

N° 528

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 juin 2020

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 2019,***

Tome I : Exposé général et examen des articles

Par M. Albéric de MONTGOLFIER,

Rapporteur général,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Vincent Éblé, président ; M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général ; MM. Éric Bocquet, Emmanuel Capus, Yvon Collin, Bernard Delcros, Philippe Dominati, Charles Guené, Jean-François Husson, Mme Christine Lavarde, MM. Georges Patient, Claude Raynal, vice-présidents ; M. Thierry Carcenac, Mme Nathalie Goulet, MM. Alain Joyandet, Marc Laménie, secrétaires ; MM. Philippe Adnot, Julien Bargeton, Jérôme Bascher, Arnaud Bazin, Jean Bizet, Yannick Botrel, Michel Canevet, Vincent Capo-Canellas, Philippe Dallier, Vincent Delahaye, Mme Frédérique Espagnac, MM. Rémi Féraud, Jean-Marc Gabout, Jacques Genest, Alain Houpert, Éric Jeansannetas, Patrice Joly, Roger Karoutchi, Bernard Lalande, Nuihau Laurey, Antoine Lefèvre, Dominique de Legge, Gérard Longuet, Victorin Lurel, Sébastien Meurant, Claude Nougéin, Didier Rambaud, Jean-François Rapin, Jean-Claude Requier, Pascal Savoldelli, Mmes Sophie Taillé-Polian, Sylvie Vermeillet, M. Jean Pierre Vogel.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (15^{ème} législ.) : 2899, 3011 et T.A. 432

Sénat : 505 (2019-2020)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
EXPOSÉ GÉNÉRAL	7
PREMIÈRE PARTIE	
L'EXERCICE 2019 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER	
I. UNE CROISSANCE ANNUELLE SOLIDE QUI MASQUE UN NET ESSOUFFLEMENT DE L'ACTIVITÉ AU COURS DE L'EXERCICE	7
A. UNE PERFORMANCE SOLIDE AU REGARD DU POTENTIEL DE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ET DE L'ENVIRONNEMENT EUROPÉEN.....	7
1. <i>Le taux de croissance du PIB, qui s'élève à 1,5 %, est légèrement supérieur à la prévision actualisée.....</i>	<i>7</i>
2. <i>La France a mieux résisté au ralentissement mondial que le reste de la zone euro.....</i>	<i>9</i>
3. <i>Pour la troisième année consécutive, le Gouvernement bénéficie d'une croissance supérieure au potentiel de l'économie française</i>	<i>11</i>
B. UN RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ TOUT AU LONG DE L'ANNÉE QUI PÈSERA SUR L'EXERCICE 2020.....	15
1. <i>Le profil infra-annuel de la croissance française témoigne d'un essoufflement marqué de l'activité.....</i>	<i>15</i>
2. <i>L'acquis de croissance pour 2020 est au plus bas depuis 2012.....</i>	<i>16</i>
II. UNE NOUVELLE OCCASION MANQUÉE DE REDRESSER LES COMPTES PUBLICS	18
A. UNE ABSENCE DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS, EN DÉPIT DE CIRCONSTANCES HISTORIQUEMENT FAVORABLES.....	18
1. <i>Le surcoût temporaire lié à la transformation du CICE ne saurait justifier la dégradation du déficit public, compte tenu des autres facteurs favorables dont a bénéficié le Gouvernement.....</i>	<i>18</i>
2. <i>La dégradation de la situation structurelle des comptes publics s'explique par l'absence de maîtrise de la dépense publique.....</i>	<i>23</i>
3. <i>L'infléchissement de la trajectoire d'endettement s'en trouve une nouvelle fois différé, en dépit de l'effet « boule de neige » favorable dont a bénéficié le Gouvernement</i>	<i>25</i>
B. UNE STRATÉGIE SINGULIÈRE À L'ÉCHELLE DE LA ZONE EURO QUI FAIT ÉCHO AUX TRAVERS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE FRANÇAISE.....	29
1. <i>La stratégie budgétaire gouvernementale s'écarte significativement des règles budgétaires européennes et des choix budgétaires de nos principaux voisins</i>	<i>29</i>
2. <i>Une nouvelle fois, la France n'a pas su retrouver des marges de manœuvre budgétaires en haut de cycle</i>	<i>32</i>

III. LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS EST ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR L'ÉTAT	36
A. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE CONFORTENT LEUR EXCÉDENT, TANDIS QUE L'INVESTISSEMENT LOCAL REBONDIT	39
1. <i>L'apparition d'un léger besoin de financement de la sphère locale traduit un rebond bienvenu de l'investissement</i>	<i>39</i>
2. <i>La sphère sociale conforte son excédent, qui reste néanmoins dépendant de la contribution de la Cades</i>	<i>40</i>
B. LE BUDGET DE L'ÉTAT	42
1. <i>Le déficit budgétaire se dégrade par l'effet de mesures transitoires</i>	<i>42</i>
2. <i>Les recettes fiscales nettes diminuent en raison d'une nouvelle part de TVA transférée aux administrations de sécurité sociale</i>	<i>43</i>
a) <i>Les recettes fiscales nettes diminuent sous l'effet d'un transfert de TVA à la Sécurité sociale</i>	<i>44</i>
b) <i>Les recettes non fiscales sont globalement stables</i>	<i>48</i>
c) <i>Les fonds de concours et attributions de produits poursuivent une augmentation préoccupante.....</i>	<i>49</i>
3. <i>Les dépenses continuent d'augmenter en 2019 de 2,2 % à champ constant</i>	<i>52</i>
a) <i>Les dépenses d'intervention de l'État augmentent très nettement.....</i>	<i>53</i>
b) <i>La charge de la dette</i>	<i>54</i>
c) <i>Les dépenses de personnel poursuivent leur hausse.....</i>	<i>56</i>
4. <i>Les données de la comptabilité générale confirment la dégradation des comptes de l'État....</i>	<i>59</i>
a) <i>Le résultat comptable s'aggrave considérablement.....</i>	<i>59</i>
b) <i>La dégradation préoccupante de la situation nette de l'État</i>	<i>61</i>

DEUXIÈME PARTIE

LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE EN 2019

I. LES ÉCARTS ENTRE LE BUDGET EXÉCUTÉ ET CELUI VOTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE	63
A. LES RECETTES FISCALES ONT ÉTÉ SOUS-ÉVALUÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	64
B. LE NIVEAU DE CONSOMMATION DE CRÉDITS EST DANS L'ENSEMBLE CONFORME À L'AUTORISATION	66
1. <i>Les mouvements réglementaires en cours de gestion</i>	<i>67</i>
2. <i>Les écarts de consommation des crédits au sein des missions</i>	<i>68</i>
II. LE RESPECT PARTIEL DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES.....	71

**TROISIÈME PARTIE
LA MESURE DE LA PERFORMANCE**

I. AVEC 22 SOUS-INDICATEURS DE MISSION SUR 257 QUI PERMETTENT VÉRITABLEMENT D'OBSERVER UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE DE L'ACTION PUBLIQUE, LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE NE SEMBLE PAS PRISE AU SÉRIEUX.....	73
A. EN 2019 ENCORE, SEULE UNE FRACTION DES INDICATEURS DES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT PERMETTENT D'EXAMINER LA PERFORMANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES	73
1. Moins de 60 % des indicateurs des missions du budget général sont exploitables faute de renseignement suffisant en prévision ou en réalisation	73
2. Les missions situées en dehors du budget général se caractérisent par un bon niveau de renseignement en prévision et en réalisation	76
B. LES RÉSULTATS POUR L'ENSEMBLE DU BUDGET DE L'ÉTAT SONT MITIGÉS.....	77
1. Les résultats des indicateurs des missions du budget général s'améliorent légèrement en 2019 mais demeurent globalement insatisfaisants	77
2. En dehors des missions du budget général, la performance progresse depuis 2016.....	83
C. LES « BONS RÉSULTATS » ENREGISTRÉS POUR CERTAINES DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL S'EXPLIQUENT MAJORITAIREMENT PAR UNE PRÉVISION INITIALE TROP FAVORABLE.....	85
II. PAR CONTRASTE, LES INDICATEURS TRANVERSAUX CONTINUENT D'OFFRIR UNE VISION D'ENSEMBLE PERTINENTE QUANT À L'EFFICIENCE DE CERTAINES DÉPENSES	89
A. L'EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT	90
B. L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES	92
C. L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE	93
D. L'EFFICIENCE DE LA GESTION BUREAUTIQUE	96
E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP.....	98
F. LES COÛTS ET DÉLAIS DES GRANDS PROJETS.....	99
III. UNE RÉFORME DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE ENVISAGÉE.....	103
A. SI LA MAQUETTE SE STABILISE, LA PERTINENCE DES INDICATEURS DEMEURE PERFECTIBLE	103
B. PLUS QU'UNE VISION QUANTITATIVE, IL CONVIENT DE RENDRE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE PLUS ÉCLAIRANTE, NOTAMMENT AU NIVEAU TERRITORIAL	104

