<sup>4</sup> – qui s'inscrit dans le « *six-pack* » – précise qu'un écart est important si celui-ci « *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* ». Nous verrons ultérieurement que ces critères ont été repris dans le cadre du mécanisme français de correction budgétaire.

## 3. La correction de l'« écart important »

Le déclenchement du mécanisme de correction comporte, au titre de l'article 3 du TSCG, une « *obligation pour la partie contractante concernée de*

---

<sup>1</sup> La méthode de calcul du solde structurel est précisée *infra*, dans le cadre de l'analyse du solde structurel pour l'année 2013.

<sup>2</sup> Le PIB potentiel correspond au niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme.

<sup>3</sup> Cf. communication de la Commission européenne du 20 juin 2012 relative aux principes communs aux mécanismes de correction budgétaire (COM(2012) 342 final).

<sup>4</sup> Règlement (UE) n° 1175/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 modifiant le 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.

*mettre en œuvre des mesures visant à corriger [l]es écarts sur une période déterminée* ». La communication du 20 juin 2012 précitée de la Commission européenne prévoit que « *l'ampleur et la durée de la correction sont régies par des règles prédéfinies. [...] Le rétablissement de l'équilibre structurel au niveau ou au-delà de l'OMT dans le délai prescrit, et son maintien par la suite, constituent le point de référence pour le mécanisme de correction* ».

Toutefois, le mécanisme de correction peut être suspendu en cas de **circonstances exceptionnelles**, ainsi que l'indique l'article 3 susmentionné, qui « *font référence à des faits inhabituels indépendants de la volonté de la partie contractante concernée et ayant des effets sensibles sur la situation financière des administrations publiques ou à des périodes de grave récession économique telles que visées dans le pacte de stabilité et de croissance révisé, pour autant que l'écart temporaire de la partie contractante concernée ne mette pas en péril sa soutenabilité budgétaire à moyen terme* ». Toutefois, cette suspension n'est que temporaire, la correction devant reprendre une fois que les circonstances exceptionnelles ont cessé.

#### **4. Les institutions de surveillance indépendantes**

Enfin, le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) prévoit que le contrôle du respect du mécanisme de surveillance est assuré par une institution indépendante. Selon les principes communs définis par la Commission européenne, un tel organisme doit disposer d'une **autonomie fonctionnelle** et procéder à des **évaluations publiques** « *de l'apparition de circonstances justifiant le déclenchement du mécanisme de correction, du déroulement de la correction conformément aux règles et aux plans nationaux* », ainsi que l'apparition de circonstances exceptionnelles. Aussi l'État concerné est-il tenu de **se conformer à l'avis de cet organe ou d'expliquer publiquement pourquoi il ne le suit pas**.

#### **B. LE DISPOSITIF FRANÇAIS**

L'article 3 du TSCG précise que le mécanisme de correction doit être inscrit dans le droit national des États signataires « *au moyen de dispositions contraignantes et permanentes, de préférence constitutionnelles, ou dont le plein respect et la strict observance tout au long des processus budgétaires nationaux sont garantis de quelque autre façon* ». La France a fait le choix d'inscrire le régime juridique du mécanisme de correction dans **le chapitre IV de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**<sup>1</sup>.

Ainsi que cela a été indiqué précédemment, la mise en œuvre du mécanisme de correction se fait sous la surveillance du **Haut Conseil des**

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

**finances publiques** (HCFP), organisme indépendant placé auprès de la Cour des comptes. Mis en place en mars 2013, le Haut Conseil est présidé par le Premier président de la Cour des comptes. Il comprend également quatre magistrats de la Cour des comptes, quatre membres nommés par les présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat et par les présidents des commissions des finances des deux chambres, un membre nommé par le président du Conseil économique, social et environnemental (CESE) et le directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

### 1. Le contrôle du respect de la trajectoire d'ajustement

En application de l'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, il est prévu que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend, en vue du dépôt du projet de loi de règlement, un avis identifiant, le cas échéant, **les écarts importants que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel**.

Ces orientations pluriannuelles sont définies dans le cadre d'une loi de programmation des finances publiques. La loi du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques (LPFP) a fixé une trajectoire de solde structurel pour la période 2012-2017, qui retient pour **objectif à moyen terme (OMT) l'atteinte de l'équilibre structurel**, et ce pour l'année 2016 (cf. tableau ci-après).

#### Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques prévue par la LPFP

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde conjoncturel (1)	- 0,8	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Solde structurel (3)</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Source : article 2 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Ainsi, le mécanisme de correction est déclenché lorsque le Haut Conseil identifie – dans **un avis rendu public** qui tient compte, au besoin, de l'existence de circonstances exceptionnelles<sup>1</sup> (cf. *supra*) – un écart important entre l'exécution et la trajectoire de solde structurelle précitée. L'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances

<sup>1</sup> Le Gouvernement peut également demander au Haut Conseil des finances publiques (HCFP) de constater si les conditions pour la définition des circonstances exceptionnelles sont réunies ou ont cessé de l'être ; celui-ci répond alors « sans délai, par un avis motivé et rendu public ».

publiques précise qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

## 2. Les mesures de correction des écarts à la trajectoire

Dès lors que, dans son avis sur le projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a identifié des écarts importants entre les résultats de l'exécution de l'année écoulée et les orientations pluriannuelles de solde structurel, **le Gouvernement est dans l'obligation d'exposer les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par le Parlement.**

En outre, conformément à l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, le Gouvernement doit proposer des mesures de correction dans le **rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques**<sup>1</sup>, présenté au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP).

Par ailleurs, le Gouvernement doit tenir compte des écarts importants identifiés « au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ». Aussi, au projet de loi de finances de l'année suivant le déclenchement du mécanisme de correction, doit être annexé un rapport analysant « les mesures de correction envisagées, qui peuvent porter sur l'ensemble des administrations publiques ou sur certains sous-secteurs seulement, en vue de retourner aux orientations pluriannuelles de solde structurel définies par la loi de programmation des finances publiques ». L'article 23 de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques précise que, « le cas échéant, ce rapport justifie les différences apparaissant dans l'ampleur et le calendrier de ces mesures de correction, par rapport aux indications figurant dans la loi de programmation des finances publiques ».

Le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) livre une **appréciation des mesures de correction proposées** dans son avis relatif aux projets de lois de finances et de financement de la sécurité sociale de l'année.

---

<sup>1</sup> La présentation, chaque année, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques par le Gouvernement, est prévue par l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ce rapport a vocation à préparer l'examen et le vote des projets de lois de finances et de financement de la sécurité de l'année suivante par le Parlement.

### 3. Les délais de correction de l'« écart important »

L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) précité précise que les **mesures de correction** – présentées par le Gouvernement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) – doivent permettre « *de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés* ». Ceci signifie qu'un écart important constaté au titre de l'année  $n$  au cours de l'année  $n+1$  se doit d'être corrigé avant la fin de l'année  $n+3$ <sup>1</sup>.

## II. UNE CONJONCTURE ÉCONOMIQUE DÉGRADÉE EN 2013

Les comptes de la Nation en 2013, publiés par l'Insee en mai 2014<sup>2</sup>, font apparaître que **la croissance du PIB est restée faible en 2013, ce dernier ne progressant que de 0,3 %**, comme en 2012, soit une augmentation inférieure à celle initialement anticipée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013 (+ 0,8 %).

### A. UNE CROISSANCE DU PIB LONGTEMPS RESTÉE INCERTAINE

Si l'augmentation du PIB en 2013 est restée modeste, il n'en demeure pas moins que **la croissance de 0,3 % finalement constatée a constitué une « bonne surprise »** dès lors que la progression de l'activité au cours de l'année est longtemps restée incertaine. Alors qu'à l'automne 2012, le Gouvernement présentait une hypothèse de croissance de 0,8 %, le groupe technique de la Commission économique de la Nation<sup>3</sup> retenait une prévision d'évolution du PIB de 0,4 % et le *Consensus Forecast*<sup>4</sup> d'octobre 2012 de 0,3 %.

Eu égard aux évolutions conjoncturelles constatées au début de l'année 2013, **les anticipations de croissance ont été revues à baisse en cours d'exercice**. Ainsi, dans le cadre du programme de stabilité 2013-2017, présenté en avril 2013, le Gouvernement a ramené sa prévision de croissance à + 0,1 %. Le *Consensus Forecast* d'avril 2013 prévoyait un recul de l'activité

<sup>1</sup> Cf. rapport n° 96 (2012-2013) sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>2</sup> Insee, « Les comptes de la Nation en 2013. Le PIB croît légèrement, le pouvoir d'achat se stabilise », Insee Première, n° 1499, 15 mai 2014.

<sup>3</sup> Le groupe technique de la Commission économique de la Nation se réunit pour comparer les prévisions économiques du Gouvernement à celles des principaux instituts de conjoncture privés et publics.

<sup>4</sup> Le *Consensus Forecast* est un organisme privé collectant mensuellement les prévisions d'un panel des principaux instituts de conjoncture privés.

de 0,1 % durant l'année et a même abaissé sa prévision à - 0,3 % en juin – prévision qu'il a maintenu jusqu'en août 2013.

À la suite du rebond de l'activité constaté au deuxième trimestre de l'année 2013 (+ 0,6 %), **les anticipations de croissance ont été révisées à la hausse à compter de l'été 2013**. Le *Consensus Forecast* a relevé sa prévision d'évolution du PIB à + 0,1 % en septembre, puis à + 0,2 % en décembre 2013. En effet, après un très léger recul au troisième trimestre (- 0,1 %), le PIB a progressé de nouveau au cours du dernier trimestre 2013 (+ 0,2 %) (cf. tableau ci-après).

### Évolution trimestrielle du PIB en 2013 (aux prix de l'année précédente)

(niveaux en milliards d'euros, variations en %)

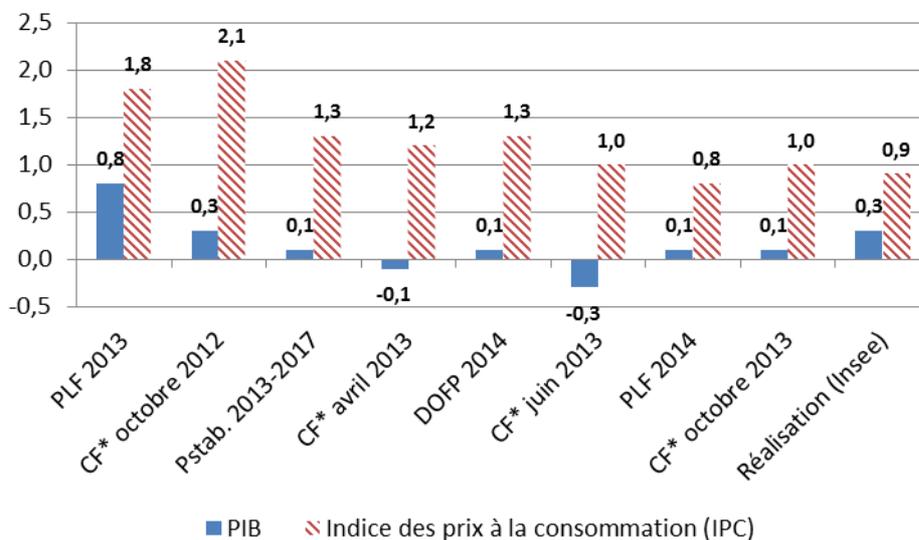
	2012-T3	2012-T4	2013-T1	2013-T2	2013-T3	2013-T4
<b>PIB</b>	512,24	510,93	511,12	514,14	513,92	514,87
<i>en évolution</i>	0,3	- 0,3	0,0	0,6	- 0,1	0,2

Source : Insee (mai 2014)

En tout état de cause, dans un contexte où les incertitudes entourant l'évolution de l'environnement macroéconomique (cf. graphique ci-après) ont rendu complexe le pilotage des finances publiques, **le Gouvernement a souhaité conserver une hypothèse de croissance prudente pour l'année 2013**, et ce aussi bien en ce qui concerne la prévision retenue dans le projet de loi de finances pour 2014 que celle du collectif de fin d'année, soit de + 0,1 %.

### Évolutions des prévisions macroéconomiques au cours de l'année 2013

(évolution, en %)



\* Consensus Forecast

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents cités, des données du Consensus Forecast et de l'Insee)

## B. LES ASPECTS MARQUANTS DE LA CONJONCTURE EN 2013

### 1. L'évolution des composantes du produit intérieur brut

L'année 2013 a été principalement marquée par un **redémarrage des dépenses de consommation des ménages** qui, après avoir reculé en 2012 (- 0,5 %), **se sont légèrement redressées en 2013** (+ 0,2 %) – comme le fait apparaître le tableau ci-après – en dépit d'une stabilisation en volume du revenu disponible brut (0,0 % après - 0,9 %) et d'un ralentissement de la masse salariale<sup>1</sup> (+ 0,5 % après + 1,6 %).

<sup>1</sup> Le ralentissement de la masse salariale en 2013 est lié, d'une part, à la décélération des salaires et traitements (+ 1,0 % après + 1,8 %) et, d'autre part, au recul de l'emploi (- 0,3 % après 0,0 %).

### Le PIB et les opérations sur biens et services

	Évolution en volume aux prix de l'année précédente (en %)		2013			
	2012	2013	En milliards d'euros	Évolution des prix (en %)	Évolution en valeur (en %)	Contribution à la croissance du PIB en volume
<b>Produit intérieur brut (PIB)</b>	<b>0,3</b>	<b>0,3</b>	<b>2 113,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,1</b>	<b>0,3</b>
Importations	- 1,3	1,7	629,1	- 1,6	0,1	- 0,5
Consommation effective des ménages, dont :	0,1	0,6	1 498,4	0,6	1,2	0,4
- <i>dépense des ménages</i>	- 0,5	0,2	1 126,4	0,6	0,8	0,1
- <i>dépense individualisable des administrations</i>	1,8	2,1	328,6	0,4	2,5	0,3
Consommation collective des administrations publiques	1,5	1,6	181,3	0,6	2,3	0,1
Formation brute de capital fixe, dont :	0,3	- 1,0	466,9	0,4	- 0,6	- 0,2
- <i>entreprises non financières</i>	0,1	- 0,9	251,2	0,5	- 0,4	- 0,1
- <i>ménages</i>	- 2,2	- 3,1	107,9	0,2	- 2,9	- 0,2
- <i>administrations publiques</i>	1,6	1,0	85,6	0,4	1,4	0,0
Variations de stocks (contribution à la croissance)	- 0,6	- 0,2	- 1,7	-	-	- 0,2
Exportations	1,1	2,2	597,8	- 0,4	1,8	0,6

Source : Insee, comptes nationaux, base 2010 (mai 2014)

**L'investissement, soit la formation brute de capital fixe (FBCF), a baissé** (- 1,0 % en 2013 après + 0,3 % en 2012) ; cette évolution est principalement imputable à l'investissement des ménages (- 3,1 % après - 2,2 %), même si l'investissement des entreprises non financières s'est également tassé (- 0,9 % après + 0,1 %). En outre, si l'investissement des administrations publiques a continué à croître, cette progression a été moins rapide qu'en 2012 (+ 1,0 % après + 1,6 %).

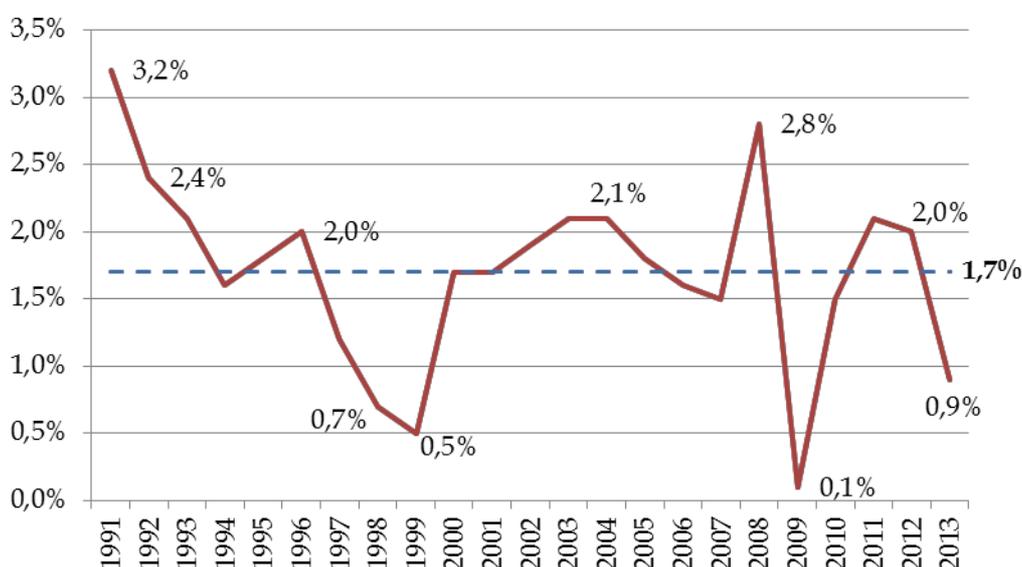
Au total, la **contribution de la demande intérieure** – soit le total de la consommation et de l'investissement – à la croissance du PIB a atteint 0,3 point en 2013.

Enfin, le **commerce extérieur a contribué positivement à l'activité économique**. Au cours de l'année 2013, les importations se sont redressées (+ 1,7 % après - 1,3 %), en lien avec la légère progression de la demande intérieure. Les exportations se sont également révélées plus dynamiques (+ 2,2 % après + 1,1 %), en particulier du fait de l'accélération du commerce mondial, ce qui s'est traduit par une contribution des échanges extérieurs de + 0,1 point à la croissance du PIB.

## 2. Une inflation plus faible qu'anticipé

En 2013, les prix à la consommation ont fortement ralenti. En moyenne annuelle, ceux-ci n'ont progressé que de 0,9 %, contre + 2,0 % en 2012 – alors que le Gouvernement retenait une hypothèse de progression de 1,8 % dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013. Aussi le taux d'inflation en 2013 a-t-il atteint son plus faible niveau depuis 1999 – en dehors de l'année 2009, marquée par une forte récession – et est en deçà de la moyenne constatée au cours de la période 1991-2013, soit 1,7 % environ (cf. graphique ci-après).

Évolution du taux d'inflation (1991-2013)



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

Hors tabac, la hausse des prix à la consommation est plus modérée encore (+ 0,7 % entre 2012 et 2013 après + 1,9 % entre 2011 et 2012). Ceci s'explique par le fait qu'hormis les prix du tabac qui ont cru en 2013 (+ 6,8 %), **les prix des principaux postes de consommation ont ralenti ou reculé en cours d'année**. Ainsi, les **prix des produits alimentaires** ont été moins dynamiques en 2013 (+ 1,4 % après + 3,0 % en 2012), à l'instar des **prix de l'énergie** (+ 0,8 % après + 5,2 %), en partie lié au recul des prix des produits pétroliers (- 2,3 %), et des **prix des services de logement** (+ 1,8 % après + 2,0 %).

En outre, les **prix de la santé** – qui regroupent les prix des produits de santé, les honoraires des médecins, etc. – ont continué à reculer en 2013 (- 1,1 % après - 0,7 % en 2012), alors que les **prix des services de télécommunication** ont fortement diminué (- 10,4 % après - 9,5 %).

### III. LA DÉVIATION DE LA TRAJECTOIRE DES SOLDES

La dégradation de la situation économique en 2012 et 2013 a eu pour conséquence de **faire dévier la trajectoire du solde effectif et du solde structurel par rapport aux orientations qui avaient été arrêtées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP)** pour les années 2012 à 2017. Il n'en demeure pas moins qu'un redressement sensible des comptes publics a été réalisé depuis 2012.

Malgré cela, des « écarts importants » ont été constatés par rapport aux objectifs fixés pour 2013, notamment de solde structurel, entraînant le **déclenchement du mécanisme de correction budgétaire** prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>1</sup> (cf. *supra*). Aussi le Gouvernement a-t-il été amené à **justifier ces écarts** dans le cadre du présent projet de loi de règlement et a d'ores et déjà prévu des **mesures de correction** qui seront intégrées aux prochaines lois financières – y compris dans les projets de loi de finances rectificative et de loi de financement de la sécurité sociale qui ont été présentés en Conseil des ministre les 11 et 18 juin 2014.

#### A. LES ÉCARTS À LA LOI DE PROGRAMMATION

##### 1. Un « écart important » à la trajectoire de solde structurel

Les résultats de l'exécution 2013 font apparaître un écart entre le solde structurel constaté (- 3,1 % du PIB) et l'objectif retenu dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 (- 1,6 % du PIB) de **- 1,5 point de PIB**, ce qui constitue un « écart important » au sens de la loi organique relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>2</sup>, comme le fait apparaître l'article liminaire du projet de loi de règlement (cf. tableau ci-après).

À cet égard, il convient de noter qu'en dépit d'un **effort structurel que la Cour des comptes a qualifié de « considérable »**<sup>3</sup> (1,5 point de PIB), le solde structurel ne s'est amélioré que de 1,1 point de PIB en 2013, les effets de l'effort consenti ayant été fortement atténués par le recul de l'élasticité des recettes publiques, provoqué par la situation macroéconomique dégradée.

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>2</sup> Il convient de rappeler que l'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

<sup>3</sup> Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014.

## Tableau de synthèse de l'article liminaire

(en points de PIB)

	Exécution 2013	Soldes prévus par la LPFP	Écart avec les soldes prévus par la LPFP
<b>Solde structurel (1)</b>	- 3,1	- 1,6	- 1,5
<b>Solde conjoncturel (2)</b>	- 1,2	- 1,2	0,0
<b>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</b>	0,0	- 0,2	0,2
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	- 4,3	- 3,0	- 1,3

Note de lecture : les calculs du présent article sont effectués sur la base du solde 2013 des administrations publiques selon les principes du SEC 95, c'est-à-dire le même système de comptabilité nationale que celui utilisé dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), et non en SEC 2010. Ce point est précisé *infra* dans l'analyse du solde effectif de l'année 2013.

Source : article liminaire du projet de loi de règlement de 2013

L'écart constaté connaît plusieurs origines. Tout d'abord, il provient, **à hauteur de 0,6 point de PIB, des révisions apportées aux résultats des exercices antérieurs**. Dans le cadre de la loi de règlement pour 2012, un écart de - 0,3 point de PIB avait été observé entre le solde structurel et la trajectoire pluriannuelle, résultant essentiellement d'une révision des comptes nationaux de 2011. Cet écart a été **majoré de 0,3 point de PIB en raison des nouvelles révisions intervenues depuis lors**. En effet, ajoutée à la rectification du niveau du solde effectif, la réévaluation à la hausse du PIB effectif a conduit à modifier l'estimation de l'écart de production en 2012, aboutissant à **réviser à la hausse le solde conjoncturel et à la baisse le solde structurel**. Les notions de solde structurel, de solde conjoncturel et d'écart de production, ainsi que les modalités de leur estimation, sont précisées dans l'encadré ci-après.

Ensuite, **les recettes se sont révélées moins dynamiques qu'anticipé**, ayant progressé moins rapidement que l'activité économique. Dans un contexte caractérisé par une croissance dont la composition est défavorable aux recettes des principaux impôts – et, notamment, de l'impôt sur le revenu, de l'impôt sur les sociétés et des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) –, l'élasticité des prélèvements obligatoires<sup>1</sup> a été inférieure à la prévision, soit de 0,2, contre une anticipation de 1 dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017. Au total, **cet effet d'élasticité est à l'origine de l'écart du solde structurel par rapport à la trajectoire, à hauteur de 0,5 point de PIB**.

<sup>1</sup> L'élasticité des prélèvements obligatoires correspond au rapport entre la croissance des prélèvements à législation de l'année n-1 et la croissance du PIB de l'année n. Par conséquent, une élasticité égale à l'unité signifie qu'une hausse de 2,5 % du PIB en valeur s'accompagnera d'une augmentation spontanée – soit hors mesures nouvelles – des recettes fiscales de 2,5 %. Aussi, si l'élasticité est inférieure à l'unité, les recettes progressent spontanément moins vite que le PIB en valeur.

Le rendement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles en recettes en 2013 expliquerait, quant à lui, l'écart pour 0,15 point de PIB ; sont concernées, en particulier, le prélèvement forfaitaire obligatoire, la réforme du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés, la taxe systémique sur les banques, etc. (cf. tableau ci-après).

**Révision du rendement des mesures nouvelles en 2013  
(PLF 2013 / PLR 2013)**

*(en milliards d'euros)*

<b>Amendements LFI/LFSS 2013</b>	+ 0,4
Censure Conseil constitutionnel	- 0,5
Mesures postérieures au PLF 2013 (LFR 2012-3, LFI/LFSS 2014, LFR 2013)	- 0,4
Lutte contre la fraude (LFI 2013)	- 1,0
Barémisation des revenus du capital (LFI 2013)	- 0,7
Réforme du cinquième acompte d'impôt sur les sociétés (LFI 2013)	- 0,8
Mesures anti-abus - fiscalité des entreprises (LFR 2012-2)	+ 0,4
Réforme de la taxe professionnelle	- 0,7
Taxe sur le risque systémique	- 0,5
Taxe sur les transactions financières	- 0,4
Retenue à la source OPCVM et contribution de 3 % sur les dividendes	+ 1,0
Report de la taxe poids lourds	- 0,4
Taxe sur les achats de viande	- 0,3
Autres	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>- 3,8</b>

Source : Gouvernement

Enfin, l'effort structurel en dépenses a été plus faible de 0,3 point de PIB que la prévision en raison de la révision de l'inflation à la baisse<sup>1</sup>. En effet, bien que la croissance de la dépense en valeur ait été moins dynamique que prévu dans la loi de programmation des finances publiques - en raison, notamment, de la baisse des charges d'intérêt -, **sa croissance en volume a été plus élevée du fait d'une plus faible inflation** (+ 1,3 % contre une prévision de + 0,9 % dans le projet de loi de finances pour 2014) ; en effet, il convient de rappeler qu'il y a effort en dépenses si les dépenses en volume - donc déflatées - augmentent moins vite que la croissance potentielle, et ce alors même qu'une grande partie des dépenses des administrations publiques est soumise à des règles d'évolution en valeur (dépenses relevant de la norme « zéro valeur » ou de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie) et qu'une fraction seulement de ces dépenses évoluent spontanément comme l'inflation - comme, par exemple, les achats courants ou certaines dépenses d'intervention et prestations.

<sup>1</sup> La prévision de déflateur de PIB - qui est l'un des indicateurs permettant d'évaluer l'inflation - a été ramenée de 1,8 % dans la loi de programmation des finances publiques (LFPF) à 0,8 % en exécution.

En outre, il convient de préciser que **les effets des règles d'indexation sur la dépense publique ne sont pas immédiats** ; la revalorisation des prestations est réalisée sur une base prévisionnelle et une éventuelle erreur d'anticipation n'est corrigée que l'année suivante – à titre d'exemple, la revalorisation des prestations « famille » intervient le 1<sup>er</sup> avril de chaque année, sur la base de la prévision d'inflation retenue à cette date.

**Explication de l'écart du solde structurel  
à la trajectoire pluriannuelle**

*(en points de PIB)*

<b>Écart à la LPFP</b>	<b>- 1,5</b>
<b>Révisions apportées aux exercices antérieurs</b>	- 0,6
<b>Effet d'élasticité (moins dynamisme des recettes)</b>	- 0,5
<b>Moindre rendement des mesures nouvelles en recettes</b>	- 0,15
<b>Atténuation de l'effort en dépenses, dont :</b>	- 0,3
- croissance de la dépense en valeur plus faible qu'anticipé	+ 0,2
- croissance de la dépense en volume supérieure à la prévision (faible inflation)	- 0,5

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement)

### L'estimation du solde structurel des administrations publiques

Le présent encadré vise à présenter brièvement **les modalités selon lesquelles est calculée l'estimation du solde structurel**, dont il a été rappelé qu'il constituait dorénavant la principale référence en matière de programmation des finances publiques. Les développements qui suivent reprennent, notamment, les principaux éléments figurant dans le document de travail publié par la direction générale du Trésor en décembre 2009 portant sur le solde structurel<sup>1</sup>.

Le solde structurel correspond au solde public effectif **corrigé du cycle économique, soit de la conjoncture, de même que des mesures exceptionnelles et temporaires**. Ainsi, deux composantes du solde public effectif peuvent être identifiées : le **solde conjoncturel**, qui correspond à la part des fluctuations du solde public qui peut être expliquée par des facteurs conjoncturels ou temporaires, et le **solde structurel**, soit le solde public tel qu'il serait constaté si le produit intérieur brut (PIB) était égal à son potentiel.

**L'identification du solde conjoncturel et du solde structurel implique, par conséquent, l'estimation du PIB potentiel**, qui représente le niveau de production qui résulterait du plein emploi des ressources productives, soit le capital et le travail, compatible avec la stabilité des prix à long terme. Si l'évaluation du PIB potentiel fait l'objet de nombreux travaux, en particulier des organisations internationales, il convient de souligner que la trajectoire pluriannuelle de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 a été construite sur la base d'**hypothèses relatives au niveau du PIB potentiel et à la croissance potentielle** (cf. tableau ci-après) qui doivent être retenues - pour la période de programmation - dans le calcul du solde structurel.

#### Hypothèses de croissance potentielle pour la période de programmation

(évolution en %)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Croissance potentielle</b>	1,1	1,3	1,4	1,5	1,5	1,6	1,6

Source : annexe à la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2013 à 2017

Le PIB potentiel permet de calculer l'**écart de production** (ou *output gap*), qui correspond à la différence entre le PIB effectif et le PIB potentiel, exprimée en points de PIB potentiel.

Le solde structurel correspond à l'écart entre les recettes structurelles et les dépenses structurelles. Aussi est-il nécessaire de corriger les recettes et dépenses effectives des effets de la conjoncture, et ce à partir des **élasticités des différentes recettes et dépenses à l'écart de production** (cf. tableau ci-après). Il convient de souligner que, s'agissant des recettes, tous les prélèvements obligatoires (PO) sont supposés sensibles à la conjoncture, à la différence des autres recettes ; pour ce qui est de dépenses, seules les dépenses d'indemnisation du chômage sont considérées comme étant de nature conjoncturelle.

<sup>1</sup> Thibault Guyon et Stéphane Sorbe, « Solde structurel et effort structurel : vers une décomposition par sous-secteur des administrations publiques », Documents de travail de la DGTPF, n° 2009/13, décembre 2009.

### Élasticité des différentes catégories de prélèvements obligatoires et des dépenses d'indemnisation du chômage à la conjoncture

	IR <sup>*/**</sup>	IS <sup>*/**</sup>	CSS <sup>*</sup>	APO <sup>*</sup>	Chômage
Élasticité à l'écart de production	1,18	1,59	0,825	1,00	- 3,3

\* IR : impôt sur le revenu ; IS : impôt sur les sociétés ; CSS : cotisations de sécurité sociale ; APO : autres prélèvements obligatoires.

\*\* Pour l'impôt sur le revenu (IR) et l'impôt sur les sociétés (IS), le décalage d'un an entre le fait générateur (évolution de la base taxable) et le recouvrement effectif est pris en compte.

Note de lecture : lorsque l'écart de production augmente de 1 point de PIB, les recettes perçues au titre de l'IR augmentent de 1,18 %, tandis que les dépenses d'indemnisation du chômage diminuent de 3,3 %.

Source : direction générale du Trésor (2009)

Les élasticités reprises dans le tableau précédent reposent sur une estimation économétrique réalisée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) datant du début des années 2000<sup>1</sup> – à l'exception de l'élasticité des cotisations de sécurité sociale (CSS), estimée par la direction générale du Trésor ; une nouvelle évaluation de ces élasticités par l'OCDE est actuellement en cours.

Enfin, pour ce qui est des mesures ponctuelles et temporaires, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 précise qu'elles sont exclues du solde structurel, « conformément à la méthodologie européenne » ; celles-ci correspondent, selon la Commission européenne, aux mesures qui **affectent temporairement le solde public**, y compris celles qui consistent en une modification pérenne de la législation. Pour autant, la définition de cette notion reste sujette à discussion, conduisant le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), à plusieurs reprises, à inviter le Gouvernement à préciser cette dernière. Les mesures ponctuelles et temporaires correspondent, pour une large part, aux dépenses résultant des contentieux fiscaux.

**Une méthode simplifiée de calcul du solde conjoncturel consiste à considérer qu'en pratique ce dernier est proche de la moitié de l'écart de production pour la France.** Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, en France, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires est de l'ordre de 1.

À titre d'exemple, pour 2013, le solde public effectif est estimé à - 4,3 % du PIB et l'écart de production à - 2,4 points de PIB potentiel. En l'absence de mesures ponctuelles et temporaires, le solde structurel correspond à la différence entre le solde public effectif et le solde conjoncturel et s'élève ainsi à - 3,1 % du PIB :

$$\text{Solde structurel} = \text{solde effectif} - \text{solde conjoncturel} = - 4,3 \% - (- 2,4 \% / 2) = - 3,1 \%$$

## 2. Le report du retour du déficit effectif en deçà de 3 % du PIB

Alors que la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2012 à 2017 retenait une prévision de solde effectif de - 3,0 % du PIB en 2013, l'article liminaire du présent projet de loi de règlement fait

<sup>1</sup> Nathalie Girouard et Christophe André, « Measuring Cyclically-Adjusted Budget Balances for OECD Countries », OECD Economics Department Working Papers No. 434, juillet 2005.

apparaître que **le solde effectif – au sens de Maastricht – serait de - 4,3 % du PIB<sup>1</sup>**, ce qui correspond à un écart de - 1,3 point de PIB.

L'objectif d'un retour du solde effectif à - 3,0 % du PIB en 2013 correspondait aux orientations fixées par le Conseil de l'Union européenne dans le cadre de la **procédure de déficit excessif (PDE) engagée à l'encontre de la France en 2009**. Toutefois, compte tenu de la « forte détérioration de la position budgétaire due à une position globale de l'économie moins favorable que celle sur laquelle se fonde la recommandation du Conseil de 2009 », la Commission a **proposé le 29 mai 2013 d'accorder à la France une prolongation jusqu'à 2015 du délai pour corriger son déficit excessif<sup>2</sup>**. Cette position a été validée par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 2013.

Ce report de deux années de la procédure de déficit excessif s'est accompagné de **recommandations du Conseil portant sur la trajectoire de solde public de la France jusqu'à 2015**. Elles comprennent des cibles de déficit effectif ainsi que des objectifs d'ajustement du solde structurel (cf. tableau ci-après).

#### **Recommandations du Conseil concernant la trajectoire des finances publiques de la France dans le cadre de la procédure de déficit excessif**

(en % du PIB)

	2013	2014	2015
<b>Cibles de déficit effectif</b>	3,9	3,6	2,8
<b>Objectifs d'ajustement structurel</b>	1,3	0,8	0,8

Source : Conseil de l'Union européenne (2013)

Dans ces conditions, l'« enjeu » d'un retour du solde effectif à - 3,0 % du PIB en 2013 doit être relativisé, et ce d'autant plus qu'**une correction de l'écart constaté aurait imposé au Gouvernement d'engager une politique budgétaire particulièrement restrictive qui aurait eu des conséquences fortement pro-cycliques** – ce qui n'était souhaitable ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue budgétaire. C'est donc à dessein que la Commission européenne a accordé un report de la correction du déficit excessif, de manière à offrir à la France une latitude supplémentaire pour

<sup>1</sup> L'estimation du solde effectif pour 2013 est calculée sur la base des principes du SEC 95, c'est-à-dire le même système de comptabilité nationale que celui qui a servi à l'élaboration de la loi de programmation des finances publiques (LFPF). Cette précision méthodologique, qui est explicitée dans l'encadré ci-après, explique la différence existant entre le solde effectif présenté dans le présent projet de loi de règlement (- 4,3 % du PIB) et l'estimation du solde effectif publiée par l'Insee le 15 mai 2014 (- 4,2 % du PIB) qui repose, quant à elle, sur les principes du SEC 2010.

<sup>2</sup> Recommandation de la Commission du 29 mai 2013 de recommandation du Conseil pour qu'il soit mis fin à la situation de déficit public excessif en France, COM(2013) 384.

conduire un redressement soutenable des comptes publics, compatible avec la reprise de l'activité économique.

L'écart entre le solde effectif constaté en 2013 et la loi de programmation des finances publiques (LPFP), soit - 1,3 point de PIB, peut s'expliquer, tout d'abord, par **un effet de base négatif pour - 0,3 point de PIB**.

La croissance du PIB, inférieure à la prévision retenue lors de la LPFP (+ 0,3 % contre + 0,8 %), aurait pesé sur les finances publiques à hauteur de **- 0,2 point de PIB**.

Comme cela a été indiqué dans l'analyse du solde structurel, ont également contribué à l'écart le **moindre dynamisme de recettes publiques** (- 0,5 point de PIB), le **rendement plus faible qu'anticipé des mesures nouvelles en recettes** (- 0,15 point de PIB) et **l'atténuation de l'effort en dépenses par la faiblesse de l'inflation** (- 0,3 point de PIB).

Toutefois, **les mesures ponctuelles et temporaires ont soutenu le solde effectif en 2013** (+ 0,2 point de PIB), en raison du décalage de la chronique du contentieux du précompte et du jugement favorable de la Cour de justice de l'Union européenne dans le contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques<sup>1</sup>.

#### Explication de l'écart du solde effectif à la trajectoire pluriannuelle

(en points de PIB)

<b>Écart à la LPFP</b>	<b>- 1,3</b>
<b>Effet de base négatif</b>	- 0,3
<b>Moindre croissance du PIB</b>	- 0,2
<b>Effet d'élasticité (moindre dynamisme des recettes)</b>	- 0,5
<b>Moindre rendement des mesures nouvelles en recettes</b>	- 0,15
<b>Atténuation de l'effort en dépenses, dont :</b>	- 0,3
- croissance de la dépense en valeur plus faible qu'anticipé	+ 0,2
- croissance de la dépense en volume supérieure à la prévision (faible inflation)	- 0,5
<b>Mesures ponctuelles et temporaires (contentieux)</b>	+ 0,2

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement)

En outre, il apparaît que **la contribution à l'écart entre le solde effectif constaté et la loi de programmation des finances publiques est répartie sur l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques**, à savoir les administrations publiques centrales (- 0,5 point de PIB), les

<sup>1</sup> À titre de rappel, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) prévoyait que les coûts du contentieux du précompte et du contentieux relatif à la taxe sur les communications électroniques s'élèveraient respectivement à 1,8 milliard d'euros et à 1,3 milliard d'euros en 2013. Aussi le coût total des contentieux en 2013 devrait-il être réduit de 2,9 milliards d'euros, selon le Gouvernement.

administrations publiques locales (- 0,3 point de PIB) et les administrations de sécurité sociale (- 0,4 point de PIB) (cf. tableau ci-après).

### Le solde effectif des sous-secteurs des administrations publiques

(en points de PIB)

	Exécution 2013	Soldes prévus par la LPFP	Écart avec les soldes prévus par la LPFP
<b>Solde effectif</b>	- 4,3	- 3,0	- 1,3
<b>Administrations publiques centrales (APUC)</b>	- 3,2	- 2,7	- 0,5
<b>Administrations publiques locales (APUL)</b>	- 0,4	- 0,1	- 0,3
<b>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</b>	- 0,6	- 0,2	- 0,4

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement)

Les données publiées par l'Insee le 15 mai 2014<sup>1</sup> – reposant sur les nouveaux principes de la SEC 2010 – montrent **une nette diminution, de 17,3 milliards d'euros, du déficit des administrations publiques centrales (APUC)**, et notamment de l'État<sup>2</sup>. Cette évolution est examinée plus avant *infra* dans la partie portant spécifiquement sur le budget de l'État.

### Capacité ou besoin de financement par sous-secteur des administrations publiques

(en milliards d'euros)

	2010	2011	2012	2013	Variation 2013-2012
<b>Administrations publiques centrales (APUC)</b>	-110,8	-91,4	-85,2	-67,9	17,3
État	-121,7	-91,2	-82,6	-69,2	13,4
Organismes divers d'administration centrale	10,9	-0,2	-2,6	1,3	3,9
<b>Administrations publiques locales (APUL)</b>	-1,7	-0,7	-3,7	-9,2	-5,5
<b>Administrations de sécurité sociale (ASSO)</b>	-23,2	-12,9	-12,8	-12,5	0,3
<b>Administrations publiques (APU)</b>	<b>-135,8</b>	<b>-105,0</b>	<b>-101,6</b>	<b>-89,5</b>	<b>12,1</b>

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee de mai 2014)

**Les finances des administrations publiques locales (APUL), quant à elles, se sont dégradées** ; leur besoin de financement s'établirait à 9,2 milliards, progressant ainsi de 5,5 milliards d'euros. Cette évolution semble trouver son origine, pour l'essentiel, dans le **dynamisme de l'investissement local** dans un contexte préélectoral (+ 5,1 % en 2013 après

<sup>1</sup> Insee, « Les comptes publics des administrations publiques en 2013. Le déficit se réduit pour la quatrième année consécutive », Insee Première, n° 1500, mai 2014.

<sup>2</sup> Le déficit de l'État est ici déterminé en application des règles de la comptabilité nationale, qui diffère de celles de la comptabilité budgétaire, ce qui explique les différences constatées avec les données apparaissant dans les résultats budgétaires de l'État figurant à l'article 1<sup>er</sup> du projet de loi de règlement pour 2013.

+ 5,8 % en 2012), l'**augmentation des rémunérations versées** (+ 3,2 % après + 3,1 %) et la **progression des prestations et transferts sociaux** (+ 3,9 % après + 3,2 %), et notamment du revenu de solidarité active (RSA) « socle » (+ 8,9 % après + 4,6 %). À l'inverse, les consommations intermédiaires ont décéléré (+ 2,9 % après + 3,5 %) du fait de la faible inflation, de même que la charge d'intérêt (+ 1,6 % après + 4,0 %) en raison de la baisse des taux d'intérêt. **S'agissant des recettes des APUL, celles-ci ont ralenti en 2013** (+ 1,1 % après + 2,3 %). Ceci est imputable, notamment, à la faiblesse des transactions sur le marché immobilier, qui a pesé sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), et au recul du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Enfin, en dépit d'une légère amélioration, **les comptes des administrations de sécurité sociale (ASSO) sont restés déficitaires en 2013**, à hauteur de 12,9 milliards d'euros. La croissance des dépenses a été, en effet, un peu plus faible que celle des recettes. La décélération des recettes des ASSO s'est poursuivie en 2013 (+ 2,6 % après + 3,4 %), le ralentissement de la masse salariale privée (+ 1,1 % après + 2,1 % en 2012) ayant pesé sur la croissance des cotisations sociales ; de même, les prélèvements sociaux sur les revenus ont été peu dynamiques. Les dépenses ont également ralenti (+ 2,4 % après + 3,3 %), en particulier du fait d'une exécution de l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) inférieure de 1,4 milliard d'euros<sup>1</sup> à la prévision retenue dans la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 et de la montée en charge de la réforme des retraites de 2010. En revanche, la croissance des prestations chômage est restée soutenue en raison d'une conjoncture peu favorable sur le marché de l'emploi (+ 4,5 % après + 5,9 %).

Au total, **le déficit de l'ensemble des administrations publiques aurait reculé de 12,1 milliards d'euros**, passant de 101,6 milliards d'euros en 2012 à 89,5 milliards d'euros en 2013.

---

<sup>1</sup> L'écart des dépenses constatées par rapport à l'objectif national d'assurance maladie (ONDAM) voté dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2013 résulte essentiellement du sous-objectif portant sur les soins de ville, qui a été sous-exécuté à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

### Principales dépenses et recettes des administrations publiques en 2013

	Administrations publiques centrales (APUC) <i>(y compris État)</i>	État	Administrations publiques locales (APUL)	Administrations de sécurité sociale (ASSO)	Administrations publiques* (APU)
<b>En milliards d'euros</b>					
<b>Total des dépenses*, dont :</b>	<b>487,7</b>	<b>455,5</b>	<b>252,0</b>	<b>563,6</b>	<b>1 208,2</b>
<i>consommations intermédiaires**</i>	32,0	20,9	48,6	26,6	107,2
<i>rémunérations des salariés</i>	136,0	118,9	74,8	62,4	273,3
<i>Intérêts**</i>	40,5	40,3	5,6	5,4	51,1
<i>prestations sociales en espèces et en nature</i>	93,2	87,1	23,6	428,6	545,4
<i>formation brute de capital fixe</i>	27,0	9,8	50,4	8,3	85,6
<b>Total des recettes*, dont :</b>	<b>419,8</b>	<b>386,3</b>	<b>242,8</b>	<b>551,1</b>	<b>1 118,7</b>
<i>impôts et cotisations sociales</i>	366,3	351,7	125,3	508,1	999,7
<i>recettes de production</i>	23,8	5,5	41,1	19,1	83,9
<i>revenus de la propriété</i>	7,8	7,0	2,7	3,6	13,7
<b>Capacité (+) / Besoin (-) de financement</b>	<b>- 67,9</b>	<b>- 69,2</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 12,5</b>	<b>- 89,5</b>
<b>Gains (+) / Pertes (-) sur swaps</b>	<b>0,2</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>	<b>0,4</b>	<b>0,7</b>
<b>Déficit notifié</b>	<b>- 67,6</b>	<b>- 68,9</b>	<b>- 9,2</b>	<b>- 12,0</b>	<b>- 88,8</b>
<b>Évolution 2013 (en %)</b>					
<b>Total des dépenses*, dont :</b>	<b>0,3</b>	<b>0,9</b>	<b>3,4</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>
<i>consommations intermédiaires**</i>	3,5	1,2	2,9	2,1	2,9
<i>rémunérations des salariés</i>	0,7	0,5	3,2	2,2	1,7
<i>Intérêts**</i>	- 9,9	- 10,2	1,6	- 11,4	- 8,9
<i>prestations sociales en espèces et en nature</i>	2,7	2,0	3,9	3,0	3,0
<i>formation brute de capital fixe</i>	- 1,1	- 9,6	5,1	- 10,4	1,4
<b>Total des recettes*, dont :</b>	<b>4,7</b>	<b>4,8</b>	<b>1,1</b>	<b>2,6</b>	<b>3,2</b>
<i>impôts et cotisations sociales</i>	5,0	4,7	0,7	2,9	3,4
<i>recettes de production</i>	0,5	- 7,2	2,2	0,2	1,2
<i>revenus de la propriété</i>	- 4,1	1,2	- 0,1	- 8,5	- 4,3

\* Les transferts au sein d'un même secteur sont consolidés si bien que la somme des dépenses (ou des recettes) des secteurs est supérieure à celle des administrations publiques.

\*\* Hors correction au titre des services d'intermédiation financière indirectement mesurés (Sifim) sur les intérêts versés.

Source : Insee, comptes nationaux, base 2010 (mai 2014)

### L'évolution du système européen de comptes nationaux

Afin d'assurer la comparabilité des résultats de l'exécution 2013 avec la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, l'article liminaire du présent projet de loi de règlement présente une prévision de solde public effectif déterminée sur la base des **principes du précédent système européen des comptes nationaux, dit « SEC 95 »**, qui s'appliquaient lors du vote de la loi de programmation. Aussi l'article liminaire affiche-t-il un solde public effectif de - 4,3 % pour l'exercice 2013, alors que l'estimation de solde publiée par l'Insee le 15 mai 2014 – qui repose sur le **nouveau système européen de comptes nationaux, dit « SEC 2010 »** – s'élève à - 4,2 % du PIB.

À l'occasion de la sortie des comptes nationaux le 14 mai dernier, l'Insee a mis en application, pour la première fois, le SEC 2010 – qui constitue la déclinaison européenne<sup>1</sup> des nouvelles normes de comptabilité nationale édictées par le système de comptes nationaux (SCN 2008), sous l'égide de l'Organisation des Nations unies (ONU). Cette évolution des comptes nationaux a eu pour conséquence une révision du niveau de certains agrégats macroéconomiques, comme le produit intérieur brut (PIB) ou encore l'investissement, ainsi que de certains ratio – à l'instar, notamment, du déficit public en points de PIB. Ainsi, **les modifications apportées ont abouti à une révision du PIB de l'année 2010 de + 3,2 %<sup>2</sup>**, soit + 61,8 milliards d'euros (cf. *infra*, la révision des grands agrégats pour l'année 2010).

Quels sont les principaux changements apportés par le nouveau système de comptes nationaux ? Tout d'abord, celui-ci retient **une définition élargie des actifs et de l'investissement**, qui intègrent désormais les activités de recherche et développement (R&D), les bases de données et les systèmes d'armes militaires (véhicules, sous-marins, blindés, etc.), désormais comptabilisés en formation brute de capital fixe (FBCF) et non plus en consommation intermédiaire. Ceci a, notamment, pour effet de relever le niveau des valeurs ajoutées des différents secteurs institutionnels – et donc du PIB<sup>3</sup>.

En outre, des innovations ont été introduites pour **améliorer la description de l'activité des sociétés financières**, notamment des entreprises d'assurance. Aussi, l'activité des entreprises de réassurance, jusqu'alors consolidée avec celle des assureurs directs, est désormais décrite séparément. Toutefois, cette évolution est sans incidence sur le PIB, ce qui n'est pas le cas de la nouvelle mesure de la production de services d'assurance-dommage et du changement du périmètre des sociétés financières qui intègre, dorénavant, toutes les holdings.

<sup>1</sup> Cf. règlement (UE) n° 549/2013 du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l'Union européenne.

<sup>2</sup> Il convient de préciser qu'outre le passage au SEC 2010, des améliorations méthodologiques ou de sources ont également eu une incidence sur le PIB.

<sup>3</sup> Afin de bien comprendre ce mécanisme, il convient de rappeler que PIB est égal à la somme des valeurs ajoutées des différents secteurs institutionnels et que, pour les unités marchandes par exemple, la valeur ajoutée est obtenue en soustrayant à la production les consommations intermédiaires.

Les échanges extérieurs sont également modifiés par l'application du critère de transfert de propriété. La description des échanges extérieurs n'est plus fondée sur l'observation des flux physiques à la frontière des pays par les Douanes, mais sur la notion de transfert de propriété. Cela a pour conséquence de modifier l'enregistrement comptable du travail à façon et du négoce international.

Quelques modifications du SEC 2010 affectent le compte des administrations publiques (APU). La principale d'entre-elles consiste à enregistrer les crédits d'impôts restituables non plus en moindres recettes, mais en dépenses. De même, le traitement des soultes que les entreprises publiques versent aux APU en cas de transfert à celles-ci de leurs engagements vis-à-vis de leurs salariés en matière de retraite est modifié : celles-ci ne seront plus comptabilisées en une seule fois, mais étalées sur la durée de versement des pensions – et le périmètre des APU évolue à la marge.

### La révision des grands agrégats pour l'année 2010

Indicateur	Révision	Nouveau niveau	Origine des principales révisions
Produit intérieur brut (PIB)	+ 3,2 %	1 998,5 Md€	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D, systèmes d'armes et bases de données, calage sur Esane
Revenu national brut (RNB)	+ 3,2 %	2 039,3 Md€	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D, systèmes d'armes et bases de données, calage sur Esane
Taux de marge des Sociétés non financières (SNF)	+ 1,5 pt	31,6 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données, calage sur Esane
Taux d'investissement des SNF	+ 2,8 pts	22,1 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données, calage sur Esane
Taux d'autofinancement des SNF	+ 1,7 pt	85,6 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données, calage sur Esane, crédits d'impôt
Part de l'industrie dans la valeur ajoutée totale	+ 0,7 pt	13,5 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et bases de données
Part des services non marchands dans la valeur ajoutée totale	- 0,1 pt	22,5 %	Comptabilisation en investissement des dépenses en R&D et systèmes d'armes
Total des exportations	+ 5,2 %	520,5 Md€	Travail à façon, calage sur ECEIS
Total des importations	+ 3,7 %	558,1 Md€	Travail à façon, calage sur ECEIS
FBCF	+ 16,9 %	441,1 Md€	comptabilisation en investissement des dépenses en R&D, systèmes d'armes et bases de données
Taux d'épargne des ménages	- 0,1 pt	15,8 %	Peu d'effets directs des innovations du SEC 2010
Ratio déficit public / PIB	- 0,3 pt	6,8 %	Variable selon les années (soultes, crédits d'impôt) même si en moyenne le ratio est un peu plus faible en raison du relèvement du PIB
Ratio dette publique / PIB	- 1,5 pt	80,8 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB
Ratio recettes publiques / PIB	+ 0,2 pt	49,6 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB, contrebalancé par le nouveau traitement des crédits d'impôt et de la R&D non marchande
Ratio dépenses publiques / PIB	- 0,1 pt	56,4 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB, contrebalancé par le nouveau traitement des crédits d'impôt et de la R&D non marchande
Ratio prélèvements obligatoires / PIB	- 1,3 pt	41,3 %	Effet prédominant de la révision à la hausse du PIB

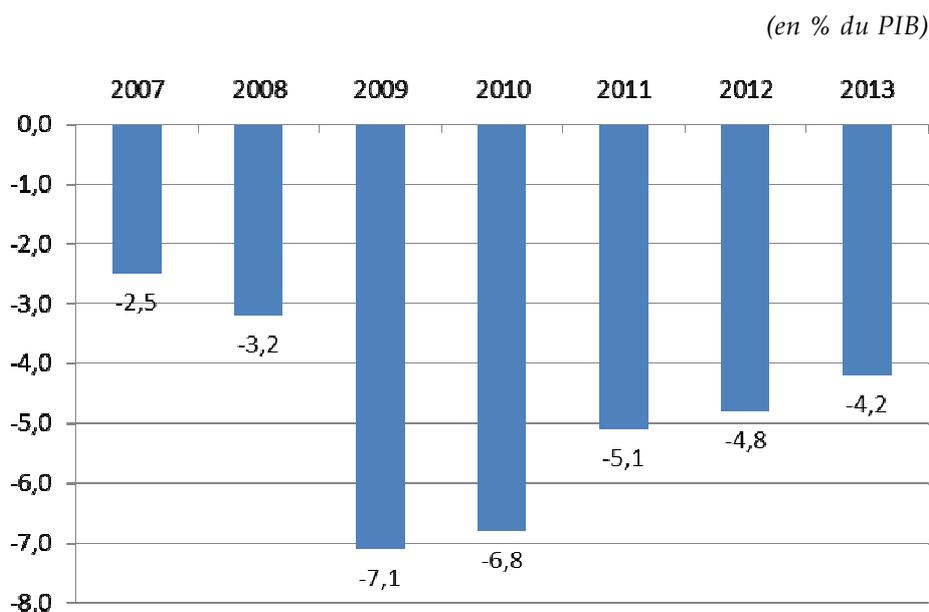
Source : Insee (15 mai 2014)

### 3. Un net redressement des comptes publics

En dépit des écarts constatés entre, d'une part, le solde structurel et le solde effectif et, d'autre part, la loi de programmation des finances publiques (LPFP), force est de constater qu'**un net redressement des comptes publics a été mené depuis 2012**. Ainsi, entre 2011 et 2013, le déficit effectif des administrations publiques a été ramené de 105,0 milliards d'euros à 89,5 milliards d'euros, et ce dans un contexte macroéconomique particulièrement dégradé<sup>1</sup> – la croissance ayant été atone en 2012 et 2013.

En outre, **le caractère encore élevé du déficit public n'est pas sans lien avec le point de départ de la trajectoire**. En effet, il convient de rappeler que le solde public avait atteint - 7,1 % du PIB en 2009 et s'élevait encore à - 5,1 % du PIB en 2011 (cf. graphique ci-après). La même remarque peut être formulée concernant le solde structurel, qui approchait - 5 % du PIB en 2011.

#### L'évolution du solde effectif



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données de l'Insee, SEC 2010, base 2010)

#### B. LA MISE EN ŒUVRE DU MÉCANISME DE CORRECTION BUDGÉTAIRE

La constatation d'un « écart important » – de - 1,5 point de PIB – entre le solde structurel constaté pour 2013 et la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 par le Haut Conseil

<sup>1</sup> Ces données sont issues de la publication du 15 mai 2014 de l'Insee portant sur les comptes des administrations publiques en 2013 et sont établies sur la base des principes du SEC 2010.

des finances publiques dans son avis du 23 mai 2014<sup>1</sup> a entraîné le **déclenchement du mécanisme de correction budgétaire**.

Conformément à l'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques<sup>2</sup>, le **Gouvernement a exposé les raisons de cet écart dans le cadre du présent projet de loi de règlement**, raisons qui sont analysées *supra*. Quelles sont les prochaines étapes de la mise en œuvre du mécanisme de correction ? Dans un premier temps, le Gouvernement **proposera des mesures de correction** dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques présenté au Parlement dans la perspective du prochaine débat d'orientation des finances publiques (DOFP). Ensuite, il devra tenir compte de l'écart identifié « *au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année* ».

Or, il apparaît que le Gouvernement avait anticipé le déclenchement du mécanisme de correction en proposant, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014<sup>3</sup>, **un effort structurel de 0,9 point de PIB, supérieur de 0,4 point de PIB à celui prévu dans la loi de programmation** (0,5 point de PIB) – engageant ainsi la réduction de l'écart du solde structurel à la trajectoire pluriannuelle. En outre, **des mesures de correction ont d'ores et déjà été intégrées aux projets de loi de finances rectificative et de loi de financement rectificative de la sécurité sociale** qui ont été présentés en Conseil des ministres respectivement les 11 et 18 juin 2014 ; en effet, ces derniers portent des mesures en économies pour un montant de 4 milliards d'euros.

Votre rapporteur général développe ces différents éléments dans son **rapport portant sur le projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2014<sup>4</sup>** et dans son **rapport d'information préparatoire préalable au débat d'orientation des finances publiques (DOFP) pour 2015**.

Pour autant, il convient de relever que le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis précité, a formulé des **observations sur la trajectoire pluriannuelle du Gouvernement, qui a été réactualisée dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017<sup>5</sup>**. Lors de son audition par la commission des finances, le président du Haut Conseil Didier Migaud a noté que « *cette nouvelle trajectoire ne répond[ait] pas aux dispositions de l'article 5 de la loi de programmation, aux termes de laquelle les mesures de*

---

<sup>1</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 du 23 mai 2014 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

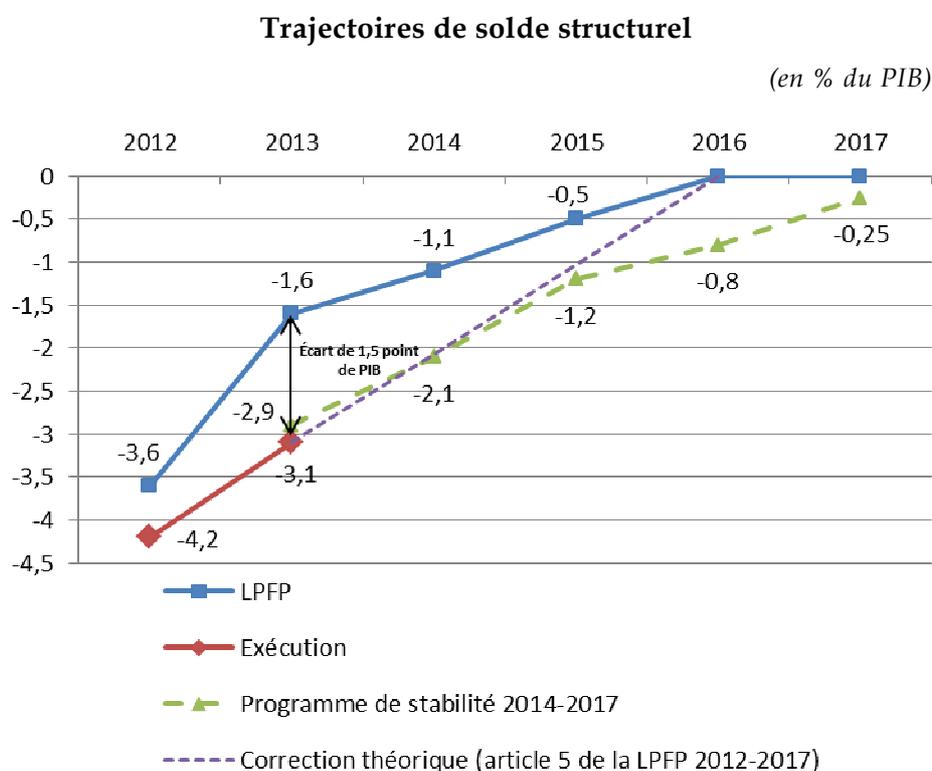
<sup>2</sup> Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

<sup>3</sup> Cf. rapport général n° 156 (2013-2014) sur le projet de loi de finances pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>4</sup> Cf. rapport n° 672 (2013-2014) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2014 fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

<sup>5</sup> Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

correction doivent assurer un retour à la trajectoire de solde structurel dans un délai de deux ans »<sup>1</sup>. En effet, en application de l'article 5 susmentionné, l'« écart important » identifié au titre de l'exercice 2013 devrait être corrigé en 2016.