EXAMEN DES ARTICLES	107
• <i>ARTICLE LIMINAIRE</i> Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2019.....	107
• <i>ARTICLE PREMIER</i> Résultats du budget de l'année 2019	109
• <i>ARTICLE 2</i> Tableau de financement de l'année 2019	110
• <i>ARTICLE 3</i> Résultat de l'exercice 2019 - Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe	115
• <i>ARTICLE 4</i> Budget général - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	116
• <i>ARTICLE 5</i> Budgets annexes - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	117
• <i>ARTICLE 6</i> Comptes spéciaux - Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	118
• <i>ARTICLE 7</i> Coordination.....	120
TRAVAUX DE LA COMMISSION	121
I. AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (13 MAI 2020)	121
II. EXAMEN EN COMMISSION (17 JUIN 2020)	139
LA LOI EN CONSTRUCTION	155

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE L'EXERCICE 2019 ET SON CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

I. UNE CROISSANCE ANNUELLE SOLIDE QUI MASQUE UN NET ESSOUFFLEMENT DE L'ACTIVITÉ AU COURS DE L'EXERCICE

A. UNE PERFORMANCE SOLIDE AU REGARD DU POTENTIEL DE CROISSANCE DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE ET DE L'ENVIRONNEMENT EUROPÉEN

1. Le taux de croissance du PIB, qui s'élève à 1,5 %, est légèrement supérieur à la prévision actualisée

Alors que le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'État (PLR) pour 2019 faisait initialement état d'une croissance du produit intérieur brut (PIB) limitée à 1,3 % en volume, les nouvelles estimations publiées par l'Insee le 29 mai 2020 tablent désormais sur une **progression de 1,5 %, portée par le dynamisme de l'investissement (+ 4,2 %)**.

Décomposition de l'évolution du PIB

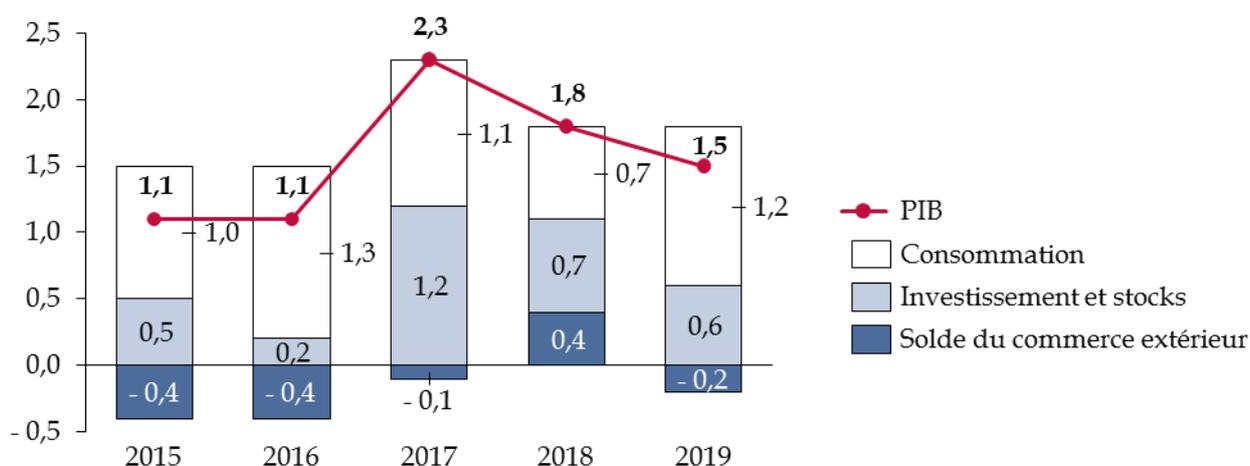
	Niveau 2019 (en milliards d'euros)	Évolution 2018-2019 (en %)	Contribution à la croissance 2019 (en points de PIB)
Produit intérieur brut (PIB)	2425,7	1,5	1,5
Importations	794,4	2,5	0,8
Exportations	770,7	1,9	0,6
Consommation effective des ménages	1668,2	1,6	1,1
Consommation des administrations	195,3	1,7	0,1
Investissement, dont :	573,1	4,2	1
- entreprises non financières	320,8	3,6	0,5
- ménages	129,8	1,8	0,1
- administrations publiques	88,7	7,7	0,3
Variations de stocks	12,9	-0,4	-0,4