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement et des documents mentionnés)

Seulement, la trajectoire proposée dans le cadre du programme de stabilité conduirait à **un solde structurel plus dégradé que la trajectoire de 0,8 point de PIB en 2016** – à supposer que l'écart supplémentaire de 0,2 point de PIB constaté entre le programme de stabilité et le présent projet de loi règlement soit résorbé d'ici là. En outre, cette trajectoire **reporte d'une année l'atteinte de l'objectif à moyen (OMT), soit l'équilibre structurel, à ¼ de point de PIB près** – le Gouvernement exploitant, ainsi, la latitude laissée par les textes européens définissant un « écart important » (cf. *supra*).

En tout état de cause, la question de l'écart à la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 devient quelque peu théorique dès lors qu'**un nouveau projet de loi de programmation sera présenté au Parlement à l'automne prochain**. Reste à savoir si le Gouvernement maintiendra un objectif à moyen terme (OMT) égal ou proche de l'équilibre structurel pour

<sup>1</sup> Cf. audition de Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques, le 3 juin 2014 par la commission des finances du Sénat.

l'année 2017 – sachant que le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) impose seulement que l'OMT soit supérieur à - 0,5 % du PIB. À cet égard, il convient de noter que, lors de son audition par la commission des finances, le secrétaire d'État chargé du budget Christian Eckert a indiqué que la « *correction passe[rait] par trois étapes : baisse des dépenses de 4 milliards d'euros dès la loi de finances rectificative, une nouvelle loi de programmation des finances publiques à l'automne, puis la loi de finances initiale pour 2015. Sera-t-elle totale ou partielle ? Je n'ai pas encore la réponse définitive* »<sup>1</sup>.

#### IV. LES AUTRES OBJECTIFS DES FINANCES PUBLIQUES

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 a, par ailleurs, arrêté des « **objectifs généraux des finances publiques** », en particulier en ce qui concerne l'évolution de la **dette publique**, le **taux de prélèvements obligatoires** et la **part des dépenses publiques dans le PIB**.

Afin de permettre des comparaisons utiles, les données statistiques ci-après sont celles établies sur la base des principes SEC 95 qui s'appliquaient lors de l'adoption de la loi de programmation.

##### Les objectifs d'évolution de la dépense publique, du taux de prélèvements obligatoires et de dette publique de la LPFP

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Dépense publique	56,3	56,3	55,4	54,4	53,7	53,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,9	46,3	46,3	46,2	46,2	45,9
Dette des administrations publiques	89,9	91,3	90,5	88,5	85,8	82,9
Dette des administrations publiques (hors soutien financier à la zone euro)	87,4	88,4	87,3	85,4	82,9	80,1

Source : article 4 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017

#### A. L'ÉVOLUTION DE LA DETTE PUBLIQUE

Selon les premiers résultats relatifs aux comptes des administrations publiques publiés par l'Insee le 31 mars 2014, la dette notifiée des administrations publiques s'élevait à **1 925,3 milliards d'euros en 2013**<sup>2</sup>, enregistrant ainsi une progression de 84,3 milliards d'euros par rapport à

<sup>1</sup> Cf. audition de Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, le 4 juin 2014 par la commission des finances du Sénat.

<sup>2</sup> Dans les comptes des administrations publiques de l'année 2013 publiés le 15 mai 2014, établis sur la base des principes du SEC 2010, la dette publique notifiée est estimée à 1 939,7 milliards d'euros en 2013, soit 91,8 % du PIB.

2012. Ainsi, la dette publique représentait 93,5 % du PIB, soit un niveau supérieur de 2,2 points de PIB à la prévision retenue par la LPFP (91,3 % du PIB). Cet écart constitue **une conséquence mécanique du décalage de la trajectoire de solde effectif**, lié à la situation conjoncturelle et autorisé par le report du terme de la procédure de déficit excessif (PDE) par le Conseil de l'Union européenne le 21 juin 2013 (cf. *supra*).

Cet écart est légèrement moins marqué s'agissant de la dette publique hors soutien financier à la zone euro qui s'élève à 90,4 % du PIB en 2013, contre un objectif de 88,4 % du PIB – soit un écart de 2 points de PIB.

#### **B. LES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES ET LES DÉPENSES PUBLIQUES**

S'agissant du **taux de prélèvement obligatoire**, celui-ci s'est établi à 46,2 % du PIB en 2013 – ce qui correspond à un montant de 945,6 milliards d'euros –, soit 0,1 point de PIB de moins que la prévision de la loi de programmation (46,3 % du PIB). La **dépense publique**, quant à elle, a atteint 57,4 % du PIB, contre un objectif de 56,3 % du PIB.

## DEUXIÈME PARTIE : L'EXÉCUTION DU BUDGET DE L'ÉTAT EN 2013

### Les principaux chiffres de l'exécution 2013 (en milliards d'euros, comparés à l'exécution 2012 à périmètre courant)

Croissance : + 0,3 %

Inflation : + 0,9 % (- 1,1 point)

Recettes fiscales brutes : 370,2 milliards d'euros (+ 11,2 milliards d'euros)

Remboursements et dégrèvements (R & D) : 86,2 milliards d'euros (- 4,4 milliards d'euros)

Recettes fiscales nettes (des R & D) : 284,0 milliards d'euros (+ 15,6 milliards d'euros)

Recettes non fiscales (dividendes, produits du domaine, vente de biens et services, etc.) : 13,7 milliards d'euros (- 0,4 milliard d'euros)

Prélèvements sur recettes : 78,0 milliards d'euros (+ 3,4 milliards d'euros)

Dépenses brutes : 381,3 milliards d'euros (- 5,3 milliards d'euros)

Dépenses nettes (des R & D) : 298,6 milliards d'euros (- 0,9 milliard d'euros)

Solde du budget général : - 75,4 milliards d'euros (+ 12,8 milliards d'euros)

Solde des comptes spéciaux : 0,6 milliard d'euros (- 0,4 milliard d'euros)

Solde d'exécution des lois de finances : - 74,9 milliards d'euros (+ 12,3 milliards d'euros)

Solde primaire : - 30,0 milliards d'euros (+ 10,8 milliards d'euros)

Taux de couverture des dépenses du budget général par ses recettes : 75,9 % (+ 5,3 %)

Charge de la dette : 44,9 milliards d'euros (- 1,4 milliard d'euros)

Encours de la dette négociable<sup>1</sup> : 1 457,2 milliards d'euros (+ 71,1 milliards d'euros)

<sup>1</sup> En valeur actualisée, correspondant au nominal pour les titres à taux fixe et au nominal multiplié par un coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

## I. UNE AMPLIFICATION DE L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES DE L'ÉTAT ENGAGÉ EN 2012

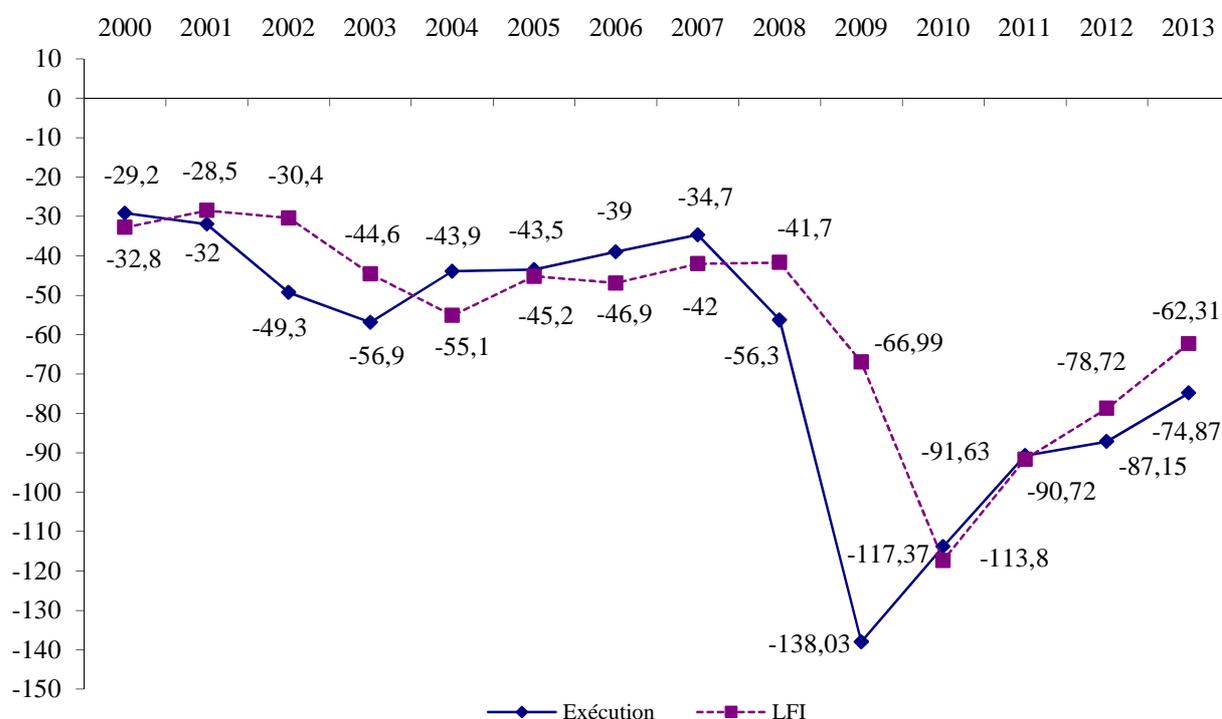
### A. UNE FORTE RÉDUCTION DU DÉFICIT BUDGÉTAIRE ENTRE 2012 ET 2013, BIEN QU'INFÉRIEURE AUX OBJECTIFS AMBITIEUX DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

#### 1. Un résultat en forte amélioration (+ 12,3 milliards d'euros)

Les conditions de l'exécution budgétaire en 2013 ont été marquées par une croissance économique modérée (0,3 %), identique à celle de l'année 2012, et inférieure de 0,5 point à la prévision de la LFI (0,8 %) (cf. *supra*). Malgré ce contexte peu favorable, **le solde budgétaire de l'État s'est amélioré de 12,28 milliards d'euros par rapport à 2012, pour s'établir à 74,87 milliards d'euros.**

#### L'évolution du déficit budgétaire depuis 2000 (hors PIA)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes

L'effort de redressement du budget de l'État s'est ainsi accéléré par rapport à 2012 (le déficit budgétaire avait alors diminué de 3,57 milliards d'euros).

**Sous l'effet notamment d'une croissance économique inférieure à la prévision initiale, les objectifs de la LFI 2013 ont été révisés progressivement, dès avril 2013 :**

- la LFI 2013 prévoyait un déficit budgétaire de 62,31 milliards d'euros (inférieur de 12,56 milliards d'euros à l'exécution), suivant une hypothèse de croissance de 0,8 % ;

- le programme de stabilité transmis à la Commission européenne en avril 2013 prévoyait un déficit de 68,3 milliards d'euros, en retenant une hypothèse de croissance de 0,1 % ;

- le révisé 2013 associé au projet de loi de finances initiale pour 2014 envisageait un déficit de 71,9 milliards d'euros ;

- la loi de finances rectificative pour 2013, adoptée en fin d'exercice, retenait une prévision de déficit budgétaire de 72,14 milliards d'euros, qui s'est avérée inférieure de 2,73 milliards d'euros à l'exécution 2013.

### Évolution des prévisions de croissance et de déficit budgétaire en 2013

(en milliards d'euros)

	Croissance	Déficit budgétaire
LFI 2013 (décembre 2012)	0,8 %	62,31
Programme de stabilité (avril 2013)	0,1 %	68,3
Révisé 2013 associé au PLF 2014 (septembre 2013)	0,1 %	71,9
LF 2013 (décembre 2013)	0,1 %	72,14
Exécution	0,3 %	74,87

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

L'évolution du solde budgétaire en exécution correspond à :

- une amélioration du solde du budget général de l'État à hauteur de 12,73 milliards d'euros, sous l'effet tant d'une hausse de ses recettes nettes de 11,84 milliards d'euros que d'une légère diminution de ses dépenses nettes, lesquelles ont enregistré une diminution de 0,89 milliard d'euros,

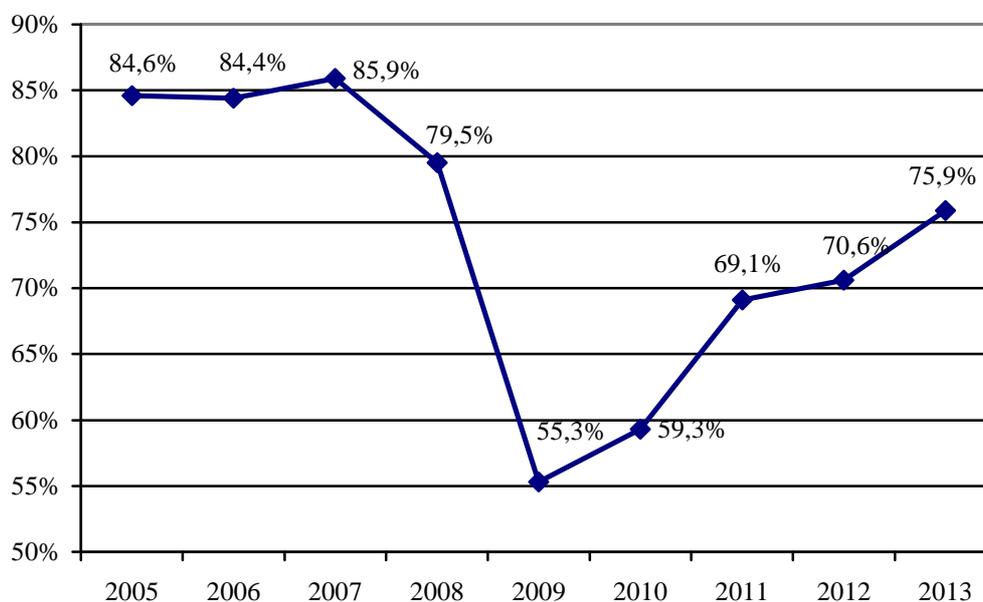
- une légère dégradation du solde des comptes spéciaux, à hauteur de 0,45 milliard d'euros.

## 2. Un taux de couverture des recettes par les dépenses qui se redresse mais reste éloigné du niveau d'avant la crise

Retracée dans le graphique ci-après, l'évolution du taux de couverture des dépenses nettes de l'État par ses recettes est un indicateur de la situation des finances de l'État.

Jusqu'en 2007, le taux de couverture des dépenses de l'État par ses recettes était proche de 85 %. En chute à partir de 2008, il a atteint 55,3 % en 2009, dans le contexte d'une croissance économique négative et sous l'effet du plan de relance.

### Taux de couverture des dépenses du budget général par les recettes (hors PIA)



Source : commission des finances

**La remontée amorcée en 2011 (69,1 %) et qui s'est poursuivie en 2012 (70,6 %) s'est accélérée en 2013 (75,9 %),** mais le niveau de couverture des dépenses par les recettes reste en deçà des taux observés jusqu'en 2007.

Ainsi, le déficit du budget de l'État représente-t-il encore près d'un quart de ses dépenses et un tiers de ses recettes.

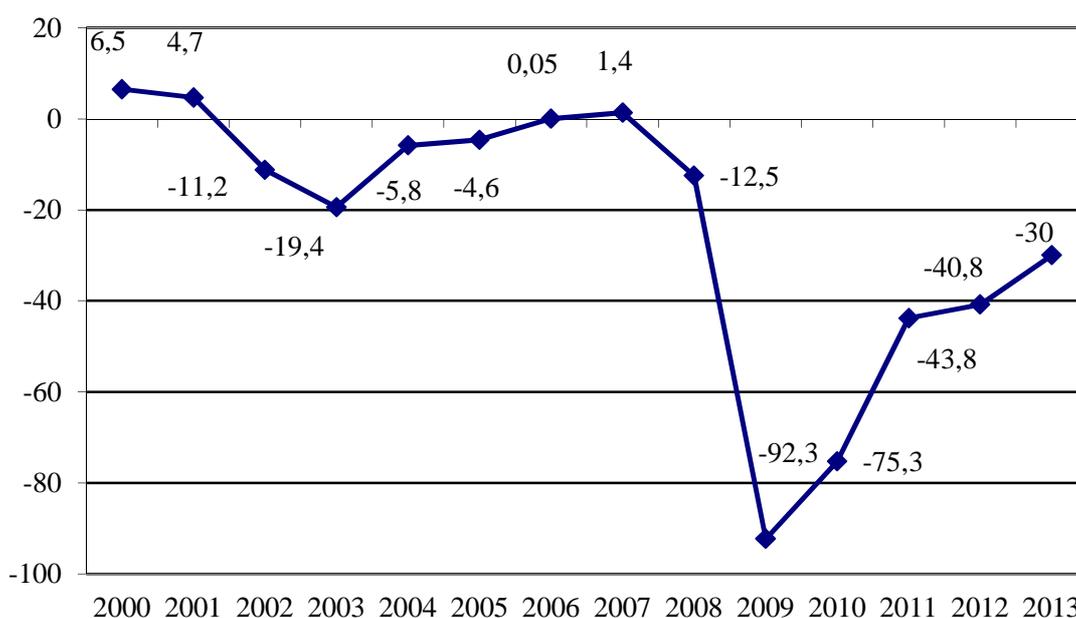
## 3. Une amélioration du solde primaire de près de 11 milliards d'euros

Le solde primaire du budget de l'État, c'est-à-dire sans prise en compte du paiement des intérêts de la dette (qui se sont élevés à

44,9 milliards d'euros en 2013, en baisse de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2012), **s'est nettement amélioré en 2013, passant de - 40,8 milliards d'euros à - 30 milliards d'euros** : les dépenses de l'État ont donc excédé, en 2013 et hors charge de la dette, de 30 milliards d'euros ses recettes nettes.

### L'évolution du solde primaire depuis 2000 (hors PIA)

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

### **B. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TRADUISANT UNE AMÉLIORATION PAR RAPPORT À 2012 EN COMPTABILITÉ GÉNÉRALE ET EN COMPTABILITÉ NATIONALE**

Le solde budgétaire correspond au solde des recettes encaissées et des dépenses décaissées.

Deux autres référentiels comptables permettent de compléter l'analyse de la situation budgétaire et financière de l'État :

- la comptabilité générale, dans laquelle les charges et les produits sont rattachés à l'exercice au moment du service fait, même si les charges n'ont pas encore été payées ni les recettes recouvrées ; par ailleurs, certaines opérations (amortissements, provisions, dépréciations) sont retracées en comptabilité générale, bien que n'ayant pas d'impact sur le solde budgétaire, puisque ne se traduisant pas par des décaissements ;

- la comptabilité nationale, répondant aux normes utilisées pour la notification à la Commission européenne du déficit et de la dette des administrations publiques.

**1. Un déficit de l'exercice s'élevant à 59,6 milliards d'euros en comptabilité générale : le meilleur résultat enregistré depuis 2007**

Le tableau ci-après donne la clé de passage du solde d'exécution 2013 en comptabilité budgétaire (- 75,3 milliards d'euros) et en comptabilité générale (- 59,6 milliards d'euros). Ce dernier correspond au solde le moins dégradé depuis 2007 (- 41,4 milliards d'euros) ; il s'améliore de 34,9 milliards d'euros par rapport à 2012 (- 94,5 milliards d'euros<sup>1</sup>).

---

<sup>1</sup> Solde retraité des corrections d'erreurs découvertes ultérieurement et des changements de méthode.

**Passage du solde d'exécution des lois de finances  
au solde des opérations de l'exercice 2013**

*(en milliards d'euros)*

<b>Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire)</b>	<b>- 75,3</b>
<b>Décalage entre la constatation de la recette budgétaire et la constatation du produit en comptabilité générale</b>	<b>- 2,4</b>
- dont produits enregistrés en cours d'année (comptabilité générale) mais non encore encaissés	15,4
- dont produits enregistrés les années antérieures (comptabilité générale), encaissés dans l'année	- 12,2
- dont impact du rattachement des acomptes d'impôt sur les sociétés	- 2,4
- dont impact du rattachement des acomptes d'impôt sur le revenu encaissés au titre des prélèvements forfaitaires libératoires	- 3,2
<b>Solde des dépenses et des recettes budgétaires inscrites au bilan, sans impact sur le résultat en comptabilité générale<sup>1</sup></b>	<b>19,8</b>
<b>Opérations à impact patrimonial, sans caractère budgétaire</b>	<b>0,9</b>
- dont valeur comptable des éléments d'actifs cédés enregistrée en charges dans le résultat en comptabilité générale	- 9,5
- dont produits des cessions des éléments d'actif - rémunération des apports de titres à la BPI	7,2
- dont opérations d'inventaire non budgétaires <sup>2</sup>	7,5
- dont admissions en non-valeur et remises gracieuses	- 2,1
- dont opérations financières non budgétaires	2,3
- dont reprise de la dette de l'EPFR	- 4,5
<b>Autres éléments non ventilés</b>	<b>- 3,5</b>
<b>Solde des opérations de l'exercice (résultat en comptabilité générale)</b>	<b>- 59,6</b>

Source : Cour des comptes

<sup>1</sup> Il s'agit principalement d'opérations pour le compte de tiers effectuées par l'État, comme les avances sur douzièmes d'impôts locaux versées aux collectivités territoriales, et d'opérations relatives aux comptes de l'État (acquisitions et cessions d'immobilisations, octroi et remboursement de prêts et avances...).

<sup>2</sup> Ces opérations correspondent aux dotations aux amortissements et aux provisions, aux reprises sur provisions, aux charges à payer (1,4 milliard d'euros), aux charges et aux produits constatés d'avance, et à la variation de stocks et à la production stockée.

## 2. Un déficit de l'exercice s'élevant à 67,6 milliards d'euros en comptabilité nationale, inférieur de 12,1 milliards d'euros à celui notifié à la Commission européenne en 2012

Le solde en comptabilité nationale, notifié à la Commission européenne, s'élève à - 67,6 milliards d'euros ; il marque une amélioration de 12,1 milliards d'euros par rapport à celui notifié en 2012.

Il est également inférieur de 7,3 milliards d'euros au déficit budgétaire, compte tenu principalement du solde des opérations budgétaires, traitées comme des opérations financières et n'affectant pas le résultat en comptabilité nationale, soit les dotations de la France au Mécanisme européen de stabilité (6,5 milliards d'euros) et à la Banque européenne d'investissement (1,6 milliards d'euros).

On notera que le versement complémentaire au titre du prélèvement sur ressources au profit de l'Union européenne (0,6 milliard d'euros) suite aux deux budgets rectificatifs adoptés par l'Union européenne fin 2012 a été décaissé en janvier 2013, mais a été enregistré en 2012 en comptabilité nationale.

### Passage du solde en comptabilité budgétaire au solde en comptabilité nationale

(en milliards d'euros)

<b>Solde d'exécution des lois de finances (résultat en comptabilité budgétaire)</b>	<b>- 74,9</b>
Opérations budgétaires traitées en opérations financières	7,6
Corrections de droits constatés	- 0,3
Opérations non budgétaires affectant le besoin de financement	- 0,2
Intérêts reçus moins versés sur swaps	0,2
<b>Solde en comptabilité nationale</b>	<b>- 67,6</b>

Source : exposé général des motifs de l'article liminaire du projet de loi

## C. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN LÉGÈRE DIMINUTION PAR RAPPORT À 2012

### 1. La diminution des dépôts des collectivités territoriales

Le besoin de financement de l'État s'est établi à 186,3 milliards d'euros en 2013, en diminution de 2,3 milliards d'euros par rapport à 2012.

Il a en revanche **dépassé de 14,5 milliards d'euros les prévisions de la LFI**, sous l'effet d'un déficit budgétaire plus élevé qu'initialement prévu et, dans une moindre mesure, du remboursement de la dette reprise de l'établissement public de financement et de restructuration - EPFR - (à hauteur de 4,5 milliards d'euros), en application des dispositions de l'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2013. Cette dette a en effet été remboursée un an avant l'échéance prévue, en tenant compte de conditions de marché favorables.

Comme détaillé dans le tableau ci-après, le besoin de financement supplémentaire a été couvert par une augmentation de l'encours des bons du Trésor à taux fixe - BTF - (+ 7,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la LFI), par une réduction de 10,4 milliards d'euros du solde du compte du Trésor (+ 10,4 milliards d'euros en ressources de financement) et une augmentation des autres ressources de trésorerie (+ 3,8 milliards d'euros). En sens inverse, le besoin de financement a été réduit par rapport aux prévisions de la LFI en ce qui concerne les émissions à moyen et long termes (- 1,2 milliard d'euros), les annulations de titres de l'État par la Caisse de la dette publique (- 4 milliards d'euros) et la variation des dépôts des correspondants (- 2 milliards d'euros), analysée ci-après.

Contrairement aux années précédentes, il a fallu prendre en compte la diminution de l'encours des dépôts des correspondants du Trésor en 2013 (- 5,3 milliards d'euros), du fait, essentiellement, des collectivités territoriales et des banques centrales africaines, dans des proportions nettement supérieures à celles prévues par la LFI (- 3,3 milliards d'euros) et la LFR (- 0,7 milliard d'euros).

## Évolution du tableau de financement de l'État

(en milliards d'euros)

	2012	2013	2013	2013	Variations	
	Exécuté	LFI	LFR	Exécuté	PLR-LFI	2012-2013
<b>Besoin de financement</b>	<b>188,6</b>	<b>171,8</b>	<b>184,9</b>	<b>186,3</b>	<b>14,5</b>	<b>-2,3</b>
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	55,6	61,4	60,6	60,6	-0,8	5,0
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	42,3	46,5	46,1	46,1	-0,4	3,8
Amortissement de dettes reprises par l'État	1,3	1,6	6,1	6,1	4,5	4,8
Variation des dépôts de garantie	0,2	0	0	0,2	0,2	0
Déficit budgétaire (LFI/LFR) / Impact en trésorerie du solde de la gestion (LR/PLR)	89,2	62,3	72,1	73,3	11,0	-15,9
<b>Ressources de financement</b>	<b>188,6</b>	<b>171,8</b>	<b>184,9</b>	<b>186,3</b>	<b>14,5</b>	<b>-2,3</b>
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	177,9	170,0	168,8	168,8	-1,2	-9,1
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	0,0	4,0	0,0	0,0	-4,0	0
Variation des BTF	-11,2	-0,3	7,5	7,2	6,9	18,4
Variation des dépôts des correspondants	11,1	-3,3	-0,7	-5,3	-2,0	-16,4
Variation du compte du Trésor	-2,0	-2,5	2,0	7,9	10,4	9,9
Autres ressources de trésorerie	12,8	3,9	7,3	7,7	3,8	-5,1

Source : rapport annuel de performances (RAP) de la mission « Engagements financiers de l'État » annexé au projet de loi de règlement. Calculs de la commission des finances

**L'encours des dépôts des collectivités territoriales et de leurs établissements a ainsi diminué de 2,4 milliards d'euros après plusieurs années consécutives de hausse, alors que la LFI anticipait sa stabilisation.** Cette baisse est principalement le fait des communes (- 1,3 milliard d'euros) et des établissements publics de coopération intercommunale (- 0,8 milliard d'euros). Dans son analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes avance plusieurs facteurs possibles d'explication à cette diminution non anticipée : « l'achèvement d'un cycle d'investissement communal s'est en effet accompagné d'une diminution des encaisses de précaution, constituées fin 2012 par les municipalités, dans un contexte de fortes incertitudes quant à l'évolution des dotations de l'État, au dynamisme des recettes fiscales propres et à la disponibilité

du crédit suite à la disparition de DEXIA »<sup>1</sup>. Lors de l'audition par votre commission des finances, le 3 juin 2014, de Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2013 et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013, Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes, a mentionné l'évolution des investissements locaux et la diminution d'une « forme d'épargne de précaution » :

« Les dépôts des collectivités territoriales au Trésor se sont réduits en 2013, alors même que la loi de finances prévoyait une stabilisation. Cela s'explique sans doute par la hausse des investissements des collectivités en 2013 ; en outre, une forme d'épargne de précaution a sans doute été accumulée au cours des années passées, compte tenu de la difficulté à obtenir des prêts bancaires, phénomène qui a disparu ensuite »<sup>2</sup>.

## **2. La poursuite de l'augmentation de l'encours de la dette négociable**

**Fin 2013, l'encours de la dette négociable de l'État s'est élevé à 1 457,2 milliards d'euros, en progression de 71,1 milliards d'euros par rapport à 2012 – soit une progression comparable à celle observés en 2012 (73 milliards d'euros) et un peu inférieure à celles des années 2011 (84 milliards d'euros) et 2010 (81 milliards d'euros).**

En 2013, la dette négociable à moins d'un an, représentée par l'encours de BTF, a augmenté de 7,2 milliards d'euros pour s'élever à 173,8 milliards d'euros. **Fin 2013, les BTF ne représentaient plus que 11,9 % de l'encours total** (en légère baisse par rapport à 2012 : 12 %), après que leur part eut culminé à 18,7 % fin 2009. La faiblesse des taux d'intérêt sur les titres à long terme a incité en effet à augmenter la part de ces derniers dans l'encours total de la dette, afin de sécuriser le coût de financement de la dette en réduisant l'exposition de la France à un risque de remontée des taux.

---

<sup>1</sup> Rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013. Citation p. 42.

<sup>2</sup> Audition de Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, par la commission des finances du Sénat le 3 juin 2014, sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

**Encours et structure de la dette négociable de l'État***(en milliards d'euros)*

	<b>Fin 2012</b>	<b>Fin 2013</b>	<b>Évolution</b>
OAT	949,7	1 066,9	117,2
BTAN	269,8	216,4	- 53,4
BTF	166,6	173,8	7,2
<b>Total</b>	<b>1 386,2</b>	<b>1 457,2</b>	<b>71,1</b>
<i>dont emprunts indexés</i>	173,0	173,6	0,6
<i>Part des BTF</i>	12,0 %	11,9 %	- 0,1 pt
<i>Part des emprunts indexés</i>	12,5 %	11,9 %	- 0,5 pt

Source : Agence France Trésor

**II. UNE PROGRESSION DES RECETTES FISCALES LIÉE AUX MESURES NOUVELLES MAIS RÉDUITE PAR UNE ÉVOLUTION SPONTANÉE NÉGATIVE**

Le tableau ci-après détaille l'évolution des recettes de l'État, en rappelant les données en prévision et les révisions opérées au cours de l'exercice.

### Écarts entre les prévisions et les exécutions de recettes

(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Loi de finances initial (I)	Loi de finances rectificative (II)	Total des prévisions [I+II] (III)	Exécution Projet de loi de règlement (IV)	Écart exécution - prévisions [IV-III] (V)
A. Recettes fiscales nettes	298 616	- 11 116	287 500	284 005	- 3 495
B. Recettes non fiscales	14 208	- 326	13 882	13 713	- 169
TOTAL NET (A + B)	312 824	- 11 442	301 382	297 718	- 3 664
C. Fonds de concours	3 320	0	3 320	3 522	202
TOTAL GENERAL NET y compris fonds de concours (A + B + C)	316 144	0	304 702	301 240	- 3 462
D. Prélèvements sur recettes de l'État au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne	76 128	1 993	78 121	78 021	- 100
TOTAL GENERAL NET y compris fonds de concours, hors prélèvements sur recettes (A + B + C - D)	240 016	- 13 435	226 581	223 219	- 3 362

Source : exposé général des motifs du projet de loi

#### A. LA PROGRESSION DE 5,8 % DES RECETTES FISCALES NETTES MASQUE UNE ÉVOLUTION SPONTANÉE NÉGATIVE

##### 1. Des objectifs d'augmentation des recettes fiscales dans la loi de finances initiale à moitié atteints

Les recettes fiscales nettes se sont élevées à 284 milliards d'euros en 2013, en progression de 15,6 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2012 (soit + 5,8 % à périmètre courant). Cette progression ne représente toutefois qu'environ la moitié de l'augmentation des recettes fiscales attendue en LFI (+ 30,2 milliards d'euros).

Les résultats en exécution 2013 ont ainsi été inférieurs de 14,6 milliards d'euros aux prévisions de la LFI. Des ajustements ont été successivement opérés, lors de la présentation du programme de stabilité en avril 2013 (- 8,1 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la LFI), puis dans la prévision révisée associée au PLF 2014 (- 10,7 milliards d'euros) et enfin, lors de la présentation du projet de LFR 2013, qui a révisé les recettes fiscales à la baisse de 11,1 milliards d'euros par rapport à la LFI 2013.

## Évolution des recettes fiscales en prévision et en exécution

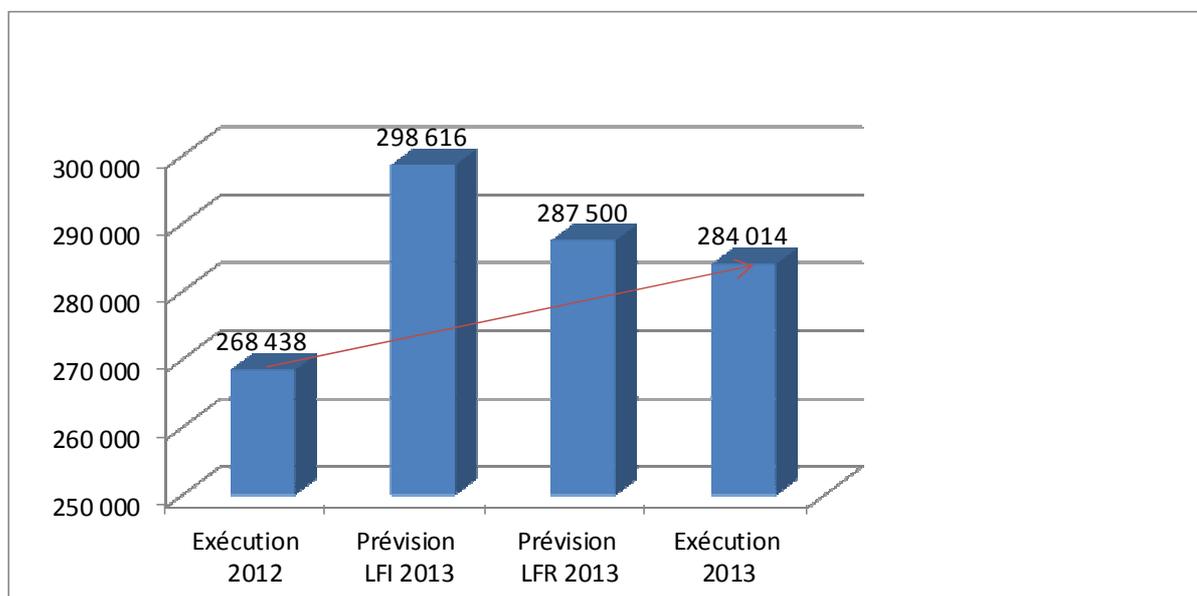
(en millions d'euros)

Désignation des recettes	Exécution 2012	Prévision LFI 2013	Prévision LFR 2013	Exécution 2013	Évolution exécution 2012 / exécution 2013	Écart LFI 2013 / exécution 2013
<b>A. Recettes fiscales brutes</b>	<b>358 997</b>	<b>394 780</b>	<b>375 446</b>	<b>370 228</b>	<b>11 231</b>	<b>-24 552</b>
1 Impôt sur le revenu	65 510	77 298	74 411	72 519	7 009	-4 779
2 Autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôles	6 706	4 192	4 074	4 295	-2 411	103
3 Impôt sur les sociétés (hors CSB)	56 244	69 146	63 027	60 625	4 381	-8 521
3 bis CSB	188	1 132	1 248	1 289	1 101	157
4 Autres impôts directs et taxes assimilés	15 075	12 884	14 354	13 992	-1 083	1 108
5 Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques	13 498	13 680	13 649	13 759	261	79
6 Taxe sur la valeur ajoutée	184 666	195 745	185 642	185 488	822	-10 257
7 Enregistrement, timbre, autres contributions et taxes indirectes	17 110	20 703	19 040	18 260	1 150	-2 443
<b>B. Remboursements et dégrèvements</b>	<b>90 559</b>	<b>96 163</b>	<b>87 946</b>	<b>86 214</b>	<b>-4 345</b>	<b>-9 949</b>
<i>a) remboursements et dégrèvements d'impôt d'État</i>	<i>79 093</i>	<i>85 241</i>	<i>76 065</i>	<i>74 570</i>	<i>-4 523</i>	<i>-10 671</i>
1. Impôt sur le revenu	6 030	5 396	5 620	5 537	-493	141
3. Impôt sur les sociétés	15 412	15 615	13 325	13 468	-1 944	-2 147
4. Taxe sur la valeur ajoutée	51 262	54 500	50 018	49 232	-2 030	-5 268
5. Autres remboursements et dégrèvements impôts d'État	6 389	9 730	7 102	6 333	-56	-3 397
<i>b) 5. Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux</i>	<i>11 466</i>	<i>10 923</i>	<i>11 882</i>	<i>11 645</i>	<i>179</i>	<i>722</i>
<b>C. Recettes fiscales nettes</b>	<b>268 438</b>	<b>298 616</b>	<b>287 500</b>	<b>284 014</b>	<b>15 576</b>	<b>-14 602</b>
1. Impôt sur le revenu net	59 480	71 902	68 791	66 982	7 502	-4 920
2. Impôt sur les sociétés net	40 832	53 531	49 702	47 157	6 325	-6 374
3. TICPE	13 498	13 680	13 649	13 759	261	79
4. Taxe sur la valeur ajoutée nette	133 403	141 245	135 624	136 256	2 853	-4 989
5. Autres recettes fiscales nettes	21 224	18 258	19 733	19 860	-1 364	1 602

Source : ministère du budget

### Évolution des recettes fiscales en prévision et en exécution

(en millions d'euros)



Source : ministère du budget

Entre la LFR et le projet de loi de règlement, il a été procédé à une nouvelle réévaluation des recettes fiscales (révisant leur produit à la baisse de - 3,5 milliards d'euros). Ces révisions ont porté principalement sur l'impôt sur le revenu (- 1,8 milliard d'euros)<sup>1</sup> et l'impôt sur les sociétés (- 2,5 milliards d'euros, au titre de l'évaluation du cinquième acompte) – alors que, *a contrario*, de légères améliorations ont été enregistrées sur la TVA et la TICPE.

L'augmentation des recettes fiscales entre 2012 et 2013 est exclusivement liée aux mesures nouvelles (y compris les mesures de transfert et de périmètre). Elle a en effet été réduite par une évolution spontanée négative.

Alors que la hausse liée à l'évolution spontanée était estimée à + 8,6 milliards d'euros en LFI, l'exécution (- 4,6 milliards d'euros) correspond à un écart de 13,2 milliards d'euros. En revanche, le rendement

<sup>1</sup> Cette moins-value s'explique par :

- une évolution des revenus moins favorable en haut de l'échelle (- 0,6 milliard d'euros) ;
- un transfert au profit des organismes de sécurité sociale (- 0,5 milliard d'euros), neutre à l'échelle toutes APU ;
- des moins-values sur les recettes liées à la création du prélèvement forfaitaire obligatoire (- 0,4 milliard d'euros) ;
- de moindres encaissements au titre des plus-values immobilières (- 0,2 milliard d'euros) ;
- des réévaluations in fine, auxquelles il n'est pas possible de procéder avant la fin de l'exercice, sur le taux de recouvrement et le chiffrage de certaines mesures nouvelles (- 0,1 milliard d'euros).

des mesures nouvelles (20,2 milliards d'euros) a été conforme aux prévisions de la LFI (20 milliards d'euros<sup>1</sup>).

Toutefois, **le rendement initialement attendu des mesures nouvelles en LFI n'a été atteint que grâce à l'adoption de mesures supplémentaires en LFR (+ 1,8 milliard d'euros).**

Par ailleurs, **plusieurs contentieux fiscaux** ont contribué à **améliorer nettement le rendement des recettes fiscales nettes par rapport aux prévisions** de la LFI, pour un montant global de **6 milliards d'euros** se décomposant comme suit :

- un contentieux au titre de l'impôt sur les sociétés (+ 2,2 milliards d'euros)<sup>2</sup> ;

- l'absence de coût, en 2013, du contentieux relatif à la taxe sur les opérations Internet, alors que la LFI avait prévu une dépense de 1,3 milliard d'euros, suite au jugement, favorable à la France, rendu par la Cour de justice de l'Union européenne, le 27 juin 2013, sur la conformité de cette taxe au droit de l'Union ;

- le contentieux au titre des OPCVM<sup>3</sup> a eu un coût de 0,3 milliard d'euros (au lieu de 1,8 milliard d'euros dans les prévisions de la LFI), soit une amélioration des recettes fiscales de 1,5 milliard d'euros par rapport à la prévision ;

- le contentieux relatif au précompte n'a pas représenté de coût (alors que le coût envisagé en LFI s'élevait à 0,9 milliard d'euros) et a produit des recettes à hauteur de 0,2 milliard d'euros (alors qu'il n'était pas prévu de recettes en LFI), soit une amélioration des recettes fiscales de 1,1 milliard d'euros par rapport à la prévision.

Ces **contentieux fiscaux** sont traités comme des événements exceptionnels et **sont donc retranchés, comme les mesures nouvelles, de l'évolution spontanée des recettes**. En effet, ils portent sur des montants dont l'ampleur est susceptible de rendre illisible l'évolution spontanée des recettes fiscales et d'empêcher notamment la comparaison de cette évolution spontanée au cours du temps. Ce traitement permet également d'assurer une cohérence avec la méthodologie utilisée dans le calcul du solde structurel : un certain nombre d'éléments exceptionnels et temporaires en sont exclus, dont les pertes en recettes liées aux contentieux exceptionnels en prélèvements obligatoires.

Le tableau ci-dessous détaille les facteurs d'évolution du rendement des différents impôts, analysés ci-après.

---

<sup>1</sup> Dont + 2,6 milliards d'euros au titre des mesures de transfert et de périmètre (en exécution, l'impact des mesures de transfert et de périmètre a été inférieur de 0,5 milliard d'euros, à 2,1 milliards d'euros).

<sup>2</sup> L'entreprise concernée (France Télécom) a fait appel du jugement la condamnant à payer ce redressement.

<sup>3</sup> Organisme de placement collectif en valeurs mobilières.

### Évolution du produit par impôt et catégorie d'impôts

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	Évolution spontanée		Mesures nouvelles et de périmètre (hors TP)	Exécution 2013	Évolution 2012/2013
		En valeur	En %			
<b>Impôt sur le revenu net (y.c. CRL<sup>1</sup>)</b>	<b>59,5</b>	- 0,1	- 0,2 %	7,6	<b>67,0</b>	<b>+ 7,5</b>
<b>Autres impôts d'État sur rôle</b>	<b>6,7</b>	- 0,7	- 10,1 %	- 1,7	<b>4,3</b>	<b>- 2,4</b>
<i>Impôt brut sur les sociétés (y.c. CSB<sup>2</sup> et CRL)</i>	<i>56,2</i>	- 7,1	- 12,7 %	11,5	<b>60,6</b>	<b>+ 4,4</b>
<b>Impôt net sur les sociétés (y.c. CSB et CRL)</b>	<b>41,0</b>	- 5,2	- 12,7 %	12,6	<b>48,4</b>	<b>+ 7,4</b>
<b>Autres impôts directs et taxes assimilées</b>	<b>15,1</b>	0,7	4,7 %	- 1,8	<b>14,0</b>	<b>- 1,1</b>
<i>Dont ISF</i>	<i>5,0</i>	<i>0,8</i>	<i>16,1 %</i>	- 1,5	<b>4,4</b>	<b>- 0,6</b>
<b>TIPCE part État</b>	<b>13,5</b>	- 0,1	- 0,8 %	0,4	<b>13,8</b>	<b>+ 0,3</b>
<i>TVA brute</i>	<i>184,7</i>	- 0,6	- 0,3 %	1,5	<b>185,5</b>	<b>+ 0,8</b>
<b>TVA nette</b>	<b>133,4</b>	1,4	1,0 %	1,5	<b>136,3</b>	<b>+ 2,8</b>
<b>Enreg, timbre, autres contributions et taxes indirectes</b>	<b>17,1</b>	- 0,4	- 2,0 %	1,5	<b>18,3</b>	<b>+ 1,2</b>
<b>Remboursements et dégrèvements (hors IR, IS et TVA)</b>	<b>- 17,9</b>	- 0,3	1,9 %	0,2	<b>- 18,0</b>	<b>- 0,1</b>
<b>Total des recettes fiscales nettes</b>	<b>268,4</b>	- 4,6	- 1,7 %	20,2	<b>284,0</b>	<b>+ 15,6</b>

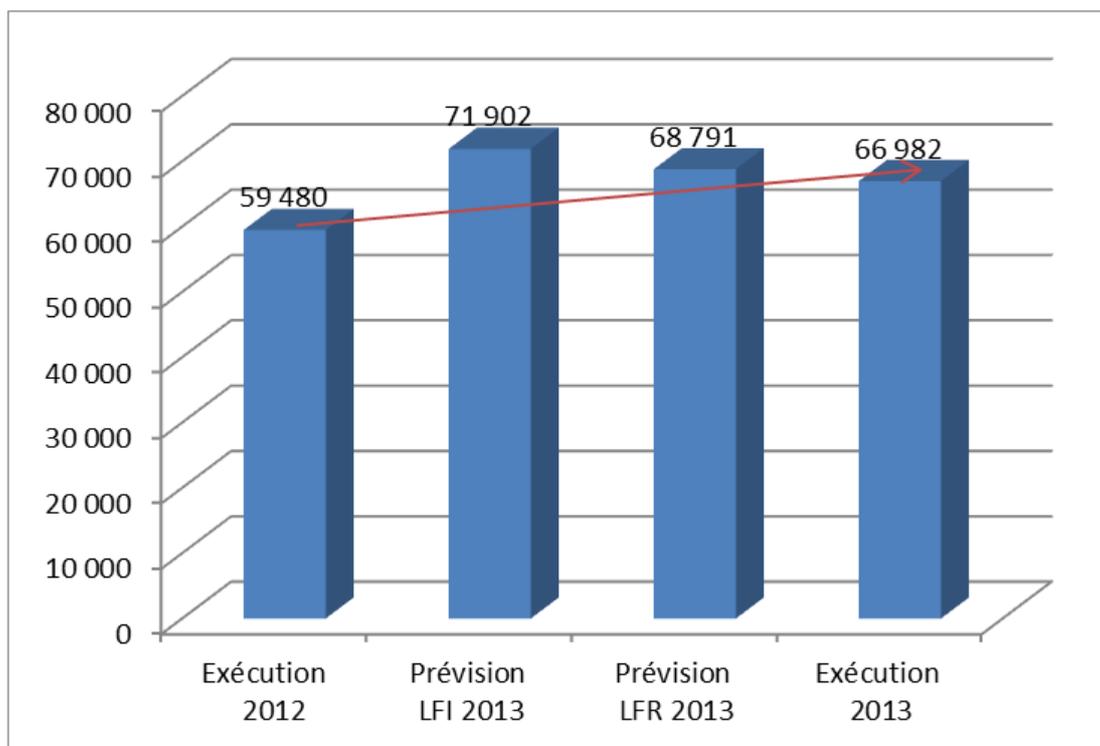
Source : ministère du budget

<sup>1</sup> Contribution sur les revenus de location.

<sup>2</sup> Contribution sociale sur les bénéficiaires.

### Évolution des recettes d'impôt sur le revenu en prévision et en exécution

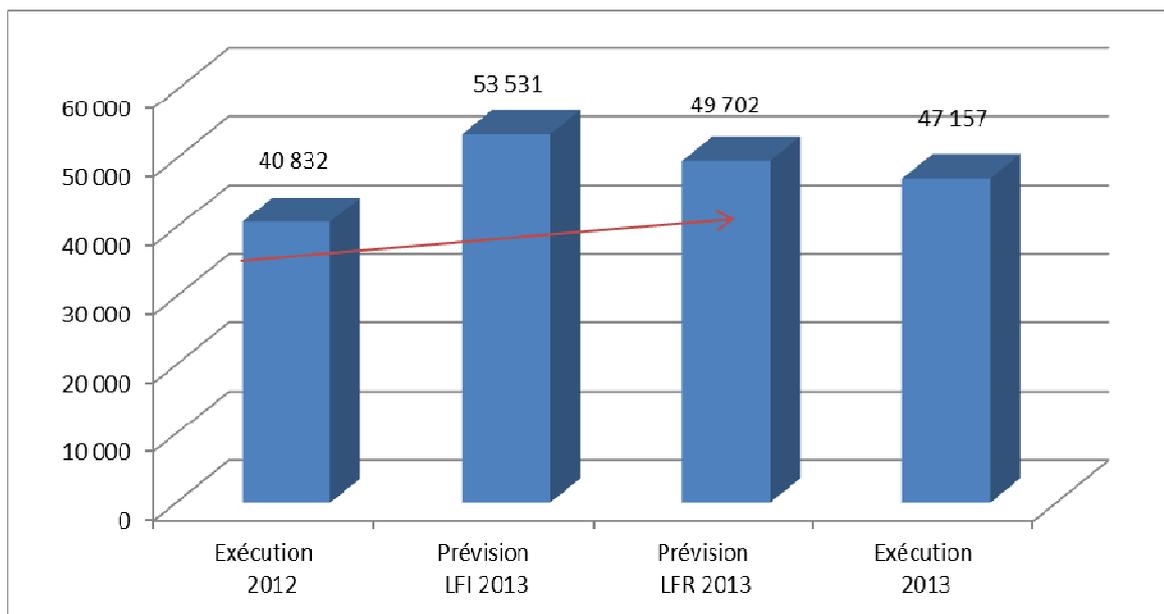
(en millions d'euros)



Source : ministère du budget

### Évolution des recettes d'impôt sur les sociétés en prévision et en exécution

(en millions d'euros)



Source : ministère du budget

## **2. Une élasticité des recettes fiscales au PIB négative qui ne pouvait pas être anticipée en loi de finances initiale**

Le taux de croissance spontanée des recettes fiscales dépend de la conjoncture économique et de leur élasticité par rapport à la croissance du PIB en valeur.

Le projet de loi de finances initiale pour 2013 prévoyait une élasticité de 1,2, correspondant à la moyenne observée entre 2004 et 2012 (exception faite de l'année 2009, pour laquelle les données n'étaient guère significatives dans un contexte de nette récession).

**L'évolution spontanée des recettes fiscales a été estimée à - 1,7 % (en diminution de 4,6 milliards d'euros), traduisant une élasticité négative de - 1,6 des recettes fiscales à l'évolution du PIB<sup>1</sup>.**

**L'écart entre la prévision d'élasticité en LFI et l'élasticité constatée (- 2,8 %) a ainsi été le plus important depuis 2009.**

L'évolution de l'élasticité des recettes fiscales au taux de croissance du PIB depuis 2002 est détaillée dans le tableau ci-après : elle fait ressortir un taux d'élasticité en 2013 exceptionnellement négatif, alors qu'avant 2013 des taux d'élasticité proches de zéro, voire négatifs, n'avaient plus été constatés depuis 2002 (- 0,1) et 2003 (0,2).

---

<sup>1</sup> Il convient de noter que, lors des échanges avec la Cour des comptes qui ont eu lieu en amont du rapport sur l'exécution 2013, la croissance du PIB en valeur était estimée par l'INSEE à 1,4 % en 2013, soit une élasticité des recettes fiscales au PIB de 1,3. Ce n'est que par la suite que l'INSEE, dans son compte annuel provisoire tenant compte des résultats détaillés du 4<sup>ème</sup> trimestre 2013, a revu la croissance du PIB en valeur à 1,1 % en 2013. L'évolution spontanée des recettes étant inchangée, cela a conduit à réviser à 1,6 l'élasticité des recettes fiscales au PIB.

## Élasticité des recettes par rapport au PIB depuis 2002

	Élasticité prévue par la LFI	Élasticité constatée	Écart élasticité constatée / élasticité prévue
2002	1	- 0,1	- 1,1
2003	0,9	0,2	0,7
2004	0,7	1,7	1
2005	1,5	1,3	- 0,2
2006	1,2	2	0,8
2007	1,3	1,5	0,1
2008	1,3	0,8	- 0,4
2009	1,2	3,9	2,7
2010	2,3	1,4	- 0,9
2011	1,5	1,6	- 0,1
2012	1,5	- 0,2	- 1,7
2013	1,2	- 1,6	- 2,8

Source : ministère du budget

Il est *a priori* surprenant d'observer une aussi forte diminution de l'élasticité entre 2012 et 2013 alors que les taux de croissance du PIB en valeur ont été proches (1,5 % en 2012 ; 1,1 % en 2013).

Le Gouvernement a avancé plusieurs explications :

- des décalages dans le temps entre l'évolution des produits imposables et l'imposition, le ralentissement de l'économie en 2012 s'étant traduit par des diminutions de l'assiette des revenus de 2012 imposables à l'IR et à l'IS en 2013 ; de fait, comme le montre le graphique ci-après, l'élasticité constatée a été négative (et très inférieure aux prévisions de la LFI) pour l'IR et l'IS, l'élasticité constatée ayant atteint - 11,8 pour l'IS ;

- des effets de structure, correspondant à une croissance des revenus plus forte dans le bas de l'échelle des salaires, ainsi qu'à une augmentation de la part des produits soumis au taux de TVA réduit dans la consommation des ménages ;

- de possibles changements de comportement des agents économiques, dans un contexte de faible croissance économique.

### Élasticité des principaux impôts par rapport au PIB en 2013

	Élasticité prévue en LFI	Élasticité constatée	Écart
IR net	1,6	- 0,1	- 1,8
IS net	2,3	- 11,8	- 14,1
TVA nette	0,9	1,0	0,1
TICPE	- 0,2	- 0,8	- 0,5

Source : ministère du budget

Compte tenu des spécificités des principaux impôts, l'analyse des facteurs justifiant les écarts entre l'élasticité attendue et celle observée - c'est-à-dire l'évolution spontanée, hors mesures nouvelles, de transfert et de périmètre - est analysée ci-après, dans l'examen du rendement de chacun des impôts.

### **3. Des mesures nouvelles dynamiques, mais dont plusieurs n'ont pas atteint le rendement attendu**

Comme analysé ci-avant, le rendement des mesures fiscales nouvelles (+ 20,2 milliards d'euros) n'a atteint les prévisions de la LFI (+ 20 milliards d'euros) que sous l'effet des mesures fiscales nouvelles de la LFR 2013 (+ 1,8 milliard d'euros).

Plusieurs mesures fiscales nouvelles ont eu un rendement nul ou quasi-nul (inférieur à 0,1 milliard d'euros) :

- parmi les mesures antérieures à la LFI 2013, le recentrage des dispositifs d'aide à l'investissement dans les PME (rendement attendu : 0,2 milliard d'euros) et la taxe sur le risque systémique des banques (rendement de 0,3 milliard d'euros, inférieur de 0,5 milliard d'euros aux prévisions de la LFI) ;

- s'agissant des mesures nouvelles de la LFI 2013, la contribution exceptionnelle de solidarité sur les très hauts revenus a été censurée par le Conseil constitutionnel (rendement attendu : 0,2 milliard d'euros) et les mesures de lutte contre la fraude de la LFI 2013 n'ont pas eu le rendement escompté (1 milliard d'euros étaient prévus à ce titre).

Enfin, la suppression de la taxe sur les achats de viande (TAV) a entraîné de moindres recettes à hauteur de 0,3 milliard d'euros en 2013<sup>1</sup>.

D'autres mesures n'ont pas eu le rendement attendu :

- la réforme du 5<sup>e</sup> acompte, mise en place dans le cadre de la LFI 2013 : 0,2 milliard d'euros (au lieu de 1 milliard d'euros) ;

- comme en 2012, la taxe sur les transactions financières (TTF) a eu un rendement inférieur aux prévisions (0,3 milliard d'euros, au lieu de 0,7 milliard d'euros).

En sens inverse, de « bonnes surprises » ont été enregistrées concernant la contribution exceptionnelle sur l'IS (le rendement de 1,2 milliard d'euros a dépassé de 0,4 milliard d'euros la prévision de la LFI), et la suppression de la taxation des OPCVM pour les résidents étrangers n'a pas entraîné de perte de recettes, alors que la LFI prévoyait des moindres recettes de 0,8 milliard d'euros.

#### **4. Le rendement des différents impôts : des moins-values révélant les limites inhérentes aux modèles de prévision de leur évolution spontanée**

Comme le montre le tableau ci-avant, **l'augmentation des recettes fiscales nettes de 15,6 milliards d'euros entre 2012 et 2013 traduit principalement la progression de l'impôt sur le revenu (+ 7,5 milliards d'euros) et de l'impôt sur les sociétés (+ 7,4 milliards d'euros)**. Les encaissements nets de TVA et de TICPE ont progressé, respectivement, de 2,9 milliards d'euros et de 0,3 milliard d'euros. Le rendement des autres impôts a diminué.

Si le rendement des principaux impôts a progressé entre 2012 et 2013, les résultats de l'exécution 2013 s'établissent en revanche en deçà des prévisions de la loi de finances initiale.

Les recettes nettes d'**impôt sur le revenu** (67 milliards d'euros) ont ainsi été inférieures de 4,9 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale, traduisant :

- à hauteur de 2,4 milliards d'euros, un moindre rendement des mesures nouvelles (cf. *supra*),

---

<sup>1</sup> La TAV a été abrogée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 en raison de sa non-conformité au droit communautaire. Toutefois, la jurisprudence a considéré que cette non-conformité ne portait que sur la période 1996-2000, et non sur les années 2001-2003 pour lesquelles la taxe a été regardée comme étant conforme au droit de l'Union européenne par deux arrêts du 27 juillet 2009 du Conseil d'État. Or des restitutions avaient également eu lieu en 2004 au titre des années 2001 à 2003. Ainsi, la taxe qui avait été restituée à tort aux opérateurs a par la suite fait l'objet d'une procédure de reversement, ce qui explique les recettes de TAV perçues en 2012.

- une révision à la baisse de l'évolution des revenus imposables (ayant eu un impact négatif de 1,7 milliard d'euros),

- **des phénomènes résiduels** (ayant entraîné des moins-values de **0,8 milliard d'euros**) qui, selon les précisions apportées par le Gouvernement, correspondent à des « *évolutions moins favorables de paramètres dont la connaissance n'intervient qu'en fin d'année comme le taux de recouvrement, les recouvrements sur exercice précédent ou l'estimation sur base constatée du rendement de certaines mesures nouvelles* ». **L'analyse de ces différents facteurs**, certes difficilement prévisibles, **mériterait d'être approfondie**, et d'être ventilée entre une révision à la baisse de l'évolution spontanée et un moindre impact des mesures nouvelles.

Si l'on décompose la moins-value de 1,7 milliard d'euros au titre de la moindre évolution spontanée, **le rendement de la plupart des catégories de revenus imposables a été revu à la baisse** : - 0,6 milliard d'euros pour les traitements et salaires (réparti à parts égales entre une révision à la baisse de la masse salariale 2012 par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2013, et un resserrement de l'échelle des salaires) ; - 0,5 milliard d'euros pour les revenus des indépendants (- 0,6 milliard d'euros au titre des bénéficiaires non commerciaux et des bénéficiaires industriels et commerciaux, traditionnellement dynamiques, en partie compensé par une réévaluation de + 0,1 milliard d'euros des bénéficiaires agricoles) ; - 0,3 milliard d'euros sur les revenus du patrimoine (hors immobilier) ; - 0,3 milliard d'euros sur les plus-values immobilières.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative (PLFR) pour 2013, votre rapporteur général avait relevé que les niveaux d'encaissements d'impôt sur le revenu observés à la dernière date alors disponible (fin octobre) montraient un risque de moins-values. De fait, les encaissements d'impôt sur le revenu ont été inférieurs de 1,8 milliard d'euros aux prévisions de la LFR. Le décalage entre les rythmes d'encaissement en 2012 et 2013 n'a donc pas été compensé – ou du moins pas entièrement – par un regain correspondant à une augmentation des mensualités versées en novembre et décembre<sup>1</sup>.

Les encaissements nets d'**impôt sur les sociétés** ont été inférieurs de 6,4 milliards d'euros aux prévisions de la LFI (et de 2,5 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la LFR), en raison d'une moindre évolution spontanée (les mesures nouvelles ayant eu, quant à elle, un impact supérieur de 1,8 milliard d'euros aux prévisions de la LFI, compte tenu d'un

---

<sup>1</sup> Pour les contribuables mensualisés, l'impôt sur le revenu dû l'année N (au titre des revenus de l'année N - 1) est d'abord calculé par référence à l'impôt payé l'année N - 1 (sur les revenus de l'année N - 2), avant un ajustement au titre des mensualités de novembre et, le cas échéant, de décembre, en fonction des revenus effectivement perçus l'année N - 1. Si la hausse des impôts se concentre sur les revenus en haut de barème (comme ce fut le cas pour les déclarations de revenus de 2013), les encaissements de novembre et décembre sont plus élevés du fait de la progressivité de l'impôt.

---

encaissement de 2,2 milliards d'euros dans le cadre du contentieux « France Télécom » précité) :

- les acomptes et le solde 2013, correspondant au bénéfice fiscal de l'année 2012, ont entraîné des moins-values « *sous l'effet d'un recul des marges des sociétés non financières* »<sup>1</sup> ;

- le solde payé en 2013 a été réduit par l'obligation de versement anticipé, fin 2012, du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés des grandes entreprises du secteur financier, au titre de la progression de leur résultat ;

- le cinquième acompte 2013 a été inférieur aux prévisions effectuées lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2014, selon des explications qui devront être précisées en fonction des acomptes du premier semestre 2014 puis des déclarations individuelles en 2015.

S'agissant de la TVA, la croissance spontanée des recettes (+ 1 %) en 2013 traduit :

- la croissance des emplois taxables (+ 0,8 %) ;

- des effets de structure (- 0,6 %), correspondant à une part plus importante des produits à taux réduit dans la consommation des ménages ;

- une part plus difficilement explicable (en 2013 : + 0,5 %, contre - 0,9 % en 2012 et - 0,6 % en 2011), correspondant à des changements de comportement (notamment, la propension à reporter les crédits de TVA, ou le taux de recouvrement).

Au regard de la faible croissance des emplois taxables et de l'impact relativement marginal des effets de structure, **la variation de la part dite « inexplicquée » a suffi à entraîner une élasticité négative en 2012 et positive en 2013.** Cette part « inexplicquée » doit s'interpréter comme **l'impossibilité à modéliser certains facteurs difficilement prévisibles.** Cet écart est toutefois inférieur à 1 %, ce qui reste limité au regard des incertitudes inhérentes au modèle de prévision des encaissements de TVA.

Au regard des différences observées entre les évolutions spontanées (mesurées par l'élasticité au PIB) en prévision et en exécution, **doit-on considérer que les prévisions des recettes fiscales ne sont pas fiables ou, du moins, pas établies avec suffisamment de prudence ?** Les modèles de prévision ont du mal à anticiper *ex ante* des facteurs nouveaux comme les changements de comportements. En revanche, **le suivi des encaissements de recettes permet** assez largement d'anticiper, en cours d'année, des moins-values de recettes fiscales par rapport aux prévisions initiales et, quelles qu'en soient les causes, **d'ajuster au fil de l'eau les prévisions de recettes** ; toutefois, les variations parfois difficilement prévisibles de la conjoncture économique (cf. *supra*) constituent un aléa supplémentaire.

---

<sup>1</sup> Source : réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général sur le projet de loi de règlement.

---

## **B. DES RECETTES NON FISCALES EN LÉGER REPLI : L'IMPACT DE MOINDRES DIVIDENDES**

Les recettes non fiscales se sont élevées à 13,7 milliards d'euros, en baisse de 0,4 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2012 (14,1 milliards d'euros), qui avait enregistré une recette exceptionnelle de 1,3 milliard d'euros suite à l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences dans la bande 800 MHz (dites « 4 G »).

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2013, les recettes non fiscales enregistrent une moins-value de 0,5 milliard d'euros – qui s'explique principalement par **l'absence de versement de la Caisse des dépôts et consignations** (alors que la prévision initiale s'élevait à 0,7 milliard d'euros), suite à son résultat négatif consolidé en 2012<sup>1</sup> sous l'effet d'une dépréciation constatée sur ses participations dans Orange et Dexia.

**L'objectif d'augmentation des recettes non fiscales fixé par la LPFP pour la période 2012-2017** (à hauteur de 2,5 milliards d'euros par an) **n'a ainsi pas pu être atteint en 2013**, le contexte économique ayant entraîné une révision à la baisse des dividendes perçus au titre des participations de l'État.

## **C. LA NÉCESSITE D'UNE ÉVALUATION ET D'UN PILOTAGE RENFORCÉS DES DÉPENSES FISCALES POUR CONTENIR LEUR PROGRESSION SPONTANÉE**

### **1. Un objectif de stabilisation du montant des dépenses fiscales qui requiert de tirer toutes les conséquences des conférences fiscales mises en place en 2013**

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour la période 2012-2017 a fixé deux objectifs pour les dépenses fiscales, en application, respectivement, des dispositions des articles 14 et 18 de la LPFP :

- d'une part, la **limitation de leur montant** à 70,8 milliards d'euros, correspondant à leur stabilisation – hors CICE – à leur niveau d'exécution 2012 tel qu'il avait été initialement évalué<sup>2</sup> ;

- d'autre part, **l'évaluation** de l'efficacité et de l'efficience de l'ensemble des dépenses fiscales au cours de la période de programmation.

S'agissant de la **limitation du montant des dépenses fiscales**, le Gouvernement a observé que l'objectif fixé par la LPFP était pleinement respecté, tant en exécution 2013 que dans le PLF 2014 :

---

<sup>1</sup> Le versement de la CDC en 2013 était basé sur son résultat en 2012.

<sup>2</sup> En effet, compte de la réévaluation chaque année des dépenses fiscales y compris pour l'année antérieure, le montant exécuté 2012 a été réévalué à la hausse – ce qui, en pratique, a conduit à durcir la règle de limitation de l'évolution du montant des dépenses fiscales.

---

« Le coût des dépenses fiscales est évalué au tome II du PLF 2014 à 72,2 milliards d'euros en 2012, 72 milliards d'euros en 2013 et 80 milliards d'euros en 2014. À méthode constante et hors crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE), il est estimé à 71,2 milliards d'euros en 2012, 70,7 milliards d'euros en 2013 et 68,9 milliards d'euros en 2014. Le maintien des dépenses fiscales en deçà de l'objectif de 70,8 milliards d'euros fixé par la dernière loi de programmation des finances publiques est donc respecté en 2013 et 2014, et ce malgré l'augmentation de près de 2 milliards d'euros du coût du CIR en 2014, première année du régime de croisière de ce crédit d'impôt post-plan de relance »<sup>1</sup>.

À ce stade, l'exécution 2013 s'établit à 111 millions d'euros en deçà de la prévision figurant dans les documents annexés au PLF 2013. Toutefois, l'actualisation annuelle du montant des dépenses fiscales a commencé en mars 2014 et devrait figurer dans l'annexe « Voies et moyens » au PLF 2015. Elle pourrait conduire à des réévaluations d'ensemble dans des proportions importantes (soit 5,2 milliards d'euros en 2011 et 6,2 milliards d'euros en 2012).

**Le respect en exécution 2013 du plafond fixé par la LPFP n'est donc pas encore mesurable.** Les dépenses fiscales connaissent une croissance spontanée, liée à l'élargissement de leur assiette et à leurs paramètres évolutifs, qui peut être chiffrée entre 2 et 4 milliards d'euros par an. Cette dynamique tendancielle justifie la nécessité de mieux évaluer l'efficacité des dépenses fiscales, conformément à l'article 18 de la LPFP, et d'en tirer les conséquences en remettant en cause ou en revoyant le calibrage des dépenses fiscales peu utiles ou inefficaces.

En ce qui concerne **l'évaluation des dépenses fiscales**, le Gouvernement s'est référé aux travaux menés en 2013 par les corps d'inspection, la Cour des comptes et dans le cadre de la MAP sur 115 dépenses fiscales, soit un quart des 460 dépenses fiscales recensées en 2013 dans l'annexe « Voies et moyens ».

Ayant elle-même conduit une partie (11) des évaluations mentionnées par le Gouvernement, la Cour des comptes observe à juste titre, dans son analyse de l'exécution budgétaire 2013, que **ces processus d'évaluation ne correspondent pas à la démarche prévue par l'article 18 de la LPFP - laquelle correspond en effet à une évaluation systématique de l'efficacité et de l'efficience suivant des critères homogènes.** Les évaluations conduites par les corps d'inspection, la Cour des comptes et dans le cadre de la MAP ne s'inscrivent pas, en effet, dans le cadre fixé par la LPFP.

**L'évaluation des dépenses fiscales doit trouver sa place dans le cadre des conférences fiscales** mises en place pour la première fois en 2013 à l'occasion de la préparation du budget 2014 afin, selon le Gouvernement, « de donner les moyens aux responsables de programme de formaliser plus amont

---

<sup>1</sup> Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général.

leurs demandes d'évolution des dépenses fiscales et de fiabiliser les chiffrages »<sup>1</sup>. Ces conférences fiscales ont été organisées en parallèle des conférences budgétaires, avec le même niveau de représentation, en associant chacun des ministères responsables d'une politique publique et le ministère des finances au travers de la direction de la législation fiscale et de la direction du budget.

Toujours selon le Gouvernement, *« les responsables de programme ont été invités à présenter dans ce cadre et dans l'objectif de stabilisation en valeur des dépenses fiscales de la LPFP, des propositions de réduction ou de suppression de dépenses fiscales relevant de leur périmètre. Ces propositions ont dû être justifiées sur la base des évaluations disponibles ou établies par le responsable de programme. Ces conférences ont ainsi été l'occasion de faire le point sur les actions menées par les responsables de programme à la suite de la publication en 2011 du rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales piloté par l'Inspection générale des finances. Les responsables de programme se sont ainsi prononcés sur le maintien, la suppression ou l'aménagement des dépenses fiscales relevant de leur compétence au regard de leur efficacité et de leur efficacité (...) »*.

*« Cet exercice a été approfondi dans le cadre de la préparation du PLF 2015, en particulier lorsque les dépenses budgétaires et les dispositifs fiscaux relatifs à une politique publique présentent des imbrications importantes. Des conférences conjointes abordant concomitamment les volets budgétaires et fiscaux ont été organisées pour permettre un examen simultané des économies budgétaires et des réductions de dépenses fiscales »<sup>2</sup>.*

Il y a donc bien une **prise de conscience de la nécessité d'évaluer et d'encadrer la progression des dépenses fiscales, devant manifestement conduire à la suppression de nouvelles « niches fiscales »** dans le cadre du PLF 2015. Votre rapporteur général avait observé, lors de l'examen de l'article 17 du PLF 2014 relatif à la suppression de dépenses fiscales inutiles ou inefficaces, que la démarche ainsi engagée devait être approfondie, et que par ailleurs **le Parlement devrait pouvoir disposer des évaluations conduites dans le cadre des conférences fiscales**, afin d'éclairer sa décision et proposer la suppression éventuelle d'autres dépenses fiscales :

*« Il ne peut s'agir que d'une première étape dans la réévaluation de l'ensemble des dépenses fiscales et des niches sociales, afin de supprimer progressivement les dispositifs inutiles ou inefficaces qui complexifient notre droit fiscal et mitent l'assiette de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés (...) »*.

*« Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur que ce processus d'évaluation était en cours. Il est souhaitable que le Parlement puisse disposer de l'ensemble des éléments d'appréciation, et donc des évaluations conduites dans le cadre des conférences fiscales ainsi mises en place, afin de pouvoir être pleinement éclairé pour prendre l'initiative de la suppression »*

---

<sup>1</sup> Source : *ibid.*

<sup>2</sup> Les éléments en gras sont soulignés par votre rapporteur général.

*d'autres dépenses fiscales* ou être en mesure de se prononcer sur les prochaines propositions du Gouvernement en la matière »<sup>1</sup>.

Enfin, votre rapporteur général prend acte de la nécessité, reconnue par le Gouvernement, « *de mieux cerner le coût et l'efficacité des dépenses fiscales par politique publique et étudier la faisabilité de cette préconisation [de la Cour des comptes]. Il faudra notamment préciser les modalités exactes du rattachement des dépenses fiscales aux objectifs, afin de s'assurer de la cohérence d'une telle articulation. Il faudra également veiller à ce que cette évolution s'inscrive dans le cadre de la refonte plus globale des maquettes de performance des programmes, démarche actuellement engagée par la direction du budget* »<sup>2</sup>.

## **2. Une concentration des dépenses fiscales sur un nombre limité de dispositifs**

**Le tableau ci-après recense les dix dépenses fiscales les plus importantes qui, à elles seules, ont atteint plus de 27 milliards d'euros.** On relève la montée en puissance du crédit d'impôt recherche (CIR), désormais la deuxième dépense fiscale la plus importante, dont le coût a augmenté de 700 millions d'euros entre 2012 et 2013 et a atteint 4,05 milliards d'euros en 2013.

Hors CIR, plusieurs des dépenses fiscales parmi les plus importantes ont un coût stable entre 2012 et 2013, notamment le taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration de l'habitat (5,04 milliards d'euros) et le taux réduit de TVA pour les ventes à consommer sur place (3,11 milliards d'euros).

Le montant de la prime pour l'emploi (PPE) a diminué (de 2,9 milliards à 2,4 milliards d'euros), légèrement plus fortement que les prévisions de la LFI (qui envisageaient une dépense fiscale de 2,46 milliards d'euros au titre de la PPE en 2013). Cette baisse résulte du gel du barème et de la déductibilité de revenu de solidarité active (RSA) du montant de PPE dû l'année suivant celle où le RSA a été perçu, dans la limite de ce montant.

Les intérêts d'emprunt pour l'acquisition ou la construction de la résidence principale n'étant plus déductibles pour les offres de prêt émises après le 1<sup>er</sup> janvier 2011, la dépense fiscale à ce titre est en voie d'extinction : elle s'est élevée à 1,64 milliard d'euros en 2013, en baisse de 355 millions d'euros par rapport à 2012, mais supérieure de 175 millions d'euros aux prévisions de la LFI.

<sup>1</sup> Sénat, rapport général n° 156 (2013-2014), tome II, fascicule 1.

<sup>2</sup> Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général.

### Les dix dépenses fiscales les plus coûteuses en 2013

(en millions d'euros)

Dépense fiscale	Coût définitif 2012	Prévision de coût LFI 2013	Coût définitif 2013
Taux réduit <sup>1</sup> pour les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 040	5 330	5 040
Crédit d'impôt en faveur de la recherche	3 370	3 350	4 050
Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites	3 215	3 280	3 430
Taux réduit <sup>1</sup> applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	3 110	3 080	3 110
Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	2 900	2 460	2 400
Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	2 000	2 100	2 035
Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, et, depuis le 1 <sup>er</sup> janvier 2004, de la prestation d'accueil du jeune enfant	1 900	1 900	1 950
Taux réduit de TIPCE sur le gazole sous condition d'emploi, repris à l'indice 21 du tableau B de l'article 265 du code des douanes, dénommé « fioul domestique »	1 690	2 100	1 725
Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	1 995	1 465	1 640
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 400	1 200	1 640
<b>Total</b>	<b>26 620</b>	<b>26 265</b>	<b>27 020</b>

Source : annexe au projet de loi de règlement « Développement des recettes du budget général et des dépenses fiscales »

<sup>1</sup> 5,5 % puis 7 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### III. UNE PARFAITE MAÎTRISE DES DÉPENSES

#### A. LE RESPECT DES NORMES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME »

##### 1. Des dépenses exceptionnellement inférieures au plafond de la LFI sous la norme « zéro valeur »

L'évolution des dépenses de l'État obéit à une double norme de progression, définie par la loi de programmation des finances publiques (LPPF) pour les années 2012 à 2017 :

- la norme « zéro valeur », qui correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros courants, hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'État ; cette norme inclut les prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne et le plafond des impositions et ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de mission de service public ;

- la norme « zéro volume », qui correspond à la stabilisation des dépenses nettes de l'État en euros constants (c'est-à-dire que leur progression est limitée à l'inflation) ; son périmètre correspond à celui de la norme « zéro valeur » élargi aux charges de la dette et aux dépenses de pensions.

Comme le fait apparaître le tableau ci-après, hors dépenses exceptionnelles, **les dépenses de l'État sous la norme « zéro valeur » (hors charge de la dette et pensions) se sont établies à 279,25 milliards d'euros en 2013, soit un niveau inférieur de 0,14 milliard d'euros à la loi de finances initiale (LFI) pour 2013.**

Hors prélèvements sur recettes, **les dépenses du budget général (hors dette et pensions) ont été inférieures de 1,08 milliard d'euros aux prévisions de la LFI 2013. Ces économies ont permis de financer les dépenses supplémentaires, d'un montant équivalent (1,07 milliard d'euros), au titre du prélèvement sur recettes (PSR) au profit de l'Union européenne.** Le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales est très légèrement inférieur (à hauteur de 0,13 milliard d'euros) aux prévisions de la LFI, en raison notamment d'une sous-exécution de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle.

**Exécution des dépenses sous le champ des normes « zéro valeur » et « zéro volume »**  
(en milliards d'euros)

	LFI 2012 (format 2013)	Exécution 2012 (format 2013)	LFI 2013	Exécution 2013	Écarts LFI 2013- Exéc.2013	Écarts Exéc.2012- Exéc.2013
Dépenses BG (hors dette et pensions) (1)	199,75	198,18	199,05	197,97	- 1,08	- 0,21
PSR collectivités territoriales (2)	55,57	55,58	55,69	55,56	- 0,13	- 0,02
PSR Union européenne (3)*	18,88	19,05	19,60	20,66*	+ 1,07	+ 1,61
Taxes affectées (4)	5,25	5,25	5,06	5,06	0,00	- 0,19
<b>Périmètre « zéro valeur » (1+2+3+4)</b>	<b>279,45</b>	<b>278,06</b>	<b>279,4</b>	<b>279,25</b>	<b>- 0,14</b>	<b>+ 1,19</b>
Charge de la dette (5)	48,77	46,30	46,90	44,89	- 2,01	- 1,42
Pensions (6)	42,28	42,43	45,24	43,94	- 1,30	+ 1,51
<b>Périmètre « zéro volume » (1+2+3+4+5+6)</b>	<b>370,50</b>	<b>366,79</b>	<b>371,53</b>	<b>368,07</b>	<b>- 3,45</b>	<b>+ 1,28</b>

\* Non compris 1,79 milliard d'euros de PSR au titre de l'Union européenne, traité en dépense exceptionnelle, pour le paiement d'arriérés dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013

Source : ministère du budget

**Par rapport à l'exécution 2012 au format 2013, les dépenses sous la norme « zéro valeur » ont en revanche augmenté de 1,19 milliard d'euros (soit + 0,43 %), en raison de la hausse du PSR au profit de l'Union européenne (+ 1,61 milliard d'euros) – à laquelle s'ajoute par ailleurs une hausse du PSR (à hauteur de 1,79 milliard d'euros) pour le paiement d'arriérés dans le cadre financier pluriannuel 2007-2013 (cf. *infra*), correspondant à des dépenses exceptionnelles et, à ce titre, non prise en compte pour le calcul de la norme de dépenses.**

Sur le champ de la **norme « zéro volume »**, les dépenses s'élèvent à 368,07 milliards d'euros, soit **un montant inférieur de 3,45 milliards d'euros à la LFI 2013.**

Elle correspond à une diminution des dépenses relevant de la norme « zéro valeur » (0,14 milliard d'euros), à une moindre charge de la dette (2,01 milliards d'euros) et à une économie de 1,3 milliard d'euros au titre des pensions.

Les dépenses de pension ont été inférieures aux prévisions en raison de moindres départs en retraite et d'une revalorisation des pensions moins importante, comme expliqué ci-après. La moindre charge de la dette traduit le faible niveau des taux d'intérêt et la moindre charge d'inflation sur les titres indexés.

Par rapport à l'exécution 2012 au format de la LFI 2013, l'augmentation des dépenses s'établit à 1,28 milliard d'euros, soit une hausse de 0,35 %, et une baisse de 0,55 % en euros constants.

Lors de son audition par votre commission des finances, le 3 juin 2014, sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2013 et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013, Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, a observé que « la dépense a été globalement maîtrisée ; cela n'est pas remis en cause par les observations de la Cour relatives aux opérations ayant facilité le respect de la norme de dépense. On est plutôt sur le chemin du progrès, mais nous sommes perfectionnistes et nous voulons que ces progrès continuent »<sup>1</sup>.

## **2. Le débat récurrent sur le périmètre des normes de dépenses**

### *a) Les dépenses exceptionnelles au profit de l'Union européenne*

Plusieurs dépenses, présentant un caractère exceptionnel, n'ont pas été prises en compte par le Gouvernement dans le périmètre de la norme de dépenses :

- la dotation au Mécanisme européen de stabilité (MES, 6,5 milliards d'euros) ;

- la participation à l'augmentation du capital de la Banque européenne d'investissement (BEI, 1,6 milliard d'euros) ;

- une augmentation exceptionnelle du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (PSR-UE), correspondant aux budgets communautaires rectificatifs n° 2 et n° 8 de 2013, pour un montant de 1,79 milliard d'euros, afin de verser des crédits de paiement inscrits dans le budget pluriannuel 2007-2013 mais retardés à la suite d'une décision de novembre 2010, et qui correspond donc à la prise en compte de décisions héritées du passé.

---

<sup>1</sup> Audition de Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, par la commission des finances du Sénat le 3 juin 2014, sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

En revanche, **deux autres augmentations du PSR-UE ont été gagées en loi de finances rectificative par des annulations de crédits destinées à assurer le respect de la norme de dépense**, à hauteur de 1,1 milliard d'euros. Elles correspondent au budget rectificatif de décembre 2012 de l'Union européenne et à un aléa classique de fin de gestion sur le montant de ressources propres de l'Union européenne, qui se sont avérées inférieures à la prévision initiale.

*b) Certaines dépenses retracées sur des comptes d'affectation spéciale devraient être incluses dans les normes de dépenses*

Un débat, soulevé notamment par la Cour des comptes, porte sur l'élargissement du périmètre des normes de dépenses à certains comptes d'affectation spéciale dont les dépenses ne présentent pas de différence de nature avec celles du budget général – à savoir une fraction des dépenses de gestion du patrimoine immobilier de l'État, les dépenses du CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » et la variation du solde du CAS « Pensions » correspondant à son fonds de roulement. En outre, des changements de périmètre entre les missions du budget général et les CAS<sup>1</sup> confortent les arguments en faveur d'un élargissement des normes à certaines missions situées en dehors du budget général.

Pour le Gouvernement, un tel élargissement, en ne retenant qu'une partie du périmètre des CAS, ne garantirait pas la lisibilité ni le pilotage opérationnel des normes de dépenses. En effet, selon le Gouvernement, « *les dépenses effectuées sur les CAS n'interviennent qu'après encaissement des recettes affectées, et à due concurrence de celles-ci, elles sont donc d'ores et déjà fortement encadrées. Si les CAS (...) « Immobilier » et « Hertzien » portent en effet des dépenses qui pourraient, pour une part d'entre elles, être portées par le budget général, le recours à ces deux CAS permet d'une part d'isoler des mouvements de grande ampleur et qui n'ont pas vocation à se reproduire (recettes de cession hertzienne) et d'autre part d'inciter les ministères à s'impliquer dans des opérations de cession patrimoniales* »<sup>2</sup>.

Néanmoins, **la nature de certaines opérations retracées sur les CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien » et « Pensions » justifie qu'elles soient prises en compte dans les normes « zéro valeur » et/ou « zéro volume »**.

D'une part, les ressources du CAS « **Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien** » proviennent de la

---

<sup>1</sup> Ainsi, une fraction de la compensation versée par l'état au titre des primes d'apprentissage, versée jusqu'en 2012 depuis le budget général, l'est depuis 2013 sur le compte d'affectation spécial « Financement national du développement de la modernisation de l'apprentissage » (FNDMA), à hauteur de 250 millions d'euros.

<sup>2</sup> Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général.

vente de fréquences hertziennes détenues par le ministère de la défense. Elles complètent explicitement les dépenses de la mission « Défense », notamment pour l'équipement des forces, **pour des montants s'étant élevés (en CP) à 1,08 milliard d'euros en 2013** (en augmentation de 0,98 milliard d'euros par rapport à 2012).

Même si les recettes du CAS hertzien ont un caractère exceptionnel, **les dépenses du budget général qu'elles financent, n'ayant pas un caractère exceptionnel, pourraient être réintroduites dans la norme de dépenses « zéro valeur ».**

D'autre part, en ce qui concerne le CAS « Pensions », comme l'avait déjà observé notre collègue Francis Delattre lors de son contrôle budgétaire dédié à ce CAS<sup>1</sup>, en 2011 et en 2012 **des prélèvements sur le fonds de roulement (ou solde cumulé) du compte ont été opérés pour combler le déficit entre les recettes et les dépenses du CAS au cours de l'exercice.** En revanche, le solde de 210 millions d'euros du CAS « Pensions » enregistré en fin d'année 2013 a permis d'atteindre un **solde cumulé du compte proche de 1 milliard d'euros** (987 millions d'euros).

La principale ressource du CAS « Pensions » correspond aux contributions des employeurs, inscrites aux budgets des missions en dépenses de personnel relevant des pensions (« titre 2 CAS »), dans le champ de la norme « zéro volume ». Les prélèvements ou les versements sur la trésorerie du CAS « Pensions » tendent donc à modifier le respect de la norme « zéro volume », en se substituant, le cas échéant, aux contributions employeurs pour assurer l'équilibre des comptes du CAS.

Il conviendrait donc **que les variations du solde du CAS « Pensions » soient intégrées dans la norme « zéro volume »**, tant dans l'hypothèse où ce solde est négatif (ce qui conduit à un prélèvement sur le fonds de roulement) que dans celle où il s'avère positif, comme ce fut le cas en 2013.

### **3. La moindre inflation en 2013, un facteur favorable au respect des normes de dépenses**

L'inflation observée en 2013 (0,9 %) a été inférieure aux prévisions (1,8 %), ce qui, sur le champ de la norme « zéro volume », a entraîné une moindre revalorisation des pensions ainsi qu'une diminution de la charge de la dette sur les titres indexés. Sur ces deux postes de dépenses, l'économie réalisée par rapport aux prévisions de la LFI - à hauteur, respectivement, de 1,3 et 2 milliards d'euros (cf. *supra*) - tient en partie à une moindre inflation

---

<sup>1</sup> Francis Delattre, « Le compte d'affection spéciale « Pensions » : un outil de transparence au service de la LOLF ? », rapport d'information du Sénat n° 652 (2012-2013), déposé le 10 juillet 2012.

(pour les pensions, l'impact est évalué à 0,2 milliard d'euros et, s'agissant de la charge de la dette indexée sur l'inflation, à 1,5 milliard d'euros)<sup>1</sup>.

**Sur le champ de la norme « zéro valeur », la progression de la dépense publique est influencée de manière partielle et avec retard par les révisions de l'inflation.**

Comme l'a observé le Gouvernement en réponse au questionnaire de votre rapporteur général, *« les dépenses publiques qui évoluent spontanément comme l'inflation (par exemple, les achats courants ou certaines dépenses d'interventions et de prestations) ne représentent qu'une partie de la dépense publique.*

*« Par ailleurs, les effets des règles d'indexation ne sont pas immédiats : la revalorisation des prestations est réalisée sur une base prévisionnelle – par exemple, les revalorisations des prestations famille ont lieu au 1<sup>er</sup> avril – et l'erreur d'anticipation n'est alors corrigée que l'année suivante »<sup>2</sup>.*

#### **4. Un pilotage de la dépense « sous tension »**

*a) L'augmentation continue des charges à payer : le signe d'une tension croissante sur les dépenses ?*

Les charges à payer désignent les charges qui ne sont pas encore réglées à la clôture d'un exercice, bien qu'elles s'y rattachent.

**Fin 2013, les charges à payer ont atteint plus de 11 milliards d'euros** en incluant les comptes d'affection spéciale et les comptes de commerce.

**Elles enregistrent une progression régulière depuis 2010** : elles atteignaient alors 8,95 milliards d'euros ; elles se sont élevées à 9,34 milliards d'euros fin 2011 et à 9,96 milliards d'euros fin 2012, soit des progressions annuelles de 4,4 % en 2011 et 6,6 % en 2012. Le montant atteint en 2013 représente une **progression de 1,05 milliard d'euros (+ 10,5 %)** sur un an. En 2009, elles s'élevaient cependant à 10,81 milliards d'euros.

Les charges à payer ont atteint ou dépassé 1 milliard d'euros pour quatre missions : « Défense » (1,7 milliard d'euros) ; « Solidarité, insertion et égalité des chances » (1,5 milliard d'euros) ; « Recherche et enseignement supérieur » (1,3 milliard d'euros) ; « Égalité des territoires, logement et ville » (1 milliard d'euros).

En réponse au questionnaire de votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué que *« cette augmentation des charges à payer, si elle peut être en partie liée à la fiabilisation des processus comptables dans le cadre de la*

<sup>1</sup> Cf. infra, l'analyse des dépenses de l'État par titre.

<sup>2</sup> Source : réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général.

certification des comptes, *traduit également la tension accrue sur la dépense de l'État et fera l'objet d'un suivi attentif en fin d'année 2014* »<sup>1</sup>.

Sous réserve d'analyses complémentaires, **il n'est pas à exclure que les gestionnaires recourent en partie à l'augmentation des charges à payer pour reporter le paiement de certaines dépenses** et respecter ainsi les plafonds de dépenses au cours de l'exercice.

**Une telle augmentation appelle une certaine vigilance : elle pourrait en effet, en l'absence de réforme, fragiliser la soutenabilité des budgets ultérieurs et accroître les délais de paiement des fournisseurs de l'État.**

*b) Des annulations croissantes sur la réserve de précaution qui en font un instrument essentiel de pilotage de la dépense en exécution*

Au regard des perspectives d'exécution budgétaire de 2013, le Gouvernement a décidé, **à la fin du mois de janvier 2013**, de compléter la mise en réserve initiale – à hauteur de 0,5 % pour les crédits de titre 2, et de 6 % pour les crédits hors titre 2 – par une **mise en réserve complémentaire de 2 milliards d'euros**. Ce surgel a été mis en œuvre en mars et a porté le montant de la réserve de précaution à 8,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) et 8,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE).

Au 1<sup>er</sup> novembre 2013, la réserve de précaution s'élevait encore à 7,994 milliards d'euros en AE et à 7,968 milliards d'euros en CP.

Les décrets d'avance du 27 septembre et du 28 novembre 2013 ont procédé à des annulations de crédits de la réserve de précaution à hauteur de 873 millions d'euros en AE et 1 291 millions d'euros en CP. La loi de finances rectificative de décembre 2013 a procédé à des annulations nettes en fin de gestion, à hauteur de 2,42 milliards d'euros en AE et 1,86 milliard d'euros en CP.

Une partie des annulations en fin d'exercice ont consisté en des économies de constatations – notamment d'une moindre charge de la dette, de contributions moins élevées que prévu à des organisations internationales ou pour financer des fonds internationaux de développement.

Mais les annulations en fin d'exercice ont aussi porté, dans le cadre du décret d'avance du 28 novembre 2013, sur des dépenses d'investissement, en particulier pour la mission « Défense » (- 0,65 milliard d'euros) et pour la mission « Écologie, développement et aménagement durables » (- 0,60 milliard d'euros), tendant à faire des dépenses d'investissement une variable d'ajustement du respect de la norme de dépense (cf. *infra*).

**Les annulations de crédits opérées au sein de la réserve de précaution ont atteint en 2013 un montant de 3,15 milliards d'euros, en**

---

<sup>1</sup> Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général. Les éléments soulignés en gras le sont par nous.

**nette hausse par rapport à 2012** (2,74 milliards d'euros) et 2011 (1,21 milliard d'euros), ce qui témoigne de tensions croissantes sur les dépenses. Dans ce contexte, la réserve de précaution apparaît comme un outil essentiel de pilotage de l'exécution budgétaire.

### État de la réserve de précaution

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		Titre 2 + hors titre 2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	601	7 470	7 363	8 071	7 964
<i>Surgel handicap</i>	0	24	24	24	24
<i>Autres ajustements</i>	0	- 351	- 446	- 351	- 446
<i>Réductions au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	- 1 016	- 1 016	- 1 016	- 1 016
Mise en réserve initiale	601	6 127	5 926	6 728	6 526
<i>Surgel transversal</i>	0	2 000	2 000	2 000	2 000
<i>Mouvements juin-octobre</i>	- 5	- 624	- 449	- 629	- 454
<i>Annulations DA sept. 2013 et nov.2013</i>	- 220	- 654	- 1 071	- 873	- 1 291
<i>Mouvements de fin de gestion</i>	- 323	- 4 224	- 4 265	- 4 547	- 4 588
<i>Annulations en LFR</i>	- 49	- 2 370	- 1 811	- 2 420	- 1 861
Réserve résiduelle	3	255	330	258	333

Source : ministère du budget

## B. L'ANALYSE PAR TITRE DES DÉPENSES DE L'ÉTAT

### 1. Une croissance continue de la part des dépenses de personnel et de fonctionnement dans le budget de l'État

Le tableau ci-après présente l'évolution par titre des dépenses du budget général depuis 2010, à périmètre constant (format 2013), hors dépenses exceptionnelles au profit du MES et de la BEI.

## Évolution de la structure des dépenses par titre au format 2013 (2010-2013)

(en milliard d'euros)

	Exéc.2010	%	Exéc.2011	%	Exéc.2012	%	LFI 2013	Exéc.2013	%
Titre 1	1,0	0,3	1,0	0,3	1,0	0,3	1,0	1,0	0,3
Titre 2	114,7	35,4	116,7	40,0	118,5	40,8	120,2	119,6	41,2
Titre 3	49,8	15,4	47,3	16,2	46,1	15,9	45,6	47,9	16,5
Titre 4	40,5	12,5	46,3	15,9	46,3	15,9	46,9	44,9	15,5
Titre 5	12,9	4,0	11,2	3,8	11,0	3,8	11,0	10,0	3,4
Titre 6	79,8	24,6	68,1	23,4	66,2	22,8	65,1	65,7	22,6
Titre 7	25,1	7,8	0,9	0,3	1,2	0,4	1,3	1,5	0,5
<b>Total BG</b>	<b>323,8</b>	<b>100,0</b>	<b>291,5</b>	<b>100,0</b>	<b>290,4</b>	<b>100,0</b>	<b>291,2</b>	<b>290,6</b>	<b>100,0</b>

Source : ministère du budget

L'exécution 2010 est atypique au regard de la dépense par titre, compte tenu de la part qu'ont alors représenté les dépenses d'opérations financières retracées sur le titre 7 (25,1 milliards d'euros, soit 7,8 % des dépenses) dans le cadre des investissements d'avenir.

Sur la période 2011-2013, alors que les dépenses du budget général ont légèrement diminué (- 0,9 milliard d'euros), les dépenses de personnel retracées sur le titre 2 (y compris les pensions) ont progressé de 2,9 milliards d'euros, et leur part dans les dépenses a ainsi progressé de 40 % à 41,2 %. Les dépenses de fonctionnement (titre 3), qui avaient nettement diminué entre 2010 et 2012, ont à nouveau augmenté en 2013 (cf. *infra*). Par conséquent, leur part dans les dépenses reste stable (autour de 16 %).

**Sur la période 2011-2013, la progression des dépenses de personnel a été compensée par une diminution des charges de la dette inscrites au titre 4 (- 1,4 milliard d'euros), une baisse des investissements (titre 5) de 1,2 milliard d'euros et un recul des dépenses d'intervention (titre 6) de 2,4 milliards d'euros.**

La charge de la dette ne représente ainsi plus que 15,5 % des dépenses en 2013 (contre 15,9 % en 2011). Sur la période 2011-2013, on observe également une nette baisse de la part relative des dépenses d'intervention (de 23,4 % à 22,6 % des dépenses) et des dépenses d'investissement (de 3,8 % à 3,4 %).

On constate ainsi **une tendance à l'augmentation des dépenses obligatoires** (hors charge de la dette) **et relatives au fonctionnement de l'administration**, parallèlement à une **baisse des dépenses d'intervention et d'investissement**. Cette évolution incite à mettre en œuvre des réformes structurelles pour éviter qu'un effet d'éviction ne conduise à une attrition progressive des dépenses d'intervention, et surtout d'investissement, qui pourrait être accrue en cas de hausse des taux d'intérêt qui viendrait augmenter la charge de la dette.

## **2. Une stricte maîtrise des dépenses de personnel favorisée par des facteurs conjoncturels**

*a) Un schéma d'emplois nettement négatif, sous l'effet notamment des postes non pourvus aux concours de l'éducation nationale*

Le plafond des autorisations d'emplois en loi de finances initiale pour 2013 (y compris les modifications apportées dans la loi de finances rectificative pour 2013) s'établissait à 1 914 921 équivalents temps plein travaillés (ETPT). **La consommation d'emplois constatée s'élève à 1 883 713 ETPT, en retrait de - 31 207 ETPT<sup>1</sup> par rapport à la prévision et de - 25 026 ETPT par rapport à la consommation constatée en 2012.**

La diminution des effectifs par rapport à 2012 s'explique en partie par **l'impact des mesures de périmètre**, de transferts d'emplois à des opérateurs et de corrections techniques de décompte, soit **- 5 774 ETPT**. Ces mesures concernent notamment le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, en raison du passage des universités à l'autonomie, et le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, du fait d'un transfert de personnels à l'opérateur Voies Navigables de France.

**À périmètre constant, la diminution des effectifs entre 2012 et 2013 s'est élevée à 19 251 ETPT**, comme détaillé ci-après, soit une baisse moins importante qu'en 2012 (- 28 980 ETPT).

Cet écart correspond à l'impact des schémas d'emplois. **En nombre de postes** (ou équivalents temps plein travaillés, ETP), **7 172 ETP ont été supprimés en 2013** (contre une moyenne de 30 000 ETP par an entre 2010 et 2012), alors que **le schéma d'emplois de la LFI 2013 prévoyait une réduction de seulement 2 416 ETP**.

Cet écart traduit notamment **de moindres créations d'emplois qu'initialement prévu dans l'éducation nationale** : le schéma d'emplois du ministère ne s'est élevé qu'à + 5 159 ETP, contre une prévision de + 8 781 ETP, témoignant de la difficulté à pourvoir tous les postes proposés aux concours, alors que le Gouvernement a fixé l'objectif de recréer 55 000 postes dans l'éducation nationale (dont 1 000 dans l'enseignement technique agricole) sur l'ensemble de la durée du quinquennat. Par ailleurs, tous les postes n'ont pas été pourvus au ministère de l'intérieur.

---

<sup>1</sup> Compte tenu du transfert de 1 ETPT en gestion.

## Variation des emplois de 2012 à 2013 (en ETPT)

Ministères	Consommation des emplois 2012 (i)	Plafond d'autorisation d'emplois LFI 2013 + LFR (ii)	Transferts en gestion 2013 (iii)	Consommation des emplois 2013 (iv)	Écart aux plafonds d'emplois (v)=(iv)-(iii)-(ii)	Variation des emplois 2013/2012 (vi)=(iv)-(i)	Effet des mesures de périmètre, des transferts et des corrections techniques de décompte (vii)	Transferts en gestion 2012 (viii)	Impact des schémas d'emplois en ETPT (ix)=[(iv)-(iii)]-[(i)-(viii)]-(vii)	Schémas d'emplois réalisés en 2012 (ETP)	Schémas d'emplois prévus (LFI 2013)	Schémas d'emplois réalisés en 2013 (ETP)
Affaires étrangères	14 552	14 798	0	14 306	-492	-246	-66	0	-180	-122	-184	-186
Affaires sociales et santé	10 895	11 157	-242	10 726	-189	-169	60	224	-211	-299	-186	-181
Agriculture, agroalimentaire et forêt	31 591	31 007	97	31 085	-19	-506	-129	79	-395	-609	-80	-82
Culture et communication	10 773	10 928	-32	10 758	-138	-15	-10	-43	-16	-93	-15	-55
Défense	287 640	285 253	9	277 943	-7 319	-9 697	-403	5	-9 298	-9 561	-7 234	-7 374
Écologie, développement durable et énergie	58 873	38 198	14 176	51 536	-838	-7 337	-20 002	-17	-1 528	-1 222	-614	-1 371
Économie et finances	149 333	150 238	10	146 794	-3 454	-2 539	380	5	-2 924	-2 996	-2 353	-2 413
Éducation nationale	945 694	955 434	38	944 396	-11 076	-1 298	1 239	37	-2 538	-8 809	8 781	5 159
Égalité des territoires et logement	0	14 194	-14 194	0	0	0	14 194	0	0	0	-662	0
Enseignement supérieur et recherche	12 414	11 253	-12	8 526	-2 715	-3 888	-3 810	1	-65	-85	0	43
Intérieur	274 608	277 008	97	274 671	-2 434	63	2 340	97	-2 277	-3 692	-134	-651
Justice	75 526	77 542	38	75 833	-1 747	307	22	40	287	608	480	120
Outre-mer	4 866	5 086	0	5 086	0	220	0	0	220	0	0	0
Redressement productif	1 279	1 253	0	1 202	-51	-77	-61	0	-16	-3	-9	-27
Réforme de l'État, décentralisation et fonction publique	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Services du Premier ministre	9 078	9 640	0	9 272	-368	194	188	20	26	55	34	131
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	9 865	10 072	14	9 986	-100	121	284	0	-177	-173	-141	-178
<b>Total Budget général</b>	<b>1 896 987</b>	<b>1 903 061</b>	<b>-1</b>	<b>1 872 120</b>	<b>-30 940</b>	<b>-24 867</b>	<b>-5 774</b>	<b>0</b>	<b>-19 092</b>	<b>-27 001</b>	<b>-2 317</b>	<b>-7 065</b>

Ministères	Consommation des emplois 2012 (i)	Plafond d'autorisation d'emplois LFI 2013 + LFR (ii)	Transferts en gestion 2013 (iii)	Consommation des emplois 2013 (iv)	Écart aux plafonds d'emplois (v)=(iv)-(iii)-(ii)	Variation des emplois 2013/2012 (vi)=(iv)-(i)	Effet des mesures de périmètre, des transferts et des corrections techniques de décompte (vii)	Transferts en gestion 2012 (viii)	Impact des schémas d'emplois en ETP (ix)=[(iv)-(iii)]-[(i)-(viii)]-(vii)	Schémas d'emplois réalisés en 2012 (ETP)	Schémas d'emplois prévus (LFI 2013)	Schémas d'emplois réalisés en 2013 (ETP)
Contrôle et exploitation aériens	10 992	11 025	0	10 858	-167	-134	0	0	-134	-132	-100	-100
Publications officielles	760	835	0	735	-100	-25	0	0	-25	-49	1	-7
<b>Total Budgets annexes</b>	<b>11 752</b>	<b>11 860</b>	<b>0</b>	<b>11 593</b>	<b>-267</b>	<b>-159</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-159</b>	<b>-181</b>	<b>-99</b>	<b>-107</b>
<b>Total</b>	<b>1 908 739</b>	<b>1 914 921</b>	<b>-1</b>	<b>1 883 713</b>	<b>-31 207</b>	<b>-25 026</b>	<b>-5 774</b>	<b>0</b>	<b>-19 251</b>	<b>-27 182</b>	<b>-2 416</b>	<b>-7 172</b>

Source : ministère du budget

Alors que l'année 2012 avait été marquée par un **nombre de départs en retraite** nettement inférieur aux prévisions (44 323 départs effectifs contre 55 622 anticipés), l'écart entre les prévisions (48 885) et l'exécution (46 963) s'est nettement réduit en 2013, sans que l'on ait toutefois observé un rattrapage qui aurait consisté en une accélération des départs en 2013 compensant les départs inférieurs aux prévisions en 2012.

Sur 46 693 départs en retraite, le schéma d'emplois (- 7 172 ETP) signifie que **15 % des postes n'ont pas été remplacés**.

*b) Une stabilisation exceptionnelle des dépenses de personnel hors pensions favorisée par des facteurs conjoncturels non reconductibles*

(1) L'impact d'une diminution des dépenses de pensions, sous l'effet d'une moindre inflation et de départs en retraite inférieurs aux prévisions

Hors fonds de concours, les **dépenses de personnel de titre 2** se sont élevées à **119 milliards d'euros en 2013** (contre 118,5 milliards d'euros en 2012) hors fonds de concours<sup>1</sup>, se répartissant comme suit :

- 80,3 milliards d'euros sur les dépenses de personnel hors pensions ;
- 38,6 milliards d'euros au titre les contributions au CAS « Pensions ».

<sup>1</sup> Si l'on intègre les fonds de concours, les dépenses de personnel ont atteint 118,95 milliards d'euros en 2012 et 119,6 milliards d'euros en 2013.

À périmètre courant, **en exécution**, les dépenses de personnel ont augmenté de 0,5 milliard d'euros entre 2012 et 2013 (soit + 0,4 %). Par rapport à la LFI, les dépenses ont été inférieures de 1,2 milliard d'euros, notamment du fait d'une sous-exécution des dépenses de pensions à hauteur de 1,4 milliard d'euros.

### Évolution des dépenses de personnel à périmètre courant (hors fonds de concours)

(en milliards d'euros)

	Titre 2 (hors pensions)	Pensions	Total titre 2
Exécution 2012	80,8	37,7	118,5
LFI 2013	80,1	40,1	120,2
Exécution 2013	80,3	38,6	119,0

Source : ministère du budget

La moindre progression des dépenses de pensions résulte de plusieurs facteurs :

- une revalorisation des pensions en 2013 de 1,3 %<sup>1</sup> inférieure aux prévisions de la LFI (1,75 %), compte tenu d'une **moindre inflation** ;

- une **surestimation du nombre de départs à la retraite** en 2013<sup>2</sup>, soit une moindre dépense d'environ 222 millions d'euros ;

- une baisse de la pension civile moyenne liquidée, principalement en raison des départs anticipés pour carrière longue, s'étant traduite par une moindre dépense de 110 millions d'euros.

En conséquence, la loi de finances rectificative pour 2013 a annulé des crédits sur le CAS « Pensions » à hauteur de 473 millions d'euros.

<sup>1</sup> La revalorisation de 1,3 % au 1<sup>er</sup> avril 2013 correspond à la prévision d'inflation retenue par la commission de la Nation de 1,2 %, auquel il a été ajouté 0,1 point au titre de l'année 2012.

<sup>2</sup> Le nombre de mises en paiement de pensions civiles et militaires a été inférieur de 6 600 par rapport à la prévision de 75 300.

(2) Hors pensions, une baisse exceptionnelle des dépenses de personnel par rapport à l'exécution 2012

À périmètre courant, **hors versements au CAS « Pensions », les dépenses de personnel ont diminué** puisqu'elles ont atteint **80,34 milliards d'euros** hors fonds de concours (contre 80,83 milliards d'euros en 2012, soit **une baisse de 0,49 milliard d'euros**).

En revanche, **les prévisions de la LFI ont été dépassées de 0,2 milliard d'euros** (soit 0,2 %), dans des proportions cependant moindres que les années antérieures (0,5 % en 2012, 0,3 % en 2011 et 0,6 % en 2010). Les dépassements sur le titre 2 hors CAS Pensions se situent principalement sur :

- le ministère de la Défense (+ 0,3 milliard d'euros), au regard du coût des opérations extérieures et des difficultés rencontrées par le logiciel Louvois ;

- le ministère de l'éducation nationale (+ 0,1 milliard d'euros), du fait notamment d'une réévaluation du glissement vieillesse technicité (GVT) positif, correspondant aux avancements et promotions des personnels en activité.

**L'exception concernant le ministère de la défense est récurrente**, et témoigne de difficultés persistantes dans le déploiement du logiciel Louvois, pointée à de nombreuses reprises par nos collègues rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », Yves Krattinger et Dominique de Legge<sup>1</sup> et, avant lui, François Trucy.

À périmètre constant<sup>2</sup>, **les dépenses de personnel hors pensions sont en baisse par rapport à l'exécution 2012, à hauteur de 135 millions d'euros** (soit - 0,17 %). Cette baisse exceptionnelle prolonge le ralentissement de la progression des dépenses de personnel observé depuis plusieurs années.

Cependant, **des facteurs conjoncturels, propres à l'année 2013, ont favorisé la maîtrise des dépenses de personnel** - en particulier, l'extension en année pleine 2013 des suppressions d'emplois résultant du schéma d'emplois 2012 (dans l'éducation nationale, les créations ou suppressions de postes n'interviennent qu'en septembre), qui a entraîné une économie de 0,35 milliard d'euros, et l'abrogation du dispositif d'exonération de cotisations sociales au titre des heures supplémentaires (dont l'impact s'élève à - 128 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Voir notamment leur rapport d'information suite à l'enquête de la Cour des comptes relative à la rémunération des militaires : Sénat, rapport n° 52 (2013-2014).

<sup>2</sup> À périmètre constant, du fait des mesures de transfert et de périmètre (+ 0,4 milliard d'euros par rapport à 2012, les dépenses exécutées s'élèvent à 80,7 milliards d'euros en 2013 (au format 2012), contre 80,8 milliards d'euros en 2012.

Si l'on tient également compte des non-recrutements ou des postes non pourvus en 2013, pouvant se traduire par une accélération des recrutements à partir de 2014, **les facteurs exceptionnels ayant permis la maîtrise de la masse salariale en 2013 ne sont pas reproductibles**, créant ainsi un **aléa quant à l'atteinte de l'objectif du triennal 2012-2015** de limiter la progression de la masse salariale à 1 % au cours de ces trois années.

Lors de son audition par votre commission des finances, le 3 juin 2014, sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2013 et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013, Didier Migaud, Premier président de la Cour des comptes, a observé que les réductions d'effectifs ne produiront plus d'effet « *à partir de 2014, avec la stabilisation des effectifs ; il faudra donc trouver des leviers de substitution pour stabiliser la masse salariale* »<sup>1</sup>.

### (3) Les principaux facteurs d'évolution de la masse salariale

Pour apprécier les facteurs d'évolution de la masse salariale, il est retenu un périmètre spécifique de dépenses, incluant les fonds de concours et **mesurant l'évolution par rapport à l'année 2012 « débasée » des mesures non reconductibles**.

Ce « socle » 2012, pour le budget général de l'État, s'est élevé à 80,45 milliards d'euros. Si l'on tient compte des mesures non reconductibles, l'exécution 2012, à périmètre constant 2013, s'est élevée à 81,03 milliard d'euros. **L'exécution 2013** (80,94 milliards d'euros, y compris les fonds de concours) **est ainsi inférieure de 0,09 milliard d'euros à celle de 2012**.

Comme le montre le graphique ci-après, cette diminution de 0,09 milliard d'euros entre 2012 et 2013 traduit **l'incidence des facteurs suivants d'évolution de la masse salariale** :

- les **mesures non reconductibles** de l'année 2012 (- **577 millions d'euros**) ;

- la non-revalorisation du point d'indice de la fonction publique, ce qui a limité l'impact des **mesures générales (+ 150 millions d'euros**, dont 85,2 millions d'euros au titre de la garantie individuelle du pouvoir d'achat<sup>2</sup> et 64,4 millions d'euros de mesures en faveur des bas salaires) ;

---

<sup>1</sup> Audition de Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, par la commission des finances du Sénat le 3 juin 2014, sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

<sup>2</sup> La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

- des suppressions nettes d'emplois largement supérieures aux prévisions de la LFI (- 7 065 ETP contre - 2 317 ETP prévus en LFI 2013, cf. *supra*), soit un impact du **schéma d'emplois** évalué à **- 575 millions d'euros** (schéma d'emplois 2012 : - 348,5 millions d'euros ; schéma d'emplois 2013 : - 226,9 millions d'euros) ;

- la maîtrise des **mesures catégorielles**, en nette diminution, de 437 millions d'euros en 2012 à **245 millions d'euros en 2013** ;

- la stabilisation du **GVT solde**<sup>1</sup> (+ 295 millions d'euros en 2012, **+ 291 millions d'euros en 2013**) ;

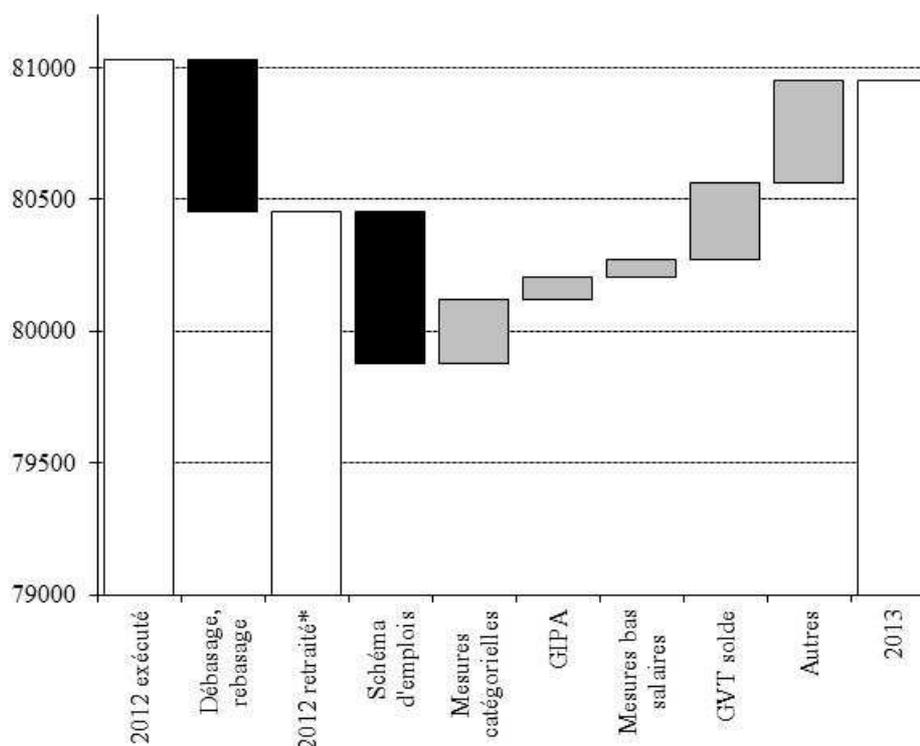
- des mesures diverses (+ 388 millions d'euros), correspondant à l'intégration dans la masse salariale, en 2013, du fonds de concours de la mission « Écologie, développement et aménagement durables » au titre des ouvriers des parcs et ateliers mis à disposition des collectivités territoriales (à hauteur de + 191 millions d'euros).

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :  
- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité) ;  
- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

### Les facteurs d'évolution des dépenses de personnel hors pensions de l'État en 2013 (missions du budget général, périmètre constant)

(en millions d'euros, hors contribution au CAS « Pensions »)



\* Solde d'exécution 2012, dont ont été retranchées les mesures non reconductibles de 2012

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

### 3. Les dépenses hors charges de personnel

a) Une hausse des dépenses de fonctionnement concentrée sur quelques ministères (défense, justice)

**Les dépenses de fonctionnement ont continué de progresser en 2013** (en CP, de 20,73 milliards d'euros en CP en 2012 à 21,73 milliards d'euros en 2013, soit une **hausse de 1 milliard d'euros**).

**La hausse est concentrée sur les missions « Justice »** (+ 0,1 milliard d'euros) **et surtout « Défense »** (+ 1 milliard d'euros), traduisant notamment le coût des OPEX (+ 0,4 milliard d'euros sur le poste matériels, munitions et carburants), le renforcement des activités de renseignement (+ 60 millions d'euros) et la hausse des dépenses de fonctionnement liés aux partenariats public-privé (+ 50 millions d'euros).

*b) La diminution de la charge de la dette permise par des taux d'intérêt historiquement bas*

La **charge de la dette de l'État** a atteint 44,9 milliards d'euros en 2013, en diminution de **1,4 milliard d'euros par rapport à 2012 (46,3 milliards d'euros)**, du fait principalement du niveau historiquement bas des taux d'intérêt (0,06 % en moyenne annuelle pour les taux à court terme ; 1,54 % pour les émissions à moyen et long terme, contre 1,86 % en 2012 ; 2,23 % pour les émissions à dix ans, contre 2,70 % en 2012) :

- l'**effet « volume »**, résultant de l'augmentation de l'encours nominal de la dette, s'est élevé à **+ 2,0 milliards d'euros** ;

- la moindre inflation a entraîné un **effet « prix »** pour les titres de dette française indexés sur l'inflation, ayant conduit à une baisse de la charge nette de la dette de **1,9 milliard d'euros** entre 2012 et 2013 ;

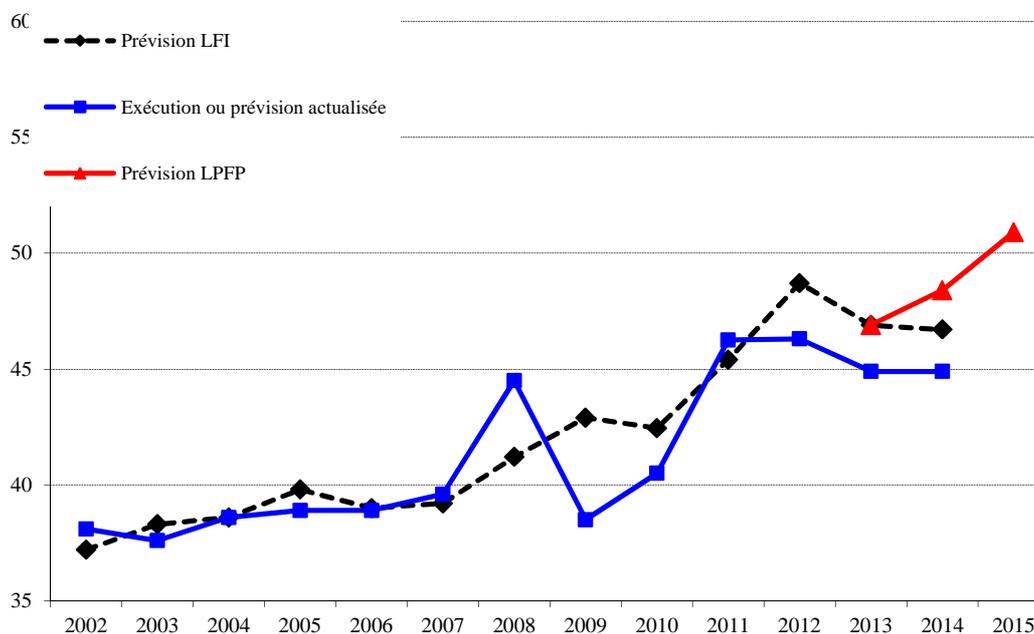
- la baisse des taux d'intérêt s'est traduite par une économie substantielle (**- 1,7 milliard d'euros**) en 2013 ;

- un effet calendaire défavorable a augmenté la charge de la dette (**+ 0,2 milliard d'euros** entre 2012 et 2013).