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

La progression du PIB est néanmoins plus limitée qu'en 2018 (1,8 %), malgré le dynamisme persistant de l'investissement et le redressement de la consommation, du fait d'une forte dégradation de la **contribution du commerce extérieur**, qui a pesé sur la croissance française à hauteur de 0,2 point.

Croissance du PIB et contributions à cette évolution depuis 2015

(taux d'évolution du PIB en volume, contributions à cette évolution en points de pourcentage)



Précision méthodologique : la somme des arrondis n'est pas nécessairement égale à l'arrondi de la somme.

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

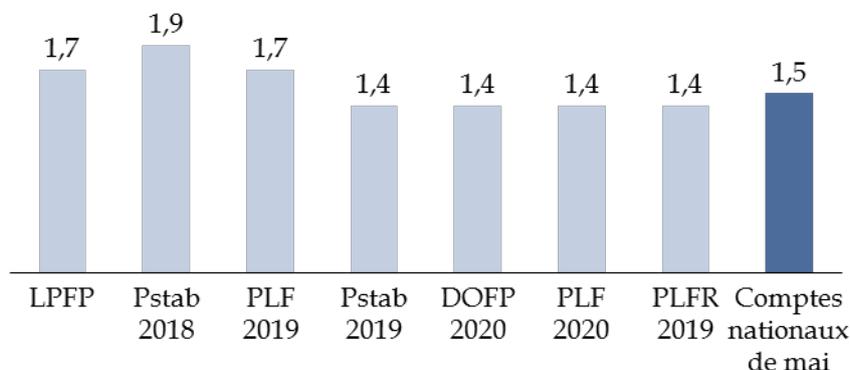
Cette contre-performance du commerce extérieur ne s'explique pas par le dynamisme des importations, dont la croissance est moins rapide que l'an dernier (+ 2,5 %, contre + 3,1 % en 2018), mais par la **forte décélération des exportations (+ 1,9 %, contre + 4,4 % en 2018)**, qui apparaît particulièrement marquée pour les services (+ 1,3 %, après + 5,9 %) et les produits manufacturés (+ 2,1 %, après + 3,9 %).

Si l'économie a donc ralenti en 2019, cette décélération avait été correctement anticipée par le Gouvernement.

Le taux de croissance du PIB (1,5 %) est ainsi **très proche** de celui escompté par le Gouvernement lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2019 (1,4 %).

Comparaison des prévisions de croissance du PIB et de l'exécution pour 2019

(taux d'évolution en volume)



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

Par rapport à la dernière prévision gouvernementale, la consommation des ménages et l'investissement ont été plus dynamiques qu'escompté, ce qui a plus que compensé la contribution négative des stocks et du commerce extérieur.

Décomposition de l'écart entre la prévision de croissance actualisée du PLFR et les données d'exécution

(taux d'évolution en volume, sauf indication contraire)

	PLFR 2019	Exécution
PIB	1,4	1,5
Dépenses de consommation des ménages	1,2	1,6
Investissement	2,9	4,2
<i>dont : entreprises non financières</i>	3,3	3,6
Contribution des stocks à la croissance (en points de PIB)	- 0,2	- 0,4
Exportations	2,3	1,9
Importations	2,2	2,5
Contribution du commerce extérieur (en points de PIB)	0,0	- 0,2

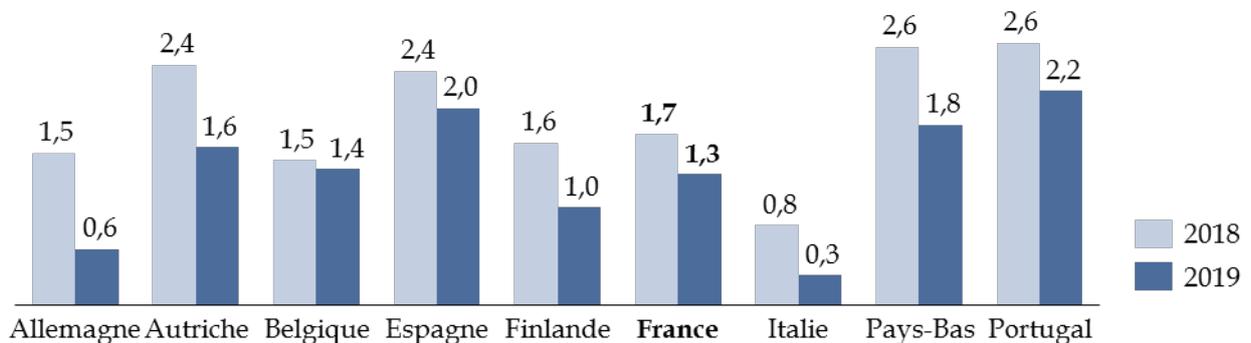
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données du Gouvernement et de l'Insee)

2. La France a mieux résisté au ralentissement mondial que le reste de la zone euro

Loin d'être circonscrit à la France, **le ralentissement observé en 2019 apparaît général au niveau européen.**

Comparaison de la croissance du PIB de différents pays de la zone euro

(taux d'évolution du PIB en volume)



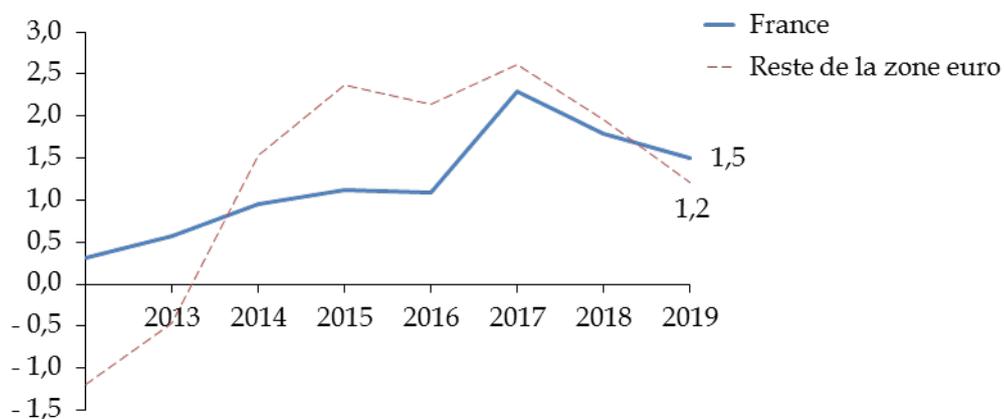
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la Commission européenne)

En effet, celui-ci « *reflète principalement la faiblesse actuelle du commerce international dans un contexte de persistance des incertitudes au niveau mondial, qui pèsent en particulier sur le secteur manufacturier de la zone euro* », comme le relèvent les services de la Banque centrale européenne (BCE)¹. Le commerce extérieur a ainsi pesé à hauteur de 0,5 point sur la croissance de la zone euro en 2019, après avoir soutenu celle-ci de 0,4 point en 2018.

L'économie française, traditionnellement moins sensible au commerce international, apparaît avoir **mieux résisté que ses voisins** : pour la première fois depuis 2013, la croissance française est ainsi supérieure à celle du reste de la zone euro.