**Au total la charge de la dette a ainsi été inférieure de 2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2013 (46,9 milliards d'euro)s.**

## Évolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

*c) Les dépenses d'intervention : une légère diminution sous l'effet de la rationalisation de plusieurs dispositifs*

Les dépenses d'intervention de titre 6 se sont élevées à 65,71 milliards d'euros en 2013, en diminution de 0,67 % par rapport à 2012, malgré la dynamique inhérente à certaines dépenses d'intervention – ainsi, la plus importante, l'allocation aux adultes handicapés (AAH) a augmenté de 0,44 milliard d'euros (+ 4,1 %) pour s'établir à 11,24 milliards d'euros, soit 0,56 milliard d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI.

Des économies ont été réalisées pour plusieurs dépenses d'intervention, comme la réforme de l'exonération de charges sociales pour l'embauche de travailleurs occasionnels dans l'agriculture (- 0,11 milliard d'euros). La mise en œuvre des nouveaux contrats aidés explique la progression des dépenses d'intervention de la mission « Travail et emploi » (8,08 milliards d'euros, + 0,18 milliard d'euros par rapport à 2012). Le dépassement des prévisions de la LFI au titre de l'hébergement d'urgence (+ 0,46 milliard d'euros) s'explique également par la mise en place du plan de lutte contre la pauvreté, annoncé en janvier 2013.

Plusieurs dispositifs d'intervention restent cependant chroniquement surexécutés, faute d'une budgétisation initiale prudente au regard de l'exécution des exercices antérieurs et de la dynamique spontanée des dépenses, en l'absence de réformes structurelles visant à en contenir le

coût. A titre d'exemple, **les dépenses** relatives aux différents dispositifs **d'aide médicale d'État (AME) ont atteint 846 millions d'euros en 2013, en progression de 20,3 % par rapport à 2012.** Entendue par la commission des finances du Sénat, **la ministre des affaires sociales et de la santé, Marisol Touraine,** a indiqué qu'à partir de 2015 des statistiques sur les taux d'acceptation et de refus de l'AME, caisse par caisse, seraient disponibles afin de **détecter les éventuels abus.** De plus, un travail diplomatique avec les pays d'origine des bénéficiaires d'AME sera engagé. Comme le souligne notre collègue Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial de la mission « Santé », il est **nécessaire d'améliorer la connaissance des déterminants de la dépense d'AME,** afin d'identifier les moyens de contenir cette dernière, sans remettre en cause la double vocation humanitaire et sanitaire de ce dispositif.

*d) Les dépenses d'investissement : une variable d'ajustement de la contrainte budgétaire ?*

**Les dépenses d'investissement** (10 milliards d'euros en CP en exécution en 2013) **ont été inférieures de 1 milliard d'euros tant aux prévisions de la LFI qu'à l'exécution 2012** à périmètre constant (cf. *supra*, la répartition des dépenses par titre).

Les investissements militaires représentent l'essentiel des investissements réalisés en 2013 (à hauteur de 75 % des dépenses en CP) ; les tensions sur les dépenses de personnel de ce ministère ont toutefois conduit à l'annulation de 650 millions d'euros de crédits d'investissement de titre 5, **tendant à faire des dépenses d'investissement une variable d'ajustement du respect de la norme de dépenses.**

*e) La maîtrise des dépenses des opérateurs de l'État à travers la réduction du produit des taxes affectées*

Afin de maîtriser les dépenses des opérateurs, et de limiter l'effet inflationniste d'une dynamique des taxes affectées sur les activités qu'ils conduisent, l'article 12 de la LPFP 2012-2017 a fixé des objectifs de réduction annuelle du produit des taxes affectées : 191 millions d'euros en 2013, 265 millions d'euros en 2014 (soit une baisse de 74 millions d'euros par rapport à 2013) et 465 millions d'euros en 2015 (soit une baisse de 200 millions d'euros par rapport à 2014).

En 2013, « *l'objectif de réduction de plafond de 191 millions a globalement été respecté* »<sup>1</sup>, selon les informations communiquées par le Gouvernement.

Dans la LFI 2014, les plafonds préexistants de ressources affectées ont été abaissés à hauteur de 211 millions d'euros à périmètre constant, soit au-delà de l'objectif 2014 de la LPFP, qui était de 74 millions d'euros.

---

<sup>1</sup> *Ibid.*

## IV. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

### A. LA MESURE DE LA PERFORMANCE : UNE VOLONTÉ FORTE AFFIRMÉE PAR LE LÉGISLATEUR ORGANIQUE

La loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) a donné une place particulière à la notion de performance dans la gestion des finances publiques. Elle a prévu, à l'appui d'objectifs définis pour chaque programme, la présentation d'indicateurs qui doivent être *précis* et dont le choix doit être *justifié*<sup>1</sup>, de manière à mesurer les résultats obtenus et attendus au regard des objectifs poursuivis. Trois axes structurants sont retracés par ces indicateurs : l'efficacité socio-économique ; la qualité du service public ; l'efficience de la gestion.

Pour répondre à cette exigence, le Gouvernement fixe désormais une **cible à trois ans** tous les deux ans, ainsi qu'**une prévision annuelle**, pour chaque indicateur, dans les projets annuels de performances (PAP) annexés au projet de loi de finances initiale. Les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi de règlement doivent rendre compte, par programme, des écarts entre les réalisations de l'année et :

- des prévisions établies dans les lois de finances de l'année considérée ;

- des réalisations constatées dans la loi de règlement précédente<sup>2</sup>.

À l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement pour 2013, votre rapporteur général a souhaité dresser un bilan de la performance au moyen d'une analyse annuelle, mais aussi pluriannuelle, des indicateurs de performance. Une telle démarche globale ne va pas sans limites méthodologiques et conceptuelles. La performance s'évalue d'abord au niveau de chaque programme et de chaque objectif. Une appréciation quantitative et transversale est nécessairement imparfaite, dans la mesure où elle ne peut traduire les circonstances propres à chaque action, les difficultés de recueil de l'information ou encore l'impact d'évènements exceptionnels sur les réalisations constatées.

Néanmoins, une évaluation satisfaisante de la performance d'un exercice budgétaire ne saurait faire l'économie d'une approche générale. Celle-ci permet d'abord d'identifier les missions dont les objectifs en termes de performance ont été globalement atteints, et au contraire, celles pour lesquelles les cibles fixées paraissent, *ex post*, trop ambitieuses.

---

<sup>1</sup> Article 51 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

<sup>2</sup> Article 54 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

## **B. LA QUALITÉ DU RENSEIGNEMENT DES INDICATEURS : UN BILAN GLOBALEMENT SATISFAISANT MAIS DES EFFORTS À ACCENTUER CONCERNANT LA STABILITÉ DES INDICATEURS**

Le panel d'indicateurs de performance doit satisfaire deux critères contradictoires. D'une part, il doit s'adapter à l'évolution des objectifs des politiques publiques. D'autre part, il doit répondre à une exigence de stabilité, afin de faciliter la lecture rétrospective, à moyen terme, de la performance.

Le choix des indicateurs est délicat à plus d'un titre. Un indicateur doit mesurer la performance réelle d'une action au regard d'un objectif et donc, permettre d'enregistrer chaque année les résultats en temps voulu. De plus, il doit être renseigné dans les documents budgétaires tout au long de l'exercice triennal, de manière à permettre la comparaison entre la cible initiale fixée en début de triennal et la réalisation finale du dernier exercice annuel.

### **1. Indicateurs informatifs et indicateurs de performance : une frontière parfois incertaine**

Les indicateurs se composent d'un ou plusieurs sous-indicateurs. Certains d'entre eux ont une portée seulement informative et permettent d'interpréter les autres sous-indicateurs constitutifs de l'indicateur principal. Par exemple, l'indicateur *ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines* se calcule à partir du nombre d'effectifs gérants rapportés au nombre d'effectifs gérés. L'indicateur se décompose en deux sous-indicateurs : le ratio d'efficience lui-même, et le sous-indicateur *effectifs gérés*, présent à titre informatif. Si l'évolution du ratio traduit une amélioration ou une dégradation de la performance, ce n'est pas le cas de l'évolution du nombre d'effectifs gérés. Pourtant, chacun de ces deux sous-indicateurs présente une cible renseignée. Disposer de l'information relative au nombre d'effectifs gérés est indispensable, car le résultat obtenu dépend en partie d'économies d'échelle, mais il ne s'agit pas d'un sous-indicateur mesurant la performance. **Il faut donc garder à l'esprit les différences de portée des sous-indicateurs pour apprécier la performance de façon transversale.** A l'inverse, de nombreux indicateurs sont composés de plusieurs sous-indicateurs qui mesurent réellement la performance.

Certains PAP / RAP précisent lorsque les sous-indicateurs doivent être considérés comme uniquement explicatifs. Ces précisions propres à quelques programmes peuvent cependant être source d'incompréhension. La mission « Culture », par exemple, contrairement aux autres missions, note que la plupart des sous-indicateurs d'efficience immobilière sont renseignés « pour information », ce qui crée une incertitude sur leur statut par rapport aux sous-indicateurs identiques figurant dans d'autres missions. La lecture

---

des documents budgétaires gagnerait donc en clarté si la portée des sous-indicateurs était précisée et harmonisée entre les missions.

## **2. La stabilité des indicateurs : une condition nécessaire au suivi de la performance des politiques publiques dans la durée**

Le cadre triennal<sup>1</sup> dans lequel s'inscrit la programmation budgétaire est propice à une évaluation à moyen terme de la performance des missions du budget de l'État. Celle-ci ne peut en effet se réduire à un exercice annuel, qui par ailleurs, présente un intérêt certain, mais ne peut refléter les grandes tendances dans la mise en œuvre des politiques publiques.

### *a) La disponibilité des données pour l'analyse annuelle*

Des prévisions sont établies chaque année dans les PAP. Dans une approche simple, la performance peut donc se mesurer au travers de la proportion d'indicateurs qui a atteint la prévision fixée annuellement. Sous cet angle d'analyse, un indicateur, pour être exploitable, doit être renseigné pour la réalisation de l'année en cours, ainsi que pour la prévision inscrite dans le PAP. Cela concerne, pour l'année 2013, 87 % des sous-indicateurs<sup>2</sup>.

La mission « Travail et emploi » se distingue par la faiblesse de ses taux de renseignement des sous-indicateurs<sup>3</sup> : seuls 67 % des sous-indicateurs qui figurent dans les RAP 2013 présentent une prévision et une réalisation renseignées pour 2013. Des difficultés techniques lors du recueil de l'information la complexité du traitement des données et des changements dans les méthodes de calcul sont les principales causes de ces faibles taux de renseignement. A titre d'exemple, pour des raisons liées à la taille du champ d'investigation, l'indicateur *Part des entreprises et des salariés concernés par une négociation collective* de la mission « Travail et emploi » ne peut être renseigné que pour l'année N-2, il ne peut donc refléter la performance de l'année concernée par la loi de règlement. Il a pourtant été choisi comme indicateur de la mission, c'est-à-dire comme l'un des plus représentatifs de la performance de la mission, compte tenu de l'information qu'il retrace.

Par ailleurs, le faible taux de renseignement des données pour la mission « Travail et emploi » ne concerne pas seulement la réalisation 2013 : les valeurs prévisionnelles, elles-mêmes, ne sont pas toujours disponibles, parfois sans explication claire. Par exemple, l'indicateur *Taux de retour à l'emploi de tous les publics* ne comporte pas de valeur prévisionnelle dans le

---

<sup>1</sup> Le PAP 2011 fixe des cibles à atteindre en 2013. Il concerne donc l'exercice triennal 2011-2013. L'année 2013 est une année charnière puisqu'elle est également la première année de l'exercice triennal 2013-2015.

<sup>2</sup> Hors sous-indicateurs présentés uniquement à titre informatifs.

<sup>3</sup> Ici, un sous-indicateur renseigné l'est à la fois pour la réalisation 2013 et pour la prévision 2013 établie dans les PAP 2013.

PAP 2013, hormis pour les travailleurs handicapés. Une mise à jour devait être faite dans le PAP 2014, mais elle n'a pas conduit à fixer de prévision pour tous les sous-indicateurs concernés.

*b) La contrainte de la stabilité pour l'analyse de moyen terme*

Il est intéressant d'envisager l'analyse de la performance dans une perspective pluriannuelle, en cohérence avec le mode d'établissement des cibles. C'est en effet dans la durée que peut s'apprécier la performance des politiques publiques, sans tenir compte des facteurs conjoncturels susceptibles d'affecter les résultats d'une année donnée. Au problème de renseignement des sous-indicateurs s'ajoute alors celui de la suppression de sous-indicateurs d'une année sur l'autre, qui réduit le périmètre de l'analyse de la performance. S'il est possible de comparer les réalisations des RAP 2013 au regard des prévisions des PAP 2013 pour 87 % des sous-indicateurs, ce taux chute à 74 % lorsqu'il s'agit de prendre pour référence les cibles triennales établies pour l'année 2013 dans les PAP 2011. En effet, des sous-indicateurs ont été supprimés entre les PAP 2011 et les PAP 2013, d'autres ont été modifiés, et des sous-indicateurs nouveaux ont été introduits. De ce fait, malgré une relative constance du nombre de sous-indicateurs et les progrès accomplis ces dernières années, les modifications apportées chaque année au dispositif de mesure de la performance nuisent à la stabilité nécessaire pour une analyse à moyen terme de la performance (voir tableau *infra*).

**C. LA PERFORMANCE DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL : DES INDICATEURS EN PROGRESSION, MAIS DES AMBITIONS ABAISSÉES**

Comme évoqué précédemment, la performance sur l'année peut s'apprécier au regard de plusieurs critères, et s'inscrire dans des cadres temporels différents.

**1. Le taux d'atteinte des prévisions annuelles et le taux de réussite au regard de la cible triennale**

Les résultats enregistrés au titre de l'exercice 2013 peuvent se comparer d'une part aux prévisions établies dans les PAP 2013, et d'autre part aux cibles fixées en début d'exercice triennal, soit, dans le cas présent, lors de l'élaboration des PAP 2011. Ces cibles sont anciennes, car elles ont été arrêtées à l'été 2010, c'est-à-dire sous la précédente législature. Dans ces circonstances, il ne s'agit pas de mesurer une performance au regard d'une cible très dépendante des priorités politiques et des conditions socio-économiques, mais de pouvoir comparer des résultats à un niveau d'ambition affiché initialement pour guider l'action à moyen terme.

a) *Le taux d'atteinte de la prévision annuelle des PAP permet de dresser un bilan de la performance de l'exercice*

S'agissant de l'année 2013, le **taux d'atteinte** des prévisions par les sous-indicateurs renseignés s'est établi à **49 %**<sup>1</sup>. Ce taux global, *a priori* faible, dépend autant des réalisations constatées que du niveau des prévisions fixées *ex ante*. Le tableau *infra* fait état également des taux d'indicateurs manquant la prévision de plus de 25 %, ce qui permet de ne prendre en compte que les écarts importants aux prévisions. La mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » se distingue par son fort taux d'atteinte des prévisions (70 %). À l'inverse, la mission « Santé » présente un faible taux d'atteinte des prévisions (26 %) et un tiers environ de ses sous-indicateurs a manqué la prévision de plus de 25 %.

Si l'on considère que la fixation des prévisions dans le PAP 2013 consistait à estimer au mieux les valeurs des sous-indicateurs à la fin de l'année, alors **il faut constater la difficulté du pilotage de la performance**, car la moitié des sous-indicateurs seulement est conforme aux prévisions ou les dépasse. De surcroît, 12 % des sous-indicateurs manquent la prévision de plus de 25 %.

Ces taux apparaissent moins décevants dès lors que l'on assimile ces *prévisions* annuelles à des objectifs annuels, plutôt qu'à de simples estimations. Dans ce cas, les résultats peuvent témoigner d'un niveau d'ambition élevé, et le taux d'échec ne peut être considéré comme particulièrement décevant. D'ailleurs, la présentation de certaines prévisions témoigne de ce qu'elles constituent davantage des objectifs que des estimations. Entre autres exemple, on pourra citer le sous-indicateur *coût unitaire d'une inspection sous démarche de qualité* du programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », dont la prévision 2013, est « < 500 € ».

En définitive, il existe une ambiguïté quant au statut des prévisions annuelles : dans quelle mesure correspondent-elles à un objectif traduisant des priorités permettant d'orienter la gestion et de motiver des personnels ?

---

<sup>1</sup> *Le taux d'atteinte de la prévision est ici défini comme le taux de sous-indicateurs conforme à la prévision ou la dépassant.*

### Résultats des RAP 2013 au regard des prévisions 2013 des PAP 2013

Mission	Nombre de sous-indicateurs renseignés	Sous-indicateurs atteignant la prévision 2013	Sous-indicateurs manquant la prévision 2013 PAP 2013 de plus de 25%
		Taux d'atteinte	Taux d'échec à plus de 25 %
Action extérieure de l'État	51	45%	8%
Administration générale et territoriale de l'État	24	58%	4%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	53	45%	9%
Aide publique au développement	28	50%	14%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	10	70%	10%
Conseil et contrôle de l'État	55	47%	13%
Culture	45	44%	7%
Défense	105	50%	8%
Direction de l'action du Gouvernement	58	41%	19%
Écologie, développement et aménagement durables	130	57%	12%
Économie	39	59%	18%
Égalité des territoires, logement et ville	67	36%	18%
Engagements financiers de l'État	42	50%	31%
Enseignement scolaire	158	46%	13%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	79	70%	10%
Immigration, asile et intégration	9	44%	33%
Justice	105	39%	15%
Médias, livre et industries culturelles	59	42%	14%
Outre-mer	18	39%	17%
Politique des territoires	24	63%	0%
Recherche et enseignement supérieur	125	54%	2%
Régimes sociaux et de retraite	23	70%	0%
Relations avec les collectivités territoriales	4	25%	50%
Remboursements et dégrèvements	4	100%	0%
Santé	19	26%	32%
Sécurité	70	44%	11%
Sécurité civile	25	72%	4%
Solidarité, insertion et égalité des chances	42	40%	17%
Sport, jeunesse et vie associative	42	57%	0%
Travail et emploi	60	33%	15%
<b>Total</b>	<b>1573</b>	<b>49%</b>	<b>12%</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

*b) L'examen des taux de réalisation et des écarts au regard de la cible triennale permet de rendre compte de la performance à moyen terme*

Les résultats issus des RAP 2013 peuvent être comparés avec les cibles arrêtées pour 2013 qui figurent dans les PAP 2012, pour les sous-indicateurs déjà présents. Ces cibles sont les mêmes que celles qui

figuraient dans les PAP 2011, c'est-à-dire lors de la première année du triennal 2011-2013, à l'exception d'un petit nombre d'entre elles qui a été actualisé dans les PAP 2012.

### Réalisations des RAP 2013 au regard des cibles 2013 des PAP 2012

Mission	Nombre de sous-indicateurs 2013 renseignés	Sous-indicateurs atteignant la cible 2013	Sous-indicateurs manquant la cible 2013 de plus de 25%
		Taux de réussite	Taux d'échec à plus de 25 %
Action extérieure de l'État	46	43%	13%
Administration générale et territoriale de l'État	21	52%	10%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	52	38%	21%
Aide publique au développement	22	45%	5%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	10	100%	10%
Conseil et contrôle de l'État	40	38%	13%
Culture	42	40%	10%
Défense	104	49%	18%
Direction de l'action du Gouvernement	42	45%	21%
Écologie, développement et aménagement durables	118	49%	13%
Économie	35	57%	20%
Égalité des territoires, logement et ville	44	27%	27%
Engagements financiers de l'État	34	53%	29%
Enseignement scolaire	142	26%	29%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	67	64%	12%
Immigration, asile et intégration	9	56%	33%
Justice	87	41%	17%
Médias, livre et industries culturelles	34	32%	21%
Outre-mer	12	8%	25%
Politique des territoires	12	50%	17%
Recherche et enseignement supérieur	120	54%	6%
Régimes sociaux et de retraite	20	55%	0%
Relations avec les collectivités territoriales	4	25%	75%
Remboursements et dégrèvements	4	100%	0%
Santé	16	13%	50%
Sécurité	61	44%	16%
Sécurité civile	23	61%	17%
Solidarité, insertion et égalité des chances	39	33%	21%
Sport, jeunesse et vie associative	36	47%	11%
Travail et emploi	41	34%	22%
<b>Total</b>	<b>1337</b>	<b>44%</b>	<b>18%</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Au regard de ce critère, le taux de réussite des sous-indicateurs diminue à 44 %, tandis que la proportion des sous-indicateurs manquant la cible à plus de 25 % augmente de 6 points à 18 %. Cela traduit une diminution du niveau d'ambition entre les cibles figurant dans les PAP 2012 et les prévisions des PAP 2013, pour cet exercice.

Il est donc utile de s'intéresser à la variation des cibles et prévisions entre les PAP pour rendre compte de l'évolution du niveau d'ambition.

## 2. Des objectifs ambitieux affichés en PAP 2012, puis revus à la baisse en PAP 2013 lors de l'élaboration des prévisions

### Évolution des cibles / prévisions entre les PAP 2012 et les PAP 2013

Mission	Nombre de sous-indicateurs renseignés	Proportion des cibles/prévisions relevées	Proportion des cibles / prévisions abaissées	Proportion des cibles / prévisions inchangées
Action extérieure de l'État	47	19%	38%	43%
Administration générale et territoriale de l'État	21	24%	29%	48%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	55	22%	45%	33%
Aide publique au développement	22	9%	9%	82%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	10	30%	20%	50%
Conseil et contrôle de l'État	40	15%	35%	50%
Culture	44	23%	25%	52%
Défense	104	25%	40%	35%
Direction de l'action du Gouvernement	42	36%	31%	33%
Écologie, développement et aménagement durables	125	25%	37%	38%
Économie	38	24%	21%	55%
Égalité des territoires, logement et ville	50	12%	50%	38%
Engagements financiers de l'État	34	9%	15%	76%
Enseignement scolaire	162	19%	56%	25%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	70	17%	34%	49%
Immigration, asile et intégration	9	33%	56%	11%
Justice	118	35%	46%	19%
Médias, livre et industries culturelles	37	24%	41%	35%
Outre-mer	12	33%	50%	17%
Politique des territoires	12	42%	33%	25%
Recherche et enseignement supérieur	147	35%	39%	25%
Régimes sociaux et de retraite	20	30%	30%	40%
Relations avec les collectivités territoriales	4	50%	25%	25%
Remboursements et dégrèvements	4	0%	50%	50%
Santé	21	10%	52%	38%
Sécurité	61	28%	23%	49%
Sécurité civile	23	4%	57%	39%
Solidarité, insertion et égalité des chances	44	18%	41%	41%
Sport, jeunesse et vie associative	36	36%	47%	17%
Travail et emploi	49	18%	53%	29%
<b>Total</b>	<b>1461</b>	<b>24%</b>	<b>40%</b>	<b>36%</b>

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Si l'on considère que les prévisions ont valeur de cible, 40 % des objectifs ont été abaissés entre les PAP 2012 et les PAP 2013, reflétant un biais optimiste au moment de leur fixation initiale, et 24 % des objectifs ont été relevés.

Cette analyse permet de compléter l'examen des taux d'atteinte des prévisions et des taux de réussite. A titre d'exemple, le faible taux d'atteinte des prévisions 2013 de la mission « Santé » ne s'explique pas par un rehaussement du niveau d'ambition.

Après comparaison des cibles arrêtées dans le cadre du budget triennal 2011-2013 et des prévisions pour l'exercice 2013, il apparaît que le niveau d'ambition a été globalement revu à la baisse. Pour autant, moins de 50 % des réalisations de 2013 ont atteint ou dépassé les prévisions des PAP 2013, ce qui traduit la difficulté de l'exercice de pilotage annuel de la performance.

Compte tenu des nombreux facteurs et aléas pouvant affecter la performance d'une politique publique, cette complexité est accrue lorsqu'il s'agit de fixer des cibles trois ans et demi avant l'enregistrement des résultats. En effet, les cibles pour 2013 ont été arrêtées à l'été 2010, lors de la préparation des PAP 2011. Cela explique donc les mises à jour observées entre les cibles arrêtées dans les PAP 2011 pour 2013 et les prévisions des PAP 2013 pour 2013.

Une troisième approche, probablement la plus riche d'enseignements, consiste à examiner l'évolution des résultats des sous-indicateurs entre 2012 et 2013, selon qu'ils ont évolué positivement ou négativement au regard des cibles arrêtées dans les PAP 2012 pour 2013. Il s'agit en effet d'apprécier une tendance, afin de regarder dans quelle mesure la fixation d'objectifs permet d'orienter la mise en œuvre des politiques publiques, quand bien même celle-ci n'obtiendrait pas les résultats espérés.

### 3. L'évolution des réalisations constatées des sous-indicateurs entre 2012 et 2013

#### Évolution des sous-indicateurs entre la réalisation 2012 et la réalisation 2013 par rapport à la cible 2013

Mission	Sous-indicateurs évoluant positivement		Sous-indicateurs évoluant négativement		Sous-indicateurs stables	
	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion	Nombre	Proportion
Action extérieure de l'État	23	50%	17	37%	6	13%
Administration générale et territoriale de l'État	14	67%	5	24%	2	10%
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	35	67%	15	29%	2	4%
Aide publique au développement	13	59%	9	41%	0	0%
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	5	50%	3	30%	2	20%
Conseil et contrôle de l'État	22	55%	17	43%	1	3%
Culture	16	38%	20	48%	6	14%
Défense	45	43%	45	43%	14	13%
Direction de l'action du Gouvernement	20	48%	19	45%	3	7%
Écologie, développement et aménagement durables	54	46%	51	44%	12	10%
Économie	19	54%	14	40%	2	6%
Égalité des territoires, logement et ville	24	53%	15	33%	6	13%
Engagements financiers de l'État	10	29%	14	41%	10	29%
Enseignement scolaire	80	57%	54	38%	7	5%
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	47	70%	12	18%	8	12%
Immigration, asile et intégration	3	38%	5	63%	0	0%
Justice	37	44%	40	47%	8	9%
Médias, livre et industries culturelles	8	19%	24	56%	11	26%
Outre-mer	5	33%	10	67%	0	0%
Politique des territoires	6	50%	4	33%	2	17%
Recherche et enseignement supérieur	57	48%	53	45%	8	7%
Régimes sociaux et de retraite	11	55%	7	35%	2	10%
Relations avec les collectivités territoriales	1	25%	3	75%	0	0%
Remboursements et dégrèvements	1	25%	2	50%	1	25%
Santé	8	53%	7	44%	1	6%
Sécurité	26	43%	35	57%	0	0%
Sécurité civile	16	70%	7	30%	0	0%
Solidarité, insertion et égalité des chances	15	38%	18	46%	6	15%
Sport, jeunesse et vie associative	16	44%	12	33%	8	22%
Travail et emploi	24	59%	12	29%	5	12%
<b>Total</b>	<b>660</b>	<b>49%</b>	<b>550</b>	<b>41%</b>	<b>133</b>	<b>10%</b>

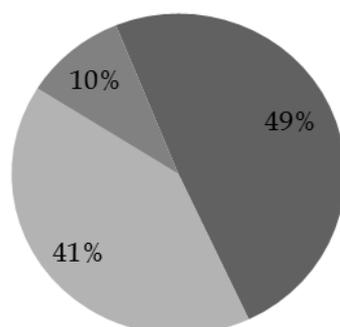
Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Sous cet angle d'analyse, **49 % des sous-indicateurs ont évolué positivement entre 2012 et 2013 au regard de la cible triennale, et 41 % d'entre eux ont évolué négativement.** Ce tableau tend à modérer, par exemple, le diagnostic précédemment établi pour la performance de la mission « Santé ». En effet, 53 % de ses sous-indicateurs renseignés se sont rapprochés de la valeur cible, marquant ainsi une progression, même si les objectifs n'ont globalement pas été atteints.

De grandes différences apparaissent entre les missions en termes d'évolution des sous-indicateurs. A titre d'exemple, moins de 20 % des sous-indicateurs de la mission « Médias, livre et industries culturelles » ont évolué positivement au regard de la cible.

D'une manière générale, les résultats sont donc en progression entre 2012 et 2013, mais **plus de 40 % des sous-indicateurs évoluent de manière négative.**

#### Evolution de la performance entre 2012 et 2013



- Amélioration de la performance en 2013 au regard de la cible présentée dans le PAP 2012
- Détérioration de la performance en 2013 au regard de la cible présentée dans le PAP 2012
- Résultats stables

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

#### 4. Certains indicateurs de mission retracent des résultats décevants

Un certain nombre d'indicateurs de mission, c'est-à-dire des indicateurs choisis pour être les plus significatifs de la performance, présentent des résultats décevants. Notamment, 20 d'entre eux doivent faire l'objet d'une attention particulière, à double titre : ces indicateurs ont manqué de plus de 20 % la cible 2013 présentée dans les PAP 2012, et leurs résultats se sont dégradés entre 2012 et 2013. Le tableau *infra* détaille les résultats de ces indicateurs depuis 2010.

**Indicateurs de mission dont la réalisation 2013 manque la cible 2013 arrêtée dans les PAP 2011 à plus de 20 %,  
et dont la performance s'est dégradée entre 2012 et 2013**

Mission	Programme	Indicateur	Sous-indicateur 2013	Unité	Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Valeur cible 2013 PAP 2012
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité	Délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité	Jours	431	539	455	500	350
Défense	Préparation et emploi des forces	Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France	Marine	%	53/79/32	67/100/33/50	59/63/30/48	42/78/17/48	75/75/50/50
Enseignement scolaire	Enseignement technique agricole	Taux d'insertion professionnelle	Insertion à 7 mois CAPA	%	54,7	51,4	38,5	36,9	55,5
Immigration, asile et intégration	Immigration et asile	Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPRA	Délai de traitement d'un dossier par l'OFPRA	Jours	145	174	186	205	115
Immigration, asile et intégration	Intégration et accès à la nationalité française	Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française	Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française	%	60,6	64,8	55,4	47,3	70
Justice	Justice judiciaire	Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction	Tribunaux de commerce	Mois	5,5	5,5	6,8	7,2	5
Justice	Justice judiciaire	Délai moyen de traitement des procédures, par type de juridiction	Conseils de prud'hommes	Mois	11,1	11,9	13,1	13,7	9
Outre-mer	Emploi outre-mer	Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM	Ecart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié outre-mer au titre de la même année	Nombre décimal	- 2,06	0,7	0,2	0,1	0,8
Outre-mer	Emploi outre-mer	Impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM	Ecart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues de métropole	Nombre décimal	2,7	2,5	1,7	1,4	3

**Indicateurs de mission dont la réalisation 2013 manque la cible 2013 arrêtée dans les PAP 2011 à plus de 20 %,  
et dont la performance s'est dégradée entre 2012 et 2013**

Mission	Programme	Indicateur	Sous-indicateur 2013	Unité	Réalisation 2010	Réalisation 2011	Réalisation 2012	Réalisation 2013	Valeur cible 2013 PAP 2012
Recherche et enseignement supérieur	Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	Taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union Européenne	Taux de coordination des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne	%	0,76	0,74	0,78	0,68	≥ 1,5
Recherche et enseignement supérieur	Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	Taux d'insertion des élèves diplômés des écoles après leur sortie de formation	Part des docteurs formés dans les écoles employés par une entreprise ou un établissement industriel dans les 2 ans qui suivent le doctorat	%	47	49,2	42,8	41,6	65
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %	% de projets dont le taux de subvention au titre de la DETR se situe entre 25 % et 35 %	%	55,39	49,30	51,53	47,7	65
Relations avec les collectivités territoriales	Concours financiers aux communes et groupements de communes	Pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 % et 35 %	Montant moyen des investissements subventionnés	Euros	139 209	187 036	187 620	189 561	145 000
Santé	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein pour les femmes de 50 à 74 ans	Ecart type à la moyenne des régions	%	7,93	8,2	5,7	7,9 (données provisoires)	≤ 4,23
Santé	Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins	Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein pour les femmes de 50 à 74 ans	Taux de participation au dépistage organisé du cancer du sein pour les femmes de 50 à 74 ans	%	52	52,7	52,7	51,7 (données provisoires)	≥ 65
Sécurité	Police nationale	Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens constatés en zone police	Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes aux biens constatés en zone police	%	-1,70	-2,57	-0,39	2,15	en baisse
Sécurité	Police nationale	Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone police	Évolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone police	%	3,25	-0,16	-0,06	0,87	en baisse
Sécurité	Gendarmerie nationale	Evolution du nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone gendarmerie	Nombre de crimes et délits en matière d'atteintes volontaires à l'intégrité physique des personnes constatés en zone gendarmerie	Nombre	95 547	96 821	113 590	120 084	en baisse
Solidarité, insertion et égalité des chances	Actions en faveur des familles vulnérables	Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires	Part des services mandataires dont la valeur du point service est inférieure de 20% à la moyenne nationale	%	7,2	5,21	5,15	5,76	2,5
Solidarité, insertion et égalité des chances	Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales	Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité	Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité	%	7,2	7,3	7,1	6,8	≥ 8,5

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

### **5. Les indicateurs transversaux : des éléments de comparaison entre missions à développer**

La direction du budget a entendu, à compter de 2009, favoriser une analyse comparative de l'efficacité des fonctions de support entre les missions, par la création d'indicateurs transversaux, aux périmètres harmonisés.

Ces indicateurs transversaux ont trait :

- aux délais de publication des textes d'application des lois ;
- à l'efficacité de la fonction achat ;
- à l'efficacité de la gestion des ressources humaines ;
- à l'efficacité de la gestion immobilière ;
- à l'efficacité de la gestion bureautique ;
- à la part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés prévue par la loi du 10 juillet 1987.

Au sein de chaque mission, au moins un programme – celui qui regroupe les fonctions supports, dans le cas le plus courant – présente les indicateurs transversaux de la mission. Même si un effort important de fiabilisation des données et d'harmonisation des périmètres des indicateurs transversaux a été mené, certains RAP reconnaissent leur perfectibilité. Par conséquent, les comparaisons entre les missions gagneront probablement en précision dans les prochaines années. Pour autant, il est déjà possible de tirer des enseignements de ces résultats.

## a) Les délais de publication des textes d'application des lois

**Délai de publication des textes d'application des lois**

Mission	Délai moyen de publication des textes d'application des lois (mois)
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	2
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	2
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	5
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	5
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	7
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	7
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	15
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	15

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Il ressort de l'étude de l'indicateur du délai d'application des lois que la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » accuse un retard prononcé par rapport aux autres missions pour lesquelles cet indicateur est renseigné.

## b) L'efficience de la fonction achat

**Efficience de la fonction achat**

Mission	Gains relatifs aux actions achat (M €)	
	Réalisation 2013	Prévision 2013 PAP 2013
<b>Action extérieure de l'État</b>	2,6	2,0
Action de la France en Europe et dans le monde	2,6	2,0
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	106,0	50,0
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	106,0	50,0
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	1,7	1,8
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	1,7	1,8
<b>Défense</b>	118,0	103,0
Soutien de la politique de la défense	118,0	103,0
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	32,4	10,0

Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	32,4	10,0
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>10,1</b>	<b>10,2</b>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	10,1	10,2
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>30,0</b>	<b>60,0</b>
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	30,0	60,0
<b>Justice</b>	<b>19,5</b>	<b>26,8</b>
Conduite et pilotage de la politique de la justice	19,5	26,8
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>3,4</b>	<b>6,0</b>
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	3,4	6,0

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'indicateur d'efficacité de la fonction achat se mesure en calculant des gains fictifs liés à l'optimisation des achats, selon une méthode interministérielle<sup>1</sup>. Au regard de la prévision 2013<sup>2</sup>, les résultats sont conformes aux attentes, à quelques exceptions près, comme la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », pour laquelle les gains réalisés ont été deux fois inférieurs aux attentes. Toutefois, une réforme des fonctions support au sein des ministères économiques et financiers a été lancée, en vue notamment d'optimiser la fonction achat.

### c) L'efficacité de la gestion des ressources humaines

#### Efficiencia de la gestión de los recursos humanos

Mission	Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines <sup>3</sup> (%)
<b>Enseignement scolaire</b>	<b>0,7</b>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	0,7
<b>Outre-mer</b>	<b>1,7</b>
Emploi outre-mer	1,7
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>2,0</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	2,0
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>2,2</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	2,2
<b>Recherche et enseignement supérieur</b>	<b>2,2</b>
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	2,2
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>2,3</b>
Action de la France en Europe et dans le monde	2,3
<b>Aide publique au développement</b>	<b>2,3</b>
Solidarité à l'égard des pays en développement	2,3

<sup>1</sup> Comparaison entre des prix ou situations « de référence » et des prix ou une situation « nouvelle ». Les gains sont calculés sur une base annuelle, ce qui permet de comparer les projets quelle que soit la durée de leur réalisation. La formule : gains achats = (prix historique - prix nouveau) X Volume prévisionnel.

<sup>2</sup> Les PAP 2011 ont peu enregistré de cibles 2013 compte tenu de la relative nouveauté de la démarche.

<sup>3</sup> Il s'agit d'un ratio entre les effectifs gérants et les effectifs gérés.

<b>Justice</b>	<b>2,3</b>
Administration pénitentiaire	2,0
Conduite et pilotage de la politique de la justice	2,1
Justice judiciaire	2,0
Protection judiciaire de la jeunesse	3,0
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>2,3</b>
Coordination du travail gouvernemental	1,9
Protection des droits et libertés	2,5
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>2,4</b>
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	2,3
Facilitation et sécurisation des échanges	2,8
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	2,0
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>2,5</b>
Conseil d'État et autres juridictions administratives	2,9
Cour des comptes et autres juridictions financières	2,3
<b>Travail et emploi</b>	<b>2,6</b>
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	2,6
<b>Défense</b>	<b>2,7</b>
Soutien de la politique de la défense	2,7
<b>Solidarité, insertion et égalité des chances</b>	<b>2,9</b>
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	2,9
<b>Économie</b>	<b>3,2</b>
Développement des entreprises et du tourisme	2,4
Statistiques et études économiques	3,8
Stratégie économique et fiscale	3,4
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>3,4</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	3,4

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Les ratios font état d'une relative homogénéité entre les missions. Au demeurant, il convient de noter que cet indicateur est particulièrement sensible aux effets de périmètre. Aussi, la mission « Écologie, développement et aménagement durables » a enregistré une hausse de ce ratio en raison d'une diminution de ses effectifs, liée à des transferts de personnel, en particulier vers Voies navigables de France, qui a eu un effet de croissance sur l'indicateur<sup>1</sup>. D'une manière générale, on peut considérer *a priori* que les missions qui présentent un ratio supérieur à 3 % disposent probablement d'une marge de manœuvre pour améliorer l'efficacité de la gestion de leurs ressources humaines.

<sup>1</sup> Les effectifs gérés ont diminué, mais les effectifs gérants sont restés stables, bien qu'ils soient toujours en charge de la gestion des personnels transférés.

d) *L'efficience de la gestion immobilière*

**Efficience de la gestion immobilière**

Mission	Ratio SUN / Poste de Travail (m <sup>2</sup> / agent)
<b>Outre-mer</b>	5,7
Emploi outre-mer	5,7
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	8,7
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	8,7
<b>Défense</b>	11,8
Soutien de la politique de la défense	11,8
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	13,1
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	13,4
Facilitation et sécurisation des échanges	12,7
<b>Enseignement scolaire</b>	13,2
Soutien de la politique de l'éducation nationale	13,2
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	13,3
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	13,3
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	13,7
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	13,7
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	14,6
Coordination du travail gouvernemental	15,0
Protection des droits et libertés	14,5
<b>Action extérieure de l'État</b>	16,4
Action de la France en Europe et dans le monde	16,4
<b>Justice</b>	17,5
Conduite et pilotage de la politique de la justice	17,5
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	34,2
Conseil d'État et autres juridictions administratives	25,5
Conseil économique, social et environnemental	43,0

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires

Le sous-indicateur le plus significatif de la performance de la gestion du parc immobilier est le ratio SUN / agent, qui est le rapport entre la surface utile nette et le nombre d'agents de chaque mission. La norme établie en 2009 est de 12 m<sup>2</sup> par agent<sup>1</sup>. Cependant, il convient, dans l'appréciation des résultats, de prendre en compte des spécificités, au regard notamment des bâtiments occupés. En outre, la standardisation des périmètres pour les indicateurs immobiliers se révèle être une tâche ardue. À titre d'exemple, les travaux ne sont pas assez avancés pour autoriser la publication d'un chiffre significatif pour le programme « Justice judiciaire ». Le ratio alternatif calculé (qui ne figure pas dans ce tableau) n'est lui-même pas optimal compte tenu des spécificités liées au palais de justice de Paris. Ces résultats doivent donc être analysés avec précaution.

<sup>1</sup> Circulaire du 16 janvier 2009 relative à la politique immobilière de l'État.

e) *L'efficience de la gestion informatique et bureautique***Efficienc e de la gestion informatique et bureautique**

<b>Mission</b>	<b>Ratio d'efficience bureautique (€ / poste)</b>
<b>Justice</b>	<b>415,0</b>
Conduite et pilotage de la politique de la justice	415,0
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	<b>438,0</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	438,0
<b>Conseil et contrôle de l'État</b>	<b>489,0</b>
Conseil d'État et autres juridictions administratives	593,0
Conseil économique, social et environnemental	300,0
Cour des comptes et autres juridictions financières	574,0
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	<b>611,5</b>
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	606,6
Facilitation et sécurisation des échanges	722,0
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	506,0
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	<b>654,0</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	654,0
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	<b>876,0</b>
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	876,0
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	<b>895,4</b>
Coordination du travail gouvernemental	1245,0
Moyens mutualisés des administrations déconcentrées	344,0
Protection des droits et libertés	962,7
<b>Travail et emploi</b>	<b>1138,0</b>
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	1138,0
<b>Action extérieure de l'État</b>	<b>1231,0</b>
Action de la France en Europe et dans le monde	1231,0

Source : commission des finances à partir des documents budgétaires

L'indicateur d'efficience de la gestion informatique et bureautique ne permet pas une comparaison brute, eu égard aux spécificités de chaque mission. L'analyse de cet indicateur transversal est surtout pertinente à l'échelle de chaque mission, et au regard des tendances et des résultats atteints par rapport aux cibles fixées. Les missions « Action extérieure de l'État » et « Travail et emploi » présentent néanmoins des ratios nettement supérieurs à ceux des autres missions.

*f) L'action en faveur de l'emploi des handicapés*

**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 (%)
<b>Écologie, développement et aménagement durables</b>	7,2
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	7,2
<b>Travail et emploi</b>	7,1
Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	7,1
<b>Défense</b>	7,0
Soutien de la politique de la défense	7,0
<b>Administration générale et territoriale de l'État</b>	6,0
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	6,0
<b>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</b>	5,6
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	5,6
<b>Action extérieure de l'État</b>	4,6
Action de la France en Europe et dans le monde	4,6
<b>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</b>	4,6
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	4,6
<b>Justice</b>	4,2
Conduite et pilotage de la politique de la justice	4,2
<b>Direction de l'action du Gouvernement</b>	2,8
Coordination du travail gouvernemental	2,8

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

L'indicateur présente, pour chaque mission, la part de bénéficiaires de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés instaurée par la loi du 10 juillet 1987. L'objectif interministériel a été fixé à 6 %. Il n'est pas atteint pour toutes les missions, malgré des améliorations en la matière.

La mission « Direction de l'action du Gouvernement » affiche un taux très inférieur à ceux des autres missions. Il faut toutefois noter que la réalisation 2012 de la mission (4,82 %) a chuté du fait d'un changement de périmètre. Des efforts significatifs restent toutefois à mener pour atteindre la norme interministérielle.

*g) La poursuite de l'amélioration de l'information des indicateurs transversaux*

La présentation de sous-indicateurs transversaux de façon à pouvoir établir des comparaisons entre missions est utile. Le travail de fiabilisation des données, qui consiste en particulier à rapprocher les données des différents systèmes d'information doit se poursuivre. Par exemple, France Domaine a coordonné la réalisation d'une nouvelle campagne générale de fiabilisation des données immobilières relatives au parc de bâtiments à majorité relative de bureaux en 2013.

Dans la présentation même de ces indicateurs, un effort d'harmonisation doit être mené, en particulier s'agissant des appellations. Par exemple, les sous-indicateurs *SUN/poste de travail* et *SUN/effectifs administratifs* sont parfois obtenus selon les mêmes méthodes de calcul. Par ailleurs, l'indicateur *Dépense de fonctionnement par agent* est qualifié d'indicateur transversal, alors qu'il ne figure que dans la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

**Un document unique pourrait enfin utilement présenter tous les indicateurs transversaux, ainsi que les explications nécessaires à une analyse comparative.** Un tel outil permettrait de comprendre les raisons des écarts entre les différentes missions, ainsi que d'identifier les bonnes pratiques pouvant permettre de relever les résultats de celles qui s'avèrent moins performantes.

**D. POURSUIVRE LA DÉMARCHE DE RATIONALISATION DES INDICATEURS ET DONNER UNE VÉRITABLE PERSPECTIVE DE MOYEN TERME À L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE**

**1. Mieux hiérarchiser les indicateurs entre eux et préciser leur portée**

La mise en place des indicateurs de mission a permis d'améliorer la présentation de la performance, en mettant en exergue les éléments les plus significatifs. Toutefois, cet effort de présentation pourrait être poursuivi, s'agissant notamment de la hiérarchisation et de la rationalisation du panel de sous-indicateurs.

Une présentation standardisée des sous-indicateurs purement informatifs permettrait ainsi de mieux apprécier l'évolution de ceux qui mesurent réellement la performance. La mention « Pour information » pourrait d'ailleurs figurer systématiquement devant les sous-indicateurs dont l'évolution n'est pas significative de la performance, mais dont la présentation est souhaitable pour la compréhension d'autres sous-indicateurs.

Certaines cibles ne sont pas précisément renseignées, ce qui affecte la clarté des objectifs et crée une incohérence au regard des indicateurs d'autres missions. La mission « Médias, livre et industrie culturelle » présente ainsi une grande proportion de cibles tendanciennes. Le choix d'inscrire des cibles de ce type pour la mission « Sécurité » se justifie par la volonté d'éviter les effets néfastes de la « politique du chiffre ». La mission « Médias, livre et industrie » applique la même méthode de renseignement des cibles alors même que ces dernières pourraient être plus précisément fixées. C'est le cas, par exemple, pour les audiences des chaînes publiques à l'international, ou encore la part des dépenses de programme dans les dépenses totales.

## **2. Préciser le référentiel temporel de l'analyse des indicateurs en insistant sur une démarche évaluative à moyen terme**

**La programmation du budget, et donc de la performance, s'inscrit dans un cadre triennal.** Concrètement, cela signifie que l'on fixe dans les PAP de l'année N (2011 pour le triennal 2011-2013), les cibles que l'on souhaite atteindre en année N + 2 (2013 pour le triennal 2011-2013). Alors que cette dimension pluriannuelle pourrait permettre une analyse à moyen terme de la performance, les présentations des documents budgétaires, et en particulier des RAP, empêchent un examen aisé de la performance au terme des trois années du triennal.

Les cibles des indicateurs sont arrêtées lors de l'élaboration des PAP de la première année du triennal. Les cibles pour 2013 ont donc été arrêtées dans les PAP 2011. Les PAP de la deuxième année de l'exercice triennal (ici l'année 2012) rappellent les cibles qui ont été fixées lors de la première année du triennal, et parfois les actualisent. La troisième année du triennal (2013 en l'occurrence) est une année particulière dans la mesure où elle constitue surtout la première année du triennal suivant (le triennal 2013-2015). Les PAP de l'année 2013 ont donc fixé des cibles à horizon 2015. Les RAP 2013 présentent ces cibles pour l'année 2015 et les résultats de l'année 2013, sans toutefois rappeler les cibles fixées dans les PAP 2011 et 2012 pour l'année 2013.

Cette configuration des documents budgétaires n'est pas optimale pour le suivi pluriannuel de la performance à plusieurs titres :

- les cibles de la deuxième année de l'exercice triennal (l'année 2012 pour le triennal 2011-2013) sont parfois actualisées dans les PAP de cette deuxième année. Cela signifie que les PAP 2012 présentent une cible 2013 actualisée. Dans la plupart des cas, cette cible est la même que celle arrêtée dans les PAP 2011, mais elle peut toutefois faire l'objet de modifications ;

- surtout, les RAP de la troisième et dernière année du triennal (l'année 2013 pour le triennal 2013-2015) ne rappellent pas la cible fixée dans les PAP de la première année (les PAP 2011), de telle sorte que les résultats

2013 ne sont pas comparables avec la cible 2013 arrêtée dans les PAP 2011. Il y a une incohérence à comparer pour 2011 et 2012 des résultats au regard d'une cible à horizon 2013, sans faire le même exercice pour l'année cible.

**Les cibles fixées lors de la première année du triennal devraient donc être bloquées pour éviter le syndrome de la « cible mouvante ».**

En ce qui concerne le problème de la comparaison entre les résultats de l'année 2013 avec la cible 2013 arrêtée lors des PAP 2011, deux propositions peuvent être avancées. Il serait possible de rappeler dans les RAP 2013 la cible pour 2013 arrêtée dans les PAP 2011. Cela permettrait de présenter clairement l'objectif pluriannuel fixé pour l'indicateur et sa réalisation. Toutefois, cette solution a l'inconvénient de « surcharger » les RAP de l'année « charnière » dans lesquels figurent déjà la cible à atteindre à la fin du triennal suivant. Une autre solution consisterait à arrêter les cibles à échéance deux ans, au lieu de trois. En guise d'illustration, lors de l'élaboration des PAP 2015, première année du triennal 2015-2017, les cibles pourraient être fixées à horizon 2016. De cette manière, les RAP 2016 présenteraient les résultats de l'année 2016, et la cible 2016 fixée dans les PAP 2015. Une cible 2018 serait ensuite fixée dans les PAP 2017.

Dans les deux cas, la stabilité des indicateurs est primordiale pour l'évaluation de la performance à moyen terme. Or, lorsque l'on prend en compte les sous-indicateurs supprimés, les sous-indicateurs ajoutés, les sous-indicateurs modifiés et le manque de certains renseignements, il est possible de comparer la réalisation 2013 à la cible pour 2013 fixée dans les PAP 2011 pour seulement 74 % des sous-indicateurs<sup>1</sup> présentés dans les RAP 2013. **Les sous-indicateurs ne devraient pas être modifiés, ni supprimés avant d'avoir été présentés dans les RAP de l'année cible.**

De plus, lorsque cela est possible, il pourrait être utile **de présenter l'évolution sur plusieurs années de certains sous-indicateurs, même ceux qui ont été supprimés, sur le site de la performance publique.**

---

<sup>1</sup> Hors sous-indicateurs informatifs.

### Synthèse des recommandations

- Préciser et mettre en valeur un cadre pluriannuel dans lequel s'inscrit l'analyse de la performance, de façon à permettre une évaluation de moyen terme. Il peut s'agir :
  - soit de conserver le cadre triennal actuel, en rappelant, dans les RAP de la dernière année du triennal, la cible fixée dans les PAP de la première année, pour la comparer à la réalisation. Par ailleurs, cette cible serait inamovible et ne pourrait pas être « actualisée » ;
  - soit de fixer dans les PAP pour l'année N des cibles à horizon N + 1. Cette option, moins satisfaisante, éviterait toutefois de présenter deux cibles, avec deux horizons différents, dans les RAP des années « charnières » entre deux budgets pluriannuels<sup>1</sup>.
- Poursuivre le travail de stabilisation du panel des indicateurs, tout en procédant à sa rationalisation. Des sous-indicateurs renseignés ne devraient pas être modifiés ou supprimés en cours de budget triennal. S'ils ne sont pas reconduits lors du triennal suivant, ces sous-indicateurs devraient néanmoins figurer dans les RAP de la dernière année du triennal en cours pour mesurer leur évolution sur toute la durée de celui-ci.
- Préciser systématiquement le caractère uniquement informatif des sous-indicateurs, le cas échéant.
- Préciser le statut des prévisions annuelles, celles-ci ayant souvent valeur d'objectifs.
- Présenter dans un document unique les indicateurs transversaux de toutes les missions. Cela permettrait de développer une approche comparative par mission, au regard de critères communs. Les spécificités propres à chaque mission qui se révéleraient nécessaires à l'interprétation des résultats seraient expliquées dans ce cadre.

---

<sup>1</sup> Il convient de rappeler que les budgets pluriannuels portent sur trois années ; toutefois, la troisième année n'est qu'indicative et correspond à la première année du budget triennal suivant.

## V. LA SITUATION PATRIMONIALE : L'IMPACT DE LA HAUSSE DES DETTES FINANCIÈRES SUR LE BILAN DE L'ÉTAT

### A. LE RÉSULTAT PATRIMONIAL DE L'ÉTAT S'EST AMÉLIORÉ DE 35 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À 2012

**Le résultat patrimonial de l'État s'est établi, au 31 décembre 2013, à - 59,6 milliards d'euros, soit une amélioration de près de 35 milliards d'euros par rapport au résultat retraité 2012<sup>1</sup> (- 94,5 milliards d'euros), analysée ci-dessus.**

Le total des charges nettes s'établit à 339,7 milliards d'euros, en baisse de 23,5 milliards d'euros par rapport à 2012 (363,2 milliards d'euros), sous l'effet de la diminution des charges financières (de 19,5 milliards d'euros) et, dans une moindre mesure, des charges d'intervention (- 7,7 milliards d'euros), alors qu'*a contrario* les charges de fonctionnement ont augmenté (de 3,7 milliards d'euros).

Les charges d'intervention retracent notamment les transferts opérés par l'État aux ménages (37 milliards d'euros, en hausse de 2 milliards d'euros par rapport à 2012), aux entreprises (12 milliards d'euros) et aux collectivités territoriales (75 milliards d'euros).

Le total des produits régaliens nets s'élève à 280,1 milliards d'euros, en hausse de 11,5 milliards d'euros par rapport à 2012 (268,7 milliards d'euros), sous l'effet principalement de l'augmentation du produit des impôts.

### B. UN BILAN DE L'ÉTAT INFÉRIEUR DE 46,1 MILLIARDS À 2012

Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF, **le compte général de l'État comporte également une présentation de son bilan.**

**L'actif de l'État représente l'ensemble de son patrimoine**, matériel ou immatériel. Il répond ainsi, comme pour une entreprise, à la question de savoir comment l'État a utilisé ses ressources financières. D'autre part, **le passif** retrace la composition du patrimoine de l'État. **Il est donc constitué de l'ensemble des engagements financiers de l'État à l'égard des tiers** : essentiellement ses dettes financières.

À la différence des bilans des entreprises, le bilan de l'État n'est pas équilibré, c'est-à-dire que son actif et son passif ne sont pas égaux. **Le rapprochement des deux comptabilités, privée et publique, rencontre en effet plusieurs limites.** Par exemple, l'État ne dispose pas, à son passif, du capital social apporté par les actionnaires dans le cas d'une entreprise ; la

---

<sup>1</sup> Retraité pour prendre en compte les changements de méthode comptable, les enrichissements du bilan et les corrections d'erreurs intervenues au cours de l'exercice.

capacité de l'État à lever l'impôt, qui constitue un actif incorporel, n'est pas intégrée à son bilan en raison de la difficulté à l'évaluer ; enfin, les monuments historiques ne sont valorisés à l'actif de l'État qu'à l'euro symbolique.

**C'est pourquoi la situation nette de l'État, qui correspond à la différence entre son actif et son passif, n'est pas égale à zéro.**

En 2013, l'actif net de l'État s'est élevé à 969,1 milliards d'euros, dont 471,9 milliards d'euros au titre des immobilisations corporelles et 322,3 milliards d'euros s'agissant des immobilisations financières. Son passif était évalué à 1 906,8 milliards d'euros, dont 1 481,3 milliards d'euros pour la dette financière de l'État.

**La situation nette, résultant de la différence entre l'actif et le passif, s'est ainsi établie à - 937,7 milliards d'euros au 31 décembre 2013, en dégradation de 46,1 milliards d'euros par rapport à la situation au 31 décembre 2012.**

L'augmentation des charges nettes, sous l'effet de la hausse de l'endettement de l'État, a été en partie compensée par une augmentation des actifs, notamment au titre des participations financières de l'État.

#### **C. LA CERTIFICATION DES COMPTES : LA LEVÉE DE DEUX NOUVELLES RÉSERVES, MAIS L'ENJEU D'UNE PLEINE UTILISATION DES POSSIBILITÉS QU'OFFRE CHORUS DEMEURE**

Chaque année, la Cour des comptes, en application du 5° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances, se prononce sur la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État.

**La Cour des comptes a certifié que le compte général de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2013 et arrêté le 16 mai 2014 était régulier et sincère et donnait une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous cinq réserves substantielles.**

**Par rapport à la certification des comptes de l'année 2012, deux réserves ont été levées, portant respectivement sur le patrimoine immobilier et les passifs non financiers, comme l'a ainsi détaillé Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, lors de son audition par votre commission des finances, le 3 juin 2014, sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2013 et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013 :**

*« D'une part, dans le champ du recensement et de l'évaluation du parc immobilier de l'État, où la valeur des immeubles banalisés a été évaluée, au 31 décembre 2013, à 48 milliards d'euros, car l'État a optimisé sa gestion immobilière en menant un nombre croissant d'opérations, pour une recette de 590 millions d'euros en 2013, dont 391 encaissés. La Cour recommande de poursuivre les efforts importants consentis par la Direction générale des finances*

publiques, notamment pour l'immobilier situé à l'étranger. D'autre part, dans le champ du recensement et de l'évaluation des passifs non financiers de l'État - engagements pris à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, au travers de plus de 3 000 dispositifs ; ce sont 20 milliards d'euros de provisions supplémentaires qui ont été comptabilisés »<sup>1</sup>.

Les réserves qui demeurent sont les suivantes :

- le système d'information financière de l'État reste encore insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications du certificateur ;

- les dispositifs ministériels de contrôle interne et d'audit interne sont encore trop peu effectifs et efficaces ;

- la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes qui s'y rattachent reste affectée par des incertitudes et des limitations significatives ;

- d'importantes incertitudes pèsent toujours sur le recensement et l'évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la défense, ainsi que des passifs qui s'y attachent ;

- l'évaluation des immobilisations financières de l'État continue d'être affectée par un ensemble d'incertitudes significatives.