Comparaison de la croissance du PIB de la France et du reste de la zone euro

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

¹ Banque centrale européenne, Bulletin économique de la BCE, n° 6/2019.

3. Pour la troisième année consécutive, le Gouvernement bénéficie d'une croissance supérieure au potentiel de l'économie française

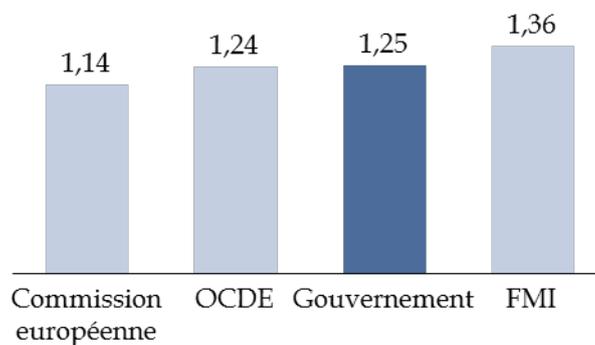
En outre, le **taux de croissance enregistré en 2019 reste supérieur au potentiel de croissance de l'économie française**, qui correspond à l'évolution du niveau de production « soutenable » sur longue période sans provoquer de déséquilibre sur les marchés des biens et du travail, aussi appelé PIB potentiel.

Bien que la croissance potentielle et le niveau du PIB potentiel ne soient pas directement observables, ils peuvent néanmoins être estimés à l'aide de différentes méthodes économétriques¹. Dans ce domaine où l'incertitude est par nature importante, il apparaît néanmoins que les estimations de la croissance potentielle française sont aujourd'hui **relativement convergentes**.

L'hypothèse retenue par le Gouvernement (1,25 %) présente ainsi un **caractère central** par rapport aux prévisions des principales organisations internationales, **qui se situent toutes à un niveau inférieur à la croissance effectivement constatée en 2018 (1,5 %)**.

Estimations de la croissance potentielle de l'économie française en 2019

(taux d'évolution en volume)

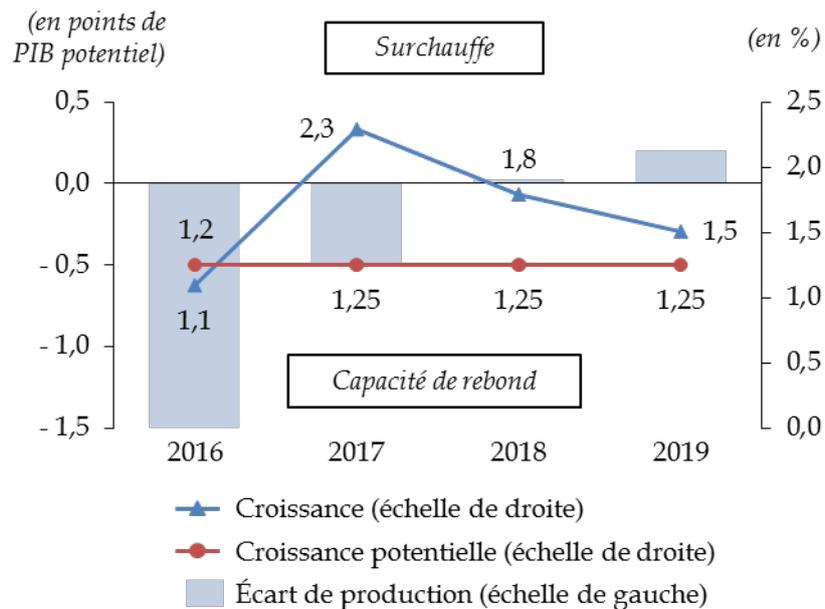


Source : commission des finances du Sénat (à partir de : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques du printemps 2020* ; OCDE, *Perspectives économiques de novembre 2019*)

¹ Pour une analyse détaillée, voir : « Pour une programmation budgétaire crédible : les enjeux des hypothèses de croissance potentielle », rapport d'information n° 764 (2015-2016) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances et déposé le 6 juillet 2016.