Le maintien de ces réserves ne signifie pas que des progrès ne sont pas accomplis - c'est par exemple le cas s'agissant des dispositifs de contrôle interne, où les meilleures pratiques mises en place dans certains ministères, comme celui des affaires étrangères - mériteraient d'être étendues. Mais les améliorations en cours méritent d'être poursuivies, afin de lever les réserves qui demeurent - il convient en effet de rappeler que, la première année, les comptes avaient été certifiés sous treize réserves.

Une des réserves les plus significatives porte sur le **progiciel Chorus**, projet informatique dont le déploiement s'est principalement échelonné de 2008 à 2012. Il rassemble dans un progiciel de gestion intégrée les fonctionnalités du plus grand nombre possible d'applications de gestion utilisées jusqu'alors (au moins 80), devant permettre une meilleure intégration de l'information comptable et budgétaire au sein du système d'information financière de l'État (SIFE). Selon la Cour des comptes, **certaines modalités de Chorus sont encore trop peu employées** (comme le compte rendu d'évènement ou le suivi des fonds de concours, de manière à s'assurer que l'emploi des fonds est conforme à l'intention de la partie versante), tandis que **les schémas d'enregistrement comptable restent encore largement inadaptés à la logique de fonctionnement du progiciel**.

---

<sup>1</sup> Audition de Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, par la commission des finances du Sénat le 3 juin 2014, sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

## EXAMEN DES ARTICLES

### ARTICLE LIMINAIRE

#### **Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2013**

**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 2013 ainsi que l'écart aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

#### **I. DES « ÉCARTS IMPORTANTS » À LA LOI DE PROGRAMMATION**

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* ».

Outre la contribution qu'il apporte à l'information et au contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques, l'article liminaire du projet de loi de règlement présente **une importance toute particulière dans le cadre du mécanisme de correction budgétaire** prévu par l'article 23 de la loi organique relative à la gouvernance et à la programmation des finances publiques précitée. En effet, ce dernier dispose qu'en vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants « *que font apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques* »<sup>1</sup>.

Si de tels écarts sont identifiés, **le Gouvernement doit en exposer les raisons dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement**. Puis, dans

---

<sup>1</sup> L'article 23 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques dispose qu'« un écart est considéré comme important au regard des orientations pluriannuelles de solde structurel de l'ensemble des administrations publiques définies par la loi de programmation des finances publiques lorsqu'il représente au moins 0,5 % du produit intérieur brut sur une année donnée ou au moins 0,25 % du produit intérieur brut par an en moyenne sur deux années consécutives ».

un second temps, il doit **présenter les mesures de correction envisagées dans le rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques<sup>1</sup>**, présenté au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques (DOFP), et **tenir compte des écarts importants identifiés** « au plus tard dans le prochain projet de loi de finances de l'année ou de loi de financement de la sécurité sociale de l'année ».

**Tableau de synthèse de l'article liminaire**

(en points de PIB)

	Exécution 2013	Soldes prévus par la LPFP	Écart avec les soldes prévus par la LPFP
<b>Solde structurel (1)</b>	- 3,1	- 1,6	- 1,5
<b>Solde conjoncturel (2)</b>	- 1,2	- 1,2	0,0
<b>Mesures ponctuelles et temporaires (3)</b>	0,0	- 0,2	0,2
<b>Solde effectif (1+2+3)</b>	- 4,3	- 3,0	- 1,3

Note de lecture : les calculs du présent article sont effectués sur la base du solde 2013 des administrations publiques selon les principes du SEC 95, c'est-à-dire le même système de comptabilité nationale que celui utilisé dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques (LPFP), et non en SEC 2010. Ce point est précisé *infra* dans l'analyse du solde effectif de l'année 2013.

Source : article liminaire du projet de loi de règlement de 2013

Aussi l'article liminaire du présent projet de loi de règlement (cf. tableau ci-avant) fait-il apparaître :

- **un écart de -1,5 point de PIB entre le solde structurel de l'exercice 2013** (- 3,1 % du PIB) et la prévision de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 (- 1,6 %) ;

- **un écart de -1,3 point de PIB entre le solde effectif de l'exercice 2013** (- 4,3 % du PIB) et la prévision de la LPFP (- 1,3 % du PIB).

<sup>1</sup> La présentation, chaque année, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, d'un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques par le Gouvernement, est prévue par l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Ce rapport a vocation à préparer l'examen et le vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement.

## Évolution du solde effectif et du solde structurel des administrations publiques prévue par la LPFP

(en % du PIB)

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Solde public effectif (1+2+3)	- 4,5	- 3,0	- 2,2	- 1,3	- 0,6	- 0,3
Solde conjoncturel (1)	- 0,8	- 1,2	- 1,0	- 0,8	- 0,5	- 0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (2)	- 0,1	- 0,2	- 0,1	0,0	0,0	0,0
<b>Solde structurel (3)</b>	<b>- 3,6</b>	<b>- 1,6</b>	<b>- 1,1</b>	<b>- 0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>

Source : article 2 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

Par suite, un « écart important » existe entre le solde structurel constaté en 2013 et la trajectoire d'ajustement arrêtée par la loi de programmation (cf. tableau ci-avant) ; cet écart a été identifié par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis du 23 mai 2014<sup>1</sup>, entraînant le **déclenchement du mécanisme de correction budgétaire**.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si le solde structurel de l'année 2013 présente un « écart important » avec les orientations fixées par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017, **les raisons de cet écart exposées par le Gouvernement dans le présent projet de loi de règlement font apparaître que ce dernier résulte essentiellement de facteurs extérieurs à l'action du Gouvernement**.

Ces raisons sont analysées en détail dans l'exposé général du présent rapport. Cependant, il convient de rappeler que l'écart de - 1,5 point de PIB entre le solde structurel constaté en 2013 et la trajectoire d'ajustement s'explique par :

- **un effet base négatif pour - 0,6 point de PIB sur l'exercice 2012 ;**
- **des recettes spontanément moins dynamiques que prévu en loi de programmation des finances publiques (LPFP), pour - 0,5 point de PIB ;** l'élasticité des prélèvements obligatoires s'est établie à 0,2 contre une prévision de 1, la composition de la croissance ayant été défavorable aux principaux impôts (impôt sur le revenu, impôt sur les sociétés, droits de mutation à titre onéreux, etc.) ;
- **un rendement plus faible qu'attendu des mesures nouvelles en recettes, pour - 0,15 point de PIB ;**
- **une atténuation de l'effort en dépenses en raison de la faible inflation, pour - 0,3 point de PIB.**

<sup>1</sup> Cf. avis du Haut Conseil des finances publiques n° HCFP-2014-02 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2013.

---

En outre, il convient de souligner qu'éviter l'engagement du mécanisme de correction budgétaire en 2014 aurait **imposé de relever substantiellement l'effort structurel consenti en 2013 – déjà qualifié de « considérable » par la Cour des comptes<sup>1</sup> –, avec pour conséquence de peser plus encore sur une conjoncture économique dégradée.** Ceci n'était souhaitable ni d'un point de vue économique, ni d'un point de vue budgétaire, un fléchissement de la croissance limitant les effets de l'effort d'ajustement – comme l'a démontré l'exercice 2013.

À cet égard, il faut rappeler que **la nécessité de concilier consolidation budgétaire et reprise de l'activité économique a conduit le Conseil de l'Union européenne, en juin 2013, à accorder à la France un délai supplémentaire pour corriger son déficit excessif ;** dans le cadre de la procédure de déséquilibre excessif (PDE), la France n'était donc plus tenue de ramener le déficit effectif en deçà de 3 % du PIB en 2013 – comme cela était le cas lors du vote de la loi de programmation –, mais en 2015.

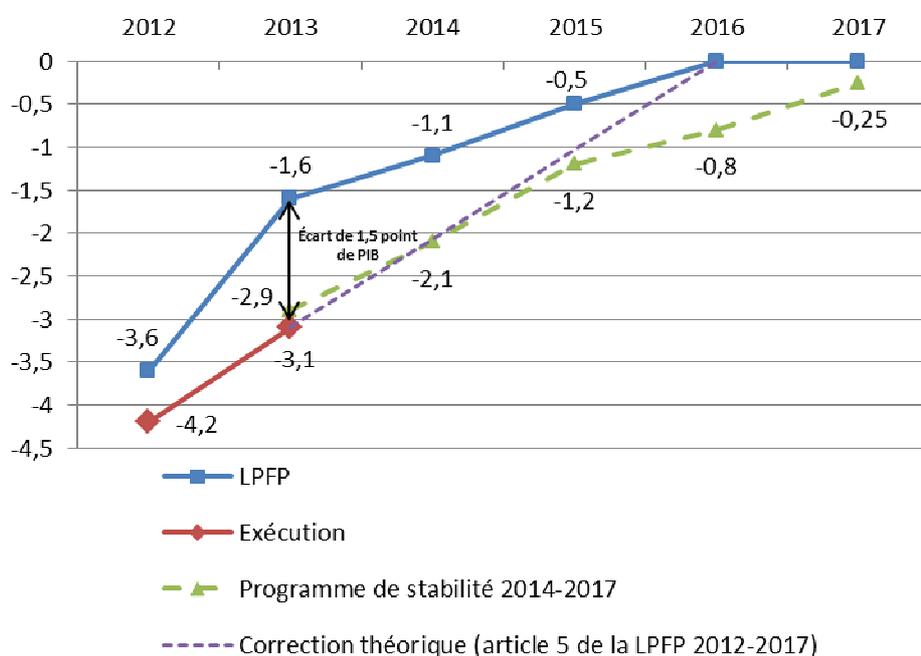
Pour autant, **le Gouvernement a démontré sa volonté de redresser les comptes publics** puisque, dans la perspective d'une amélioration de la conjoncture économique, celui-ci a anticipé le déclenchement du mécanisme de correction budgétaire et augmenté l'effort structurel prévu pour 2013 dans le cadre de la loi de finances pour 2014 à 0,9 point de PIB, de 0,4 point supérieur à celui prévu dans la loi de programmation (0,5 point de PIB), engageant ainsi la réduction de l'écart du solde structurel à la trajectoire pluriannuelle. En outre, des mesures de correction ont d'ores et déjà été intégrées aux projets de loi de finances rectificative et de financement rectificative qui ont été présentés en Conseil des ministres respectivement les 11 et 18 juin 2014. Celles-ci seront complétées par les mesures qui seront détaillées dans le rapport qui sera présenté prochainement au Parlement dans la perspective du débat d'orientation des finances publiques (DOFP) et inscrites dans les prochaines lois financières.

---

<sup>1</sup> Cour des comptes, La situation et les perspectives des finances publiques, juin 2014.

## Trajectoires de solde structurel

(en % du PIB)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des données transmises par le Gouvernement et des documents mentionnés)

Il convient de relever, toutefois, que les observations formulées par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP), dans son avis précité sur la trajectoire pluriannuelle du Gouvernement, qui a été réactualisée dans le programme de stabilité pour les années 2014 à 2017<sup>1</sup>, font apparaître que cette nouvelle trajectoire ne répond pas aux dispositions de l'article 5 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017. En effet, ce dernier prévoit que les mesures de correction proposées doivent permettre « de retourner à la trajectoire de solde structurel [...] dans un délai de deux ans à compter de la fin de l'année au cours de laquelle les écarts ont été constatés », ce qui implique que l'« écart important » identifié au titre de l'exercice 2013 soit corrigé en 2016.

La trajectoire proposée dans le cadre du programme de stabilité conduirait à **un solde structurel plus dégradé que la trajectoire de 0,8 point de PIB en 2016** – à supposer que l'écart supplémentaire de 0,2 point de PIB constaté entre le programme de stabilité et le présent projet de loi règlement soit résorbé d'ici là. En outre, cette trajectoire **reporte d'une année l'atteinte de l'objectif à moyen (OMT), soit l'équilibre structurel, à 1/4 de point de PIB près.**

<sup>1</sup> Cf. rapport d'information n° 483 (2013-2014) sur le projet de programme de stabilité fait par François Marc au nom de la commission des finances du Sénat.

Quoi qu'il en soit, la question de l'écart à la trajectoire de solde structurel définie par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 devient quelque peu théorique dès lors qu'**un nouveau projet de loi de programmation sera présenté au Parlement à l'automne prochain**. En effet, ainsi que l'a indiqué le secrétaire d'État chargé du budget, Christian Eckert, lors de son audition par la commission des finances : « *La correction passe[ra] par trois étapes : baisse des dépenses de 4 milliards d'euros dès la loi de finances rectificative, une nouvelle loi de programmation des finances publiques à l'automne, puis la loi de finances initiale pour 2015. Sera-t-elle totale ou partielle ? Je n'ai pas encore la réponse définitive* »<sup>1</sup>.

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

---

<sup>1</sup> Cf. audition de Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, le 4 juin 2014 par la commission des finances du Sénat.

*ARTICLE PREMIER***Résultats du budget de l'année 2013**

**Commentaire : le présent article a pour objet d'arrêter les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2013.**

Conformément à l'article 37 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> 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 2013 à la somme de - 74 867 967 950,14 euros ; 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 votre commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

ARTICLE 2

**Tableau de financement de l'année 2013**

**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 2013.**

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 2013. Le tableau de financement<sup>1</sup> qui y figure arrête ainsi à **186,3 milliards d'euros** le besoin de financement de l'État et décrit les ressources mobilisées pour y répondre.

Une analyse du besoin et des ressources de financement de l'État en 2013 figure dans l'exposé général du présent rapport.

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

---

<sup>1</sup> 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***Résultats de l'exercice 2013 -  
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 2013 est arrêté à - 59,564 milliards d'euros, soit la différence entre 339,699 milliards d'euros de charges nettes et 280,135 milliards d'euros de produits régaliens nets. Le bilan, après affectation du résultat comptable, se compose d'un actif net de 969,075 milliards d'euros et d'un passif de 1 906,790 milliards d'euros. La situation nette s'établit à - 937,715 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, de la situation nette et les conditions de la certification des comptes de l'État en 2013 sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

**Décision de votre 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 2013.**

Le présent article ajuste et arrête, pour le budget général, les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d'engagement engagées (387,28 milliards d'euros) et des dépenses (384,86 milliards d'euros).

Les ajustements opérés sont les suivants :

- une ouverture de crédits à hauteur de 0,52 euro en crédits de paiement (CP), qui s'explique par le fait que les dépenses sont arrêtées au centime près, tandis que les crédits le sont en euros ;

- des annulations de crédits restés sans emploi et non reportés en 2014 qui s'élèvent à 8,42 milliards d'euros en AE et 2,13 milliards d'euros en CP.

**Décision de votre 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 2013.**

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 **2,21 milliards d’euros**. 132 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 **2,30 milliards d’euros**. Il annule 83,13 millions d’euros de crédits non consommés et non reportés et procède à l’ouverture de 102,64 millions d’euros de crédits complémentaires, soit 65,69 millions d’euros sur le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 36,95 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 2013.

**Décision de votre 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 2013, s'agissant des comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2013 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2014.**

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d'engagement** consommées sur les comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2014 à 70,98 milliards d'euros pour les comptes d'affectation spéciale (CAS) et à 111,24 milliards d'euros pour les comptes de concours financiers. 943 millions d'euros d'AE non engagées et non reportées sont annulées sur les comptes d'affectation spéciale et 3,57 milliards d'euros sur les comptes de concours financiers.

Le **II** ajuste et arrête les **résultats** des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2014 ; les crédits de paiement (CP) ouverts et les découverts autorisés sont modifiés comme suit :

- 70,89 milliards d'euros de dépenses et 71,47 milliards d'euros de recettes pour les comptes d'affectation spéciale (549 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 110,94 milliards d'euros de dépenses et 110,73 milliards d'euros de recettes pour les comptes de concours financiers (3,76 milliards d'euros de crédits non consommés et non reportés sont annulés) ;

- 50,67 milliards d'euros de dépenses et 50,94 milliards d'euros de recettes pour les comptes de commerce ;

- 2,28 milliards d'euros de dépenses et 1,89 milliards d'euros de recettes pour les comptes d'opérations monétaires. Cette ligne supporte en outre une majoration d'autorisation de découvert de 8,47 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<sup>er</sup> janvier 2013 (8,037 milliards d'euros), augmenté du solde débiteur des opérations menées en 2013 (0,433 milliard d'euros), soit un solde débiteur du compte de 8,470 milliards d'euros au 31 décembre 2013. 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 2014, à la date du 31 décembre 2013, soit :

- un solde débiteur global de 37,54 milliards d'euros ;
- un solde créditeur global de 12,65 milliards d'euros.

Le **IV** reporte à la gestion 2014 les soldes arrêtés au III, à l'exception :

- d'un solde débiteur global de 429 millions d'euros concernant trois comptes de concours financiers : le CCF « Prêts à des États étrangers » (126,8 millions d'euros), correspondant aux montants des échéances en capital de l'année 2013 au titre des remises de dettes aux pays étrangers ; le CCF « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » (12,7 millions d'euros), au titre d'admissions en non-valeur et de remises gracieuses (9,5 millions d'euros) et de l'abandon de créance en capital détenue sur la Société nouvelle du journal L'Humanité (3,2 millions d'euros), autorisé par l'article 92 de la loi de finances rectificative pour 2013 ; le CCF « Avances aux collectivités territoriales » (289,4 millions d'euros) au titre de l'abandon de créance détenue sur la Nouvelle-Calédonie autorisé par l'article 91 de la loi de finances rectificative pour 2013 ;

- d'un solde débiteur de 2,7 millions d'euros relatif au compte de commerce « Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes » correspondant à des pertes sur avances remboursables sur conditions et à des admissions en non-valeur ;

- d'un solde débiteur de 8,3 millions d'euros du compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change », qui n'est jamais repris en balance d'entrée de l'année suivante.

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

## ARTICLE 7

**Règlement du compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » clos au 1<sup>er</sup> janvier 2013**

**Commentaire : le présent article procède au règlement du compte spécial « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ».**

**I. LA CRÉATION ET LA CLÔTURE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique » a été créé par l'article 63 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Il avait pour objet de recueillir le produit de la vente de « quotas carbone Kyoto » (dits UQA)<sup>1</sup> dans la limite de 150 millions d'euros afin de financer :

- d'une part, des dépenses relatives aux projets de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement ;

- d'autre part, des dépenses relatives aux fonds environnementaux en matière de gestion durable de la forêt et de lutte contre la déforestation dans les pays en développement.

**Ce compte a été clos deux ans plus tard, le 1<sup>er</sup> janvier 2013**, en vertu de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

---

<sup>1</sup> Ces unités, à ne pas confondre avec celles du marché européen du carbone (cf. article 8 du présent projet de loi de règlement), servent sur le **marché international de droit d'émission de CO<sub>2</sub>**, défini par le **Protocole de Kyoto**. Ce marché repose notamment sur l'allocation d'unités de quantités attribuées (UQA) aux pays figurant à l'Annexe B du Protocole : chaque pays de l'Annexe B a reçu en 2008 un nombre d'UQA correspondant à ses objectifs d'émissions de CO<sub>2</sub> entre 2008 et 2012 en vertu du protocole de Kyoto. A ce titre, la France a reçu 564 millions d'UQA par an sur la période 2008-2012. Si les émissions réelles d'un pays sont supérieures ou inférieures à son objectif, le pays peut racheter ou revendre des UQA aux autres pays de l'Annexe B. Il s'agit là d'un **marché entre États, avec des opérations de gré à gré entre un petit nombre d'acteurs.**

En effet, **ce compte s'est révélé inutile** du fait de la quasi absence de vente d'UQA par la France. Privé de recettes, le CAS n'a évidemment pas pu servir à financer les dépenses susceptibles de lui incomber.

D'après les éléments recueillis par votre rapporteur général, une fois réalisés l'ensemble des calculs relatifs à la première période du Protocole de Kyoto (période 2008-2012, dont le bouclage est planifié pour 2015), la France devrait disposer d'un solde excédentaire d'environ 180 millions de tonnes d'UQA. Selon le Gouvernement, **il est peu probable que des cessions puissent être faites**. La valeur pécuniaire de notre stock sera donc, dans les faits, nulle ou quasiment nulle. De plus l'article 43 de la loi de finances pour 2013 précité a prévu que, même dans cette improbable hypothèse, le produit de cession serait reversé à l'Agence nationale de l'habitat (ANHA).

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de régler le CAS « Engagements en faveur de la forêt dans le cadre de la lutte contre le changement climatique ». En effet, aux termes du 4° du IV de la LOLF, il revient aux lois de règlement d'arrêter les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant.

Le **solde créditeur de 415 821,24 euros** correspond au produit des quelques cessions d'UQA effectués, le compte n'ayant pas enregistré de dépenses.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances n'a pas d'observation à formuler au sujet de cet article, qui ne fait que tirer les conséquences de la loi en notant le solde constaté sur le CAS au moment de sa clôture.

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

## ARTICLE 8

**Règlement du compte spécial « Gestion des actifs carbone de l'État »  
clos au 1<sup>er</sup> juin 2013**

**Commentaire : le présent article procède au règlement du compte spécial « Gestion des actifs carbone de l'État ».**

**I. LA CRÉATION ET LA CLÔTURE DU COMPTE DE COMMERCE**

Le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'État » a été créé par l'article 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Ouvert à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, il retraçait les opérations d'achats et de ventes d'actifs carbone de la France dans le cadre de ses engagements internationaux et européens. En pratique, il a uniquement servi à **répondre à la nécessité pour l'État, de se procurer des quotas carbone à allouer aux nouveaux entrants<sup>1</sup>** en phase II (2008-2012) du système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE). En effet, la taille de la « réserve » de quotas pour ces nouveaux entrants a été fortement sous-estimée par le gouvernement de Dominique de Villepin quand il a élaboré le plan national d'allocation des quotas (PNAQ) 2008-2012.

De fait, le compte a servi, en 2012 et en 2013, à abonder la réserve des nouveaux entrants en quotas, pour un montant de 119,1 millions d'euros en 2012 puis de 128,6 millions d'euros en 2013.

Du point de vue des recettes, le compte de commerce a bénéficié du produit d'enchères de quotas en 2012 (47,6 millions d'euros).

**Ce compte a été clos le 1<sup>er</sup> juin 2013**, en vertu de l'article 43 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

En effet, **ce compte avait perdu son utilité** pour deux raisons :

- d'une part, la gestion de la réserve des nouveaux entrants relève de la Commission européenne depuis le début de la « phase III » du SCEQE, c'est-à-dire le 1<sup>er</sup> janvier 2013 ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit des industriels créant ou agrandissant significativement un site relevant du SCEQE en cours de période.

- d'autre part, la loi de finances pour 2013 a affecté le produit des enchères de quotas d'émission à l'Agence nationale de l'habitat (ANHA) - dans la limite de 590 millions d'euros.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de régler le commerce « Gestion des actifs carbone de l'État ». En effet, comme indiqué dans le commentaire de l'article 7, aux termes du 4° du IV de la LOLF, il revient aux lois de règlement d'arrêter les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant.

Le **solde débiteur de 200 101 888,16 euros** correspond au solde des opérations de vente aux enchères de quotas et d'achat de quotas destinés à abonder la réserve des nouveaux entrants décrits précédemment.

Il est à noter que l'article 18 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 avait instauré, pour une seule année, une taxe sur les entreprises ayant bénéficié de quotas d'émission de gaz à effet de serre destinée à combler le déficit de l'État dans ces opérations. Le produit de cette taxe s'étant établi à 111,9 millions d'euros, ce but n'a donc pas été totalement atteint.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances n'a pas d'observation à formuler au sujet de cet article, qui ne fait que tirer les conséquences de la loi en notant le solde constaté sur le compte de commerce au moment de sa clôture.

**Décision de votre 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 (3 JUIN 2014)*

Réunie le mardi 3 juin 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, sur la certification des comptes de l'État - exercice 2013 - et sur le rapport relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2013.

**M. Philippe Marini, président.** - Monsieur Migaud, vous venez parmi nous tel un Janus à deux faces. Comme premier président de la Cour des comptes, vous nous présentez un rapport sur l'exécution du budget de l'État pour l'exercice 2013 qui fera état des mauvaises surprises en matière de recettes fiscales. Ensuite, en tant que président du Haut Conseil des finances publiques, vous nous direz si, d'un point de vue macroéconomique, nous sommes sur la bonne trajectoire du solde structurel, notion très abstraite mais qui domine aujourd'hui la gestion de nos finances publiques. Comment souhaitez-vous procéder ?

**M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes.** - Je resterai fidèle à la volonté du législateur organique qui a séparé les fonctions, et vous présenterai les rapports en deux temps.

**M. Philippe Marini, président.** - Les recommandations de recommandations de la Commission européenne sur l'évolution des finances publiques sont parues hier. C'est dans ces circonstances que nous vous entendons.

**M. Didier Migaud.** - Il me revient de vous présenter l'acte de certification des comptes de l'État et le rapport sur les résultats et la gestion budgétaire pour l'exercice 2013. Ce rapport, riche d'informations, concerne une partie des administrations publiques - l'État et ses opérateurs - et le dernier exercice clos de 2013. Il sera complété par un troisième rapport, relatif à la situation et aux perspectives des finances de toutes les administrations publiques, qui sera présenté le 17 juin prochain. Les deux documents ont été préparés par la formation interchambres que préside Raoul Briet.

Depuis huit ans, la Cour transmet au Parlement son opinion sur les comptes de l'État, tels qu'ils sont arrêtés par le ministre de l'économie et des finances pour être intégrés dans le projet de loi de règlement. La certification permet d'assurer la transparence et l'image fidèle des comptes publics qui est due aux parlementaires, aux citoyens, et aux investisseurs en titres de

dette publique. Elle est également un outil d'amélioration de la gestion publique.

Au titre de l'exercice 2013, la Cour certifie que les comptes de l'État donnent une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État, sous cinq réserves substantielles - il y en avait treize la première année de certification. Deux réserves non substantielles ont été levées cette année suite aux progrès constatés. D'une part, dans le champ du recensement et de l'évaluation du parc immobilier de l'État, où la valeur des immeubles banalisés a été évaluée, au 31 décembre 2013, à 48 milliards d'euros, car l'État a optimisé sa gestion immobilière en menant un nombre croissant d'opérations, pour une recette de 590 millions d'euros en 2013, dont 391 encaissés. La Cour recommande de poursuivre les efforts importants consentis par la Direction générale des finances publiques, notamment pour l'immobilier situé à l'étranger. D'autre part, dans le champ du recensement et de l'évaluation des passifs non financiers de l'État - engagements pris à l'égard des ménages, des entreprises, des organismes de sécurité sociale et des collectivités territoriales, au travers de plus de 3 000 dispositifs ; ce sont 20 milliards d'euros de provisions supplémentaires qui ont été comptabilisés.

La Cour a certifié pour la première fois l'information sectorielle, une innovation consistant à répartir les informations comptables - actifs, passifs, charges, produits, engagements hors bilan - sur sept secteurs d'activité de l'État, qui sont des regroupements de missions budgétaires. Il apparaît ainsi que trois quarts des charges de personnel de l'État sont portés par deux secteurs, celui des finances, pour 60 milliards d'euros, qui inclut les pensions de retraite des fonctionnaires, et le secteur éducation et culture pour 42 milliards. Quant aux actifs corporels de l'État, ils sont à 83 % relatifs au secteur dit « Développement durable », avec les concessions autoroutières, les barrages hydroélectriques et les routes. Ces informations comptables donnent un éclairage nouveau sur le poids respectif des activités de l'État et sont un complément utile à l'approche budgétaire.

Les efforts d'amélioration doivent se porter sur les cinq points qui font l'objet de nos réserves substantielles. La première réserve concerne le système d'information financière de l'État - le logiciel Chorus - qui reste insuffisamment adapté à la tenue de sa comptabilité générale et aux vérifications du certificateur. La deuxième réserve vise le contrôle interne et l'audit interne des ministères, qui sont encore trop peu efficaces. La Cour a comparé pour la première fois, cette année, les performances de onze ministères en la matière. Dans une troisième réserve, la Cour constate que la comptabilisation des produits régaliens et des créances et des dettes afférentes reste affectée par des incertitudes et des limitations significatives. Les systèmes d'information fiscale n'ont pas été conçus pour retracer l'évolution des créances et des dettes fiscales de manière automatisée, en temps réel. En développant l'automatisation, on renforcerait la fiabilité des

prévisions de recettes fiscales. J'aurai l'occasion d'insister sur l'importance de l'exactitude et de la précision dans la prévision et l'anticipation du produit des recettes fiscales.

La quatrième réserve porte sur les incertitudes qui continuent à peser sur le recensement et l'évaluation des stocks et des immobilisations du ministère de la défense ainsi que des passifs qui s'y attachent. Les provisions pour démantèlement des réacteurs des sous-marins nucléaires sont calculées selon des modalités peu satisfaisantes, sans intégrer la totalité du processus – notamment le traitement complet du matériau – alors que les opérateurs de la filière civile le font, EDF par exemple. La France n'est pas le seul pays à avoir des difficultés pour recenser les passifs associés aux équipements militaires. Le certificateur américain a, pour la quatorzième année consécutive, refusé de valider les comptes de la défense américaine. Nos homologues britanniques ont formulé une réserve d'ampleur sur les comptes de leur ministère de la défense. En France, le travail de longue haleine doit être impérativement poursuivi.

Enfin, la Cour déplore, dans une cinquième réserve, que l'évaluation des immobilisations financières de l'État – soit 1 854 participations financières de l'État d'une valeur nette de 255 milliards d'euros – continue d'être affectée par un ensemble d'incertitudes significatives. Des progrès ont été observés grâce au recours de plus en plus systématique à la certification des comptes de diverses entités contrôlées par l'État : 90 des 130 plus importantes font désormais appel à des commissaires aux comptes. En octobre 2013, un premier rapport sur la qualité des comptes des administrations publiques a souligné un manque de cohérence dans le champ des administrations concernées ; l'appréciation était globalement positive, mais avec des nuances.

Il appartient à l'administration de consolider dans la durée les progrès réalisés en 2013, d'exploiter les possibilités qu'offre le système d'information financière, et de poursuivre la rationalisation de ce système afin de mieux répondre aux besoins des utilisateurs. Je rappelle que le Sénat, comme l'Assemblée nationale, a choisi de faire certifier ses comptes par la Cour des comptes pour la première fois en 2013. Ce que nous avons fait sans émettre aucune réserve.

Après son essoufflement en 2011, la dynamique d'amélioration de la qualité des comptes de l'État a été relancée en 2012 grâce au logiciel Chorus, résultat d'une importante mobilisation de l'administration. Elle s'est amplifiée en 2013, avec des progrès significatifs qu'il reste à consolider. La qualité des comptes est un facteur puissant de modernisation de l'action publique.

J'en viens à présent au rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2013, à comparer à l'exécution de l'année précédente comme aux prévisions figurant en loi de finances initiale pour 2013. L'ambition de ce

---

rapport est d'éclairer le débat sur le projet de loi de règlement et de vous aider à préparer le débat sur la prochaine loi de finances. Nous avons fait cette année un effort de clarification et de précision. Le rapport contient, par exemple, un chapitre plus détaillé que les années précédentes sur la gestion de la dette. Les soixante-trois notes d'analyse de l'exécution budgétaire qui ont contribué à nourrir ce rapport – d'environ 2 000 pages – recèlent une mine d'informations. Y figurent 198 recommandations qui s'ajoutent aux onze recommandations du rapport lui-même. Ce travail a mobilisé toutes les chambres de la Cour.

Quatre constats s'imposent. Premièrement, la réduction du déficit budgétaire a été sensiblement plus faible que prévu et la dette a continué à croître, ce qui maintient l'État dans une zone dangereuse. Deuxièmement, malgré leur forte hausse, les recettes fiscales ont été en net retrait par rapport aux prévisions, lesquelles ont manqué de prudence. Cela a forcément fragilisé l'exécution budgétaire. On s'interroge naturellement sur la qualité et la sincérité des prévisions. Le troisième constat concerne la maîtrise des dépenses, qui ont baissé à la fois par rapport à 2012 et par rapport à la loi de finances initiale. La moindre charge de la dette a été une bonne surprise pour l'État ; mais la maîtrise des dépenses a résulté davantage de la régulation budgétaire que de réformes structurelles. Enfin, quatrième constat, quelques irrégularités demeurent dans la gestion budgétaire : des progrès restent à faire pour mettre fin à des sous-budgétisations récurrentes.

Le déficit budgétaire s'est réduit de 12,3 milliards d'euros par rapport à 2012, alors qu'il avait diminué de 3,6 milliards d'euros entre 2011 et 2012. Évalué à 74,9 milliards d'euros, soit 3,6 % du PIB, il demeure toutefois à un niveau bien supérieur au déficit constaté avant la crise. Il représente le quart des dépenses de l'État et le tiers de ses recettes nettes. Il est supérieur au produit de l'impôt sur le revenu, égal à 67 milliards d'euros. L'encours de la dette de l'État a augmenté pour atteindre 1 457 milliards d'euros, soit les trois quarts de la dette publique, qui se situe à la fin de 2013 à 1 925 milliards d'euros. La dette de l'État a été multipliée par 2,5 depuis 1999. Sur la même période, la charge d'intérêt n'a progressé que de 30 %, en raison de la baisse des taux d'intérêt. Cet effet anesthésiant s'est amplifié ; malgré la hausse du volume de dette, la charge d'intérêt a diminué de 1,4 milliard d'euros. À terme, néanmoins, la remontée des taux d'intérêt est inévitable. L'État devrait donc tirer profit de ce répit provisoire pour stabiliser et réduire l'encours de sa dette.

L'amélioration du solde du déficit budgétaire – 12,3 milliards d'euros – est en net retrait par rapport à la prévision en loi de finances initiale. Le produit des recettes fiscales a augmenté par rapport à 2012, mais se situe en deçà des prévisions, atteignant 15,6 milliards d'euros au lieu des 30 milliards prévus, et cela en tenant compte des 6 milliards de recettes supplémentaires exceptionnelles et imprévues. Les mesures nouvelles ont généré un produit de 20,2 milliards d'euros, presque conforme aux attentes,

mais l'évolution spontanée des recettes a été très décevante : elle a été négative de 4,6 milliards d'euros, alors que 7 milliards d'euros étaient escomptés. Seul un quart de cette différence est lié à la révision à la baisse de la prévision de croissance, intervenue en avril à l'occasion de la présentation du programme de stabilité. Le reste, 8,2 milliards d'euros, tient à la révision à la baisse de l'hypothèse d'élasticité des recettes fiscales, qui prend en compte la manière dont le produit des recettes réagit à l'augmentation du PIB. Cette élasticité avait été fixée à 1 en loi de finances initiale, niveau que la Cour avait, dès janvier 2013, jugé optimiste. Le produit attendu des principaux impôts n'était pas réaliste. Comment anticiper, par exemple, une progression de l'impôt sur les sociétés de 5,9 % alors que les résultats des entreprises non financières étaient en recul en 2012 ? L'élasticité s'est finalement établie à un niveau exceptionnellement faible et en grande partie inexpliqué, de - 1,3 %.

En fin d'année, le collectif budgétaire a dégradé fortement le produit des recettes attendues, mais un écart de 3,5 milliards d'euros a encore été constaté entre les prévisions et l'exécution. Cet écart soulève la question de la qualité et de la sincérité des prévisions des recettes fiscales. La constatation en fin d'année d'une moins-value de 1,8 milliard d'euros sur le produit de l'impôt sur le revenu ne peut que surprendre, car ce produit est en principe connu dès septembre. Cette situation met en évidence la difficulté à conduire et à piloter un redressement des comptes publics à travers l'augmentation des recettes, qui font peser un aléa permanent sur l'évolution du solde budgétaire. L'insuffisante qualité des prévisions de recettes fiscales de l'État avait déjà été soulignée par la Cour dans son référé du 16 décembre 2013. Le présent rapport confirme cette analyse et formule des recommandations pour améliorer la transparence de l'élaboration des prévisions.

Le montant des dépenses fiscales, stabilisé à 70,7 milliards d'euros, respectant ainsi le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017. Des mesures d'économie avaient été votées pour 3,6 milliards d'euros, mais l'évolution spontanée du coût des niches fiscales, plus dynamique que prévu, ramène l'économie nette à 500 millions. L'obligation d'évaluer les différentes dépenses fiscales, posée par la loi de programmation, n'a été que partiellement mise en œuvre.

Troisième constat : les dépenses de l'État ont été maîtrisées en 2013. Inférieures de près de 4 milliards d'euros aux crédits ouverts, les dépenses nettes du budget général ont légèrement diminué par rapport à l'exécution 2012, de 900 millions d'euros. Un tel recul n'avait pas été observé depuis le début de la crise économique, en 2008. Ce bon résultat a été facilité par une diminution de la charge de la dette de 1,4 milliard d'euros. La contribution au compte d'affectation spéciale « Pensions » a été réduite d'1 milliard d'euros en raison de la moindre inflation, et de départs à la retraite moins nombreux que prévu. La contribution au fonds national des aides au

logement a été réduite de 600 millions d'euros. Les différentes normes de dépenses du budget de l'État ont été tenues. La régulation budgétaire infra-annuelle a joué un rôle déterminant dans la tenue des dépenses, pour un montant total de 6,2 milliards d'euros, comparable à celui de 2012. Un recours aussi massif et croissant à des annulations touchant tous les services et dispositifs, indépendamment de leur efficacité et de leur efficience – la technique du « rabout » – pose question. Un nombre croissant de services de l'État ne sont plus en mesure de remplir la mission que la loi leur impose, qu'il s'agisse de la sécurité sanitaire des aliments ou de l'entretien des établissements pénitentiaires. La Cour appelle les décideurs à faire reposer la réduction de la dépense sur des choix explicites de priorisation et de ciblage. Le débat sur la loi de règlement est une occasion privilégiée pour le Parlement d'exercer sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement. Ce débat peut être encore revalorisé. Il correspond à une ambition de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

**M. Philippe Marini, président.** – La loi de règlement attire les foules dans les hémicycles. C'est bien connu.

**M. Didier Migaud.** – La loi de règlement, c'est la réalité. Les parlementaires ont vocation à s'y intéresser. Un autre objectif de la LOLF n'est pas satisfait, celui de la responsabilisation des gestionnaires publics. Sur ce point, la réalité est éloignée de l'esprit du texte. Si nous parlions de « loi de résultats » plutôt que de « loi de règlement », les parlementaires viendraient peut-être plus nombreux dans les hémicycles.

La Cour a analysé les efforts de maîtrise selon les différentes natures de dépenses. Les dépenses de personnel représentent 41,2 % du budget général. La masse salariale hors pensions enregistre un léger recul à périmètre constant. Le gel du point ou les moindres revalorisations des primes expliquent en partie ce recul. Les réductions d'effectifs ont continué à produire leurs effets en 2013, pour 351 millions d'euros. Ce ne sera plus le cas à partir de 2014, avec la stabilisation des effectifs ; il faudra donc trouver des leviers de substitution pour stabiliser la masse salariale.

Les dépenses de fonctionnement représentent 16,5 % du budget général. Elles ont augmenté de 1,1 milliard d'euros, après un recul les années précédentes. Les économies produites par les chantiers de modernisation n'ont en effet pas contrebalancé la hausse de 1 milliard d'euros des dépenses de la mission « Défense », liées notamment aux opérations extérieures (OPEX).

Les dépenses d'intervention, qui représentent 22,6 % des dépenses, sont en léger recul. Elles avaient été réduites de 2,5 % en 2012. Les dépenses des trois principaux dispositifs – allocation aux adultes handicapés, aide personnalisée au logement et contrats aidés – continuent d'augmenter sensiblement. La Cour préconise un meilleur ciblage de l'action de l'État, notamment pour le logement, la formation professionnelle ou les aides à la

presse. Les résultats sont loin de répondre aux objectifs et des marges d'efficacité demeurent.

Les dépenses d'investissement ne représentent que 3,4 % du budget. Comme à l'accoutumée, elles sont une variable d'ajustement avec des crédits qui ont été réduits de 1,4 milliard d'euros en cours de gestion.

Les opérateurs de l'État disposent de ressources propres d'environ 10 milliards d'euros de taxes affectées, dont une partie seulement assorties d'un plafonnement, et de 40 milliards d'euros issus du budget de l'État. Longtemps laissés à l'écart de l'effort budgétaire, ils y sont désormais associés. Cependant, les instruments de pilotage et de contrôle restent insuffisants dans la plupart des cas. Le suivi dans les universités est une des rares exceptions.

Des progrès sont encore possibles pour remédier à certaines irrégularités. Certains comptes de concours financiers ne retracent pas de véritables avances. Des dépenses relevant du budget général sont encore imputées sur des comptes d'affectation spéciale. Certains comptes de commerce ne correspondent pas à la définition de la LOLF. En outre, la Cour relève à nouveau des sous-budgétisations sur certains postes – hébergement d'urgence, aide médicale d'État, contribution au Fonds national d'aide au logement. Ces exemples sont moins nombreux et de moindre ampleur que précédemment. Ils constituent néanmoins des remises en cause ponctuelles de la sincérité de la programmation budgétaire. La Cour a identifié des points de vigilance pour l'année en cours, notamment la mission « Défense » avec les interventions extérieures, la mission « Écologie » avec les incertitudes liées à la mise en œuvre de l'écotaxe, les dépenses de pensions et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne. Notre prochain rapport reviendra sur ce point.

Le compte rendu du suivi des recommandations des précédents rapports de la Cour atteste un progrès dans leur mise en œuvre. Parmi les recommandations formulées dans le rapport sur le budget de 2011, 59 % ont été totalement ou partiellement suivies, en 2013, contre 41 % durant l'exercice 2012. La moitié des recommandations formulées l'an dernier ont déjà été mises en œuvre totalement ou partiellement. Les échanges avec les administrations sont souvent fructueux : par exemple, une recommandation de cette année vise à enrichir l'information figurant dans l'exposé des motifs de l'article liminaire présentant les soldes effectifs et structurels. Elle devrait être suivie dès cette année.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Nous nous réjouissons que les recommandations de la Cour des comptes soient davantage suivies au fil du temps. Dans l'une de ses cinq réserves substantielles, la Cour a pointé l'insuffisance des dispositifs de contrôle et d'audit internes au sein des administrations. Avec le recul qui est le vôtre – huit ans de certification – quels sont les principaux apports de cette procédure pour le fonctionnement

des administrations ? De bonnes pratiques existent, par exemple au sein du ministère des Affaires étrangères : quels gains en attendre en matière de pilotage budgétaire ? La première réserve substantielle de la Cour porte sur le système d'information financière de l'État. Cette réserve porte-t-elle sur l'outil Chorus ou sur la qualité des données ? Vous avez fait des observations récurrentes sur le recensement et l'évaluation des niches fiscales. La Cour est-elle en mesure de déterminer les initiatives à prendre pour fiabiliser le montant de l'ensemble des dépenses fiscales ? À la fin de votre exposé sur l'exécution budgétaire, vous avez mentionné les opérations qui auraient dû être prises en compte dans la norme des dépenses – prélèvements sur recettes au profit de l'Union européenne, fonds de concours, par exemple. Ces opérations affectent-elles la sincérité du respect des normes « zéro valeur, zéro volume » ? Y a-t-il eu dérive en la matière, ces dernières années ?

Vous avez mentionné une forme d'imprudence dans l'anticipation des recettes. Si les questions d'élasticité restent inexpliquées, comment la prévision, rationnelle ou imprudente, est-elle possible ? Le manque à gagner de 14 milliards d'euros est considérable. L'élasticité est-elle vraiment inexplicable ou le principe de prudence a-t-il été ignoré ? Enfin, les économies réalisées par les ministères se traduisent-elles dans le suivi de la performance, notamment dans les indicateurs transversaux ?

**M. Philippe Marini, président.** – Le manque de fiabilité des prévisions de recettes est-il dû à un défaut de prudence ou à une absence de méthodologie précise ? Les collectivités territoriales ont beaucoup réduit en 2013 le montant de leurs dépôts au Trésor. Est-ce lié au cycle électoral ou s'agit-il d'une tendance structurelle liée à la baisse des dotations de l'État ? Quelles sont les conséquences sur la gestion de la trésorerie de l'État ? Enfin, vous préconisez que les soldes figurant dans l'article liminaire soient décomposés par sous-secteurs. Le Gouvernement oppose des difficultés techniques. Qu'en pensez-vous ?

**M. Didier Migaud.** – La certification n'est pas un exercice vain : il conduit à une meilleure gestion publique. Nous progressons dans cette direction, même si le chemin reste long. Vous avez raison : le ministère des affaires étrangères a progressé sur la cartographie des processus, des risques, et sur la structuration d'audits internes. Les autres ministères doivent appliquer les bonnes pratiques : la qualité de la gestion publique n'en sera que meilleure. L'utilisation du progiciel Chorus n'est pas optimale. Certaines des fonctionnalités sont utilisées de manière inappropriée et certains contrôles automatiques ne sont pas activés. En l'état, des contrôles *a posteriori* sont donc indispensables. Néanmoins, Chorus n'est pas encore totalement déployé. La comptabilité analytique reste à construire pour tirer tout le parti du logiciel. C'est prévu, mais cela prend un certain temps... et cela a un prix. Pour l'instant, Chorus fonctionne normalement.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Ce n'est pas Louvois !

**M. Didier Migaud.** – Non. Chaque année, la croissance spontanée des dépenses fiscales a été sous-évaluée. En 2013, elle n'a été prise en compte que pour 13 des 460 dépenses recensées. L'évaluation exhaustive est un travail en cours, qui est loin d'être achevé, c'est le moins que l'on puisse dire. Le rapport montre que la dépense a été globalement maîtrisée ; cela n'est pas remis en cause par les observations de la Cour relatives aux opérations ayant facilité le respect de la norme de dépense. On est plutôt sur le chemin du progrès, mais nous sommes perfectionnistes et nous voulons que ces progrès continuent. Depuis 2008, le périmètre de la norme « zéro valeur » a été élargi. C'est une bonne chose. L'exécutif s'est éloigné des principes de prudence élémentaire dans le calcul des recettes fiscales. L'exemple de l'impôt sur les sociétés est parlant, celui de l'impôt sur le revenu aussi. Nous avons pointé, dès le mois de février, les prévisions optimistes de Bercy sur les recettes. Sur une longue période, les erreurs de prévision sont peu spectaculaires. Dans les périodes d'incertitude, où il est difficile de mesurer l'élasticité, où la reprise est molle, c'est le devoir de la Cour d'inciter à la prudence. En matière d'efficacité, des progrès ont été constatés mais il n'est pas possible de chiffrer les économies de fonctionnement. Comment les apprécier, par rapport à quoi ? Comment raisonner par rapport à l'an passé, avec des documents budgétaires muets sur ce point ? La Cour formule un certain nombre de recommandations pour progresser en la matière ; elle consacra un chapitre de son prochain rapport à ce sujet. Nous n'avons pas encore obtenu totale satisfaction sur l'article liminaire, mais je suis persuadé qu'avec un peu de bonne volonté, Bercy pourrait le faire.

**Raoul Briet, président de la première chambre de la Cour des comptes.** – Les prévisions de recettes de chaque impôt rapportées à l'évolution du PIB en valeur permettent d'apprécier le degré d'élasticité. Les recettes fiscales évoluent comme le PIB lorsque le taux est égal à un, niveau que retient traditionnellement le ministère de l'économie pour établir ses prévisions. Or début 2013, nous avons constaté des décrochages, notamment pour l'impôt sur le revenu et pour l'impôt sur les sociétés. Cette évolution aurait dû conduire Bercy à prévoir une élasticité plus faible. Ce problème n'est pas général : ainsi, en 2012, nous avons constaté un écart important sur la TVA, écart qui ne s'est pas retrouvé en 2013. Comme les augmentations de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés étaient significatives, et dès lors qu'un certain nombre d'éléments d'assiette étaient connus, il aurait été plus prudent de prévoir une élasticité inférieure à un. Dans notre référentiel, nous préconisons de rendre publiques la méthode de calcul, en expliquant *ex post* les raisons de l'écart entre les prévisions et les réalisations.

Les dépôts des collectivités territoriales au Trésor se sont réduits en 2013, alors même que la loi de finances prévoyait une stabilisation. Cela s'explique sans doute par la hausse des investissements des collectivités en 2013 ; en outre, une forme d'épargne de précaution a sans doute été accumulée au cours des années passées, compte tenu de la difficulté à obtenir des prêts bancaires, phénomène qui a disparu ensuite.

Il est dommage que l'article liminaire de la loi de règlement ne mentionne le solde structurel que pour l'ensemble des administrations publiques et ne fournisse pas la clé de passage entre la comptabilité budgétaire et la comptabilité nationale. Les chiffres devraient pouvoir être fournis pour l'ensemble des secteurs. Il ne devrait pas être impossible d'y parvenir en exerçant une douce violence sur les services de Bercy.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour ces réponses constructives.

**M. Vincent Delahaye.** – Vos documents sont une mine d'informations. Les comptes doivent être prudents, sincères et fidèles. Vous dénoncez un manque de prudence, une sous-estimation des dépenses, une surestimation des recettes : après vous avoir entendu, je m'interroge sur la sincérité des comptes. Vous avez émis réserve substantielle sur les produits régaliens : quel est le problème ? Que craignez-vous ? S'agissant des immobilisations non financières, vous parlez d'une provision de 20 milliards d'euros. Comment est-elle affectée dans les comptes ? Comme le président Arthuis, je souhaiterais aussi vous entendre sur le CICE.

**M. Philippe Marini, président.** – Une précision : le président Arthuis siège parmi nous jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet, puis il entamera son mandat de député européen. Nous aurons l'occasion d'ici là de saluer sa contribution aux travaux de notre commission, qui a été importante.

**M. Vincent Delahaye.** – Je m'associe à cet hommage.

Des entreprises ont constaté une créance sur l'État au 31 décembre 2013 du fait du CICE, mais l'État n'a pas constaté de dette. Avez-vous évalué le montant de ces créances pour estimer le montant à imputer sur le déficit de l'État en 2013 ?

Vous vous félicitez que les dépenses diminuent de 900 millions d'euros. Mais les charges de la dette ont baissé de 1,4 milliard d'euros ! Vous parlez aussi de 6,2 milliards d'euros d'annulation de dépenses. Il y a donc eu des dépenses supplémentaires. Pouvez-vous nous en dire plus ? Enfin, vous citez 6 milliards d'euros de recettes exceptionnelles : quelles sont-elles ?

**M. Jean-Pierre Caffet.** – Nous nous interrogeons tous sur l'évolution des recettes fiscales. En exécution, il manque une quinzaine de milliards par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Mais ne devrait-on pas plutôt effectuer la comparaison entre l'exécution et le collectif budgétaire ? Alors les recettes fiscales nettes ne seraient inférieures aux prévisions que de 3,5 milliards ; 1,8 sur l'impôt sur le revenu au lieu de 4,9 et 2,5 sur l'impôt sur les sociétés, au lieu de 6,3 milliards. Ce n'est pas la même chose ! La prévision de croissance n'est pas la même entre la loi de finances initiale et la loi rectificative : il y a un effet croissance à prendre en compte.

Une élasticité négative de 1,3 des recettes fiscales par rapport au PIB ? À ma connaissance, c'est la première fois que l'on constate un tel

phénomène. Que s'est-il passé ? Vous parlez d'un phénomène inexplicable : il mériterait que l'on s'y attarde ! Y aurait-il eu un effet « Laffer » ? Y a-t-il eu modification des comportements des agents économiques face à la hausse des impôts ?

**M. Philippe Marini, président.** – Question formulée avec une grande honnêteté intellectuelle.

**M. Francis Delattre.** – Notre déficit budgétaire se monte à 75 milliards d'euros, soit trois mois de fonctionnement du budget de l'État. Avec 2 000 milliards d'euros de dettes, 75 milliards de déficit budgétaire et autant de déficit commercial, la fuite en avant peut-elle durer ? Vous constatez un ralentissement des dépenses, mais certains services de l'État connaissent des difficultés de fonctionnement au quotidien... Le coût du logement en France est 50 % plus cher qu'en Allemagne : le pouvoir d'achat de nos compatriotes en est d'autant réduit. L'aide à la pierre est basée sur la défiscalisation : n'est-il pas temps de trouver des solutions, car la matière fiscale s'échappe, tandis que notre politique du logement ne remplit pas sa fonction alors qu'elle est la plus coûteuse d'Europe. Ne proposerez-vous pas une réforme des aides ? En quatre ans, 70 milliards d'impôts supplémentaires ont été levés. Cela ne suscite-t-il pas forcément un évitement de l'impôt ? Au lieu de parler de mauvais calcul par Bercy, ne faut-il pas reconnaître un problème français de maxi-fiscalité et de saturation ? Enfin, le milliard d'euros d'avances consenties par Bpifrance pour le CICE figure-t-il dans les comptes de l'État ?

**M. Serge Dassault.** – Fin 2012, vous affirmiez qu'il fallait réduire les impôts et les dépenses : vous aviez raison et vous avez toujours raison aujourd'hui. Malheureusement, le Gouvernement refuse de vous écouter. Pourquoi les recettes diminuent-elles ? Parce que les contribuables surimposés s'en vont ! Ils sont 400 000 à être partis en Grande-Bretagne. En France, c'est la faillite. Et Bruxelles finira par nous sanctionner. Les taux d'intérêt vont remonter, nous ne pourrons plus payer le service de la dette. Les réductions de dépenses de 50 milliards d'euros sont illusoire. Seuls les 10 milliards d'euros que les collectivités ne toucheront pas sont de vraies économies, mais qui reportent sur les collectivités les efforts que devrait faire l'État. Il sera impossible de revenir à 3 % de déficit en 2015. Les prévisions de croissance enfin sont beaucoup trop optimistes : comment croire aux 2,5 % annoncés pour 2016 ? Il y a une seule façon de sortir de cette spirale infernale : que l'on vous nomme, M. Migaud, ministre du budget.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Fort de l'expérience de 2013, considérez-vous que les prévisions pour 2014 sont optimistes, raisonnables ou pessimistes ? La modération des taux d'intérêt a engendré une économie de 1,4 milliard d'euros. Il est surprenant que les agences de notation n'aient pas abaissé notre note en raison de nos piètres résultats économiques. L'effet d'une hausse des taux sur notre charge de la dette est rapide et considérable. Doit-on craindre une hausse des taux ?

La dépense publique est excessive, dites-vous, et vous récusez la méthode du rabot. Quels sont les ministères qui devraient prioritairement voir leurs crédits diminuer ? N'y a-t-il pas trop de dépenses publiques, trop de fonction publique ? Ne serait-il pas salubre qu'un budget soit établi sur une prévision de croissance zéro ?

**M. Philippe Marini, président.** – Le budget devrait être arbitré volontairement sur une hypothèse très prudente, quitte à dégager en cours d'année des moyens supplémentaires.

**M. Albéric de Montgolfier.** – La courbe de Laffer n'est pas une simple théorie mais une réalité : *Le Monde* annonce ce soir que l'exode des dirigeants du CAC 40 s'accélère, pour des raisons essentiellement fiscales. La Cour des comptes a-t-elle étudié les pertes de base fiscale, sur l'impôt sur le revenu mais aussi sur la TVA, du fait de l'évolution des modes de consommation ? Avec Philippe Dallier, nous nous sommes penchés sur les ventes sur Internet : elles ne semblent pas intéresser l'administration fiscale, alors que la fraude et le non recouvrement de TVA y sont courants. L'impasse de financement de l'AFITF – puisque la taxe poids lourds, votée, n'a pas encore été mise en œuvre – conduit aussi à s'interroger sur la sincérité du budget des transports.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – L'analyse de l'exécution budgétaire en 2013 est intéressante. Je m'inquiète du manque de prudence dans l'estimation des recettes fiscales, d'autant que 2014 débute sur les mêmes bases que 2013, avec une croissance zéro. L'État pourra-t-il respecter la trajectoire des finances publiques votée par le Parlement ? Le Gouvernement fait valoir qu'il a prévu une réserve de précaution dans le budget 2014 : cette réponse est-elle satisfaisante ? Nous sommes en droit de nous interroger sur la sincérité du budget 2014.

**Mme Nicole Bricq.** – Le recensement et l'évaluation du parc immobilier de l'État s'améliorent et en ma qualité d'ancienne rapporteure spéciale sur ces crédits, je suis heureuse que la réserve de la Cour des comptes soit enfin levée. Je m'inquiète de la progression de la dette : à terme, cela aura un effet nuisible sur la croissance. L'avis de la Commission européenne est très politique : jamais cette institution n'a été aussi gentille avec nous !

Vous avez recensé 460 dépenses fiscales en 2013 contre 464 en 2012. Nous avons effectué un gros travail sur cette question il y a quatre ou cinq ans, or nous en sommes presque au même point !

**M. Yvon Collin.** – Le Gouvernement envisage une réforme territoriale de grande ampleur. Sera-t-elle l'occasion de réelles économies ?

**M. Philippe Marini, président.** – Cette question est importante. Un ministre évoque 12 à 25 milliards d'économies : large fourchette...

**M. Éric Bocquet.** – Certains services de l'État ne peuvent plus assumer leurs missions, avez-vous dit. Pourriez-vous donner des exemples ?

**M. Didier Migaud.** – Nous n'avons pas mis en doute la sincérité des comptes, M. Delahaye. Nous avons simplement dit que l'exécutif avait manqué de prudence concernant l'évaluation des recettes budgétaires. Nous avons certifié les comptes, en dépit de certaines réserves. Nous ne pouvons auditer les produits régaliens, d'où notre réserve substantielle depuis l'origine. Lorsque les systèmes d'information progresseront, nous en aurons une meilleure appréhension.

Les 6 milliards d'euros de recettes exceptionnelles se décomposent ainsi : 2 milliards de trop provisionné sur le contentieux fiscal concernant Orange et 4 milliards de moindres dépenses au titre d'autres contentieux communautaires. La maîtrise des dépenses a été réelle en 2013, même si elle a été favorisée par les éléments que j'ai mentionnés. Le rythme d'évolution des dépenses par rapport aux années précédentes traduit cependant un progrès incontestable. Nous traçons des pistes pour renforcer l'effort. Les annulations ont compensé pour partie des ouvertures de crédits, le solde s'établissant à 4 milliards d'euros. La réserve de précaution a été utile et son montant a été plus élevé que les années précédentes. Il y a même eu un surgel.

Quant aux recettes, Bercy estime à un quart l'effet de la croissance sur l'évolution de leur montant : les trois quarts de la différence entre prévision et réalisation ne sont pas dus au ralentissement de croissance en 2013. C'est Bercy qui a calculé le taux d'élasticité négatif de 1,3, après avoir prévu 1. Ce résultat peut provenir en partie de la répartition opérée entre l'effet des mesures nouvelles et la croissance spontanée des mesures antérieures. Si l'on considère que les mesures nouvelles ont rapporté ce qui était prévu, tout est reporté sur le reste. Or il est tentant d'estimer que les mesures nouvelles ont été fructueuses, car c'est une mesure de l'effort structurel. Mais je le répète, nous ne maîtrisons pas ces calculs.

Jean-Pierre Caffet a évoqué la loi de finances rectificative : soit, mais 3,5 milliards d'écart par rapport à un texte voté en décembre 2013, ce n'est quand même pas rien ! L'écart, pour l'impôt sur le revenu, est de 1,5 milliard alors même que les principales données étaient connues puisque la collecte, en 2013, reposait sur les revenus de 2012.