Pour la troisième année consécutive, le **Gouvernement a donc bénéficié d'une conjoncture favorable pour atteindre ses objectifs budgétaires**, contrairement à ses prédécesseurs.

Évolution de l'écart de production, de la croissance et de la croissance potentielle depuis 2016 selon le scénario du Gouvernement



Note méthodologique : l'écart de production a été recalculé pour tenir compte des nouvelles estimations publiées par l'Insee le 29 mai 2020.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des données du Gouvernement sous-jacentes au PLF 2020)

Selon le Gouvernement, cette « croissance de rattrapage » aurait même conduit l'économie française à **entrer dans une phase de légère « surchauffe »**, caractérisée par l'apparition d'un écart de production positif (+ 0,2 point de PIB potentiel).

L'écart de production

L'écart de production, qui correspond à la différence entre le PIB potentiel et le PIB effectif, exprimée en points de PIB potentiel, traduit l'existence d'un « potentiel de rattrapage » lorsqu'il est négatif et mesure le « niveau de surchauffe » de l'économie lorsqu'il est positif.

Chaque année, l'évolution de l'écart de production dépend de l'écart entre la croissance effective et la croissance potentielle : si la croissance effective est inférieure à la croissance potentielle, l'écart de production se creuse d'autant ; inversement, si la croissance effective est supérieure à la croissance potentielle, le « potentiel de rattrapage » de l'économie diminue à hauteur du différentiel.

Source : commission des finances du Sénat

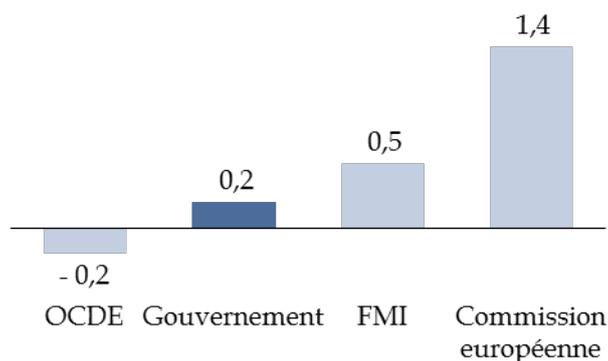
Il doit toutefois être noté que **des interrogations demeurent sur la position de l'économie française dans le cycle** à l'issue de l'exercice 2019.

En effet, l'incertitude sur le niveau de l'écart de production est **bien plus élevée** que sur celui de la croissance potentielle, pour lequel il a été précédemment montré que les estimations sont globalement convergentes.

L'OCDE considérait ainsi avant la crise que la phase de « rattrapage » de l'économie française n'était pas tout à fait achevée, tandis que la Commission européenne estime pour sa part que le niveau de « surchauffe » est bien plus important qu'envisagé par le Gouvernement.

Estimations de l'écart de production à l'issue de l'exercice 2019

(en points de PIB potentiel)



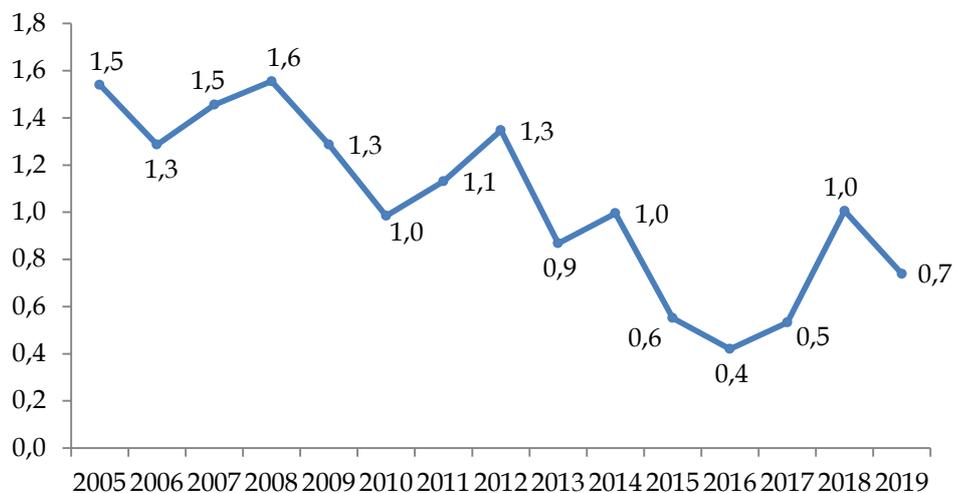
Note méthodologique : pour chacune des estimations, l'écart de production a été recalculé pour tenir compte des nouvelles estimations publiées par l'Insee le 29 mai 2020.