Plusieurs d'entre vous ont évoqué le poids de la dette. Nous y reviendrons dans notre rapport du 17 juin. Vous évoquez une dette publique de 2 000 milliards : ce montant sera atteint, voire dépassé, fin 2014 mais à fin 2013, elle s'élevait à 1 925 milliards. Tout le monde doit agir pour réduire le poids de la dette, l'État bien sûr, mais aussi ses opérateurs : ils pourraient faire mieux et le suivi mis en place n'est pas assez efficace. La sécurité sociale peut également réaliser des économies sans que soit remis en cause le modèle de soins. Enfin, les collectivités territoriales doivent participer à cet

effort. Et il y a les politiques d'intervention. Nous travaillons à partir des objectifs que vous avez fixés, nous constatons des écarts. Dans notre rapport du 17 juin, nous présenterons des comparaisons entre la France et d'autres pays : notre niveau de dépenses publiques est plutôt élevé tandis que l'efficacité des politiques menées est loin de correspondre aux objectifs affichés. Ainsi en est-il des secteurs de l'éducation, du logement, de la formation professionnelle, de l'emploi, des aides aux entreprises. Ces politiques d'intervention coûtent cher et les résultats sont moins bons que dans les autres pays. Les parlementaires devraient s'attacher à l'évaluation de ces politiques publiques. Sur le logement, l'aide à la pierre et sur l'aide à la personne coûtent plus de 40 milliards d'euros, or les résultats ne sont pas à la hauteur des attentes. La Cour des comptes s'étonne de l'indifférence face à ces résultats décevants.

Certains d'entre vous estiment que l'exécution 2013 fragilise la prévision pour 2014. Nous vous présenterons des projections jusqu'en 2017.

Les comptes de l'État en 2013 n'intègrent pas le CICE, car le préfinancement a été effectué par la BPI et les banques commerciales. Ces institutions enregistrent les avances de trésorerie aux entreprises. La traduction dans les comptes de l'État n'interviendra qu'en 2014. Cela dit, les comptes de la BPI sont consolidés dans ceux de l'État, ce qui inclut des engagements hors bilan de l'État pour 1,3 milliard d'euros.

Sur les dépenses fiscales, des progrès ont été enregistrés, mais nous avons atteint un palier et, depuis un ou deux ans, il n'y a plus de progrès. La pression des parlementaires serait-elle moins forte aujourd'hui ?

**M. Philippe Marini, président.** - Lorsque vous et moi étions rapporteurs généraux, la pression était forte !

**M. Didier Migaud.** - Il faut vous emparer de cet important sujet. Je me garderai bien de chiffrer les économies attendues de la réforme des collectivités territoriales. En revanche, l'organisation territoriale actuelle comprend beaucoup de doublons qui coûtent cher ; elle est à revoir. Il est temps aussi de clarifier le partage des compétences, entre collectivités, et entre l'État et les collectivités. Je n'ai pas à exprimer d'avis sur l'idée de budgets calculés à zéro croissance, mais la Cour recommande la prudence dans les estimations de recettes.

Albéric de Montgolfier m'a interrogé sur les pertes de bases fiscales : nous n'avons pas travaillé sur ce sujet au demeurant intéressant.

Enfin, pour répondre à Éric Bocquet, je dirai qu'à ne pas arbitrer, on finit par mettre en péril certaines missions de l'État, le contrôle sanitaire sur le territoire, par exemple. Au lieu de ponctionner uniformément, l'État doit faire des choix, pour éviter de fragiliser certaines de ses missions régaliennes. Enfin, une hausse de un point des taux d'intérêt renchérit de 2 milliards les intérêts de la dette, 15 milliards au bout de dix ans. Notre dette est très sensible aux taux d'intérêt.

**B. AUDITION DE M. DIDIER MIGAUD, PREMIER PRÉSIDENT DE LA COUR DES COMPTES, PRÉSIDENT DU HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES (3 JUIN 2014)**

Réunie le mardi 3 juin 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de M. Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, président du Haut Conseil des finances publiques, sur l'avis du Haut Conseil relatif au respect des orientations pluriannuelles de solde structurel en 2013.

**M. Didier Migaud, président du Haut Conseil des finances publiques.** – L'avis du Haut Conseil des finances publiques (HCFP) sur le solde structurel des administrations publiques intervient dans le cadre du mécanisme de correction prévu par le traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG) qui vise à prévenir toute déviation durable à la trajectoire de retour à l'équilibre des finances publiques. Son suivi est assuré dans chaque pays par des institutions budgétaires indépendantes, en France par le Haut Conseil des finances publiques dont j'assume la présidence.

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 prévoit que le Haut Conseil compare les résultats de la gestion avec les orientations pluriannuelles de la loi de programmation des finances publiques (LPFP). L'écart entre le solde structurel constaté en loi de règlement et l'objectif présenté par le Gouvernement dans la loi de programmation est déclaré important s'il représente au moins 0,5 point de PIB sur une année ou 0,25 point par an, en moyenne, sur deux années consécutives, en l'espèce 2012 et 2013. L'avis du Haut Conseil porte uniquement sur le solde structurel, c'est-à-dire le solde des administrations publiques corrigé des effets liés à la conjoncture économique.

L'analyse des données présente cette année une particularité en raison du changement de base auquel l'INSEE a procédé à l'occasion de la publication des comptes nationaux le 15 mai 2014, en application des règles du nouveau système européen de comptabilité nationale. Mais afin qu'ils puissent être comparés aux prévisions de la loi de programmation, les résultats sont présentés, en loi de règlement, dans l'ancien système de compte. Du reste, les écarts qui résultent de ce changement sont plutôt limités pour l'année 2013.

Les données macroéconomiques et les agrégats de finances publiques présentés dans les tableaux de l'avis sont fournis par l'INSEE et le Gouvernement. Nous vérifions qu'ils sont établis selon les règles de la loi organique et nous les confrontons à d'autres sources mais nous ne produisons ni les chiffres, ni les comptes et nous n'appliquons aucun retraitement aux données qui nous sont soumises.

Le Haut Conseil a formulé les constats suivants : le solde effectif en 2013 s'établit à - 4,3 %. L'amélioration du solde est inférieure de 1,3 point de PIB à ce que prévoyait la loi de programmation des finances publiques. Cet écart ne tient pas au solde conjoncturel constaté, identique à l'objectif. J'ai évoqué précédemment le coût des contentieux fiscaux communautaires, revu en forte baisse. Ce ne sont pas les mesures temporaires et ponctuelles, mais bien la composante structurelle du déficit qui explique l'essentiel de l'écart de 1,5 point entre le solde structurel constaté et la cible arrêtée par la LPPF. Une partie, 0,6 point, provient de l'écart entre le solde structurel de l'année 2012 tel qu'établi dans le projet de loi et le solde structurel inscrit en loi de programmation ; l'autre partie, 0,9 point, provient d'une amélioration du solde structurel plus faible qu'annoncé en loi de programmation, du fait à la fois de recettes moins dynamiques (pour 0,6 point) et d'un effort moindre sur les dépenses (pour 0,3 point), ce qui est lié, notamment, à une inflation plus faible que prévu.

Cet écart de 1,5 point de PIB est important au sens de l'article 23 de la loi organique. Il déclenche le mécanisme de correction. Lorsque le Haut Conseil identifie un écart important, le Gouvernement doit en exposer les raisons lors de l'examen de projet de loi de règlement puis doit présenter les mesures de correction envisagées à l'occasion du rapport préalable au débat d'orientation sur les finances publiques (DOFP). Enfin, il tient compte de cet écart dans l'élaboration des projets de loi de finances ou de financement suivants.

À la suite de ces constats, le Haut Conseil a formulé trois observations sur la trajectoire pluriannuelle présentée le mois dernier dans le programme de stabilité de 2014-2017. Elle diffère de celle prévue par la loi de programmation du 31 décembre 2012 et prévoit, à partir de 2014, un redressement du solde structurel plus prononcé, anticipant ainsi en partie la correction de l'écart important constaté en 2013. Toutefois, cette nouvelle trajectoire ne répond pas aux dispositions de l'article 5 de la loi de programmation, aux termes de laquelle les mesures de correction doivent assurer un retour à la trajectoire de solde structurel dans un délai de deux ans.

Autrement dit, l'ajustement supplémentaire prévu par le programme de stabilité ne permet pas de combler la totalité de l'écart constaté depuis l'adoption de la loi de programmation. Il conduirait à un solde structurel, en 2016, plus dégradé d'un point par rapport à celui inscrit dans la loi de programmation, compte tenu du nouvel écart constaté en 2013. Il reporte aussi à 2017, au lieu de 2016, l'atteinte de l'objectif de moyen terme (OMT), correspondant à l'équilibre structurel. Comme le prévoit la loi organique, le Haut Conseil devra apprécier, à l'occasion de son avis relatif aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale (PLFSS), les mesures de correction proposées par le Gouvernement. Une partie de ces mesures figure déjà dans le projet de loi de finances rectificative et le projet de loi de

financement de la sécurité sociale rectificative, dont le Haut Conseil a été saisi et sur lesquels il rendra un avis mercredi 11 juin.

Nous constatons donc un écart important par rapport à la loi de programmation, y compris en tenant compte du programme de stabilité. C'est sans doute pour cette raison que le Gouvernement a annoncé une nouvelle loi de programmation parallèlement à la présentation de la loi de finances pour 2015.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Le Haut Conseil des finances publiques souligne que le retour à la trajectoire est reporté de 2016 à 2017 ; mais ce constat ne vaut pas critique ni contestation des réformes structurelles envisagées par le Gouvernement. Quelles sont les conséquences juridiques d'un non-respect de l'objectif de moyen terme (OMT) ? En ce qui concerne le dynamisme plus faible qu'anticipé des recettes en 2013, des facteurs extérieurs à la conjoncture économique ont-ils été identifiés, comme par exemple une éventuelle augmentation des fraudes, pour ne pas parler de l'économie souterraine ?

**M. Philippe Marini, président.** – J'ai commis un article publié par *lepoint.fr* qui s'intitule : *Le solde structurel, un rideau de fumée ?* Je n'ai, pour ma part, jamais rencontré l'« homo structuralis » et j'estime que ces méthodologies très fines et très complexes destinées à faciliter une comparaison des efforts réalisés dans les différents pays de l'Union européenne se retournent parfois contre nous, dans la mesure où les appréciations sont globales. Lorsque le Gouvernement annonce un nouveau dispositif, il n'a plus à présenter les réductions de dépenses qui permettent d'équilibrer sa nouvelle politique. Désormais, le Gouvernement peut avoir une approche globale, et procéder à coups d'annonces d'économies de 50 milliards d'euros, sans que l'on puisse savoir où elles se situent précisément.

Des rencontres ont-elles lieu avec les autorités indépendantes des autres États membres ?

**M. Didier Migaud.** – Le Haut Conseil ne dispose pas d'informations sur d'éventuelles fraudes ou sur une économie souterraine. Il travaille du reste dans des conditions extrêmement contraintes, disposant d'une semaine seulement pour rendre son avis. Heureusement, nous travaillons en amont et complétons notre information par des questionnaires adressés aux administrations.

Nous rencontrons effectivement les autres autorités indépendantes, mais de façon informelle. La Commission européenne organise régulièrement des réunions de l'ensemble des comités budgétaires indépendants pour des échanges sur la méthodologie. Nous organiserons, quant à nous, un séminaire sur la croissance potentielle le 13 juin avec des économistes français, mais aussi européens et internationaux pour être prêts,

en septembre, à examiner la loi de programmation et nous prononcer sur la notion de croissance potentielle retenue par le Gouvernement.

La France demeurera en procédure de déficit excessif jusqu'au retour aux 3 % prévu normalement pour 2015.

**Mme Fabienne Keller.** – Voilà un normalement plutôt inquiétant...

**M. Didier Migaud.** – Pour parvenir à l'objectif de moyen terme, nous devons aussi réaliser un effort d'ajustement structurel correspondant à 0,5 point par an. Les conséquences juridiques interviendraient si une fois atteint les 3 %, l'effort structurel annuel de 0,5 % n'était pas respecté. La France avait fixé un objectif de solde structurel de 0 % du PIB, plus strict que le - 0,5 % du PIB exigé par le TSCG. Dans le programme de stabilité, il est fixé à - 0,25 % du PIB. Une sanction financière est prévue, un dépôt portant intérêt à 2 % du PIB, suivant les procédures du traité que vous avez voté.

**C. AUDITION DE M. CHRISTIAN ECKERT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU BUDGET (4 JUIN 2014)**

Réunie le mercredi 4 juin 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Michèle André, vice-présidente, la commission a procédé à l'audition de M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous vous recevons, Monsieur le ministre, après avoir entendu M. Yann Gaillard sur la gestion des musées de France, et nous accueillerons cet après-midi deux autres membres du Gouvernement : pour préparer l'examen de la loi de règlement, la commission des finances demande à plusieurs ministres de rendre compte de leur gestion. Vous allez nous présenter le projet de règlement du budget et d'approbation des comptes pour l'année 2013. Hélas, en matière de finances publiques, le rétrospectif passionne moins que l'anticipation. Pourtant, les résultats futurs dépendent dans une large mesure des résultats antérieurs.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi organique du 17 décembre 2012 nous disposons d'informations supplémentaires : l'évaluation du coût des dépenses fiscales de l'année est connue dès le printemps suivant ; à la suite d'une initiative de Jean Arthuis, dont je salue l'action et qui quittera notre commission 1<sup>er</sup> juillet, nous disposons désormais au moment de la loi de règlement de la liste des contrats de partenariat et des baux emphytéotiques avec leurs montants et leurs dates d'échéances. La loi de règlement n'est pas un exercice comptable ésotérique mais un moyen précieux de faire le lien entre le rétrospectif et l'anticipation.

La discussion du projet de loi de règlement ne porte plus sur le seul budget de l'État, puisque le Parlement doit acter dans l'article liminaire, en application du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance (TSCG), le respect de la trajectoire, de solde structurel en particulier. Cette notion, fondamentale dans l'appréciation des budgets de la zone euro, doit être soumise à l'appréciation de la représentation nationale. En cas d'écart important à la trajectoire, le Gouvernement doit en exposer les raisons dans le projet de loi de règlement et présenter les mesures correctrices dans le rapport qu'il prépare pour le débat d'orientation des finances publiques, qui aura lieu cette année mi-juillet au Sénat.

Or, en 2013, un écart important au sens de la loi organique a été constaté par le Haut Conseil des finances publiques, comme nous l'a expliqué hier son président Didier Migaud. Concernant le budget de l'État, l'exercice 2013 a abouti à un déficit de 74,9 milliards d'euros, inférieur de 12,8 milliards d'euros au déficit de 87,1 milliards d'euros enregistré en 2012, mais en dépassement de 12,6 milliards d'euros par rapport aux prévisions de

la loi de finances initiale (LFI) qui s'établissaient à 62,3 milliards d'euros. La réduction du déficit a donc été deux fois moins importante que prévu. Si les dépenses ont été globalement tenues, les prévisions de recettes fiscales ont été révisées à la baisse de 11,1 milliards d'euros dans l'unique loi de finances rectificative (LFR) pour 2013 et se sont établies en exécution à un niveau inférieur de 14,6 milliards d'euros aux prévisions de la LFI.

Nous aborderons ce matin les grandes lignes de l'équilibre budgétaire en 2013, avec Christian Eckert, qui s'exprime pour la première fois devant nous comme secrétaire d'État au budget. Viendront ensuite trois autres membres du Gouvernement, nous rendre compte de l'exécution de leur budget en 2013 : après Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé, qui a été entendue le 3 juin après-midi, Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche et M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, viendront s'exprimer devant nous. Par ailleurs, certains rapporteurs spéciaux procèdent à l'audition de responsables de programmes. Je rappelle enfin que la présente réunion est ouverte à la presse.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget.** – Merci pour votre accueil. C'est en effet la première fois que j'ai l'honneur de vous présenter un projet de loi. Souvent, le passé éclaire l'avenir. Il est donc utile de bien connaître les résultats comptables et budgétaires de l'année 2013. Cette étape est la première d'une série de rendez-vous qui nous attendent : le débat d'orientation des finances publiques, le projet de loi de finances rectificative, qui doit être délibéré par le Conseil des ministres le 11 juin et le projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale, prévu au conseil des ministres du 18 juin.

Nous pouvons nous accorder sur quelques constats. Les efforts consentis par nos concitoyens produisent des résultats : le déficit public est passé de 4,9 % du PIB en 2012 à 4,3 % en 2013. Alors qu'il était de 148 milliards d'euros en 2010, il est passé de 87,1 milliards d'euros en 2012 à 74,9 milliards d'euros en 2013, soit une diminution de 12,2 milliards d'euros : ainsi, par rapport à 2010, nous l'aurons divisé par deux ! Nous suivons donc une trajectoire de réduction du déficit. Certains pourraient souhaiter que sa pente soit plus forte, mais nous devons veiller à ce qu'elle soit soutenable.

La croissance ayant été limitée à 0,3 %, ces chiffres signifient que la réduction du déficit structurel est de 1,1 % du PIB. Fin 2013, celui-ci s'établit à 3,1 % du PIB, ce qui est le plus bas niveau, avec l'année 2006, constaté depuis 2002 : ainsi, au 31 décembre 2013, les déséquilibres budgétaires accumulés pendant une décennie ont été nettement asséchés.

La dépense a été tenue grâce à un effort très important. La croissance de la dépense publique en valeur a été limitée à 2 %, soit le plus bas niveau

depuis 1998. Les dépenses nettes du budget général de l'État sur le périmètre dit « zéro valeur », c'est-à-dire y compris prélèvements sur recettes et hors charge de la dette et pensions, ont été inférieures de 144 millions d'euros au niveau fixé par l'autorisation parlementaire. Si l'on y ajoute la charge de la dette et les pensions, la sous-exécution s'établit à 3,5 milliards d'euros sur le champ dit « zéro volume ».

Sur le périmètre le plus large, qui inclut les dépenses exceptionnelles et couvre donc toutes les charges du budget général, la dépense augmente seulement de 2,2 milliards d'euros en 2013. Cette hausse est intégralement due à la forte croissance, de 3,4 milliards d'euros, du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne, dont 1,8 milliard d'euros d'apurement de dettes accumulées sur le budget communautaire depuis 2007. Sans cette forte hausse du prélèvement sur recettes, les dépenses de l'État auraient diminué en valeur en 2013 par rapport à 2012. On nous objectera que ces résultats découlent de la modération des taux d'intérêt, historiquement bas, auxquels l'État emprunte. Incontestablement, la charge de la dette a été inférieure de 2 milliards d'euros à la prévision. Toutefois, cette évolution des taux n'est pas un facteur exogène : il est le signe de la confiance des créanciers de l'État dans sa signature et donc dans la politique économique et budgétaire menée par le Gouvernement et la majorité. Sur le périmètre des dépenses « zéro valeur », c'est-à-dire sans prendre en compte la charge de la dette et les pensions, la dépense a également été maintenue en deçà de l'autorisation parlementaire.

Ainsi, la dépense publique en général et la dépense de l'État en particulier ont été maîtrisées en 2013 : la Cour des comptes ne dit pas autre chose dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire.

Les recettes fiscales nettes de l'État ont augmenté de 15,6 milliards d'euros en 2013 par rapport à 2012, grâce aux mesures adoptées dans la loi de finances rectificative de juillet 2012 et la loi de finances pour 2013, qui étaient justifiées non seulement par des considérations budgétaires, mais aussi par la volonté de rétablir la progressivité du système fiscal, fortement entamée pendant dix ans : rétablissement de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF), des droits de successions et des donations, instauration de la tranche d'impôt sur le revenu à 45 %, imposition des revenus du capital au barème de l'impôt sur le revenu et, pour les grandes entreprises, limitation des reports de déficit et de la déductibilité des charges financières.

Certes, cette amélioration n'est pas aussi nette que ce que nous escomptions. L'écart entre la prévision et l'exécution des recettes fiscales s'explique d'abord par une croissance moins forte qu'anticipé. La prévision de recettes fiscales nettes de la loi de finances pour 2013 était de 298,6 milliards d'euros. Au moment du programme de stabilité, en avril, la prévision fut revue à 290,4 milliards d'euros. Lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2014, l'estimation est revue à 287,8 milliards d'euros et demeure quasiment inchangée en LFR de fin d'année, à 287,5 milliards

---

d'euros. Finalement, l'exécution ressort à 284 milliards d'euros, soit un écart de 14,6 milliards d'euros par rapport à la LFI, et de 3,7 milliards par rapport à la dernière prévision de loi de finances. Le Parlement a donc régulièrement été informé. Parler de dissimulation de notre part est donc mensonger.

Les écarts entre prévision et exécution, qui ne sont pas contestables, ne sont pas sans précédent. En 2008, l'écart entre la prévision de recettes fiscales nettes de la LFI et l'exécution a été de 11,8 milliards d'euros. En 2009, cet écart a atteint 45,2 milliards d'euros, soit trois fois plus que ce que l'on a constaté en 2013. Ces écarts ont tous pour cause le retournement de la conjoncture économique : la croissance est passée de 2,4 % en 2007 à 0,2 % en 2008, et de 2,1 % en 2011 à 0,3 % en 2012. Le référé de la Cour des comptes sur les prévisions de recettes fiscales publié en février dernier confirme que c'est quand la croissance ralentit ou accélère que l'on constate des écarts, à la baisse ou à la hausse, entre prévisions et exécution de recettes.

La Cour des comptes a elle-même sous-estimé les moins-values de recettes dans ses prévisions. Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2013, elle estimait que, sur la base d'une croissance du PIB de 0,1 %, les risques de moins-values de recettes étaient compris entre zéro et quatre milliards d'euros. La croissance a finalement atteint 0,3 % et la moins-value constatée 6 milliards d'euros, soit moitié plus que la prévision la plus pessimiste de la Cour.

Je conteste donc formellement, j'y insiste, les interrogations sur la sincérité de la prévision. La sincérité ne s'apprécie pas au regard de l'écart entre la prévision et l'exécution : sans quoi le budget 2009 serait sans doute le plus insincère de notre histoire ! La sincérité est une notion définie précisément par l'article 32 de la LOLF, qui dispose qu'elle s'apprécie « compte tenu des informations disponibles ». La prévision de la loi de finances initiale a été fixée compte tenu des informations disponibles à l'automne 2012, et a été actualisée au long de l'année pour prendre en compte les nouvelles informations. Le Conseil constitutionnel, saisi du grief d'insincérité par l'opposition sénatoriale, l'avait d'ailleurs rejeté.

J'en viens aux comptes de l'État pour l'année 2013, qu'il vous est proposé d'approuver par la loi de règlement. La trajectoire d'amélioration de la qualité de nos comptes, engagée depuis la mise en œuvre de la LOLF, s'est poursuivie, la certification des comptes de l'État n'ayant donné lieu qu'à cinq réserves cette année, soit deux de moins que l'année précédente : la réserve sur l'évaluation du patrimoine immobilier de l'État a été levée, ainsi que celle qui portait sur les passifs non financiers. Ainsi, nous sommes parvenus, grâce à un gros effort de l'ensemble des administrations concernées, à un suivi fiable des engagements hors bilan de l'État, sujet auquel votre commission s'est beaucoup intéressée. C'est un apport majeur de la comptabilité patrimoniale de l'État, qui nous permettra de piloter efficacement nos engagements dans les années à venir. La France est le seul

État de la zone euro dont les comptes sont certifiés, ce qui est un gage de crédibilité pour les investisseurs internationaux.

L'assainissement des finances publiques s'est donc poursuivi en 2013 : le déficit public a continué à se réduire, le déficit structurel a retrouvé son plus bas niveau, la dépense a été strictement maîtrisée. Pourtant, compte tenu de la dégradation de la conjoncture économique et de son impact sur les recettes, le déficit structurel a été, en 2013, supérieur de plus de 0,5 % à la prévision de la loi de programmation des finances publiques. Cela nous conduit à enclencher la procédure de correction des écarts : la loi organique impose au Gouvernement de tenir compte de cet écart dans le projet de loi de finances pour 2015. Dès les textes financiers rectificatifs qui seront prochainement déposés, le Gouvernement vous proposera un ensemble de mesures d'économies pour un montant de 4 milliards d'euros dès 2014, dont 1,6 milliard d'euros pour le budget de l'État - un milliard d'euros d'annulations de crédits et 600 millions d'euros de ponction de la réserve de précaution - afin d'entamer la résorption de l'écart constaté en 2013. Cet effort, qui porte sur l'ensemble des administrations publiques, sera complété dans les textes financiers pour 2015 qui, selon la trajectoire du programme de stabilité, doivent prévoir 21 des 50 milliards d'euros d'économies annoncées.

**M. François Marc, rapporteur général.** - Je salue la présence de Christian Eckert, qui s'exprime en effet pour la première fois devant nous comme secrétaire d'État au budget. Il est vrai qu'il est déjà venu plusieurs fois participer à des commissions mixtes paritaires en tant que rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale. Je le remercie pour les informations qu'il nous a livrées sur l'exécution 2013.

L'exercice 2013 a été caractérisé par un effort structurel des comptes publics de 1,5 % du PIB, soit environ 30 milliards d'euros. Pouvez-vous mettre ce résultat en perspective avec les efforts intervenus au cours des exercices antérieurs ? Quelle a été la ventilation de l'effort entre recettes et dépenses dans le cadre de ces exercices ?

L'incidence de l'ajustement des finances publiques intervenu en 2013 sur l'activité économique a-t-elle été évaluée ? A-t-il eu un effet récessif ? Si les moindres encaissements d'impôt sur les sociétés (IS) et de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) observés en 2013 peuvent en partie être dus à une conjoncture moins favorable, comment expliquer la moins-value de 1,8 milliard d'euros de l'impôt sur le revenu (IR) ? Lors de son audition par la commission des finances sur les résultats de l'exercice 2013, au début de l'année, votre prédécesseur, Bernard Cazeneuve, avait indiqué que l'évolution des recettes était en train d'être analysée finement. Quel est le résultat de cette analyse ? Cette baisse des recettes fiscales pour l'année 2013 aura-t-elle un impact sur les prévisions de la loi de finances pour l'année 2014 ?

Hors pensions, les dépenses de personnel du titre 2 ont diminué de 0,49 milliard d'euros – soit 0,6 % – par rapport à 2012 pour s'établir à 80,34 milliards d'euros. Les départs en retraite ont été moins nombreux que prévu. Un rattrapage est-il envisagé à partir de 2014 ? Comment est-il anticipé dans la gestion des flux d'entrée dans la fonction publique ?

Quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre pour enrayer la progression des dépenses de fonctionnement des opérateurs de l'État ?

La commission des finances a depuis longtemps émis des observations sur le recensement et l'évaluation des dépenses fiscales. Nous avons évoqué le sujet hier avec le Premier président de la Cour des comptes, qui nous a indiqué que le coût d'un quart des dispositifs fiscaux, soit 126 niches fiscales, restait inconnu. C'est dire s'il reste de la marge dans cet amas de 72 milliards d'euros... L'article 18 de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2012 à 2017 prévoit une évaluation de l'ensemble des dépenses fiscales sur cinq ans : pouvez-vous nous indiquer les résultats de ces travaux ? Les parlementaires pourraient ainsi passer ces dispositifs au peigne fin afin de rationaliser nos dépenses fiscales.

**M. Philippe Marini, président.** – L'estimation des recettes fiscales est toujours difficile. Le Premier président de la Cour des comptes en a longuement parlé hier. Il a moins mis en cause la sincérité du Gouvernement que son manque de prudence dans les prévisions de recettes, de croissance ou dans l'estimation du coefficient qui relie l'une aux autres – coefficient qui s'est révélé, chose inédite, fortement négatif.

La trajectoire prévue par le programme de stabilité présenté au mois d'avril ne corrige pas l'intégralité du dérapage, puisque le solde structurel sera déficitaire d'un point de PIB en 2016 et que l'objectif d'équilibre est remis à 2017. La loi organique de décembre 2012 autorise-t-elle une correction uniquement partielle ? Pour quelles raisons le Gouvernement a-t-il choisi de ne pas corriger l'intégralité de l'écart à la trajectoire ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – La correction passe par trois étapes : baisse des dépenses de 4 milliards d'euros dès la loi de finances rectificative, une nouvelle loi de programmation des finances publiques à l'automne, puis la loi de finances initiale pour 2015. Sera-t-elle totale ou partielle ? Je n'ai pas encore la réponse définitive, mais si je peux donner un avis personnel, je pense que la correction devrait être totale en termes de mise en place d'une nouvelle loi de programmation de finances publiques. La nuance entre sincérité et prudence n'échappe à aucun d'entre vous, j'en suis convaincu.

Le montant des dépenses fiscales est resté stable depuis trois ans, autour de 70 milliards d'euros, alors qu'il était en hausse constante auparavant. Cela résulte du plafonnement global de certaines niches fiscales voté par le Parlement. Pouvons-nous aller plus loin ? Ce sujet est sensible,

sans doute plus qu'auparavant. Déjà, la non-imposabilité des compléments retraite des majorations de 10 %, considérée par la Cour des Comptes comme une niche fiscale, a été supprimée, et la part payée par les employeurs sur les complémentaires santé a été assujettie à l'impôt sur le revenu. Si j'invite à la prudence, je précise aussi que l'Inspection générale des finances et la Cour des comptes travaillent sur ces questions. Les conférences fiscales en cours avec les différents ministères sont attentives à ne pas créer de nouvelles niches fiscales.

Les opérateurs sont aussi l'objet de notre attention permanente, car il s'agit à l'évidence d'un gisement considérable d'économies ; leurs dépenses sont parfois supérieures à celles de leur ministère de tutelle. L'impôt sur les sociétés est plus directement lié à la croissance que l'impôt sur le revenu. Comment expliquer la baisse de celui-ci ? L'évolution des revenus de 2012 a été moins forte que prévu, notamment chez les indépendants. La masse salariale assujettie a donc connu des écarts importants. Des mesures de périmètre ont été mal évaluées en loi de finances initiale : par exemple le produit du prélèvement forfaitaire obligatoire a dû être revu à la baisse d'un milliard d'euros en janvier, et un transfert de 500 millions d'euros, imputé sur l'impôt sur le revenu, a été réalisé au bénéfice de la sécurité sociale au titre de l'*exit tax*. D'autres difficultés techniques, notamment dans les interprétations des émissions de l'impôt sur le revenu, qui ont subi un décalage, ont entraîné l'effet signalé.

L'effort structurel a atteint 1,5 % du PIB en 2013, ce que la Cour des comptes a qualifié de considérable. En 2012, il avait été de 1 %. Ces chiffres sont comparables à ceux effectués par la France au moment de son entrée dans l'euro. Y a-t-il eu un effet récessif ? Difficile à dire. Certains secteurs ont été ralentis, comme le bâtiment. Désormais, le pacte de responsabilité est là pour relancer la croissance. Les chiffres du premier trimestre 2014 en attestent.

**Mme Fabienne Keller.** – La baisse des recettes fiscales nous trouble : diminution de moitié par rapport à la loi de finances initiale, baisse de 3,5 milliards d'euros par rapport à la loi de finances rectificative, chute simultanée du produit de l'impôt sur les sociétés et de l'impôt sur le revenu... La Cour des comptes parle de manque de prudence, ne s'agit-il pas d'un manque de maîtrise sur des données qui, en milieu d'année, devraient être bien connues ? Il s'agit des déclarations de revenus de l'année précédente, toutes rendues, et des comptes des entreprises, tous clos au 30 juin... C'est inquiétant ! Autre préoccupation : l'effet sur les recettes d'une augmentation rapide des taux. Vous n'avez pas évoqué les 3 milliards d'euros de recettes exceptionnelles liées à l'étalement, ou au report, d'un contentieux européen. Le contrôle des dépenses de l'État sera-t-il constant ? Un gain de 1,6 milliard d'euros a été pris sur les collectivités territoriales, nous le savons. Quelles autres mesures allez-vous prendre ? L'attention

portée aux opérateurs ne masque-t-elle pas la nécessité que l'État lui-même accomplisse des efforts, dès cette année ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Vous liez la baisse des recettes à la conjoncture. Hier, un titre du journal *Le Monde* évoquait le départ à l'étranger des comités de directions et des sièges sociaux : les contribuables à hauts revenus quittent la France !

**M. Philippe Marini, président.** – Si le journal officiel le dit...

**M. Albéric de Montgolfier.** – Philippe Dallier et moi-même nous penchons sur la fraude à la TVA dans le commerce électronique : ce sujet n'intéresse pas du tout l'administration fiscale, non plus que les douanes, qui n'ont procédé à aucun recouvrement l'an dernier, comme nous l'avons découvert lors d'un contrôle à l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle. Pourtant, 35 millions de colis postaux ont circulé avec une valeur déclarée inférieure à la franchise postale, et la fraude semble massive. Le Gouvernement ne devrait-il pas chercher à préserver les bases fiscales plutôt qu'augmenter les taux ?

**M. Philippe Marini, président.** – En effet, ce contrôle avait retenu notre attention.

**M. Albéric de Montgolfier.** – La taxe sur les poids lourds, qui a été votée, n'a jamais été mise en application. Comment l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) bouclera-t-elle son budget sans cette recette ?

**M. Michel Berson.** – Chaque année, on constate un écart important entre les prévisions de dépenses fiscales et leur exécution. C'est en particulier vrai pour le crédit d'impôt recherche (CIR) : en 2013, l'écart a été de 700 millions d'euros. Comment le Gouvernement entend-il remédier à cette défaillance des estimations ? Le Parlement devrait être mieux informé. Ces dépenses ont trop augmenté : le CIR, qui représentait moins de 2 milliards d'euros en 2008, est passé à 4 milliards d'euros en 2013, tendra vers 6 milliards d'euros en 2014 et la Cour des comptes estime que son coût s'élèvera à 7 milliards d'euros en 2015. Un plafonnement est donc nécessaire pour cette mesure, qui est la deuxième dépense fiscale après le crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE). J'ai fait plusieurs propositions en ce sens depuis deux ans, visant à limiter le coût du CIR à 5,5 milliards d'euros. Pourquoi le Gouvernement ne les reprendrait-ils pas ?

**M. Philippe Marini, président.** – Michel Berson, rapporteur spécial en charge des crédits de l'enseignement supérieur et de la recherche, a mis le doigt sur un vrai problème, qui pourrait être réglé à l'occasion de la loi de finances rectificative.

**M. Richard Yung.** – L'insincérité relève de la dissimulation. Mais la prudence, qu'est-ce exactement ? Tout le monde peut en manquer... Ce budget a été calculé sur la base d'une croissance de 0,8 %, ce qui n'a rien

d'extraordinaire ! Qui pouvait prévoir que la croissance réelle s'établirait à 0,3 % ? La critique est facile...

À croissance égale, les recettes devraient normalement être supérieures de 10 milliards d'euros. Or il manque 15 milliards d'euros : il y a manifestement un problème dans l'évaluation de l'élasticité. Monsieur le Ministre, auriez-vous là-dessus plus de lumières que la Cour des comptes ?

Les douanes rapportent beaucoup : de 80 à 90 milliards d'euros. Ne les accusez donc pas d'être laxistes ! Il convient de s'interroger sur l'auto-liquidation de la TVA, qui consiste à payer la taxe au moment de l'importation en France, ce qui éviterait des fraudes de l'ordre de plusieurs milliards d'euros. Avez-vous des idées sur le sujet ?

**M. Philippe Marini, président.** – La notion de prudence est en effet délicate à manier : on dit parfois qu'un excès de prudence est une extrême imprudence...

**M. Francis Delattre.** – Vous avez réalisé, sur le déficit, la moitié de l'objectif annoncé. Le budget est tenu, dites-vous, voire... Les 12 ou 13 milliards d'euros de réduction ont été presque exclusivement fournis par la fiscalité. Selon la Cour des comptes, la part de la réduction du déficit due aux économies s'élève tout juste à un milliard d'euros. Quant à l'élasticité, nous avons alourdi la fiscalité de 70 milliards d'euros en quatre ans : il n'y a plus de marge fiscale, les économistes le savent !

Regardons plutôt du côté des dépenses d'intervention : des milliards d'euros d'aides à la personne pour le logement, par exemple, pour quel résultat ? Il y a quelques années, 50 % des acquéreurs d'un programme immobilier étaient des investisseurs. Puis, il y eut l'attente du dispositif dit Duflot et l'on est passé à 20 % d'investisseurs pour 80 % de primo-accédants. Il y a là matière à réflexion. On sait aussi que notre système de formation professionnelle, qui a subi des réformettes, n'est pas parfait. Il existe par ailleurs une kyrielle d'aides à l'emploi qui devraient être rationalisées. Il importe de réformer ces domaines, où gisent les véritables sources d'économies. Sinon, vous allez au-delà de graves difficultés. Nous avons 75 milliards d'euros de dette supplémentaire, la croissance n'est pas là, des erreurs d'appréciation ont été commises en 2013... En ira-t-il autrement en 2014 ? Nous avons plus de 2 000 milliards d'euros de dettes, en agrégeant celles de la sécurité sociale, de l'État, de la caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), etc.

Vous vous targuez de bonne gestion, précisant que les prêteurs nous font confiance. Les agences de notation soulignent que l'excès de liquidités dû à l'usage massif de la planche à billets par les Américains touchera peut-être bientôt à sa fin. Nos prêteurs sont certes convaincus que l'Allemagne ne laissera jamais tomber la France, mais les conditions actuelles d'accès au crédit pourraient ne pas durer.

Vous avez estimé les dépenses fiscales à ...

**M. Philippe Marini, président.** – Environ 70 milliards d'euros...

**M. Francis Delattre.** – Hors CICE ?

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – Oui.

**M. Francis Delattre.** – Alors vous vous heurterez à un problème de base fiscale...

**M. Vincent Delahaye.** – Je souhaite revenir sur le couple prudence-sincérité.

**M. Philippe Marini, président.** – Ah !

**M. Vincent Delahaye.** – Dans les collectivités locales, nous savons, lorsque nous établissons les prévisions budgétaires, ce que signifie la prudence. Et nous avons, de temps en temps, de bonnes surprises ! Or, le budget de l'État ne nous réserve que des mauvaises surprises, Monsieur le Ministre, pas seulement avec vous, mais aussi avec vos prédécesseurs – il est vrai que vous êtes le troisième en deux ans !

**M. Richard Yung.** – Soyez prudent !

**M. Vincent Delahaye.** – Je ne vous accuse pas d'être insincère, mais je vous invite à la vigilance, afin que la Cour des comptes ne vous reproche pas une seconde fois de manquer de prudence. Quelles dispositions ont été prises, à Bercy, à cet effet, pour 2014 ?

J'ajoute que le document que l'on nous a remis contient beaucoup d'informations et de chiffres, mais pêche par défaut d'analyse et de synthèse. Manque un tableau récapitulatif qui permette des comparaisons avec l'exécution de l'exercice précédent. Si le Gouvernement ne le fournit pas, peut-être la commission pourrait-elle le dresser ?

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour cette remarque de méthode. Il est d'usage en effet de comparer l'exécution à la prévision, ainsi qu'à une autre exécution. Le rapport du rapporteur général comporte généralement ces éléments, non exempts de difficultés techniques, puisque les périmètres d'exécution peuvent varier, ainsi que ceux des missions. Quoi qu'il en soit, ces données sont utiles.

**M. Serge Dassault.** – Le déficit budgétaire atteint 4,3 % du PIB ; la surcharge d'impôts, due au gouvernement précédent autant qu'au vôtre, environ 60 milliards d'euros ; vous avez cité la hausse de l'ISF, de l'IR, de l'IS : les investisseurs s'en vont, 400 000 Français sont en Angleterre. Si vous leur faisiez confiance, ils créeraient des richesses et des emplois en France. Votre erreur est de croire que la hausse des impôts est une solution pour équilibrer le budget. La seule solution, c'est la baisse des dépenses. Quand l'on paie trop d'impôts, on s'en va ! C'est la seule raison de la baisse des recettes fiscales, qui ne cessera pas tant que vous ne cesserez d'augmenter les impôts. C'est pourquoi Bruxelles, comme tout le monde, demande une baisse des dépenses. Les dépenses d'investissement préparent l'avenir, il ne faut

pas y toucher. Il faut en revanche réduire les dépenses de fonctionnement : fonctionnaires, aides sociales, subventions diverses et variées. Nous n'en avons plus les moyens ! Baissez les dépenses ! Stoppez les projets de loi qui en rajoutent ! Bruxelles s'inquiète, à juste titre, parce que la France ne va pas assez vite pour restreindre ses dépenses. Vous aurez bien du mal à atteindre 3 % du PIB si vous ne vous y mettez pas.

Pour l'avenir, les propos de Vincent Delahaye me font réfléchir. Je vous propose une solution, pour avoir de bonnes surprises : pour vos prochains budgets, prévoyez une croissance zéro. Ainsi votre budget sera beaucoup plus ferme et si la croissance revient, vous aurez de l'argent en plus !

**M. Philippe Marini, président.** – Si vous suiviez ce conseil, Vincent Delahaye aurait de ces bonnes surprises dont il déplore l'absence !

**M. Philippe Dallier.** – Je ne reviens pas sur le procès en insincérité. Nous savons ce que sont les prévisions. Nous avons constamment réclamé qu'une loi de finances rectificative prenne en compte les évolutions observées en cours d'année, sans succès : on nous a rétorqué qu'il fallait laisser jouer les stabilisateurs économiques et attendre la fin de l'année. Voilà le résultat !

Mais il y a des éléments prévisibles, qui sont systématiquement sous-budgétés : je pense aux aides personnelles au logement, dont les dépenses sont en forte augmentation par rapport aux prévisions. Plus de sincérité ne nuirait pas, dans ces domaines ; il suffit d'inclure dans le budget les sommes nécessaires.

De même, le compte d'affectation spéciale (CAS) « Immobilier de l'État », fait apparaître des ventes réalisées bien inférieures aux prévisions. Certes, le marché immobilier ne va pas bien, mais les évaluations des domaines gagneraient à faire preuve de plus de réalisme. Veillez à ne pas reproduire les mêmes erreurs pour le prochain budget.

- Présidence de Mme Michèle André, vice-présidente. -

**M. Éric Bocquet.** – La loi de règlement nous offre un débat, bienvenu, sur la réalité des chiffres. Notre groupe n'a pas accompagné le Gouvernement dans ses choix budgétaires, pas plus que le précédent, pour les mêmes raisons. Le déficit de recettes que nous constatons ne nous réjouit pas. Il nourrit nos inquiétudes. Déjà, sous l'ancienne majorité, les alertes se sont multipliées, en provenance de l'observatoire français des conjonctures économiques (OFCE), du FMI, par la voix d'Olivier Blanchard, ou de l'économiste en chef de la Commission européenne, Marco Buti. La chute de recettes de TVA est sans doute liée à la baisse de la consommation. Contrairement à un ménage, un État qui réduit ses dépenses réduit aussi ses recettes. Les annonces du Gouvernement en faveur des revenus les plus modestes témoignent-elles d'un début de prise de conscience et d'une inversion de tendance durable ou seulement d'un effet d'opportunité ?

Seront-elles remises en question ? Il faudra choisir. Selon le journaliste du *Financial Times* Martin Wolf, réduire les inégalités n'entrave pas la croissance. Qu'en pensez-vous, Monsieur le Ministre ?

**Mme Marie-France Beauvils.** – Comment la baisse des dépenses publiques peut-elle être considérée comme une réponse à la situation ? Voyez ses conséquences dans d'autres pays européens ! Pourquoi les travailleurs détachés, dont vous n'avez dit mot, viennent-ils sur nos chantiers, où ils font peser une concurrence très lourde, dans le secteur du bâtiment et ailleurs ? N'est-ce pas aussi à cette aune qu'il faut analyser la baisse des recettes de l'IS ?

« Trop d'impôts ! » dites-vous, Monsieur Dassault, mais que représente le poids de l'impôt, pour les grandes sociétés, par rapport à leurs résultats réels ?

La réduction des dépenses publiques se traduit par des annulations de crédits, dont on n'analyse pas les conséquences concrètes. « Nous serons sélectifs », nous assurait-on pendant la discussion budgétaire, des budgets seront protégés, comme celui de l'éducation nationale... L'est-il vraiment ? L'encadrement de nos enfants est tellement fragilisé à l'école qu'il ne peut répondre aux besoins qui s'expriment sur le terrain. C'est cela qui compte, au-delà des masses budgétaires froidement répertoriées dans les documents que vous nous transmettez, c'est la réalité telle qu'elle est vécue ! Avez-vous calculé l'incidence du gel du point d'indice des fonctionnaires, utilisé par les employeurs pour geler les rémunérations dans le privé, sur la baisse de l'impôt sur le revenu ?

Un dernier mot pour Serge Dassault : vous qui ne parlez que de baisse des dépenses publiques, portez votre regard vers les États-Unis, et vous verrez qu'elle y augmente considérablement plus que chez nous !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – Je n'ai pas réponse à tout ! Un peu d'humilité ne nuit pas, en matière de prévisions. On nous demande des prévisions de croissance à trois ans ; les économistes s'y frottent tous les jours, à longueur de colonnes... mais le taux de croissance réel n'est guère connu avant un délai de six mois suivant la fin de l'exercice, et souvent révisé de façon significative – ce qui vaut au plus un entrefilet ! Lorsqu'il n'est pas conforme aux prévisions auxquelles se livrent mensuellement une dizaine d'organismes qui se corrigent les uns les autres, cela fait la Une ! C'est facile, après... Oui, un peu d'humilité !

Jamais de bonnes nouvelles, dites-vous ? C'est que vous ne les regardez pas ! Deux milliards d'euros en moins sur les intérêts de la dette, n'est-ce pas une bonne nouvelle ? N'avons-nous pas été prudents dans nos prévisions ? Est-ce un cadeau du ciel ? Les recettes de TVA en fin d'année ont été supérieures aux prévisions de la LFR, personne ne le relève !

Vous continuez à sous-entendre que vous n'auriez pas été informés au fil de l'eau de l'évolution des recettes, je vous redis que rien n'est plus

faux et je vous demande de m'en donner acte. Vous mettez l'accent sur les motifs d'inquiétude, en oubliant que le déficit de l'État diminue ; que les dépenses ont été contenues. Fabienne Keller a rappelé que nous avons hérité de contentieux européens représentant plusieurs milliards d'euros. Qu'ils mettent un peu plus de temps que prévu à se résoudre est une bonne nouvelle.

Quelles économies ? Vous estimez insupportable la diminution de 1,6 milliard d'euros des dotations aux collectivités territoriales. Il s'agit, certes, d'un effort important, que nous allons amplifier l'année prochaine. Tout le monde réclame des économies... chez les autres ! D'ici quelques jours, vous connaîtrez le détail du plan d'économies de 1,6 milliard d'euros inclus dans le projet de collectif. D'ici au débat d'orientation des finances publiques, les lettres-plafonds détermineront, ministère par ministère, pour 2015 mais aussi jusqu'en 2017, des économies structurelles.

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – Sur la question du logement, nous sommes le pays du monde où il y a le plus d'aides, à l'investissement locatif, à l'investissement immobilier, à l'occupation du logement, avec l'allocation logement, les crédits d'impôt, le PTZ, le PTZ+, les dispositifs Besson, Scellier, Duflot, etc. Nous sommes aussi le pays du monde où les coûts de la construction et les coûts de la location sont les plus élevés : c'est qu'il y a un problème ! Tout le monde s'accorde pour dire que ça ne marche pas, et cela ne date pas d'aujourd'hui. Il y a donc de vraies questions à se poser, mais dès que l'on parle de diminuer les aides, c'est insupportable ! Je le dis avec passion, car j'ai reçu Sylvia Pinel ce matin, et nous avons constaté les difficultés soulevées par le budget du logement, où interviennent une multitude d'organismes, en matière de logement social par exemple, avec des fonds de péréquation, des procédures de mutualisation, qui donnent lieu à d'interminables discussions, alors que les décisions sont déjà prises...

**M. Philippe Dallier.** – Je vois à quoi vous faites allusion...

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – Je tiens à saluer le travail des douanes. Ce sont elles qui ont arrêté le tueur présumé de Belgique, dont les armes étaient chargées, avec un grand professionnalisme. Comment assujettir à l'impôt les entreprises de commerce électronique avec les lois actuelles ? Pas de foncier, peu d'emploi : où est la matière taxable ? Nous y travaillons, en concertation avec nos partenaires européens et internationaux. Nous comptons instaurer l'auto-liquidation de la TVA prochainement dans les secteurs où les fraudes sont les plus fortes, comme le bâtiment. Le Gouvernement a par ailleurs récemment rendu public un document relatif à tous les dispositifs de lutte contre la fraude.

Le CIR fait partie des atouts de notre pays et on nous dit qu'il est décisif dans le choix d'implantation d'un certain nombre d'entreprises dans notre pays. C'est tellement dit que je pense que c'est vrai. Il est déjà plafonné

à 100 millions d'euros par entreprise, mais les grands groupes parviennent à répartir leurs dépenses de recherches entre plusieurs filiales pour contourner cette limite. Le Gouvernement ne souhaite pas modifier ce dispositif, qu'il juge efficace, pour ne pas perturber les acteurs économiques.

Vous avez évoqué l'écotaxe, que beaucoup ont votée...

**M. François Marc, rapporteur général.** – Pas tous !

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – Elle pose problème. Le Gouvernement en est bien conscient, et rendra public ses propositions dans quelques jours ou quelques semaines. Il faudra trouver des solutions pour équilibrer le budget de l'AFITF.

L'élasticité traduit le fait que la hausse des recettes fiscales s'amplifie à mesure que la croissance augmente, et inversement lorsqu'elle diminue. C'est une affaire de spécialiste, dont nous prenons en compte les conclusions, bien sûr.

Le Parlement a été parfaitement informé de l'état des recettes et des dépenses. Qu'aurait apporté une LFR ? D'autant que vous ne souhaitiez pas de mesures fiscales supplémentaires ! S'agissant des dépenses, la réserve de précaution suffit à anticiper la plupart des imprévus.

Les APL, les dépenses d'hébergements d'urgence, les OPEX, sont par nature liées à des paramètres que l'État ne maîtrise pas complètement.

**M. Philippe Dallier.** – Je ne parlais pas des OPEX...

**M. Christian Eckert, secrétaire d'État.** – Ceux qui nous reprochent le coût des dépenses dites de guichet poussent les hauts cris quand nous les gelons. Vous évoquiez le CAS « Immobilier » : certains bâtiments ont été vendus deux fois plus cher que l'estimation faite par les domaines. Certes, le marché n'est guère dynamique, mais nous avons un milliard d'euros de cession à réaliser. Certaines opérations sont complexes, du reste.

J'ai bien entendu Marie-France Beaufiles et Eric Bocquet, dont les arguments sont pertinents, mais ce n'est pas le lieu d'entamer une discussion macroéconomique...

**Mme Michèle André, présidente.** – Notre séminaire à Orléans sera l'occasion de reparler des douanes et de saluer leur action. Merci, Monsieur le ministre, pour ces réponses précises.

*La réunion est levée à 13 h 22*

**D. AUDITION DE MME MARISOL TOURAINE, MINISTRE DES AFFAIRES SOCIALES ET DE LA SANTÉ (3 JUIN 2014)**

Réunie le mardi 3 juin 2014, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a procédé à l'audition préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 de **Mme Marisol Touraine, ministre des affaires sociales et de la santé**.

**M. Philippe Marini, président.** – Cette audition, ouverte à la presse, n'est pas une première, mais la reprise d'une habitude. La commission des finances du Sénat, jusqu'en 2011, entendait les ministres afin que ces derniers veuillent bien rendre compte de leur gestion à l'occasion de la préparation de l'examen de la loi de règlement, que nous avons évoquée avec le Premier président de la Cour des comptes tout à l'heure. Celle-ci constitue en fait l'arrêté de comptes de l'État, son rapport de gestion en quelque sorte. C'est sous l'impulsion de Jean Arthuis que nous avons, à l'époque, adopté cette pratique.

Pour cette séance, nous bénéficions de la présence de la rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche « vieillesse » du projet de loi de financement de la sécurité sociale, **Christiane Demontès**.

Si vous le voulez bien, pour rendre notre échange le plus interactif possible, je vous proposerai, madame la ministre, de réagir et d'aborder les sujets qui vous semblent importants, après que le rapporteur pour avis sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et rapporteur spécial de la mission « Santé », **Jean-Pierre Caffet**, vous aura interrogée.

**Éric Bocquet** prendra ensuite le relais en tant que rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Peut-être pourrions-nous joindre les questions ou les analyses de madame la rapporteure de la commission des affaires sociales.

**M. Jean-Pierre Caffet, rapporteur spécial de la mission « Santé ».** – Avant d'entamer cette audition, je souhaiterais rappeler l'angle spécifique sous lequel la commission des finances aborde les finances sociales.

Ces dernières années, de nouveaux outils ont été mis en place pour renforcer la vision consolidée des finances publiques. Il s'agit d'un enjeu majeur pour garantir le respect par la France de ses engagements européens.

Ainsi, l'article liminaire de la loi de règlement retrace désormais le solde structurel et le solde effectif de l'année écoulée pour l'ensemble des administrations publiques, y compris les administrations de sécurité sociale (ASSO).

C'est sur cette base que le Haut Conseil des finances publiques, dont nous venons d'entendre le président, est chargé d'identifier les éventuels écarts avec les objectifs fixés en loi de programmation pluriannuelle des finances publiques (LPFP), conduisant, le cas échéant, au déclenchement du mécanisme de correction automatique.

C'est pourquoi il convient donc de vous interroger, madame la ministre, aussi bien sur l'exécution des crédits inscrits dans le budget de l'État, que sur les dépenses de l'ensemble des administrations de sécurité sociale, qu'elles entrent ou non dans le périmètre de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS).

C'est en ma qualité de rapporteur pour avis sur le PLFSS que je commencerai par vous interroger sur l'exécution de la LFSS pour 2013.

Ma première question porte sur l'exécution de l'objectif national de dépenses d'assurance maladie (ONDAM) pour 2013.

Le comité d'alerte sur le respect de l'ONDAM a récemment confirmé que la réalisation de l'ONDAM 2013 avait été inférieure de 1,4 milliard d'euros à l'objectif fixé, et que l'ONDAM pour 2014 devrait être respecté.

Pourriez-vous nous expliquer quels sont les principaux facteurs expliquant la sous-exécution de l'ONDAM en 2013 ? Quels sont les secteurs de soins où la dépense a été moins dynamique que prévu ? Les mesures d'économie relatives à l'ONDAM 2013, en particulier celles portant sur l'hôpital, pour lesquelles 657 millions d'euros d'économies étaient prévus, ont-elles bien toutes été réalisées ? Quel impact ont-elles eu sur les comptes des hôpitaux publics ?

J'en viens à une question plus transversale sur la maîtrise des dépenses de fonctionnement des caisses de sécurité sociale.

Lors de la présentation du PLFSS pour 2014, il avait été indiqué que 200 millions d'euros d'économies avaient déjà été réalisés en 2013 sur la gestion des caisses, et que 500 millions d'euros d'économies étaient prévus pour 2014.

Pourriez-vous, madame la ministre, nous présenter le bilan de ces économies de gestion en 2013, en nous précisant éventuellement quelles caisses et quels postes sont concernés ?

Plus généralement, quel bilan tirez-vous de l'application des dernières conventions d'objectifs et de gestion (COG) de la Caisse nationale d'assurance-maladie (CNAM) et de la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ?

Je conclurai en vous posant deux questions portant sur l'exécution des crédits de la mission « Santé » du budget de l'État, dont je suis rapporteur spécial.

156 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en loi de finances rectificative pour 2013. Il apparaît donc que les dépenses d'aide médicale de l'État (AME) ont été bien supérieures à la prévision, pour s'établir à 744 millions d'euros.

L'augmentation du nombre de bénéficiaires est-elle la seule cause de cette forte progression des dépenses, qui représente 26 % de plus d'une année sur l'autre ? Quels ont été jusqu'ici les effets de la réforme de la tarification des séjours hospitaliers mise en place en 2012 ? Peut-on toujours en attendre des économies substantielles pour les années à venir ? L'aide médicale d'État (AME) est un sujet de préoccupations commun à tous les participants à cette commission.

Enfin, la mission « Santé » finance environ une dizaine d'agences sanitaires et de prévention. En 2013, ces opérateurs ont tous reçu des montants de subventions pour charge de service public moins importants que ceux votés en loi de finances initiale (LFI) pour 2013, et même que ceux prévus en loi de finances pour 2014.

Combien d'opérateurs ont dû puiser dans leurs fonds de roulement, et à quelle hauteur ? Ces moindres subventions ont-elles eu un impact sur les actions mises en œuvre par les agences en 2013 ? Une réorganisation des missions de prévention et de vigilance autour de plusieurs agences « pivots », annoncée lors de la présentation de la stratégie nationale de santé, est-elle toujours d'actualité ? Cette réorganisation pourrait-elle permettre de réaliser de nouvelles économies sur les dépenses de fonctionnement des agences ?

**M. Éric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité ».** – La mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » comprend cinq programmes pour un total de 13,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur l'exercice 2013.

Cette mission finance, pour environ 88 %, des dépenses d'intervention, notamment des dispositifs de guichet comme l'allocation aux adultes handicapés (AAH), pour environ 8 milliards d'euros, la partie activité du RSA, ou encore la protection juridique des majeurs.

L'exécution 2013 marque un tournant par rapport aux années précédentes : alors que le budget était jusqu'alors caractérisé par une sous-budgétisation de l'AAH et une surbudgétisation du RSA activité, la situation s'est en quelque sorte inversée.

Ainsi, la dépense d'AAH a été globalement maîtrisée, avec un dépassement de « seulement » 20 millions d'euros par rapport à la prévision initiale ; en revanche, la dotation au Fonds national des solidarités actives (FNSA) s'est révélée insuffisante, conduisant à un report de charges de 147 millions d'euros sur 2014.

Comment expliquer cet écart entre la prévision initiale et l'exécution s'agissant de la subvention d'équilibre de l'État au FNSA ? Pourquoi les recettes fiscales affectées au fonds ont-elles été ainsi surévaluées ? Le report de charges sur 2014 ne déséquilibre-t-il pas le budget 2014 du FNSA ?

En second lieu, la dépense pour l'allocation aux adultes handicapés a augmenté de près de 5 % entre 2012 et 2013. Quelles sont les perspectives pour 2014, et quelles possibilités existent pour maîtriser l'évolution de cette dépense ?

Par ailleurs, s'agissant des agences régionales de santé (ARS), les dépenses de fonctionnement sont portées par la présente mission, tandis que les dépenses d'intervention sont inscrites dans la mission « Santé ». D'autre part, l'assurance maladie, le fonds d'intervention régional (FIR) et la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) contribuent également au financement des ARS. Quel est le montant consolidé de financement des ARS et son évolution sur les trois dernières années ? Certaines agences ont-elles connu, en 2013, des difficultés de financement particulières ? Enfin, de façon générale, la baisse continue des effectifs, qui a représenté 243 emplois en 2013, ne remet-elle pas en question l'accomplissement de certaines des missions des ARS ?

Enfin, nous venons récemment de fêter les cinq ans de la création du RSA. Depuis deux ans, le Gouvernement annonce une réforme du RSA. Où en est-on de ce chantier, en particulier s'agissant de la partie « activité ». Quelle sera l'articulation du RSA activité et de la prime pour l'emploi ? Quelles mesures adopter pour éviter l'important taux de non-recours du RSA activité, autour de deux tiers des bénéficiaires potentiels ? Les causes avaient été repérées, identifiées, analysées : complexité du dispositif, raisons psychologiques, accompagnement d'un public fragilisé. Quelles sont les perspectives pour avancer enfin sur ce sujet ?

**M. Philippe Marini, président.** – La parole est à présent à Christiane Demontès, vice-présidente du Sénat, et rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche « vieillesse ».

**Mme Christiane Demontès, rapporteure de la commission des affaires sociales pour la branche « vieillesse » du projet de loi de financement de la sécurité sociale.** – Monsieur le président, je reprendrai une question de Jean-Pierre Caffet à propos de la convention d'objectif et de gestion de la branche « vieillesse » : où en est son exécution ? Pouvez-vous faire le point à ce sujet ? Pour 2013, le déficit de cette branche continue-t-il à diminuer ? Quelles sont les inflexions liées aux réformes, sachant que la réforme de 2013 ne comportera de conséquences qu'en 2014, voire en 2015 ?

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Monsieur le président, monsieur le rapporteur général, madame la rapporteure, messieurs les rapporteurs spéciaux, mesdames et messieurs les sénateurs, c'est aujourd'hui la reprise d'une habitude que je ne connaissais pas, puisque c'est la première

fois que, dans la fonction qui est la mienne, j'ai l'honneur d'être auditionnée par votre commission. Mais certaines habitudes sont toujours bonnes à reprendre, et je vais essayer de répondre aussi précisément que possible à vos questions, qui portent à la fois sur le budget de l'État et sur l'exécution du budget des différentes branches de la sécurité sociale – ce qui est bien normal d'ailleurs quand on compare les sommes engagées de part et d'autre.

Les masses en jeu ne sont pas les mêmes. Nous parlons d'un budget d'environ 180 milliards d'euros pour l'assurance maladie, et de 220 milliards d'euros pour la branche « vieillesse », sans parler de la branche « AT-MP », plus limitée financièrement. Nous parlons d'un budget de l'État qui avoisine, pour ce ministère, 14,5 milliards d'euros tout compris.

Pour ce qui est de l'ONDAM, vous avez raison de le souligner – le Comité d'alerte vient de le confirmer – l'ONDAM 2013 sera exécuté à hauteur de 174 milliards d'euros, soit 1,4 milliard d'euros de moins que ce qui avait été voté en loi de financement de la sécurité sociale initiale, et 800 millions d'euros de moins que ce qui avait été voté en loi de financement de la sécurité sociale pour 2014. Nous avons en effet réalisé une première révision à la baisse de cet objectif.

Vous me demandez d'expliquer cette sous-exécution. En premier lieu, contrairement à une idée reçue, les établissements de santé – l'hôpital en particulier – ne restent pas à l'écart de l'effort engagé, même si les trois-quarts de la sous-exécution concernent les soins de ville, pour 1,1 milliard d'euros. Le reste – 300 à 350 millions d'euros – concerne les établissements de santé.

Les postes ont-ils augmenté moins vite que prévu ? Tout d'abord, la maîtrise des dépenses liées aux médicaments se poursuit, à la seule exception des dispositifs médicaux. Nous constatons par ailleurs une stabilité des dépenses d'indemnités journalières. Je veux m'arrêter un instant sur ce point. La faible consommation, dans le domaine des indemnités journalières, est évidemment directement liée à la faiblesse de l'activité économique de notre pays. On ne peut donc considérer que la baisse ou la stabilité de ces dépenses soit une garantie pour la suite. Néanmoins, nous nous employons à contrôler et à maîtriser ces dépenses.

Les honoraires des professionnels ont également été stabilisés, puisqu'on constate relativement peu d'augmentations, tout comme les transports sanitaires, qui font l'objet d'une poursuite de la maîtrise. On sait notamment, concernant les transports sanitaires, qu'il existe de très fortes disparités sur les territoires, ce qui nous amène à contrôler certains secteurs plus que d'autres.

L'assurance maladie fait l'objet, depuis que je suis en responsabilité, d'une attention et d'une vigilance extrêmement élevées, qui expliquent que, depuis 2012, nous ayons réorienté les dépenses, fait en sorte qu'elles soient

mieux maîtrisées et ce, sans affecter les droits de nos concitoyens – j'insiste sur ce point.

La maîtrise des dépenses touche évidemment les frais de gestion, qui se sont élevés à 10,3 milliards d'euros, conformément à la prévision annoncée lors de la commission des comptes de la sécurité sociale, en septembre 2013, ce qui représente une évolution de + 1,5 % par rapport à l'exécution 2012.

Ceci renvoie à deux tendances contraires, que je veux souligner. Pour ce qui est de la COG de la CNAF, nous prévoyons un renfort provisoire à hauteur de 500 emplois en équivalents temps plein (ETP) en 2013-2014, pour permettre à la branche de retrouver un niveau satisfaisant de traitement des dossiers. Il y a eu trop de points d'alerte sur certaines caisses d'allocations familiales qui ne parvenaient plus à gérer leurs dossiers de manière satisfaisante. Ceci explique que nous ayons fait le choix d'un renfort provisoire, qui doit nous permettre de surmonter ces difficultés.

À l'inverse, les autres COG du régime général, en cours de renouvellement, vont permettre de réaliser d'importantes économies. Je dois le dire, ceci passe par des réductions d'effectifs significatives, qui doivent être réalisées notamment dans le réseau de l'assurance maladie. Je veux indiquer que ceci constitue, pour ceux qui travaillent dans ces réseaux, un effort important qu'il convient de saluer.

Pour ce qui est de la CNAV, celle-ci a été et reste soumise à des efforts de même nature. Néanmoins, je voudrais indiquer que nous prévoyons d'affecter de manière spécifique des effectifs à la mise en place du compte pénibilité. C'est une des avancées qui résultent de la loi sur les retraites du 20 janvier 2014, dont vous étiez rapporteure, madame la sénatrice, mais qui représente évidemment un travail important de mise en œuvre à partir de la fin de l'année et surtout du début de l'année prochaine. Un renfort spécifique permettra donc de faire face à ces besoins.

Pour ce qui est du budget de l'État, vous soulignez, monsieur le sénateur, l'augmentation très forte des dépenses liées à l'aide médicale d'État. C'est incontestable, et nous avons constaté en 2013 un fort dépassement par rapport à l'objectif, puisque nous avons prévu une dépense de 588 millions d'euros et que les dépenses constatées seront à l'arrivée de 744 millions d'euros !

Oui, la hausse constatée est liée à la forte poussée du nombre de bénéficiaires de l'aide médicale d'État, et nous n'avions pas anticipé une augmentation aussi forte du nombre de bénéficiaires. Je veux dire les choses très simplement : je considère qu'il y a des débats autour de l'aide médicale d'État qui n'ont pas lieu d'être ! C'est un dispositif qui, en termes de santé publique, répond tout à fait à l'exigence que nous devons avoir, non seulement pour apporter des soins aux personnes concernées, mais

également pour éviter la propagation de certaines maladies sur le territoire national.

C'est pourquoi, lorsque la majorité précédente a instauré un droit de timbre pour entrer dans ce dispositif, les professionnels de santé, les représentants des médecins, les ordres professionnels, ont marqué leur désapprobation et leur inquiétude, car nous savons qu'il est préférable que les personnes malades puissent accéder à des soins de façon rapide si nous voulons éviter la propagation des maladies.

Pour autant – et je le dis sans difficultés – nous devons évidemment, en matière d'aide médicale d'État, comme de tout dispositif social, lutter contre les abus qui pourraient être constatés ou qui pourraient exister. De ce point de vue, je souhaite que nous poursuivions les contrôles engagés, qui existent dans les différentes caisses primaires d'assurance maladie. À partir de 2015, nous allons disposer des premières statistiques qui vont permettre de comparer les taux d'acceptations ou de refus de l'aide médicale d'État caisse par caisse, ce qui permettra éventuellement d'identifier s'il existe ou non un recours excessif à ce dispositif sur certaines parties du territoire et d'homogénéiser les pratiques observées dans les différentes caisses.

Par ailleurs, je veux dire ma préoccupation face à l'existence de ce qui peut apparaître comme des filières de personnes étrangères venant se faire soigner dans certains hôpitaux français, en particulier à Paris. Ceci nécessite d'enclencher très rapidement un travail diplomatique de coopération internationale avec les pays d'origine. Nous pouvons par exemple aider ces pays à disposer des traitements nécessaires sur leur territoire, pour éviter que ne se mettent en place des filières de malades qui viennent se faire soigner chez nous.

De plus, j'ai commandé à l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) un rapport sur le dispositif de soins urgents, qui est aujourd'hui une porte d'entrée dans notre système de soins pour des personnes qui ne remplissent pas les conditions pour être prises en charge dans l'AME de droit commun.

Vous m'avez également interrogée sur l'impact de l'évolution de la tarification hospitalière dans le cadre de l'AME. Jusqu'à l'année dernière, un tarif particulier était appliqué ; nous avons aligné les tarifs hospitaliers appliqués dans le champ de l'AME sur les tarifs de droit commun. Une première diminution des frais liés à l'aide médicale d'État a pu être enregistrée. Cette diminution se fait en deux étapes. La survalorisation des actes, qui était de 30 %, est passée à 15 % en 2014 et sera nulle en 2015. Nous espérons une économie de 100 millions d'euros avec la suppression de cette majoration.

Concernant la situation des opérateurs sanitaires, celle-ci est très tendue. Lorsque je suis arrivée aux responsabilités, les opérateurs sanitaires disposaient de fonds de roulement importants, ce qui a justifié que nous

puissions mettre ceux-ci à contribution en 2013 pour tous les opérateurs, à l'exception de l'Institut national du cancer. Désormais, ces fonds de roulement se situent à un niveau proche des niveaux prudentiels. Fin 2014, ils se situeront entre un et quatre mois de fonctionnement. Nous ne pouvons aller beaucoup plus loin, ce qui signifie, compte tenu des critères de pré-cadrage que nous a adressés le Premier ministre sur la période triennale 2015-2017, qu'il va falloir intensifier nos efforts de rationalisation des dépenses des opérateurs. Vous avez évoqué une réforme des structures de vigilance, que j'ai moi-même abordée il y a quelques mois.

Des mesures figureront dans la future loi de santé, dont nous pourrions espérer des économies, même si l'exigence de qualité sanitaire est l'élément moteur dans la réforme que je proposerai. La réforme ne repose pas sur des critères financiers, mais sur la volonté de garantir un meilleur dispositif de vigilance, qui n'est pas optimal aujourd'hui.

Monsieur le sénateur Bocquet, le fait est que le RSA activité connaît un taux de recours trop faible. Un des enjeux est de permettre une meilleure connaissance de ce dispositif de la part des bénéficiaires potentiels. Ceci passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs susceptibles d'avoir un contact avec les publics concernés.

Une des façons d'avancer est de faire en sorte que ceux qui ne sont pas en charge du versement du RSA, mais qui sont, pour une raison ou une autre, en contact avec les familles ou les personnes potentiellement bénéficiaires, puissent être des vecteurs d'information. Nous réfléchissons donc à la manière de rendre l'information transversale.

Pour ce qui est du rapprochement entre le RSA de base avec la prime pour l'emploi (PPE), qui a fait l'objet d'un rapport parlementaire, le débat se poursuit. Nous avons fait le choix, pour le moment, de privilégier la baisse des cotisations salariales pour ceux qui ont un revenu compris entre 1 et 1,3 fois le SMIC. Les ressources disponibles ont donc été mobilisées pour permettre cette baisse des cotisations, ce qui se traduira par une augmentation rapide du pouvoir d'achat des salariés modestes.

Quant à l'allocation aux adultes handicapés (AAH), il est vrai qu'il existe un écart entre la prévision et la réalisation. Je ne sais si vous avez eu l'occasion d'aborder cette question avec Didier Migaud, mais le rapport de la Cour des comptes souligne que les prévisions du ministère sont désormais de plus en plus fiables. Il existait jusqu'à présent un problème d'appréciation et de remontée de l'information à partir des territoires. Nous pensons aujourd'hui disposer d'évaluations relativement fiables.

**M. Philippe Marini, président.** – Avez-vous répondu aux questions de Christiane Demontès ?

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Oui. J'ai indiqué, concernant la CNAV, que des efforts de gestion sont demandés à la caisse et continueront à l'être ; dans le même temps, nous allons sanctuariser l'activité de la caisse,

qui va concerner la mise en place du compte pénibilité, celui-ci requérant beaucoup de travail. Des effectifs seront identifiés pour la mise en place de ce compte.

**M. Philippe Marini, président.** – Roger Karoutchi sera-t-il d'accord avec vous pour considérer qu'en matière d'AME, les débats n'ont pas lieu d'être ?

**M. Roger Karoutchi.** – Madame la ministre, j'entends bien ce que vous dites s'agissant de l'AME. Il est vrai que personne n'imagine, ni ne souhaite voir dans nos rues des malades qui ne sont pas soignés ! Mais la peur est en effet facile à utiliser de manière populiste.

Il n'empêche : vous dites que l'une des solutions est de transférer les technologies, voire les médicaments, vers les pays d'origine. Il existe cependant une différence non négligeable entre le fait de mieux utiliser le droit d'asile médical et venir se faire soigner gratuitement à Paris, plutôt que de rester dans son pays d'origine, où les frais de médecine et de prise en charge sont extrêmement chers !

Transférer des médicaments ou des technologies dans ces pays qui n'en disposent pas peut constituer une solution, mais elle ne change pas le coût. L'explosion – notamment en Île-de-France – du droit d'asile est souvent liée, indépendamment des situations politiques ou humanitaires, au fait que nos hôpitaux parisiens soient submergés de demandes liées aux traitements. Si vous transférez les technologies vers les pays d'origine, celles-ci y seront tellement chères qu'il vaudra mieux venir à Paris !

Le sujet ne porte donc pas seulement sur l'accès à la technologie, mais également sur la prise en charge et le coût. C'est là un vrai sujet, et je ne vois pas très bien pourquoi le transfert empêcherait la prise en charge gratuite à Paris !

Je ne suis pas d'accord avec vous – mais c'est un débat plus politique et plus large – sur un droit de timbre. Le droit d'asile a explosé dans ce pays, avec une attractivité d'un système d'allocations. Tout le monde le dit aujourd'hui, et pas seulement à droite. Ne peut-on trouver d'autres solutions, tout en préservant une situation humanitaire et médicale convenable ?

Ma question porte plutôt sur les établissements sanitaires. J'ai rencontré un certain nombre de directeurs d'hôpitaux parisiens qui venait « quémander » l'aide de la région, qui n'en peut mais, n'ayant plus d'argent. Beaucoup de ces directeurs se plaignent de ne plus avoir de fonds de roulement et craignent, en 2015, de devoir fermer un certain nombre de services, ne pouvant parvenir à l'équilibre.

Vous avez vous-même noté qu'après les prélèvements de 2013, la situation, en 2014, allait être très tendue. Avez-vous envisagé, si la situation devenait catastrophique pour certains établissements, de les soutenir, ou leur

conseillera-t-on de fermer des services pour réduire la dépense, faute d'aide extérieure ?

**M. Francis Delattre.** – Madame la ministre, dans la fonction publique, les fonctionnaires dits « actifs », ou « super-actifs » – exerçant une activité pénible – peuvent partir plus tôt à la retraite. Les instituteurs, dont le corps est en voie d'extinction, sont classés comme actifs ; or, les professeurs des écoles, de catégorie A, ne bénéficient plus de cette classification ! Le même problème se pose avec le changement de statut des infirmières. En tant que rapporteur spécial du compte d'affection spéciale « Pensions », j'auditionne un certain nombre de parties prenantes sur ce sujet. Les syndicats redoutent que le périmètre des catégories actives ne soit réduit, compte tenu des difficultés, et estiment le système inégal et injuste. J'aimerais connaître votre approche sur ce sujet.

Par ailleurs, le régime spécial des mineurs fait partie des régimes de protection sociale en extinction, subventionnés par l'État. Il a été prévu de fondre la branche « maladie » de ce régime dans le régime général. Le décret a été abrogé. Que comptez-vous faire pour faire en sorte que la branche « maladie » puisse se rééquilibrer et que la Caisse nationale de sécurité sociale dans les mines puisse faire face à ses obligations ?

**Mme Michèle André.** – Madame la ministre, vous avez évoqué les transports sanitaires. Dans les départements à dominante rurale, l'hospitalisation de jour nécessite un transport sanitaire. Avez-vous pu avancer sur ce sujet ? Comment faire pour ramener chez lui un patient dialysé ou un malade qui a subi une séance de chimiothérapie dans les conditions humainement et économiquement acceptables, ces secteurs étant consommateurs de crédits ? Les professionnels du secteur, dans nos campagnes, qui ajoutent à leur activité sanitaire des activités de taxi classiques, se sont fortement inquiétés à ce propos.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Jean-Pierre Caffet a très clairement résumé les questions que nous nous posons, au sein de la commission des finances ; il y a été répondu.

J'ai cependant une préoccupation par rapport au tendanciel de dépenses concernant les missions « Santé » et « Solidarité ». Dans quelle mesure l'évolution des crédits consommés dans le cadre de ces missions en 2013 a-t-elle été inférieure à la croissance tendancielle des dépenses ? Peut-on faire le point sur les économies réalisées par rapport à ce tendanciel ?

**M. Philippe Marini, président.** – Madame la ministre, je souhaiterais ajouter deux brèves questions, la première en me souvenant de la mission commune d'information sur le cinquième risque – en d'autres termes la dépendance – que le Sénat avait mise en place il y a quelques années, et que je présidais à l'époque.

Nous nous étions efforcés de réaliser une estimation consolidée des dépenses publiques liées à la prise en charge des personnes âgées

dépendantes, sachant que ces dépenses sont à la charge tantôt de l'État, tantôt des administrations de sécurité sociale, tantôt des départements.

Il serait sans doute utile de rappeler la dynamique d'évolution de ces dépenses sur les derniers exercices et, peut-être, d'en tirer les leçons pour la prochaine législation sur l'autonomie des personnes âgées, en tenant compte de la nécessité sociale que cela représente, mais en même temps des contraintes économiques très lourdes auxquelles nous sommes et serons confrontés.

Ma seconde question porte sur le déficit de la branche « famille » qui, au titre de 2013, serait supérieur de 400 millions d'euros à la prévision, pour s'établir à 3,2 milliards d'euros. Avez-vous connaissance des résultats définitifs de la CNAF ? Doivent-ils confirmer cette détérioration par rapport à la prévision ?

Enfin, au vu de l'exécution de 2013 et de la baisse de cotisations patronales annoncée récemment par le Premier ministre, envisagez-vous de nouvelles mesures pour garantir le retour à l'équilibre la branche « famille » ?

**Mme Marisol Touraine, ministre.** – Pour ce qui est du déficit de la branche « famille », il existe bel et bien un décalage, qui sera précisé lors de la prochaine commission des comptes de la sécurité sociale. Le Premier ministre a eu l'occasion de dire, lors de son discours de politique générale et de la présentation du pacte de responsabilité et de solidarité, que des efforts supplémentaires seraient demandés à la branche « famille », pour ce qui est de la prochaine programmation triennale, à hauteur de 800 millions d'euros. Nous travaillons donc à la définition de la nature de ces économies, qui figureront dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2015.

Par ailleurs, vous évoquez la question de l'autonomie et du cinquième risque. Aujourd'hui même, j'ai présenté, en Conseil des ministres, le projet de loi d'adaptation de la société au vieillissement de la population. C'est une loi très importante de renforcement de la prise en charge des personnes en perte d'autonomie. Je veux rappeler qu'il y a maintenant plus de dix ans, en 2001-2002, qu'a été mise en place l'Allocation personnalisée d'autonomie (APA). Aucune nouvelle mesure n'est intervenue depuis ; le projet de loi présenté ce matin – qui devrait être examiné par l'Assemblée nationale en commission avant l'été, pour un débat en séance publique à la rentrée – prévoit un ensemble de mesures qui reposent sur un financement par la contribution additionnelle de solidarité pour l'autonomie (CASA).

Nous ne nous inscrivons pas dans le cadre d'un cinquième risque, mais nous avons mis en place des mesures de prévention et de renforcement de l'APA – aides supplémentaires pour un coût inférieur pour les personnes qui perdent leur autonomie et restent à domicile, mise en place de mesures en faveur des « aidants », qui sont souvent les proches de la personne qui

perd son autonomie, mesures permettant le financement d'aides techniques, qu'il s'agisse de l'adaptation de logements, de domotique ou d'autres dispositifs.

La CASA, qui a été votée il y a maintenant plus d'un an, va permettre de financer cette loi ambitieuse pour environ 645 millions d'euros chaque année et en année pleine. Nous sommes engagés dans cette direction, avec la volonté de faire du maintien à domicile une priorité, à un moment où nous concitoyens vieillissants expriment de plus en plus fortement le souhait de rester le plus longtemps possible à domicile, ou dans des structures qui ne soient pas des établissements médicalisés, telles que des résidences pour seniors, ou d'autres lieux de ce type.

Je ne reviens pas sur les questions liées à l'ONDAM, dont je répète qu'il est maîtrisé et - j'insiste sur ce point - sans aucune baisse ou réduction des droits de nos concitoyens. Au contraire, de nouveaux droits ont été définis, notamment en direction des jeunes et des femmes avec, par exemple, la gratuité complète des interruptions volontaires de grossesse (IVG), ou la contraception pour les jeunes femmes mineures.

Pour ce qui est de la mission « Solidarité », la situation à laquelle nous sommes confrontés est celle d'une évolution très diversifiée sur le territoire. Le travail que les services ont engagé, en lien avec les services territoriaux, les ARS et les conseils généraux, consiste à aller vers une harmonisation des dispositifs.

Je prends un exemple très concret, qui fait écho à ce qu'évoquait Eric Bocquet : l'AAH a connu une croissance très dynamique qui, aujourd'hui, se ralentit. On peut s'interroger sur les raisons du recours à cette prestation, qui peut parfois paraître excessif. Nous avons eu des discussions avec les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et nous nous sommes aperçus que, selon les départements, on ne trouvait pas toujours les mêmes pratiques, ni la même orientation.

C'est le travail que nous effectuons, les dépenses augmentant très directement en lien avec la réalité sociale constatée dans le pays. Les dépenses de solidarité, en période de crise, sont amenées à augmenter. C'est une des difficultés du financement dans ce ministère : nous avons à dépenser davantage d'argent dans des moments où nous en avons moins mais, par définition, les dépenses de solidarité interviennent dans les périodes de crise !

Le grand défi, pour ce qui est de ce budget, réside dans l'harmonisation des pratiques sur les territoires, qu'il s'agisse de nos partenaires - je pense aux conseils généraux, ou aux MDPH - ou de nos propres services, qui n'ont pas toujours les mêmes pratiques.

Monsieur le sénateur Karoutchi, concernant l'AME, il ne s'agit pas d'imaginer que nous allons, d'un coup de baguette magique, arrêter les flux de personnes qui viennent de l'étranger pour se soigner en France en

établissant des coopérations avec ces pays. Je n'ai pas parlé de transfert de technologies, j'ai parlé de coopération, c'est-à-dire de mise en place de procédures permettant de mieux accueillir les personnes.

La France est engagée de façon très forte dans le combat international, auprès de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et de la Banque mondiale, pour la mise en place des objectifs post-2015 dans l'Agenda pour le développement à l'échelle internationale, avec la mise en place d'une couverture sanitaire universelle, qui nous paraît une nécessité si nous voulons que des populations de divers pays puissent se faire soigner dans des conditions de coût satisfaisantes.

Pour autant, certaines des filières observées concernent les pays dans lesquels des soins gratuits sont proposés aux habitants. Il s'agit donc d'avoir des discussions diplomatiques avec nos interlocuteurs, afin de voir comment une incitation aux soins sur place peut être réalisée.

Pour ce qui est des dépenses à l'hôpital, je suis extrêmement intéressée par votre question, monsieur le sénateur. Je constate que vous encouragez le maintien de l'ensemble des services hospitaliers, la présence hospitalière partout sur le territoire !

Vous me dites que les hôpitaux viennent vous demander des financements, l'État n'en apportant plus : nous prévoyons 450 millions d'euros d'investissements hospitaliers par an ! Nous apportons un soutien financier à des projets hospitaliers presque quotidiennement, certains investissements étant parfois relativement limités. Si les hôpitaux sont effectivement soumis à des règles plus strictes en matière d'équilibre budgétaire, celles-ci portent leurs fruits et je veux saluer les efforts de l'ensemble de la communauté hospitalière, grâce auxquels l'équilibre, en 2013, a été globalement atteint pour les hôpitaux. En 2012, l'équilibre a également été atteint, avec un déficit zéro en moyenne. Cette année, nous ne sommes pas loin de l'équilibre avec, en moyenne globale, un peu moins de 70 millions d'euros pour les hôpitaux, ce qui est très peu, compte tenu des sommes engagées.

En revanche, nous savons que certains établissements concentrent les difficultés. Nous leur apportons un soutien financier et, par ailleurs, soutenons l'investissement des établissements en Île-de-France, comme partout sur le territoire, pour permettre la bonne prise en charge de nos concitoyens, mettre en place des services qui répondent à des besoins nouveaux, réorganiser des services là où c'est nécessaire, et faire en sorte que des soins qui n'étaient pas proposés dans certains établissements puissent l'être.

Il s'agit donc bien d'une politique d'investissement, et non d'investissement zéro. Je peux vous rassurer, même si nous sommes extrêmement attentifs compte tenu de la situation financière du pays, quant à l'engagement des deniers publics !

Monsieur le sénateur Delattre, vous m'avez interrogée sur les catégories actives. Une réflexion est bien sûr engagée ; elle ne relève pas de mon département ministériel, mais du ministère de la fonction publique. Lorsque nous avons voté la loi sur les retraites et mis en place le dispositif concernant la pénibilité, nous avons indiqué que la réflexion s'ouvrirait dans le cadre des discussions menées par le ministre de la fonction publique sur la façon dont ce dispositif – ou un dispositif équivalent – pourrait trouver à s'appliquer dans la fonction publique. Ceci suppose bien évidemment que la question des catégories actives soit posée, certaines bénéficiant aujourd'hui de conditions de départ anticipé à la retraite. Il n'est pas envisageable de poser la question de la pénibilité sans que soit en même temps engagée une réflexion sur la manière dont cette pénibilité est prise en charge dans la fonction publique.

Je veux attirer l'attention sur le fait qu'en mettant en place un dispositif de prise en compte de la pénibilité dans le secteur privé, nous avons fait en sorte que les salariés du privé puissent bénéficier de départ anticipé à la retraite dans certains cas, comme ceci existe aujourd'hui, dans des conditions différentes, dans la fonction publique.

Pour ce qui est du régime des mines, il s'agit en effet d'un régime en voie d'extinction. J'ai mis en place une procédure de concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. La branche « maladie » du régime continue d'ailleurs d'enregistrer des déficits qui doivent être maîtrisés. Nous avons indiqué que ce régime devrait être adossé au régime général d'assurance maladie, mais qu'il maintiendrait sa spécificité. Nous le devons aux mineurs de notre pays et à leur histoire.

Dans le même temps, la situation des établissements de santé, qui sont aujourd'hui gérés par le régime des mines, est étudiée au cas par cas, en lien avec les ARS, pour faire en sorte qu'une offre de santé puisse être apportée à chaque territoire dans de bonnes conditions de soutenabilité financière.

Pour ce qui est de la question de Michèle André, je veux vous rassurer : il n'a jamais été question – et il n'est pas question – de remettre en cause le transport sanitaire de personnes atteintes de cancer ou de maladie, lourde ou non !

Dès lors que la politique que je porte vise à permettre que le plus de soins possible puissent être apportés sous forme de soins de proximité ou en ambulatoire, les transports vont devenir encore plus importants qu'aujourd'hui. C'est notamment le cas dans les territoires ruraux, mais pas uniquement. Cela existe par exemple dans notre département, à Jean Germain et moi-même.

Le Gouvernement prête une grande attention à la maîtrise des dépenses et à l'harmonisation des pratiques sur les territoires. Il n'est pas normal que, sur certains territoires, le recours à certains types de transport

soit bien plus important que dans d'autres. Je pense que nous devons aller vers la définition de critères et poursuivre une maîtrise qui ne peut se faire au détriment des patients.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci infiniment, madame la ministre, d'avoir répondu de manière argumentée à l'ensemble des questions posées par les membres de la commission.

***E. AUDITION DE MME GENEVIÈVE FIORASO, SECRÉTAIRE D'ÉTAT  
CHARGÉE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET DE LA RECHERCHE  
(4 JUIN 2014)***

Réunie le mercredi 4 juin 2014, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a procédé à l'audition préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, de **Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche**.

**M. Philippe Marini, président.** – Dans le cadre de la préparation de la loi de règlement du budget de 2013, nous entendons Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche, afin qu'elle nous rende compte des résultats de la mission « Recherche et enseignement supérieur » (MIREs). Je suis heureux d'accueillir également, aux côtés de nos deux rapporteurs spéciaux, Philippe Adnot et Michel Berson, Dominique Gillot, rapporteur pour avis de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

La mission « Recherche et enseignement supérieur » est interministérielle, c'est un apport de la LOLF auquel nous tenons, même si l'essentiel des crédits relèvent de la responsabilité du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Madame la ministre, pour rendre cette audition la plus interactive possible, je vous propose que les rapporteurs spéciaux commencent par nous présenter leurs observations et interrogations, puis que vous leur répondiez, avant que le rapporteur général et la rapporteure pour avis, ainsi que les autres membres de la commission, vous interrogent à leur tour.

**M. Michel Berson, rapporteur spécial.** – Cette mission, qui comprend l'intégralité des crédits budgétaires pour la recherche civile de l'État et pour l'enseignement supérieur a consommé, l'an passé, 25,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), soit un niveau très proche des crédits inscrits en loi de finances initiale. Un bémol cependant, avec la sous-consommation de la quasi-totalité des programmes dédiés à la recherche, en particulier, en ce qui concerne le programme 172 « Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires » et le programme 190 « Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables ».

Au total, les annulations de crédits auront été substantielles pour l'exercice 2013, s'élevant à 625,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 389 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ; cela paraît, pour le moins, contrarier les annonces faites, aussi bien par le Président de la République que par le Premier ministre, d'une

« sanctuarisation » des crédits consacrés à la recherche, promue au tout premier rang des priorités nationales.

La mission « Recherche et enseignement supérieur » aura donc vu ses crédits progresser légèrement l'an passé, pour des dépenses qui sont, on le sait, très dynamiques : dans ces conditions, à combien s'élèvent les économies réalisées par les programmes par rapport au tendanciel ?

L'Agence nationale de recherche (ANR), ensuite, a vu une part importante ses crédits de paiement annulée, soit 155 millions d'euros ; elle disposait, certes, d'une trésorerie importante, mais qui avait déjà largement diminué ces dernières années - de 620 millions d'euros fin 2012 à 352 millions d'euros fin 2013 ; ne pensez-vous pas que nous soyons arrivés au bout de cette logique de transfert des crédits vers les organismes de recherche et que si de telles annulations intervenaient à l'avenir, le financement de la recherche sur projet s'en trouverait menacé ?

Le financement de la recherche française repose de plus en plus sur des ressources européennes. Dans quelle mesure les équipes de recherche françaises ont-elles bénéficié du programme-cadre pour la recherche et le développement technologique (PCRD) de l'Union européenne en 2013 ? Quel est le « retour » pour notre pays ?

**M. Philippe Adnot, rapporteur spécial.** - Les crédits consacrés à l'enseignement supérieur et correspondant aux programmes 150 et 231 de la mission ont été quasi intégralement consommés, avec 15,07 milliards d'euros en AE et 15,12 milliards d'euros en CP, soit un taux d'exécution respectivement de 100 % et 99,9 %.

Le programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » représente près de la moitié de la mission, avec une consommation, en 2013, de 12,75 milliards d'euros en AE et 12,79 milliards d'euros en CP. L'essentiel des crédits correspondent à des dépenses de fonctionnement et couvrent les subventions pour charges de service public servies aux établissements passés aux responsabilités et compétences élargies (RCE), opérateurs de l'État.

S'agissant du programme 231, les crédits consacrés aux bourses, en particulier celles servies sur critères sociaux, ont fait l'objet d'une bien meilleure budgétisation qu'en 2012 et les dépenses supplémentaires enregistrées en cours d'année ont pu être couvertes par des redéploiements.

Depuis l'accession à l'autonomie, plusieurs universités rencontrent d'importantes difficultés financières. Cependant, comme le souligne la Cour des comptes, certaines difficultés sont conjoncturelles, quand d'autres problèmes sont plus structurels : quel bilan en faites-vous ? En particulier, l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, faute de pouvoir équilibrer son budget, a bénéficié d'une avance de trésorerie de 800 000 euros en décembre 2013, avant l'annonce d'une seconde avance de 2,6 millions d'euros en mars pour 2014. Comment éviter que de telles

situations ne se reproduisent ? Vous avez créé, l'an dernier, un tableau de bord financier des universités : vous permet-il de détecter efficacement, et donc suffisamment tôt, les établissements en difficulté ou risquant de le devenir ? Une fois l'alerte lancée, quelles sont les actions possibles ? Comment concilier l'autonomie financière des établissements et l'intervention du ministère par une aide financière ? Ces aides financières seront-elles consolidées, au risque de « récompenser » les mauvais gestionnaires, au détriment de ceux qui parviennent à mieux maîtriser leur budget ?

Je m'interroge, ensuite, sur les dépenses liées à la création des Communautés d'universités et d'établissements (COMUE), dès lors que les nouvelles structures ne feront pas nécessairement disparaître celles déjà existantes : qu'en pensez-vous ? Quelle incidence auront les nouveaux découpages régionaux annoncés par la réforme territoriale ? Remettent-ils en cause vos schémas d'organisation territoriale ? Le Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche (CNESER) vous a, d'ores et déjà, proposé de reporter la mise en place des COMUE, laquelle inquiète également le Syndicat national de l'enseignement supérieur (SNESUP) : qu'en dites-vous ?

Enfin, le programme 231 n'a pas eu à bénéficier de crédits supplémentaires dans le cadre de décrets d'avance, malgré la réforme des bourses sur critères sociaux intervenue en septembre 2013, avec la création de deux nouveaux échelons. Cependant, pour couvrir les dépenses liées aux aides directes, tous les crédits initialement mis en réserve ou en surgel ont été utilisés et des redéploiements ont été opérés. De plus, selon la Cour des comptes, *« les reports de charges seront plus importants qu'en 2012 et [...] le risque de dérapage ne peut être écarté en 2014 »*.

Tout en prenant acte de cette meilleure budgétisation, que doit-on penser de l'augmentation continue des dépenses liées aux bourses ? Quelles sont les perspectives pour les années à venir ? Quel est le bilan de votre récente réforme ? Quel surcoût attendez-vous, sachant que la Cour des comptes considère, dans sa note d'analyse d'exécution du budget, que les nouveaux échelons 0 bis et 7 ont fait l'objet d'un sous-calibrage ?

**Mme Dominique Gillot, rapporteure pour avis de la commission de la culture.** – Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes constate que les outils d'évaluation et de contrôle dont le ministère s'est doté depuis deux ans améliorent le suivi du fonctionnement comptable et financier des universités et, finalement, celui de la consommation des crédits budgétaires ; c'est un progrès important par rapport à la situation que nous avons constatée avec Philippe Adnot, lors de notre mission commune d'information, où c'était une gageure d'obtenir de simples informations comptables sur les finances des universités. Reste, cependant, que le ministère recourt à des redéploiements et à la fongibilité pour répondre aux besoins constatés en cours d'année et qui n'ont pas été anticipés.

Le système de répartition des moyens à la performance et à l'activité (SYMPA), ensuite, devait faire converger les niveaux de dotations entre établissements sur-dotés et sous-dotés : s'il a fonctionné pendant deux ans, cela n'a plus été le cas ensuite, faute d'abondement de l'enveloppe, et les écarts se sont même peut-être plutôt creusés ; les crédits de fonctionnement répartis par SYMPA auraient ainsi diminué de 65 millions d'euros entre 2012 et 2013, alors que le ministère avait annoncé un recul de 32 millions d'euros : que s'est-il donc passé ? Nous avons noté, également, que les établissements pouvaient recourir à la « fongibilité asymétrique », ce qui n'était pas prévu initialement.

Enfin, si les redéploiements ont été effectués pour couvrir les dépenses liées aux bourses accordées sur critères sociaux, nous manquons d'indicateurs pour suivre l'évolution de cette enveloppe avec précision, en particulier pour ce qui concerne la réforme intervenue à la rentrée universitaire de 2013 et qui pourrait avoir des conséquences en 2014.

**M. Philippe Marini, président.** – Notre commission et la commission de la culture avaient effectivement réalisé une mission commune sur le financement des universités et le système SYMPA. Madame la ministre, que vous inspirent ces questions et réflexions de nos rapporteurs ?

**Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État chargée de l'enseignement supérieur et de la recherche.** – Je vous remercie de votre invitation. La MIREES demande des informations précises, pour aller plus loin que ce qu'on en dit ici ou là.

Vous l'avez constaté, ce budget est bien exécuté, presque à 100 % ; c'est le signe que les demandes sont importantes, mais aussi que nous y répondons avec les moyens dont nous disposons.

Pourquoi une sous-consommation sur quelques lignes des budgets de recherche ? Il s'agit, en fait, d'un effet d'optique, lié à un redéploiement ponctuel du programme d'investissements d'avenir. Le programme 172 affiche un taux élevé de consommation de ses crédits, ce qui démontre que le budget est adapté aux besoins.

Vous soulignez également le dynamisme des dépenses : le nombre d'étudiants augmente, les besoins de recherche et de développement dans notre pays créent des demandes nouvelles. Nos crédits progressent de 600 millions d'euros entre 2012 et 2014, passant de 22,44 milliards d'euros à 23,04 milliards d'euros : cet effort est tout à fait considérable dans le contexte actuel. Cependant, la croissance « naturelle » des dépenses – le tendanciel – aurait été d'un milliard d'euros sur la période : c'est dire que nous participons pour quelques 400 millions d'euros à la maîtrise des dépenses.

Plusieurs facteurs se conjuguent pour augmenter les dépenses. Il y a d'abord l'augmentation du nombre d'étudiants : quelque 25 000 étudiants supplémentaires se présentent chaque année aux portes de l'enseignement

---

supérieur qui, dès lors que l'enseignement public est « libre et gratuit » en France, pratique des frais d'inscription proches de la gratuité, donc très loin de couvrir le coût réel de l'enseignement. Il y a, ensuite, le glissement vieillissement technicité (GVT), qui n'a pas été intégré lors du passage aux « Responsabilités et compétences élargies » (RCE), alors que les établissements subissent une évolution de leurs charges qui peut être liée aux politiques d'embauche du passé. En 2013, le GVT a représenté environ 60 millions d'euros pour 76 établissements, ce qui n'est pas négligeable. Autre héritage, la pyramide des âges : les principales cohortes de *babyboomers* venant de prendre leur retraite, le nombre de départs en retraite diminue, par exemple de moitié au CNRS, ce qui enlève un facteur d'allègement qui avait joué ces dernières années. Il y a, encore, les mesures catégorielles intervenues avec les textes récents, en particulier la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 concernant l'accès à l'emploi titulaire et l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, qui peuvent s'avérer coûteuses pour les établissements et avoir un impact sur leur politique de recrutement. Il faut compter également avec la contribution française à plusieurs grands programmes internationaux, par exemple les 800 millions d'euros à l'Agence spatiale européenne (ESA), dont nous sommes le premier contributeur. Je pense aussi au programme *European Spallation Source* (ESS) et au réacteur de fusion ITER, qui est le plus grand programme de coopération scientifique internationale en développement : même s'il n'est pas certain de parvenir à des résultats pratiques sur l'énergie de fusion, les recherches auxquelles il donne lieu sur le plasma, en physique, en neutronique, en imagerie ou encore en informatique embarquée, auront certainement des résultats dont nous devons être partie prenante, d'autant que nous sommes le pays hôte de ce très grand projet. Il y a aussi le renouvellement de grands instruments comme le Synchrotron, au laboratoire européen pour la physique des particules (CERN), ou encore à l'Institut Laue-Langevin, à Grenoble. Il faut savoir que ces outils de pointe de la recherche fondamentale sont également une source de revenus pour notre pays et les régions où ils sont implantés et pour notre pays tout entier, parce qu'ils sont des vecteurs de partenariat d'excellence et qu'ils font progresser nos entreprises de haute technologie, par exemple dans les techniques antisismiques. On considère, ainsi, qu'un euro investi au CERN entraîne 3,45 euros d'activité en services et en sous-traitance. Je pense, encore, aux grands investissements que l'ESA fait en matière de lanceurs et aux applications multiples des recherches, qui touchent des domaines aussi variés que le nucléaire, la régulation des grands systèmes de transports publics, la connectique, ou encore la cryogénie et, même, l'horloge parlante...

L'ensemble de ces facteurs de croissance de la dépense continueront à jouer au cours des années à venir : l'accroissement naturel des dépenses portées par le secrétariat d'État à la recherche et à l'enseignement supérieur devrait s'élever à 1,6 milliard d'euros entre 2015 et 2017. Par suite, la simple

stabilisation de ces dépenses au cours du prochain triennal correspond à une économie de 1,6 milliard d'euros par rapport au tendanciel.

Vous m'interrogez, ensuite, sur l'ANR. Les besoins initiaux de l'Agence ont été, initialement, surestimés. Aussi, dans un souci de rééquilibrage en faveur des organismes de recherche, nous avons décidé d'ajuster la trésorerie de l'ANR, qui était excessive. Vous avez raison de souligner que nous avons atteint un « point bas », la Cour des comptes le dit également ; aussi, la trésorerie de l'Agence ne sera-t-elle pas davantage mise à contribution les prochaines années.

Les ressources européennes ne sont pas assez sollicitées, alors qu'elles ne sont pas d'un accès plus difficile que celles de l'ANR, par exemple, et que nous avons mis en place une cellule d'appui, ainsi que des points de contact nationaux pour aider les petits laboratoires à accéder aux financements européens. Le Président de la République a fait de la recherche l'une des priorités de la France. Dans le cadre du « Pacte de croissance », ce dernier a plaidé en faveur d'une augmentation des moyens consacrés à la recherche et au développement ; aussi a-t-il été suivi par de nombreuses personnalités politiques et, notamment, par Maire Geoghegan-Quinn, la commissaire européenne à la recherche, à l'innovation et à la science, qui m'a un jour glissé : « *François Hollande, my hero...* ». L'enveloppe consacrée au programme « Horizon 2020 » a été relevée de 30 % par rapport à celle du septième PCRD.

Alors que, lors du sixième PCRD, notre « retour » coïncidait avec notre contribution, à 16 %, il s'est établi, dans le cadre du septième PCRD, à 11,6 %, pour une contribution qui a légèrement augmenté et qui nous place toujours au second rang des contributeurs, derrière l'Allemagne. Cela est, en partie, imputable au nombre important d'appels à projets lancés au niveau national - en particulier par l'ANR et dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA). Le taux de réussite des laboratoires français est pourtant très bon, à 25 %. Nous nous efforçons donc de les aider à y aller davantage, par un soutien technique. Il s'agit également d'un enjeu de visibilité de la recherche française au niveau international. Je ne vois pas de raison de ne pas progresser. En tout état de cause, il y a lieu de se réjouir de la forte présence française dans les projets gérés par le Conseil européen de la recherche (ERC) qui, soit dit en passant, est présidé par un Français, Jean-Pierre Bourguignon. En revanche, les équipes françaises sont moins présentes dans le programme Marie Curie et les programmes de recherche thématiques. Aussi nous sommes-nous attachés à harmoniser les procédures de l'ANR avec celles de l'Union européenne, de façon à ce que les projets qui n'auront pas été retenus par l'Agence puissent, sans travail supplémentaire, candidater dans le cadre des appels à projets européens. Nous œuvrons aussi à une simplification des procédures. Certes, l'approche européenne des projets scientifiques par enjeux sociétaux - gestion des *big data*, lutte contre les pandémies, accompagnement de la transition énergétique, etc. - a été

---

reprise en France, de manière à rendre la recherche plus lisible et accessible ; pour autant, cela ne signifie en rien un recul de la recherche fondamentale. Ainsi, les réponses aux appels d'offres lancés, par l'ANR, sur la base de ces enjeux sociétaux concernent pour 70 % d'entre elles la recherche fondamentale et pour 30 % la recherche technologique.

S'agissant des universités, je veux d'emblée m'inscrire en faux contre l'image misérabiliste qui se répand ici où là. Les universités françaises reçoivent davantage de soutien public que la moyenne de leurs homologues européennes et du monde entier. Cependant, leurs droits d'inscription y sont souvent plus modiques ; elles reçoivent moins de financements privés, notamment par le biais de fondations, de même qu'elles bénéficient de peu de recettes en formation continue. C'est un point où la marge de progrès est importante : alors que la meilleure des formations se trouve à l'université, où la recherche est la plus créative, l'université capte à peine 4 % du marché de la formation continue, lequel ne cesse de se développer. Pour aller plus loin, il faut adapter les formations proposées et faire tomber des barrières ; des universités comme Cergy ou Marne-la-Vallée l'ont fait, avec des avantages certains et une ouverture sur l'extérieur.

Suite au passage aux RCE, les universités ont vu leurs conditions de gestion changer rapidement et en profondeur ; leur budget a parfois décuplé, mais elles n'ont pas été suffisamment accompagnées dans ces changements et les gestionnaires n'ont pas reçu de formation suffisante à la conduite du changement : cela constitue la principale erreur du passage à l'autonomie des universités qui est, en soi, une bonne chose, d'autant que seulement 10 % d'entre elles ont, en tout ou partie, une comptabilité analytique. L'an passé, huit établissements étaient en déficit, contre seize en 2012. Quatre établissements connaissaient deux déficits d'affilée, contre cinq en 2012 : Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines, Clermont-Ferrand, Paris XIII et Montpellier III, qui sont dans des situations toutefois différentes. Le résultat cumulé des 82 universités françaises progresse cependant, à 208 millions d'euros, contre 142 millions d'euros en 2012 et 137 millions d'euros en 2011. Leurs fonds de roulement s'améliorent, à 1,531 milliard d'euros, contre 1,524 milliard d'euros en 2012, mais 1,785 milliard d'euros en 2010, avec l'effet, entre-temps, du passage aux RCE de nombreux établissements. Ces chiffres, comme l'a constaté la Cour des comptes, attestent de ce que les universités reconstituent leur situation financière, laquelle est loin d'être dégradée comme on l'a dit - la réponse de la Conférence des présidents d'universités (CPU) à la Cour des comptes met en évidence l'amélioration de la situation, tout en pointant le problème de la prise en compte du GVT.

Cette stabilisation a été obtenue au prix d'un effort important de maîtrise des dépenses de fonctionnement des universités, notamment de la masse salariale. Le taux de CAS représente 80 % de l'augmentation de la masse salariale l'an passé.

Les fonds de roulement et la trésorerie des universités, cependant, ne sont pas intégralement mobilisables. Ils peuvent être liés aux financements des projets de recherche, aux investissements contractualisés, dans les contrats de plan État-régions, par exemple. Ils devront encore être mis à contribution, notamment dans le cadre du plan Campus, pour moderniser les établissements, faute de provisions suffisantes de la maintenance, en particulier pour les universités de Paris intra-muros.

J'ai mis en place un dispositif de suivi, d'accompagnement et d'alerte, avec un tableau de bord commun qui cible l'évolution des dépenses des 103 établissements. Il s'agit d'intervenir en anticipation. En deux ans, l'inspection générale de l'enseignement supérieur et de la recherche a réalisé 34 missions d'audit. De nombreuses universités ont été accompagnées dans le retour à l'équilibre de leurs comptes. Le suivi des établissements s'est donc nettement amélioré. Des mesures techniques, comme la simplification des parcours, rendent, en outre, la gestion plus rationnelle - nous avons constaté, par exemple, que près d'un tiers des masters comptaient moins de dix étudiants, ce qui conduisait à disperser trop les moyens et constituait un vrai manque de vigilance.

L'université de Versailles Saint-Quentin a cumulé les difficultés : lors du passage aux RCE, l'établissement a créé 158 emplois, escompté quelques 18 millions d'euros de recettes supplémentaires, qui n'ont pas été atteints, mais qui ont été dépensés ; au total, pour 15 000 étudiants, l'université compte 38 sites, c'est trop. Ensuite, l'établissement n'a pas bien négocié ses partenariats publics-privés (PPP), notamment celui sur l'efficacité énergétique avec, comme résultat, de devoir rembourser 2,4 millions d'euros par an... pour un bilan énergétique apparemment alourdi. Nécessitant une négociation ardue lors de leur établissement, les PPP doivent être utilisés sur les projets les plus lourds et complexes. C'est ainsi qu'on est passé de projets à 100 % PPP à seulement 38 % de PPP dans le cadre du plan Campus.

Je me suis impliquée dans la renégociation de contrats passés par cette université et pour prendre les mesures nécessaires au retour à une meilleure situation financière de l'Université de Versailles Saint-Germain-en-Yvelines, tout en butant sur des difficultés à obtenir des informations, l'agent comptable étant parti sans avoir été remplacé. Fin 2013, nous avons fait une avance remboursable de 800 000 euros pour le paiement des salaires, puis nous avons convenu d'un prêt de 2,6 millions d'euros pour cette année. Il reste des sacrifices à faire, des choix à poursuivre, pour confirmer le redressement des comptes et confirmer le retour à un fonds de roulement positif.

Les COMUE répondent à un objectif d'ensemble, celui de développer des stratégies communes autour de vingt-cinq pôles universitaires, tout en laissant à chacun la liberté de s'organiser : les conseils d'administration maîtriseront leur budget, le SNESUP peut être rassuré, et ce

seront bien les universités qui décideront de ce qu'elles veulent mutualiser. À ce jour, on compte cinq associations d'universités et vingt COMUE. Seize statuts de COMUE ont été votés, à une très large majorité, et sont en instance de validation. Plusieurs COMUE sont interrégionales : une COMUE Poitou-Charentes, Centre et Limousin, une COMUE Bretagne et Pays de Loire, une COMUE Normandie et une COMUE Bourgogne-Franche-Comté. Ici encore, les universités font figure de pionnier. Les COMUE n'occasionnent pas de surcoût, les mutualisations feront plutôt faire des économies et renforceront même l'efficacité de l'action : quand plusieurs universités mutualisent leur service de relations internationales ou celui d'insertion sociale des étudiants, par exemple, elles ont chacune plus de poids.

La réforme des bourses poursuit un objectif général de mon action, celui d'améliorer les conditions de vie des étudiants. Sur les 600 millions d'euros d'augmentations budgétaires, les deux-tiers vont aux aides aux étudiants. Nous avons, en particulier, financé le dixième mois de bourse, une promesse de la majorité précédente, qu'elle n'avait pas tenue. Nous avons ajouté 160 millions d'euros l'an passé et nous augmentons encore les bourses de 158 millions d'euros cette année. Reste, effectivement, 85 millions d'euros prévus pour 2015, qui feront l'objet du débat budgétaire - nous avons des assurances que cette enveloppe ne sera pas remise en question. Au total, nous aurons ainsi renforcé l'aide aux étudiants de plus de 400 millions d'euros.

La première vague n'a jamais été financée par des redéploiements. Contrairement à ce qu'on a pu en dire, ce sont bien les crédits du ministère qui ont abondé cette priorité. Nous visons les étudiants les plus précaires et ceux issus du bas des classes moyennes, qui travaillent plus de quinze heures hebdomadaires au risque d'échouer dans leurs études. Les 135 000 étudiants boursiers supplémentaires annoncés par Laurent Wauquiez ne touchaient en fait aucune bourse - ils étaient exonérés de frais d'inscription et de cotisation sociale étudiante - nous leur donnons désormais, ou donnerons l'année prochaine, 1 000 euros. C'est un progrès.

**M. François Marc, rapporteur général.** - Une remarque : les COMUE autorisent bien des mutualisations, ce qui est un aiguillon pour l'organisation efficace de nos territoires et la meilleure voie lorsque, comme aujourd'hui, les moyens manquent partout. Je me réjouis donc de la mise en place de ces communautés, en espérant que ce que les universités ont fait, les territoires pourront le faire également.

Le Président de la République a indiqué, au début de son quinquennat, qu'il fallait créer 40 000 logements étudiants supplémentaires ; la loi de finances initiale pour 2013 y a consacré 20 millions d'euros supplémentaires mais, selon la Cour des comptes, la moitié de cette enveloppe a finalement servi à financer les bourses de l'enseignement supérieur attribuées sur critères sociaux. Dès lors, où en est le programme des 40 000 logements étudiants ?

**M. Éric Doligé.** – Mon département finance l'université d'Orléans : Madame la ministre, me conseillez-vous de continuer à le faire, sans savoir si le département existera encore demain et sans connaître non plus l'avenir de cette université, dans le grand mouvement de regroupement que vous avez lancé ? Des investissements sont à faire : faut-il les reporter ?

Que pensez-vous, ensuite, d'une péréquation entre universités, comme les collectivités territoriales le font entre elles ? N'est-ce pas un moyen de résoudre les difficultés comme celles que rencontre l'université de Versailles Saint-Quentin-en-Yvelines ?

S'agissant des partenariats public-privé, enfin, je crois que nous ne devons pas perdre de vue ce principe simple : « à chacun son métier ». Les gestionnaires d'universités se trouvent confrontés à des spécialistes alors qu'ils n'ont encore jamais passé de telles procédures, complexes parce qu'elles exigent bien des calculs économiques sur l'avenir. La relation est déséquilibrée et les universités ont toutes chances de se retrouver perdantes pour leur premier et souvent unique PPP : comment les aidez-vous au ministère pour corriger cette asymétrie ? Avez-vous une cellule d'appui technique ?

**Mme Michèle André.** – Il est parfois difficile d'obtenir des informations précises sur les universités, car les universitaires parlent entre eux, davantage qu'aux parlementaires... D'où ma question : où en est-on à l'université de Clermont-Ferrand, dont on entend dire que la situation est très difficile ?

**Mme Marie-France Beaufils.** – Le Gouvernement s'est engagé sur mille postes supplémentaires par an pour l'université. Or, ces ressources supplémentaires ont pu être utilisées par nos universités pour résoudre leurs difficultés financières. Combien d'emplois ont-ils réellement été créés ?

**Mme Fabienne Keller.** – Le « grand emprunt » a largement participé au financement de la recherche et de l'université. Ces fonds ont-ils été versés ? Quelles sont les perspectives pour l'avenir, notamment en termes de sanctuarisation de ces crédits d'investissement à long terme de la MIREs ?

**Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État.** – Ma feuille de route est très claire sur le logement étudiant : mettre en chantier 40 000 logements accessibles aux étudiants, dont la moitié en Île-de-France, sur l'ensemble du quinquennat, alors que, sur les huit années précédant notre arrivée, les étudiants n'avaient disposé que de 25 000 logements supplémentaires pour un objectif, au départ, quasi similaire au nôtre. Nous avons mis en place une méthode pour obtenir ces 40 000 logements. Le plan Campus a, tout d'abord, permis d'identifier 19 000 places possibles, dont environ la moitié en Île-de-France. Ils sont désormais programmés avec la relance du plan Campus. Puis, avec Cécile Duflot, nous avons confié au préfet Marc Prévost la mission de repérer les logements possibles qui se situent à une demi-heure maximum d'une université dans l'ensemble des programmes immobiliers. Les

40 000 logements sont donc désormais identifiés, la liste sera établie d'ici la fin du mois de juin. Nous veillons également à ce que les engagements pris soient respectés. Dans les Hauts-de-Seine, par exemple, Patrick Devedjan s'est engagé à ce que la démolition-reconstruction de bâtiments anciens offre jusqu'à 3 000 logements aux étudiants : cet engagement doit être respecté, j'y veillerai personnellement. La question est très importante ; on estime que l'offre de logements étudiants ne couvre que 9 % des besoins. Face à un enjeu d'une telle ampleur, il faut être imaginatif, proposer toute une palette de solutions - encourager par exemple la colocation étudiante, y compris dans les logements du CROUS -, de même qu'il faut améliorer les conditions de vie des étudiants dans leur ensemble et leur proposer des solutions adaptées : savez-vous, par exemple, que les étudiants boursiers ne consomment en moyenne que deux repas par semaine dans les restaurants universitaires ?

En 2013, nous en étions à quelque 8 500 logements étudiants mis sur le marché, répartis entre 4 000 logements neufs et 4 500 logements réhabilités. J'insiste sur l'importance de la réhabilitation car nombre d'entre vous êtes, aussi, des élus locaux : faites de la réhabilitation pour étudiants, partout où c'est possible, surtout en Île-de-France !

J'étais à Orléans ce matin et je peux dire à Éric Doligé l'enthousiasme des acteurs locaux pour les regroupements en cours. C'est, en fait, un très bon exemple d'une démarche réussie parce qu'elle est fondée sur des projets communs, sur la volonté qu'ont des laboratoires de travailler ensemble, plutôt que de suivre une orientation venue d'en haut pour des raisons organisationnelles. Le nouvel ensemble va constituer, par exemple, le premier pôle de recherche français sur les matériaux. C'est important, notamment en termes de visibilité internationale.

Il en sera de même, également, dans le domaine spatial et pour les formations médicales qui seront mieux réparties et mutualisées sur les différentes universités. Pour revenir aux logements étudiants, 10 des 20 millions d'euros initialement budgétés n'ont effectivement pas été utilisés à ce titre en 2013, en raison de retard dans les travaux. Ces dotations complémentaires constituent un effet levier important et nous mobilisons également les collectivités locales...

**M. Philippe Marini, président.** - Elles n'ont plus de moyens !

**Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État.** - Certes, mais elles ont des projets à développer avec les universités. Il faut imaginer de nouveaux cadres, de nouveaux modes de financement pour les rendre possibles.

Sur les PPP, ensuite, il est normal que les universités soient les interlocuteurs de leurs partenaires privés. Vous soulignez avec raison combien l'exercice est difficile, les procédures complexes - je le sais d'autant mieux qu'à Grenoble, j'ai participé à l'un des premiers PPP, de 74 millions d'euros, pour un pôle de recherche et d'innovation sur les énergies

renouvelables : il a fallu deux ans de négociations pour aboutir... Les PPP sont utiles dans certaines opérations, pas dans toutes ; il faut compter aussi avec les autres outils possibles.

À Clermont-Ferrand, un projet de fusion est en cours, qui devrait aboutir dans deux ans. Pour le moment, ils ont opté pour l'association. Ici encore, il nous faut de la souplesse...

**M. Philippe Marini, président.** – Absolument. Comme pour les rythmes scolaires !

**Mme Geneviève Fioraso, secrétaire d'État.** – Oui, et avec cet objectif constant qui est le nôtre : l'intérêt de l'enfant, comme celui de l'étudiant... Quant à l'université de Clermont-Ferrand II, un plan de redressement est également en cours.

Enfin, nous nous sommes effectivement engagés à mille emplois de plus chaque année pour l'enseignement supérieur, pendant toute la durée du quinquennat : ce n'est peut-être pas autant que certains le souhaiteraient, mais c'est tout à fait exceptionnel dans la période actuelle. Ces postes ont été créés là où les besoins étaient les plus manifestes, selon des critères définis avec la CPU et en tenant compte du modèle SYMPA. En gestion, les universités sont autonomes et peuvent geler des postes. En tout état de cause, nous vérifions que les postes créés ciblent d'abord le premier cycle, qui est notre priorité tout au long du quinquennat.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour toutes ces précisions.

**F. AUDITION DE M. FRÉDÉRIC CUVILLIER, SECRÉTAIRE D'ÉTAT  
CHARGÉ DES TRANSPORTS, DE LA MER ET DE LA PÊCHE (4 JUIN 2014)**

Réunie le mercredi 4 juin 2014, sous la présidence de **M. Philippe Marini, président**, la commission a procédé à l'audition préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013, de **M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche**.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous poursuivons nos travaux préparatoires à l'examen du projet de loi de règlement pour l'exercice 2013 avec l'audition de Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Au sein du budget de l'État, le financement des transports est éclaté entre plusieurs programmes. Les crédits que je rapporte sont inscrits sur le programmes 203 « Infrastructures et services de transports » et 205 « Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture » de la mission « Écologie ».

Je rapporte également les crédits d'un compte spécial au nom incompréhensible « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Il s'agit de la subvention apportée par l'État à la SNCF pour le fonctionnement des trains d'équilibre du territoire (TET), soit une quarantaine de lignes dont l'exploitation est déficitaire.

En termes chiffrés, le programme « Infrastructures et services de transports » est de loin le plus important puisqu'il représente, en 2013, 5,8 milliards d'euros consommés en autorisations d'engagement (AE) et 5,1 milliards d'euros consommés en crédits de paiement (CP).

Sur ces montants, 1,3 milliard d'euros en AE et 1,1 milliard d'euros en CP sont apportés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui est elle-même financée par des taxes affectées.

Au total, c'est un peu le serpent qui se mord la queue. L'État affecte des taxes à l'AFITF et lui procure également une subvention d'équilibre. Puis, l'Agence reverse plus de 60 % de son budget à l'État par le biais de fonds de concours.

Mon premier point portera donc logiquement sur la lisibilité du financement des infrastructures de transport. Je m'en étais inquiétée dans le cadre de mon dernier rapport spécial et je constate que la Cour des comptes fait de même dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire. Elle recommande d'ailleurs de supprimer l'AFITF.

L'AFITF est-elle nécessaire ? Très concrètement, quels avantages retire-t-on de l'existence de cet opérateur ?

Dans un souci de lisibilité, j'avais préconisé de recréer la mission budgétaire Transports qui existait avant 2007. À la commission des finances, nous avons retenu ce découpage pour la présentation des rapports spéciaux. J'aimerais donc connaître votre appréciation sur l'idée d'individualiser ces crédits dans une mission budgétaire spécifique.

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche.** – Le ministère du nom de MEDDE – ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie – a été créé à une autre période et chacun pourra juger de l'opportunité de ce grand ministère. Est-ce judicieux ou non ? Efficace ou non ? Ce n'est pas le sujet qui nous préoccupe aujourd'hui mais il doit rester en toile de fond pour comprendre comment sont articulées les missions budgétaires.

Le fait est que ce grand ministère est là et il permet de mutualiser les moyens s'agissant notamment du personnel.

Une mission « Transports » nous permettrait-elle d'être plus efficace et de disposer des ressources budgétaires là où elles sont nécessaires ? Je n'en suis pas convaincu.

Et je rejoins là votre première question : l'AFITF est-elle nécessaire ? Oui, elle l'est ! Je suis un fervent partisan de cette agence. Elle permet d'abord de bien flécher les ressources, car elles sont clairement identifiées (taxe d'aménagement du territoire, amendes radars, redevance domaniale, subvention budgétaire). Il me semble indispensable, dans un contexte budgétaire tendu, de disposer d'un instrument identifié pour le financement des infrastructures de transport.

**M. Philippe Marini, président.** – La création de l'AFITF avait résulté d'un amendement du Sénat – certes de l'ancienne majorité sénatoriale. Cela montre le paradoxe et la complexité des choses et du monde dans lequel nous vivons.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Si la question se pose aujourd'hui, c'est parce que cet instrument permet de se placer en dehors de l'autorisation parlementaire.

J'en viens à mon deuxième point qui porte sur la soutenabilité budgétaire de l'AFITF et plus généralement sur le financement des infrastructures. L'écotaxe a été suspendue. Il est probable qu'une éco-redevance lui soit substituée mais elle rapportera moins que l'écotaxe. Sachant que les restes à payer de l'AFITF s'élèvent à un peu moins de 17 milliards d'euros, quelles seront les priorités dans les années à venir ? Les grandes lignes du rapport de la commission Mobilité 21 vont-elles devoir être revues ?

Pouvez-vous enfin nous en dire plus sur la nouvelle mouture de l'écotaxe ?

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Ce point est à l'arbitrage du Premier ministre. Vous le savez, je n'ai pas l'habitude de me « défiler » face à vos questions, mais ce que je peux vous dire sera sous réserve d'un arbitrage politique que doit rendre le Premier ministre.

L'écotaxe est indispensable au financement des infrastructures. Tous les projets, du plus petit au plus important, dépendent de la réalité de cette nouvelle contribution.

L'AFITF devait être abondée à hauteur de 800 millions d'euros par l'écotaxe. Ce qui me préoccupe c'est d'arriver à un financement modernisé des infrastructures. Le principe selon lequel l'utilisateur économique des infrastructures devait contribuer à leur modernisation paraissait logique. Je pense que, au fil du temps – parce que le dispositif a mis plusieurs années avant se concrétiser –, la clarté du message s'est troublée parce que l'on a mis derrière ce dispositif beaucoup de choses qui n'étaient pas le cœur de cible. Vous le savez, la motivation environnementale de Bercy n'est pas nécessairement celle du MEDDE.

Il faut être clair. S'agit-il pour nous d'aller chercher des ressources pour le financement des infrastructures indispensables à la croissance de notre pays ? Dans ce cas, c'est la motivation financière du dispositif qui doit être préservée.

Est-ce, au contraire, une arme environnementale – ce n'est d'ailleurs pas antagoniste ? Dans ce cas, nous sommes dans une autre logique.

Au fil du temps, c'est la finalité du projet qui a perdu de sa force.

Il est préférable que les modalités de financement de nos infrastructures soient soutenues par une démarche environnementale (report modal, modernisation, etc.). Néanmoins, il y a le but et les moyens et parfois nous assistons à une confusion entre les deux.

Pour ma part, la question centrale, pressante, est la suivante : comment finance-t-on les infrastructures ? En matière routière, 20 % du réseau routier est très dégradé. Nous n'en sommes plus au maintien, nous tentons d'éviter une dégradation plus forte encore. En ce qui concerne le ferroviaire, nous connaissons l'état des lignes secondaires – qui ne le sont pas toujours si l'on regarde leur utilité économique notamment pour le fret. S'agissant des grands projets tel que, par exemple, monsieur le président, le Canal Seine Nord...

**M. Philippe Marini, président.** – J'allais justement vous poser la question !

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Je souhaite anticiper la réponse car c'est également une de mes préoccupations. Ce serait inquiétant

si notre pays n'avait plus l'objectif de réaliser des infrastructures. Pour autant, on connaît le contexte, certains projets ont été décidés dans une période de moins grande contrainte budgétaire. Il faut donc optimiser les moyens et rendre soutenable les investissements. Il faut adapter la voilure, adapter les procédures, éventuellement revoir le fond des dossiers, ce fut le cas pour le Canal Seine Nord qui a connu une reconfiguration.

Nous avons beaucoup recouru aux PPP et nous avons constaté que ce n'était pas nécessairement heureux ou adapté à chaque projet.

Désormais, le Premier ministre doit arrêter le nouveau dispositif. Pour ma part, je plaide pour que le choix retenu nous permette de financer nos infrastructures.

Du fait de la suspension de l'écotaxe, l'exercice 2014 a été particulièrement difficile. En son absence, l'exercice 2015 serait dramatique.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Quel serait le manque à gagner de la mise en place de l'écotaxe en tenant compte des préconisations du rapport Chanteguet ? La perte de recettes due à l'exonération sur 400 kilomètres a-t-elle été chiffrée ?

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – L'exonération de 400 117 kilomètres, qui repose sur l'idée qu'il faut taxer les longs trajets, n'a pas encore été décidée ; son coût serait de 300 millions d'euros. Elle n'engendrerait que peu d'économies sur le coût du dispositif. Je pense aussi, sous réserve des décisions du Premier ministre, que nous pourrions passer d'un système conçu pour être mis en place « en bloc » à un système évolutif. En effet, la carte des régions va évoluer, de même que la répartition des compétences...

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Et les contrats de plan État-région.

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – La question qui se pose est donc la suivante : comment fait-on évoluer le système dans le temps, y compris à l'initiative de certaines collectivités qui considèrent que le réseau doit être soumis à taxation ?

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Dans les arbitrages budgétaires rendus en 2013 et 2014, des crédits ont été annulés notamment au détriment du fret ferroviaire et des tarifs sociaux de la SNCF. À l'inverse, Voies navigables de France (VNF), par exemple, a été plutôt préservé. Pouvez-vous nous donner les raisons qui ont conduit à ces arbitrages ?

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – L'exécution budgétaire de 2013 a été marquée par un effort supplémentaire de 2 milliards d'euros, qu'il a fallu répartir entre les différents budgets. Or vous avez-vous-même souligné la part substantielle qui est réservée au fret ferroviaire dans le budget du ministère, hors AFITF : sur les 4 milliards d'euros du programme,

2 milliards d'euros sont versés à Réseau ferré de France (RFF). En revanche, VNF se trouve dans une situation très difficile et porter atteinte à ses capacités budgétaires aurait conduit à hypothéquer le rendement économique du transport fluvial en France. Il est donc nécessaire de soutenir le fluvial, même si cela n'a pas été suffisamment pris en compte jusqu'à maintenant. De plus, avec l'évolution statutaire de VNF, qui devient un établissement public industriel et commercial (EPIC), il importe de garantir les moyens permettant, *a minima*, d'entretenir les ouvrages et les canaux existants – car nous en sommes bien là.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial.** – Le Gouvernement avait annoncé une enveloppe d'environ 500 millions d'euros pour le renouvellement des trains d'équilibre du territoire : est-ce toujours d'actualité ? Si oui, à quelle échéance le matériel roulant sera-t-il renouvelé ?

La Cour des comptes s'inquiète des recettes de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires : ces recettes pourraient être inférieures aux prévisions compte tenu d'un résultat déficitaire de la SNCF.

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Le Premier ministre avait en effet annoncé une enveloppe de 510 millions d'euros il y a un an afin de financer d'ici 2025 le renouvellement des trains d'équilibre du territoire – Corail, Intercités et autres –, qui n'avaient pas été remplacés depuis trente ans. Cet engagement est-il toujours d'actualité ? Oui. Est-il financé ? Je vous renvoie à ma réponse précédente sur l'AFITF – je suis un peu répétitif, mais j'aurais bien du mal à faire preuve d'imagination devant la réalité budgétaire du ministère. Reste que les marchés qui pouvaient être passés ont été passés. À bien y regarder, le compte d'affectation spéciale (CAS) des trains d'équilibre du territoire (TET), est littéralement un « casse-tête »... Un peu d'humour est nécessaire dans ce contexte douloureux.

Il est vrai que le résultat fiscal de la SNCF est nul cette année suite à la dépréciation des TGV : dès lors, ce qui importe est de préserver la source de financement que constitue la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires, mais à un niveau correspondant aux bons résultats, avant dépréciation. Cette question sera traitée dans le cadre du collectif budgétaire de cet été.

**M. François Fortassin, rapporteur spécial du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».** – Le budget « Contrôle et exploitation aériens » est dit annexe car il est censé retracer les services fournis par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) en contrepartie du paiement de redevances. Il représente 2,2 milliards d'euros, dont la moitié de dépenses de personnel. À grands traits, la DGAC est confrontée à un besoin important d'investissements dans le cadre du Ciel unique européen, mais ses recettes manquent de dynamisme du fait d'un contexte difficile pour le transport aérien. En conséquence le budget annexe est confronté à un déficit structurel : son endettement atteint 1,2 milliard d'euros fin 2013, et devrait

encore s'accroître en 2014. Comment le Gouvernement compte-t-il assurer le retour à l'équilibre du budget annexe ?

La Cour des comptes estime par ailleurs qu'il faudrait transformer la DGAC en un établissement public et mettre fin au fonctionnement sous forme du budget annexe : que pensez-vous de cette proposition ?

Enfin, s'agissant des contrôleurs aériens, le nouveau protocole social 2013-2015 est-il suffisamment équilibré pour que les gains de productivité permettent de contrebalancer l'augmentation de la masse salariale ? Celle-ci représente en effet plus d'un milliard d'euros pour 11 000 personnes, soit 90 000 euros par agent toutes catégories confondues... À titre personnel, je considère qu'il est quasiment scandaleux que les contrôleurs aériens aient des salaires presque équivalents à ceux des pilotes, au prétexte que leurs responsabilités peuvent être similaires... de mon point de vue, les risques pris par les uns et les autres ne sont pas exactement les mêmes.

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Le budget de l'aviation civile est l'un des budgets qui connaît le plus fort taux de réalisation, en recettes mais aussi dans les projections. La priorité absolue est de réduire l'endettement, qui est important mais désormais en faible progression. Ce n'est pas facile : lorsqu'un budget présente un excédent d'exploitation, certaines administrations – notamment financières – n'ont pas pour premier réflexe de penser au désendettement... Celui-ci est néanmoins indispensable et nous devons faire en sorte qu'il soit financé par les recettes d'exploitation. Malgré les difficultés du secteur aérien en termes de fréquentation et d'activité, dont vous avez fait état, nous sommes dans une perspective de désendettement sur la période 2015-2017.

Faut-il s'exonérer d'un budget annexe ? Je ne le pense pas, au contraire. Je pense qu'il est nécessaire d'identifier clairement dans un budget annexe à la fois les différentes recettes – redevances sur la navigation aérienne, sur les services terminaux etc. – et les dépenses, compte tenu de la spécificité et de la sensibilité de la matière. C'est une garantie pour l'aviation. Nous ne pouvons pas nous passer de la compétence et de l'efficacité de notre administration, qui est reconnue au niveau international, mais il faut malgré tout avoir des exigences de bonne gestion budgétaire.

Nous sommes donc dans une perspective de désendettement du budget annexe. Mais, par ailleurs, nous avons de nombreux investissements qui sont conditionnés par des programmes européens, à commencer par le Ciel unique européen. Celui-ci fait beaucoup débat au Conseil des ministres de l'Union européenne, dans un contexte marqué pour nous comme pour nos voisins par la crise et la réduction drastique des moyens de l'aviation ; malgré tout, nous devons faire en sorte d'optimiser et de mieux gérer l'espace aérien au niveau européen.

En ce qui concerne les contrôleurs aériens, vous avez-vous-même rappelé la sensibilité de la question de leur rémunération. La rémunération

des contrôleurs aériens a un fondement statutaire et indemnitaire, qui s'inscrit totalement dans les règles de la fonction publique.

**M. François Fortassin, rapporteur spécial.** – Et encore n'ai-je pas parlé des grèves perlées...

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Quant au protocole social 2013-2015, il a été financé par des économies liées au gel des barèmes et des primes sur la période 2010-2013. Il y a donc eu un effort, qui fait suite à d'âpres négociations. Les contrôleurs aériens, comme tous les métiers, prennent conscience de la nécessité d'optimiser les moyens, d'adopter une approche réaliste de leur situation, y compris sociale, et d'être en phase avec l'environnement économique et social que vous connaissez.

**M. François Marc, rapporteur général.** – Après avoir paru pencher pour l'instauration d'une taxe spécifique sur les sociétés gestionnaires des autoroutes, le Gouvernement semble désormais avoir choisi d'allonger la durée des concessions dont bénéficient ces sociétés moyennant des engagements de leur part en termes d'investissements. Quelles raisons ont conduit à ce choix et pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'ampleur des investissements ?

Par ailleurs, j'aimerais connaître les suites que vous entendez donner au rapport d'octobre 2013 du député Arnaud Leroy sur la compétitivité des transports et services maritimes français. Quelles propositions comptez-vous mettre en œuvre et comment abordez-vous la problématique du transport maritime ?

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Cela fait plus d'un an que je négocie le plan de relance autoroutier avec les sociétés gestionnaires. Celles-ci voulaient un plan de 12 à 15 milliards d'euros. Mais, bien entendu, nous devons mettre en balance toutes les conséquences d'un tel plan, notamment en termes de durée des concessions. Or j'avais bien en tête les observations critiques formulées par la Cour des comptes dans son rapport de juillet 2013 sur les relations entre l'État et les concessionnaires.

Finalement, nous avons abouti à un plan global de 3,5 milliards d'euros à la charge des concessionnaires et comprenant un allongement de trois ans de la durée des contrats de concession. Ce plan a été pré-notifié à la Commission européenne. Les intérêts de l'État, en particulier ses intérêts économiques, ont été mon seul guide.

Je souligne que nous avons introduit une clause de partage des travaux à venir car les groupes concessionnaires sont parfois également actifs dans le domaine des travaux publics.

**M. Philippe Marini, président.** – Ce qui peut créer des situations de conflits d'intérêts...

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Disons qu'il faut éviter tout phénomène de perméabilité entre ces différentes activités... En outre, il

importe en soi qu'une partie des travaux puisse être réalisée par des petites et moyennes entreprises qui créeront de l'emploi local.

Quant au projet de taxe spécifique au secteur, il n'est pas abandonné. D'ailleurs, j'ai déjà mis en place un dispositif de ce type en augmentant de 100 millions d'euros, c'est-à-dire de 50 %, la redevance domaniale incombant aux concessionnaires. Cela m'a d'ailleurs valu un contentieux devant le Conseil d'État - à l'issue duquel nous avons ramené à 100 millions d'euros une augmentation que nous souhaitions, au départ, fixer à 200 millions.

De manière générale, ces contrats de concession sont fragiles. Aujourd'hui, ils sont devenus des armes dans la relation liant les concessionnaires à l'État, ce qu'ils n'étaient sans doute pas au moment de leur conclusion - mais nous n'évoluons pas dans un univers toujours philanthropique... La protection des intérêts de l'État n'est peut-être pas idéalement assurée sur tous les plans. Dans ce contexte, j'ai toujours cette protection à l'esprit et je ne souhaite pas trop éloigner le terme des contrats de concession, l'État devant « reprendre la main » dès que cela sera possible. J'ajoute que le respect des règles de la concurrence est suivi de très près par la Commission européenne, les financements du plan de relance ayant, par exemple, fait l'objet d'un examen opération par opération. Enfin, il faut éviter toute répercussion de nos décisions sur les tarifs autoroutiers. Tout cela n'est pas forcément facile à concilier...

Par ailleurs, je considère, comme vous, que le transport maritime constitue un enjeu important, souvent méconnu. J'en profite pour saluer les récentes avancées issues du projet de loi relatif aux activités privées de protection des navires, dont le Sénat a adopté hier les conclusions de commission mixte paritaire à l'issue de débats d'une grande qualité. Il s'agissait d'un sujet très sensible.

Nous avons devant nous la réforme de la loi du 31 décembre 1992 relative aux approvisionnements stratégiques français qui devrait nous permettre aussi, je l'espère, de débloquer certaines situations et d'améliorer la compétitivité du pavillon français.

En outre, comme je l'ai indiqué dans le plan de relance portuaire, il faudra simplifier les procédures administratives dans les ports français au travers de l'instauration d'un « guichet unique ». Nous aurons également à relever le défi de la modernisation de nos flottes, ce qui devra passer par la mobilisation des investissements d'avenir au vu des enjeux et des coûts dont il est question. Nos principaux armateurs sont concernés.

De même, il faudra absolument que nous adaptions nos infrastructures portuaires, sujet à propos duquel je sensibilise constamment les parlementaires. Le Havre ou La Rochelle constituent des exemples heureux d'évolution, de même que les opérateurs ferroviaires de proximité portuaire. Il y a donc des choses qui marchent mais cela reste insuffisant

pour un pays qui dispose du premier littoral européen. Nous donnerons donc des suites au rapport d'Arnaud Leroy mais celui-ci s'inscrit dans la stratégie plus large que je viens de vous exposer.

**M. Philippe Marini, président.** – Merci pour ces réponses sans langue de bois, en particulier sur les autoroutes.

**Mme Marie-France Beaufils.** – Je souhaiterais revenir sur l'écotaxe : il me semble que le problème réside dans l'outil choisi pour sa mise en œuvre. Ecomouv' n'est pas une réussite et c'est là la difficulté aujourd'hui. Je ne comprends pas pourquoi nous n'avons pas pu accepter une mise en œuvre plus souple, alors que les comparaisons étrangères réalisées il y a maintenant quelques années montraient que nous n'aurions pas eu besoin d'autant de portiques. À vouloir complexifier les choses pour faire en sorte que tout le monde soit bien identifié, c'est une usine à gaz qui a été mise en place.

**M. Philippe Marini, président.** – Le perfectionnisme...

**Mme Marie-France Beaufils.** – Je ne suis pas sûre qu'il ne s'agisse que de cela.

En ce qui concerne les concessions autoroutières, ne pensez-vous qu'il serait temps de vraiment réfléchir à une reprise en gestion publique des sociétés de gestion des autoroutes pour les recettes servent vraiment à financer les transports ?

Par ailleurs, nous avons du mal à avancer sur la question du fret ferroviaire ; l'autoroute ferroviaire nord-sud est prévue sur une très grande distance et sans qu'il soit envisagé, pour le moment, de point intermédiaire d'arrêt pour prendre du fret en cours de route. Pourtant, il y a toujours des capacités existantes sur le terrain qui pourraient être mieux prises en compte, grâce une réelle mise en œuvre de la formule utilisée par la SNCF du « Multi-lots Multi-clients ». Je regrette qu'elle ne vive pas véritablement sur le terrain car une meilleure utilisation du fret ferroviaire permettrait une dégradation moindre du parc autoroutier.

Enfin, pour avoir discuté avec le port de La Rochelle, je crois que nous devrions davantage travailler la relation des ports avec le fret ferroviaire, permettant notamment de desservir les axes est-ouest dont il est peu question. On a trop tendance à penser le réseau en étoile vers Paris et moins à s'intéresser à la déserte transversale qui a pourtant beaucoup d'intérêt.

**M. Francis Delattre.** – Personne ne vous le dira, monsieur le ministre, mais en région parisienne, il existe déjà deux régions en ce qui concerne les transports : le noyau dur et la grande couronne. Et le nouveau dispositif administratif qui s'annonce renforce nos inquiétudes. Nous ne contestons pas le fait que la région Île-de-France ait la compétence sur les grandes infrastructures (toutes les pénétrantes vers Paris), mais plutôt que le

Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) ait le monopole des initiatives locales sur le réseau secondaire. Comme maire, je dois attendre deux ans pour obtenir un avis du STIF afin de pouvoir changer un abri d'autobus !

**M. Philippe Marini, président.** – C'est bizarre. Je n'ai pas du tout envie d'être en Île-de-France !

**M. Francis Delattre.** – Ce monopole du STIF sur tous les transports franciliens favorise, comme tous les monopoles, les zones où il y a moyens et influence ; or, la grande couronne est en voie de paupérisation !

Il est urgent de demander une meilleure répartition des responsabilités. Les agglomérations devraient pouvoir financer et réaliser leurs projets inter-villes qu'elles connaissent mieux que les hauts fonctionnaires du STIF. En plus, cela permettrait de mutualiser les moyens des agglomérations et de réaliser des aménagements plus légers que les grandes infrastructures.

De plus, la grande couronne construit les logements aujourd'hui et nous devons accompagner la construction de logements de possibilités de déplacements.

Enfin, latéralement, circulairement, il est aujourd'hui impossible de se déplacer entre les agglomérations. Alors que l'aéroport de Roissy est dans le département du Val d'Oise, il n'y a pas, dans les trois quarts du département, de moyen direct pour aller travailler sur la plateforme de Roissy. Ce n'est pas la préoccupation du STIF, mais c'est la nôtre !

Il faut nous redonner les moyens de travailler concrètement sur ces sujets. Non à une région à deux vitesses !

**M. Philippe Marini, président.** – On va plus vite à Roissy depuis l'Oise, pour une fois !

**M. Roger Karoutchi.** – Il n'est pas possible de continuer à dire que nous allons faire le plan de rénovation des transports publics en Île-de-France tel qu'il a été voté, ni réaliser le Grand Paris Express tel qu'il a été acté entre les collectivités territoriales et l'État, car le financement n'est pas suffisant.

Je souhaite également dénoncer la supercherie de l'inscription dans le budget 2014 de la région de 200 millions d'euros de crédits pour des opérations de transport en indiquant – c'est d'ailleurs la première fois que je vois ça : des autorisations de programme conditionnelles ! – « sous couvert de l'abondement par l'État de ce qu'il nous doit au titre de son intervention sur le plan de rénovation ». C'était en décembre, nous sommes en juin et l'argent de l'État n'est pas là ! La réalité est simple : vous ne pouvez pas suivre !

De même, pour le Grand Paris Express, jusqu'à présent, la seule contribution de l'État, c'est d'avoir récupéré les fonds de la Société du Grand Paris (SGP) mais il n'y a pas d'apport de l'État.

Je préfère qu'on nous dise que les conditions financières sont telles qu'il faut nous débrouiller. Je rappelle à mes collègues de province que s'il est vrai que le Grand Paris Express coûte 25 milliards d'euros, la contribution de l'État est extrêmement faible et c'est le contribuable francilien qui paye !

Je ne reproche pas à l'État de ne pas avoir d'argent, mais que le Gouvernement décide à notre place : il veut avoir la main sur le tracé, les opérations financières, les coûts, alors qu'il n'apporte plus rien. Nous payons mais vous décidez !

Il faut restituer à l'Île-de-France sa capacité à décider, pour faire en sorte par exemple que le Charles de Gaulle Express ne coûte pas, comme on nous l'a dit il y a quelques jours, 23 euros l'aller. Dans ce cas, il y aura une vraie anomalie entre le RER B, le Charles de Gaulle Express et la capacité des taxis.

**Mme Fabienne Keller.** – Je cite le rapport de la commission d'enquête présidée par Marie-Hélène Des Esgaulx : « la suspension de l'écotaxe est une décision politique sans aucun fondement juridique ». Aujourd'hui, l'absence de mise en œuvre de l'écotaxe coûte 60 millions d'euros par mois à l'AFITF et met en difficulté de nombreux projets, dont le Canal Seine Nord. Quels seront le processus et l'échéancier de décisions ?

**M. Jacques Chiron.** – Les collectivités territoriales, notamment les métropoles, ont beaucoup investi dans le tram, qui coûte cher ; or, il existe une autre manière de développer les transports en commun, beaucoup utilisée dans d'autres pays. Ainsi, nous avons visité ensemble, avec le ministre, une entreprise iséroise appelée POMA, qui propose du transport par câble. Mais notre législation est excessivement complexe et fermée. Or, cette technique est 30 % à 35 % moins chère qu'un tram et surtout qu'un métro et elle a des capacités importantes et se développe à l'étranger. L'État et les collectivités territoriales ont moins d'argent : qu'attendons-nous pour préparer un texte de loi pour développer ces projets ?

**M. Philippe Marini, président.** – Je reviens un instant sur le Canal Seine Nord : quand est-il prévu de déposer le dossier de demande de financement auprès de l'Union européenne ? Un dépôt au cours de l'année 2014 est-il toujours prévu ?

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – Concernant le dispositif Ecomouv', je fais preuve de beaucoup de modestie. La loi sur l'écotaxe a été votée par le plus grand nombre ; un décret a été publié le 6 mai 2012. Le contrat a été signé fin 2011 – pas par moi – mais il y a bien la signature de l'État. Aurais-je fait la même chose si je m'étais trouvé aux responsabilités ? Je ne vais pas réécrire l'histoire.

La mise en place de l'écotaxe a été sous-tendue par une volonté de rendement budgétaire élevé. Ceci s'est traduit par un dispositif très complexe, peut-être coûteux, certainement très efficace. Peut-être fallait-il être moins ambitieux quant à ce rendement budgétaire et avoir des dispositions et des contrôles plus classiques. Mais peut-être étions-nous aussi dans un contexte où l'acceptabilité était plus grande.

Madame Fabienne Keller, vous dites que la suspension du contrat est une décision politique. Oui, c'est une décision politique, bien sûr. Elle est légitime dès lors qu'elle répond à un problème d'acceptabilité de nos concitoyens. J'ai à l'esprit les critiques de ceux qui étaient à l'origine du dispositif, qui aujourd'hui l'attaquent et le remettent en cause dans son ensemble. Je trouve cela malheureux car nous sommes face à de véritables enjeux : comment accompagne-t-on les collectivités territoriales pour financer les infrastructures ? Comment répond-on à la fois aux enjeux de développement et aux enjeux environnementaux en promouvant le fret ferroviaire, le fluvial, les transports en communs ?

Je suis ici pour tenter de dépassionner ce débat et trouver des solutions. Je goûte assez peu aux joutes partisans lorsqu'il s'agit d'un enjeu pour le pays dans son ensemble. Nous devons désormais nous donner toutes les chances de réussite pour, demain, relancer l'économie à travers l'investissement dans les infrastructures. Aujourd'hui, nous devons gérer cette situation difficile ; si elle avait été gérée plus tôt nous serions certainement moins en difficulté. Excusez-moi d'avoir des propos fermes, mais, de grâce, essayons de sortir des postures et de trouver des solutions. Peut-être que demain d'autres auront des responsabilités à assumer. Au final, c'est l'intérêt du pays qui compte.

**M. Philippe Marini, président.** – C'est la continuité de l'État !

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** – La décision prise par le Premier ministre était justifiée au vu de la situation.

Sur la question du ferroviaire, les chiffres sont éloquentes. De plan de relance en plan de relance, nous sommes arrivés à une part modale du fret ferroviaire extrêmement dégradée : de 17 % en 2000 à 10 % aujourd'hui, alors même que l'ambition du Grenelle de l'environnement était d'atteindre 25 %. Par ailleurs, je me souviens des discussions sur le wagon isolé. À l'époque, il était dit que la rationalisation de l'offre de service sur les wagons isolés était une chance pour rééquilibrer le fret ferroviaire.

J'ai choisi une méthode différente. Plutôt que des plans de relance, j'ai mis en place des conférences et des groupes de travail permettant de réunir tous les acteurs – industriels, chambres de commerce et d'industrie, opérateurs – afin d'analyser les besoins et les blocages. Plusieurs conférences du fret ferroviaire se sont déjà tenues ; la prochaine aura lieu en septembre 2014. Je confirme qu'il y a une forte volonté d'agir ensemble. De plus, nous avons stoppé la chute du fret ferroviaire ; il y a même une très légère reprise.

Enfin, je rappelle qu'en juillet 2013, dans le cadre des investissements d'avenir, une enveloppe de 120 millions d'euros a été réservée à l'innovation dans l'industrie ferroviaire.

Par ailleurs, les opérateurs de proximité jouent un rôle important, notamment pour l'interface mer-terre. Je citerai par exemple l'initiative du port de La Rochelle et d'un opérateur de proximité. Madame la sénatrice Marie-France Beauvils, à cet égard, je vous invite à voter la réforme ferroviaire car elle contient un volet très important sur les opérateurs de proximité, le fret portuaire ou encore les réseaux capillaires permettant de faciliter la reprise de petites lignes.

Dans le même temps, j'ai lancé - même si je ne m'en attribue pas seul la paternité - les autoroutes ferroviaires, notamment entre la côte Vermeille et la côte d'Opale. Nous allons ainsi sauver les fabricants de wagons de ces lignes, ce qui permettra de conserver plusieurs centaines d'emplois.

Monsieur Francis Delattre, je ne rentrerai pas dans les considérations entre petite et grande couronnes. Le budget du STIF est réparti entre les projets des différentes zones géographiques et des élus, y compris de la grande couronne, sont représentés au sein du STIF.

**M. Francis Delattre.** - Les élus ne décident rien au sein du STIF !

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** - On a le pouvoir que l'on se donne. Mon prédécesseur m'avait appris cela.

**M. Philippe Marini, président.** - Il faut prendre le pouvoir !

**M. Francis Delattre.** - Ce sont les grands corps qui ont le pouvoir...

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** - Le STIF est peut-être très difficile à gérer mais un peu d'audace répondrait certainement à votre préoccupation.

**M. Francis Delattre.** - Le problème est réglementaire. Nous souhaitons que les agglomérations puissent mettre en place de petits projets de transports, tels que des autobus ou des tramways légers.

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** - Je me ferai l'écho de votre préoccupation auprès des ministres en charge de l'aménagement du territoire et de la décentralisation. N'exerçant pas ces responsabilités, je ne peux pas répondre à votre question.

En réponse au sénateur Roger Karoutchi, j'indiquerai que l'État a respecté ses engagements pour les années 2013 (200 millions d'euros) et 2014 (150 millions d'euros). Je renvoie à la décision du Premier ministre dans le cadre du nouveau Grand Paris et au protocole d'accord du 19 juillet 2013. Aujourd'hui, tout est acté, signé et honoré. Qu'il y ait des inquiétudes pour l'avenir, il y en a dans tous les domaines... Pour autant, il n'existe aucun signe qui pourrait être interprété comme un manquement de l'État.

Concernant l'interrogation de la sénatrice Fabienne Keller, je confirme qu'à la décision politique de suspension de l'écotaxe, une réponse politique sera apportée, dans le respect du travail des parlementaires, à la fois de la commission d'enquête sénatoriale et de la mission d'information de l'Assemblée nationale. Vous auriez été fondée à critiquer toute démarche entreprise avant l'achèvement de ces travaux.

Je rejoins le sénateur Jacques Chiron sur le fait que toutes les formes de mobilité doivent être encouragées. Je ne reviens pas sur la nécessité de disposer des financements de l'AFITF. Néanmoins, j'ai souhaité ouvrir les appels à projets à toutes les formes de mobilité, y compris le transport par câble. Les acteurs locaux doivent regarder de plus près cette forme de transport, en particulier dans un contexte budgétaire difficile. Dans bien des endroits, le transport par câble peut être une réponse soit à la saturation de l'existant, soit à une situation géographique particulière. Moi-même, dans ma ville, je connais cette difficulté avec un quartier prioritaire placé en haut d'une falaise.

Au sujet du Canal Seine Nord, à l'origine, une demande de financement par l'Union européenne (UE) à hauteur de seulement 6 % avait été faite, alors que nous aurions pu prétendre à 30 %. Grâce au travail du Président de la République pour obtenir la hausse des crédits européens en faveur des infrastructures, nous avons eu les engagements de la Commission européenne concernant l'éligibilité du Canal Seine-Nord à des cofinancements européens à hauteur de 40 %, mais ce n'est pas suffisant.

J'ai demandé une enquête du Commissariat général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et de l'Inspection générale des finances (IGF), qui a permis d'identifier un certain nombre de difficultés, notamment l'impasse du partenariat public-privé (PPP) sur ce dossier. Il m'a fallu prendre la décision d'abandonner cette voie car le PPP n'était plus adapté compte tenu du contexte économique. J'ai confié au député Rémi Pauvros une mission de reconfiguration du projet ; celui-ci m'a remis son rapport en décembre 2013. Une mission administrative commune du ministère des transports et du ministère des finances est actuellement en cours afin de déterminer les étapes administratives nécessaires pour la mise à jour de la déclaration d'utilité publique. D'ici la fin de l'année 2014, nous déposerons le dossier de demande de financement auprès de la Commission européenne.

Concernant le projet Charles-de-Gaulle (CDG) Express, il s'agit d'avoir une liaison dédiée entre le deuxième aéroport européen et le cœur de la capitale. Par ailleurs, nous mettons déjà beaucoup de moyens, avec la région Île-de-France, en faveur de la rénovation de la ligne de RER B pour les usagers quotidiens. Le prix du billet du futur CDG-Express, fixé à 23 euros, correspond au tarif moyen de ce type de liaison rapide dans les autres capitales européennes. Ce projet n'engagera pas de moyens de l'État ; il

s'agit d'un partenariat public-public entre Aéroports de Paris (ADP) et Réseau ferré de France (RFF).

**M. Francis Delattre.** - Nous n'avons rien contre ce projet puisqu'il allègera les autres lignes pour les usagers habituels et permettra aux touristes de mieux voyager. Nous critiquions, dans la première mouture du projet, la liaison directe entre CDG et la Défense, sans arrêt à la gare Saint-Denis-Pleyel. Ceci n'était pas admissible mais, autrement, nous n'avons rien contre les lignes directes.

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** - La priorité du Gouvernement est bien de trouver une solution pour les transports du quotidien dans le cadre du Grand Paris Express qui prévoit une ligne La Défense, Saint-Denis, Le Bourget. Mais, dans le même temps, nous devons envisager une infrastructure dédiée pour la desserte de l'aéroport CDG. J'étais d'ailleurs à Roissy hier pour lancer la société d'étude du CDG Express.

**M. Francis Delattre.** - Certes, mais ce résultat est issu d'une grande bataille !

**M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État.** - Je vous remercie pour ces échanges. Cette configuration permet notamment de préciser les propos et d'aborder sereinement et de façon pragmatique des enjeux très lourds.

**G. AUDITION DE M. LAURENT FABIUS, MINISTRE DES AFFAIRES  
ÉTRANGÈRES ET DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL  
(10 JUIN 2014)**

Réunie le mardi 10 juin 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition préparatoire à l'examen du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2013 de M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous sommes heureux d'accueillir Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, dans le cadre de l'examen du projet de loi de règlement, sur les deux missions dont il a la charge : « Action extérieure de l'État » et « Aide publique au développement ». Pour donner « chair à cette loi sèche », nous procéderons par questions. J'en ai deux pour ma part. Les contributions financières de la France aux organisations internationales ont représenté environ 30 % des crédits de la mission « Action extérieure de l'État » ; y a-t-il une marge de manœuvre en ce domaine, ou s'agit-il d'un abonnement fixe ? Quelle évolution prévoir ?

Le programme 209 « Solidarité à l'égard des pays en développement » de la mission « Aide publique au développement » porte les crédits des contributions volontaires de la France à divers organes spécialisés des Nations-Unies pour 50 millions d'euros par an ; suivant quelle doctrine les sélectionnons-nous ? Ces crédits seront-ils constants, en hausse ou en baisse ?

**M. Richard Yung, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».** – La mission « Action extérieure de l'État » comportait trois programmes en 2013 : le programme 105 « Action de la France en Europe et dans le monde », le plus important ; le programme 185 au nom évocateur de « Diplomatie culturelle et d'influence », qui souffre le plus en 2013 et qui finance en grande partie des opérateurs, en particulier l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) à hauteur de 420 millions d'euros ; le programme 151 « Français à l'étranger et action consulaire », qui regroupe l'ensemble de l'action consulaire ainsi que les crédits d'aide à la scolarité des élèves français établis hors de France.

D'après les documents budgétaires, l'effort de rationalisation des effectifs de votre ministère s'est poursuivi en 2013. Entre la mission « Action extérieure de l'État » et le programme 209, on atteint 14 000 équivalents temps plein travaillé environ, contre un peu plus de 16 000 en 2008. Malgré les différents rapports sur la question, nous avons peine à voir où se situent les priorités : qui visite les consulats voit qu'ils sont bien à la peine et se demande quand les missions seront réduites.

La prise en charge des frais de scolarité des lycéens français à l'étranger a été supprimée en 2013 ; quel en est le bilan et quelles seront les évolutions ?

Il y a deux ans, j'avais préconisé une forte diminution du nombre d'ambassadeurs thématiques, moins en raison de leur coût que de la faible utilité de certains postes et de leur mode de nomination parfois douteux – une simple note de service et non une nomination en conseil des ministres ; or, leur nombre n'a pas baissé ; ne voulez-vous pas tenir compte des observations judicieuses du Sénat ?

**M. Philippe Marini, président.** – Je vous remercie d'avoir rappelé la continuité de nos positions.

**M. Roland du Luart, rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'État ».** – Les acquisitions immobilières à l'étranger ainsi que les opérations de rénovation lourde sont financées par des cessions immobilières. L'intégralité de ces sommes a-t-elle été versée sur le compte d'affectation spéciale ou bien la règle générale qui en affecte 30 % au désendettement a-t-elle été respectée en 2013 ? Quel a été le bilan des cessions et les besoins du ministère ont-ils pu être satisfaits ?

Le flux d'affaires de 2014 suffira-t-il, malgré les contributions exceptionnelles de votre ministère à la sécurisation de nos postes à l'étranger (10 millions d'euros) et au désendettement (22 millions d'euros) ? Ces besoins ne risquent-ils pas de nous conduire à vendre à tout prix certains biens qui pourraient être utiles ou mieux valorisés ? Je reviens de Vienne, où la cession prochaine du palais Clam-Gallas suscite un fort émoi non seulement dans la communauté française toute entière, mais aussi chez nos amis autrichiens. Je vous le dis tout de go : je crains que nous ne le vendions mal et qu'une opération immobilière se fasse sur notre dos ; pourquoi ne pas la réaliser nous-mêmes et conserver ainsi le bâtiment ?

J'avais préconisé, l'année dernière, de mettre en place au plus vite des schémas pluriannuels de stratégie immobilière, en particulier dans des pays comme l'Italie où nous disposons d'un parc immobilier très important et qui pourrait certainement être optimisé : 40 % du Palais Farnèse est ainsi affecté à l'École française de Rome. Les services diplomatiques gagneraient à y être regroupés. Avez-vous engagé cette démarche ?

Nos représentations à Vienne accomplissent un travail remarquable ; allant aussi loin qu'on peut aller dans l'optimisation, ils pourraient servir d'exemple aux autres pays où nous avons plusieurs ambassadeurs.

L'évolution de votre périmètre ministériel, notamment en matière de commerce extérieur, va-t-elle se traduire par une évolution du périmètre de la mission « Action extérieure de l'État » ?

Je conclurai par une remarque : votre ministère travaille bien, mais on ne peut pas le dégraisser indéfiniment sans toucher l'os.

**M. Louis Duvernois, rapporteur pour avis de la commission de la culture sur la mission « Action extérieure de l'État ».** – Dès votre nomination, vous avez souligné votre intérêt pour la francophonie. J'ai lu dans la presse que le président Abdou Diouf, secrétaire général de l'Organisation internationale de la francophonie (OIF) pourrait être remplacé par une personnalité française, ce qui serait une grande première. Confirmez-vous cette rumeur, et de qui s'agirait-il ? La France est le premier bailleur de fonds de cette organisation ; nommer une personnalité française pourrait être l'occasion de reprendre en main ce secteur d'activité.

À l'issue d'une expérimentation menée dans douze pays, vous avez finalement décidé de ne pas rattacher les services de coopération et d'action culturelle (SCAC) à l'Institut français mais de les conserver au sein de votre ministère. Or celui-ci n'est pas le mieux pourvu en termes budgétaires... Pourtant, il est nécessaire que le réseau des SCAC soit alimenté convenablement ; mais il ne l'est plus. Dès lors, votre décision n'est-elle que temporaire ? Est-il permis de penser que nous reviendrons à l'esprit de la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État, ce qui permettrait d'envisager plus facilement l'obtention d'autres types de ressources, notamment au travers de partenariats avec le secteur privé ?

Une réflexion sur l'avenir de l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger est engagée. Les parents d'élèves représentent désormais 65 % de l'investissement financier, contre 35 % pour la puissance publique. De grands établissements demandent à ne plus être homologués : cela pourrait faire tâche d'huile et détricoter un maillage élaboré avec beaucoup de soin et de talent. Le temps ne serait-il pas venu, sinon de réunir des « états généraux », du moins de lancer une concertation interministérielle sur le financement de ce réseau, censé être sanctuarisé, mais qui accueille 5 000 élèves supplémentaires chaque année à budget constant ?

**M, Philippe Marini, président.** – Je crains qu'il n'y ait plus guère de sanctuaires budgétaires...

**Mme Leila Aïchi, rapporteure pour avis de la commission des affaires étrangères sur la mission « Action extérieure de l'État ».** – Quel est le coût de la participation de la France à l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), à la commission préparatoire au Traité d'interdiction complète des essais nucléaires (TICEN) ou d'une éventuelle ambassade auprès de l'Union africaine ? Quelle a été l'économie réalisée grâce à la fusion des services de votre ministère dans le cadre de la RGPP ?

**Mme Fabienne Keller, rapporteure spéciale de la mission « Aide publique au développement ».** – Selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE, l'aide au développement a augmenté de plus de 6 % dans le monde, pour atteindre en 2013 son plus haut niveau historique. Celle de la France, à contre-courant, baisse de 10 % – l'une des plus fortes réductions parmi les pays contributeurs – et ne représente plus que 0,41 % de notre revenu national brut (RNB), contre 0,50 % en 2010. Nous avons été dépassés

par le Japon. Qu'en est-il du respect de l'objectif de 0,7 % du RNB, que le Royaume-Uni respecte, malgré le contexte économique difficile.

Notre aide repose pour une part très importante sur l'Agence française de développement (AFD), limitée dans son action dans plusieurs pays amis de la France – je pense en particulier au Maroc et à la Tunisie – par le niveau de ses fonds propres. J'aimerais donc connaître votre position quant à l'augmentation de ses fonds propres et à la répartition de son bénéfice entre les dotations en fonds propres et le versement de dividendes à l'État.

Par ailleurs, pouvez-vous expliquer le taux d'exécution particulièrement faible des crédits de ces principaux outils de notre aide liée que sont le fonds d'aide au secteur privé (FASEP) et la réserve pays émergents (RPE). Enfin, le président de la République s'était engagé à doubler la part de l'aide française transitant par les ONG : cet engagement sera-t-il tenu ?

**M. Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international.** – Me souvenant des temps anciens où je m'occupais des finances publiques, je me réjouis de vous retrouver... d'autant que vous n'avez pas tous changé... Ce que vous avez dit est parfaitement juste. Me voici pourtant dans une situation un peu difficile : s'il est vrai qu'on ne peut « racler l'os deux fois », en tant que membre du Gouvernement, je comprends qu'on demande au ministère des affaires étrangères de réduire ses dépenses, sous peine de tomber dans le paradoxe des trains à grande vitesse, qui ne doivent passer nulle part, mais s'arrêter partout. Le principe de non-contradiction doit s'appliquer au Gouvernement : je ne pourrai pas faire de réponses aussi enthousiasmantes que nous le souhaiterions.

Notre contribution aux organisations internationales représente des sommes colossales qui reviennent chaque année : nos efforts tendent à ce qu'elles n'augmentent pas, malgré des marges faibles. En premier lieu, lorsque nous en discutons le budget, nous nous opposons au sein des organisations à ce que les dépenses augmentent de manière inconsidérée. D'autre part, en 2013, notre quote-part à l'ONU – obéissant à des calculs très complexes – a pu être réduite de 9 %, ce qui dégage des économies en 2014. Pour 2016-2018, nous plaidons avec nos partenaires européens pour une révision des barèmes, afin de corriger la distorsion entre le poids réel des économies dans le monde et leur contribution. Soyons honnêtes : cela se fera au détriment d'autres pays. Les opérations de maintien de la paix, en nombre constant, devront coûter moins cher ; à cet égard nous devons porter notre attention sur la demande américaine de plafonner leur propre contribution.

Cependant ces réductions ne sont pas infinies : si elle veut conserver sa place dans le monde, la France doit contribuer à sa juste part. Une étude conjointe de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des

affaires étrangères nous donnera une image complète des contributions, au-delà de celles versées à l'ONU, afin de savoir si l'investissement consenti correspond bien à nos priorités.

Quant à l'évolution du réseau, les représentants du personnel avec qui nous en parlons savent que les temps sont difficiles. Le principe de l'universalité du réseau reste intangible. Ce n'est pas jouer les casuistes que de ne pas le confondre avec l'exhaustivité et l'uniformité : nous devons être présents dans toutes les zones du monde, mais pas forcément dans toutes les capitales ni partout de la même façon. Autant nous pouvons dans certains cas « battre arrière », comme disent les marins, autant notre réseau, encore largement façonné durant les années 1960 à 1970, nous incite à faire mieux dans certaines zones appelées à se développer énormément. Les prévisions donnent au Nigeria 950 millions d'habitants à la fin du siècle. En outre, contre la représentation habituelle, la francophonie est aussi vivante dans des États non francophones : comme me le disait le président du Gabon, son pays compte numériquement moins de locuteurs du français que le Nigeria.

Il conviendra par conséquent d'être sélectif. Nous en parlons avec les ambassadeurs, les organisations syndicales, le Conseil des affaires étrangères, les commissions compétentes. Pour certains postes, nous avons décidé d'évoluer vers un format extrêmement allégé ; c'est le cas au Cap-Vert, en Guinée-Bissau, au Honduras, en Papouasie-Nouvelle Guinée ou au Tadjikistan... D'autres, parmi ceux qu'on appelle les « grands postes », en Allemagne, en Espagne, en Italie, au Royaume-Uni ou aux États-Unis sont soumis à une certaine rationalisation ; j'ai demandé aux ambassadeurs eux-mêmes de réfléchir, ouvrant la voie à un exercice d'itération. Nous revoyons la carte des implantations, sur le plan culturel, notamment. Nous continuerons cette démarche de rationalisation dans le domaine de l'expertise technique, trop fragmentée en France dans les différents ministères si on la compare au cas allemand, conformément aux dispositions d'un amendement voté à l'initiative de votre collègue Jacques Berthou lors de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

La réforme des bourses a donné ses premiers résultats, malgré quelques erreurs...

**M. Philippe Marini, président.** – Personne ne se plaint !

**M. Laurent Fabius, ministre.** – Ils correspondent aux objectifs fixés ; les bourses sont en ligne avec les revenus des familles et nous rendent une certaine maîtrise budgétaire. L'enveloppe inscrite en loi de finances initiale pour 2013 a été respectée. En 2014, grâce à l'évolution des taux de change, nous pourrions restituer quatre des 118 millions d'euros de crédits ouverts. À quelques ajustements près, les choses sont assez bien menées.

Il y a du travail à faire sur les missions consulaires. Elles sont indispensables à certains endroits ; certaines de leurs tâches devront être

modifiées. Nous devons réfléchir sur le rôle des consuls honoraires, parfois si utiles ; j'ai ainsi assoupli les règles liées à l'âge pour ne pas en voir partir certains, qui sont excellents.

En novembre 2012, il y avait 27 ambassadeurs thématiques ; il n'y en a plus que 19, dont 11 agents du ministère. Comme vous l'avez dit, ce n'est pas une affaire de coût. J'ai diminué leur nombre en préservant les plus utiles et en utilisant les compétences internes. J'ai supprimé les ambassadeurs chargés de l'audiovisuel extérieur, de la préfiguration de l'Office méditerranéen de la jeunesse, du partenariat oriental de l'Union européenne, des relations avec la société civile... En revanche, le coprésident du Groupe de Minsk a été remplacé. L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) ayant fusionné avec Ubifrance, sa présidente, Muriel Pénicaud, a été nommée ambassadrice déléguée aux investissements internationaux. J'ai modifié le dispositif relatif au changement climatique et chargé Laurence Tubiana de ces négociations. J'ai créé des postes sans charge financière, importants malgré les sourires qu'ils peuvent susciter : celui d'ambassadeur pour le sport, qui, on le voit au Brésil ou au Qatar comme pour les Jeux, est un des véhicules principaux du rayonnement - si le Président de la République va au Japon accompagné de Teddy Riner, cela a un impact plus fort qu'avec une autre personnalité. Ici aussi, la cartographie obéit à l'évolution de nos intérêts.

Nous devons nous saisir du vaste sujet de la politique immobilière, non seulement à cause des contraintes financières mais aussi pour des exigences de sécurité et d'efficacité : le rayonnement de la France est mieux assuré par des services situés dans le même bâtiment, qui travaillent ensemble. L'idée d'une seule implantation de la France est justifiée, lorsque c'est possible. Comme le dit Roland du Luart, il ne faut pas être forcé à vendre, sous peine de vendre mal. Le ministère n'est souvent pas le mieux qualifié : dans le passé, des transactions auraient pu être plus profitables. Nous savons désormais réaliser de bonnes opérations. Il faut intéresser le ministère à ces cessions ; une bonne partie de leur produit est ainsi réinvesti dans la sécurité. Les ambassadeurs en Libye, en Irak, au Yémen sont très courageux, mais il faut les protéger.

La vente du palais Clam-Gallas ne signifie pas la fermeture de l'Institut français, auquel cette ancienne résidence n'est pas adaptée. Son nouveau projet culturel déterminera la nature de l'investissement. Une densification a été étudiée. J'ai demandé que tout cela soit revu, mais cela paraît difficile.

Le palais Farnèse, qui n'est d'ailleurs pas à nous, pourrait être optimisé selon deux scénarios, si l'École française de Rome libérait des surfaces : soit la majeure partie des services de l'État pourraient s'y regrouper, soit, parce qu'il est difficile de transformer les couloirs de la bibliothèque en bureaux, sa vocation de lieu d'exposition se développerait grâce à un partenariat avec une fondation culturelle.

Je ne sais pas qui succèdera au président Diouf, tâche qui ne sera pas facile. Il y a des candidatures du nord et du sud, de l'est et de l'ouest. J'ai lu comme vous des lignes sur une possible candidature française. Si c'était le cas, sans doute serais-je au courant. Restons prudents ; le sommet a lieu en novembre : cela nous laisse du temps. Bien sûr, nous contribuons beaucoup et la France doit affirmer sa présence ; mais il serait délicat de présenter les choses ainsi.

L'Institut français conservera un rôle de coordination. La généralisation de l'expérimentation coûterait trop cher. Ne privons pas les ambassadeurs de leur bras armé. La diplomatie de la France est globale ; nous ne pouvons pas séparer les diplomaties politique, culturelle, économie et scientifique. Le problème est l'allocation des moyens. Dans certains pays, il faudra faire appel aux partenaires privés. Auteur d'une bande dessinée célèbre, notre conseiller culturel nous a ainsi proposé devant la disparition de la dernière librairie française à New York, d'en ouvrir une dans les locaux du consulat ; il a trouvé des mécènes pour plusieurs millions de dollars. Bien sûr, vous ne pouvez pas faire cela dans tous les pays. Comme me l'a dit le président Xavier Darcos, il faut accepter une part plus grande de financements privés.

L'AEFE rencontre un succès considérable. Faut-il réserver nos écoles à l'étranger aux élèves français ? Je ne le crois pas. Il faut un brassage, car les élèves étrangers deviennent nos meilleurs ambassadeurs. L'État contribue au financement, les familles sont aussi sollicitées. Toutefois notre système reste moins cher que d'autres. Des députés comme Philip Cordery travaillent sur ce sujet. Je suis ouvert.

J'ai demandé à Bercy que la maquette budgétaire corresponde au nouvel organigramme du Gouvernement. Je n'ai pas encore de réponse.

Selon nos estimations, l'aide publique au développement s'est élevée en 2013 à 8,5 milliards d'euros, soit 0,41 % du revenu national brut, contre 0,45 % en 2012. Cette baisse est conjoncturelle, madame Keller : elle est due à la baisse des flux nets de prêts déclarables au titre de l'aide publique au développement et à la baisse des annulations de dette. Anne Paugam, qui s'est engagée à venir deux fois par an devant la commission des affaires étrangères du Sénat, avait réclamé une hausse des fonds propres. Après une discussion interministérielle, une solution satisfaisante a été trouvée, même si elle n'est pas exactement celle qu'elle souhaitait. La diminution du nombre de projets tient à l'instabilité politique qui prévaut dans certaines régions, comme le Proche-Orient, et à un renforcement des exigences de qualité des projets, notamment en matière de responsabilité environnementale et de développement durable. Je souhaite que notre présence soit la plus large possible et que les engagements soient respectés.

Leila Aïchi m'a posé une colle, mais j'avais révisé : notre contribution à l'AIEA s'élève à 16,5 millions d'euros, et à 2,5 millions d'euros

pour le Fonds de contribution technique. La création d'un poste d'ambassadeur auprès de l'Union africaine coûterait 500 000 euros. Notre ambassadrice à Addis-Abeba, Brigitte Collet, accomplit un travail excellent et assume une double mission. Un de ses collaborateurs est spécialement dédié à l'Union africaine. Il est peu probable que nous nommions à courte échéance un ambassadeur auprès de l'Union africaine. Enfin, notre contribution au TICEN est de 1,8 million de dollars et 3,8 millions d'euros.

**M. André Ferrand.** – Vous avez défendu l'idée d'une diplomatie globale, réunissant diplomatie classique, économique et culturelle. Je souscris à votre vision. Plusieurs rapports parlementaires ont dénoncé le manque de lisibilité et de clarté du dispositif du dispositif d'appui au commerce extérieur. Les entreprises ne savent à qui s'adresser : à l'État, aux régions ? Avec mes collègues Yannick Botrel, Joël Bourdin et Christian Bourquin nous avons publié l'an passé un rapport intitulé *L'agroalimentaire français face au défi de l'export : pour une réforme ambitieuse du dispositif public de soutien*. J'espère qu'il vous est parvenu. S'il concerne l'agroalimentaire, ses conclusions valent pour tout le dispositif. Les rôles entre Ubifrance et la Sopexa doivent être clarifiés. Des choix ont été faits avec l'AFII et Ubifrance. Où en est-on sur la « marque France », ou sur la création de maisons de la France, destinées à regrouper les opérateurs pour créer des synergies, à l'image d'Atout France ?

Vous avez souhaité la création de conseils économiques dans les ambassades ainsi que des conseils d'influence, outils d'une diplomatie globale. Avec quels résultats concrets ?

**M. Laurent Fabius, ministre.** – Vos questions sont fondamentales. D'autres que moi pourraient aussi bien y répondre – je pense en particulier à Nicole Bricq qui a suivi tout cela dans un passé récent. En ce qui concerne le commerce, il est trop tôt pour juger les résultats de la redistribution gouvernementale intervenue il y a deux mois. L'idée est simple : les différents ministères doivent travailler à la même tâche, aussi bien à Paris qu'à l'étranger. Le décret de 1979 est clair : les ambassadeurs, qui ne proviennent pas nécessairement du Quai d'Orsay, sont les patrons de tous les services dans le pays où ils sont en poste. Ce principe a été réaffirmé, c'est un gage d'efficacité. À Paris, les administrations centrales du ministère de l'économie et du ministère des finances, d'une part, et du ministère des affaires étrangères, d'autre part, doivent se coordonner. Pour des raisons sociologiques évidentes, des réticences se sont manifestées au début, mais nous avons élaboré des protocoles afin que les entreprises sachent à qui s'adresser. Les choses se mettent donc en place. Nous avons déjà opéré le regroupement de l'AFII et d'Ubifrance. Avec mon collègue Stéphane Le Foll, nous avons décidé de renforcer la convergence de notre action à propos de la Sopexa en matière agricole, même si les modalités restent à définir. Il en va de même pour Atout France en matière de tourisme. En tout cas, nous avons intérêt à nous présenter sous la bannière France. J'ai demandé aux

ambassadeurs de me soumettre un plan d'action. Ne sont-ils pas les mieux placés pour inciter la venue de touristes en France ? Sans brusquer les choses, l'idée est de favoriser la convergence.

L'objectif des maisons de la France n'est pas d'augmenter notre présence immobilière, mais de renforcer notre présence réelle. Nous n'avons pas les moyens de construire partout de nouveaux complexes immobiliers. En revanche nous devons afficher partout le « panneau France ». Dans les domaines commerciaux, la marque France est perçue positivement. Donnons-lui les moyens d'être plus efficace. Favoriser la convergence et la coordination, réunir diplomatie classique et diplomatie économique, tourisme ou à agriculture compris, allait dans le sens de l'histoire. Nous dresserons un bilan dans six mois ou un an.

**M. Philippe Marini, président.** – Je vous remercie.



## II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le 10 juillet 2014, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du rapport de M. François Marc, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement pour 2013.

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 2013.

Le compte-rendu de cette réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/finances.html>