Source : commission des finances du Sénat (à partir de : FMI, *Perspectives de l'économie mondiale d'octobre 2019* ; Commission européenne, *prévisions économiques du printemps 2020* ; OCDE, *Perspectives économiques de novembre 2019*)

Sans entrer trop en détail dans ce débat, qui avait fait l'objet d'une analyse approfondie en 2018, à laquelle le lecteur est invité à se reporter¹, **la difficulté majeure tient à l'orientation des indicateurs macroéconomiques traditionnels de « surchauffe » (inflation, dynamique des salaires)**, qui restent aujourd'hui peu dynamiques, ce qui peut sembler contradictoire avec l'hypothèse d'un écart de production significativement positif.

Évolution de l'inflation sous-jacente, hors énergie et alimentation

(taux d'évolution en %)



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

L'hypothèse gouvernementale selon laquelle la « capacité de rebond » de l'économie française serait désormais épuisée présente en tout état de cause un **caractère central** au regard des estimations disponibles.

Elle paraît également **corroborée par le profil infra-annuel de la croissance française 2019, marqué par un très net ralentissement**. En effet, la croissance effective ne peut durablement s'écarter de la croissance potentielle : une fois l'écart de production refermé, cette dernière a donc vocation à retrouver son rôle de « limitateur de vitesse ».

¹ Le lecteur est invité à se reporter aux développements figurant dans le rapport suivant : rapport n° 628 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017, fait au nom de la commission des finances et déposé le 4 juillet 2018, p. 12 et suivantes.

B. UN RALENTISSEMENT DE L'ACTIVITÉ TOUT AU LONG DE L'ANNÉE QUI PÈSERA SUR L'EXERCICE 2020

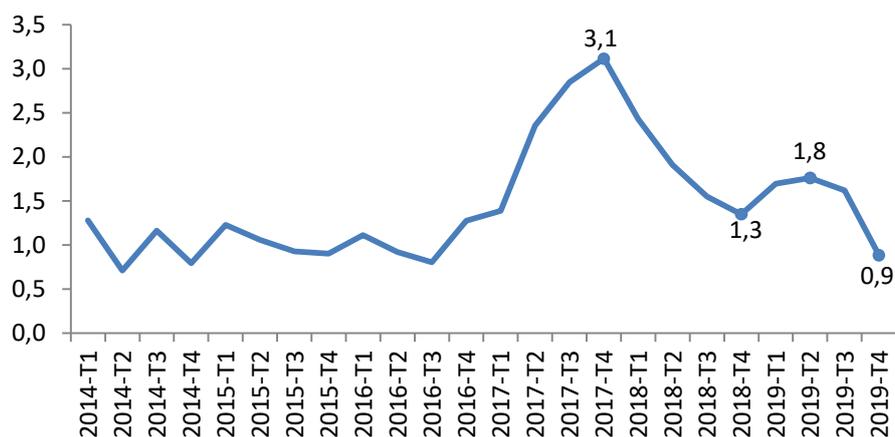
1. Le profil infra-annuel de la croissance française témoigne d'un essoufflement marqué de l'activité

Si la croissance effective s'est donc une nouvelle fois établie à un niveau supérieur à la croissance potentielle en 2019, **l'économie française semble progressivement s'essouffler.**

À moyen terme, ce ralentissement est particulièrement visible lorsque l'on suit l'évolution du PIB en glissement annuel, en comparant le niveau du PIB pour un trimestre donné à ce qu'il était au même trimestre de l'année précédente.

Croissance du PIB en glissement annuel

(glissement annuel de séries trimestrielles, taux d'évolution en volume)



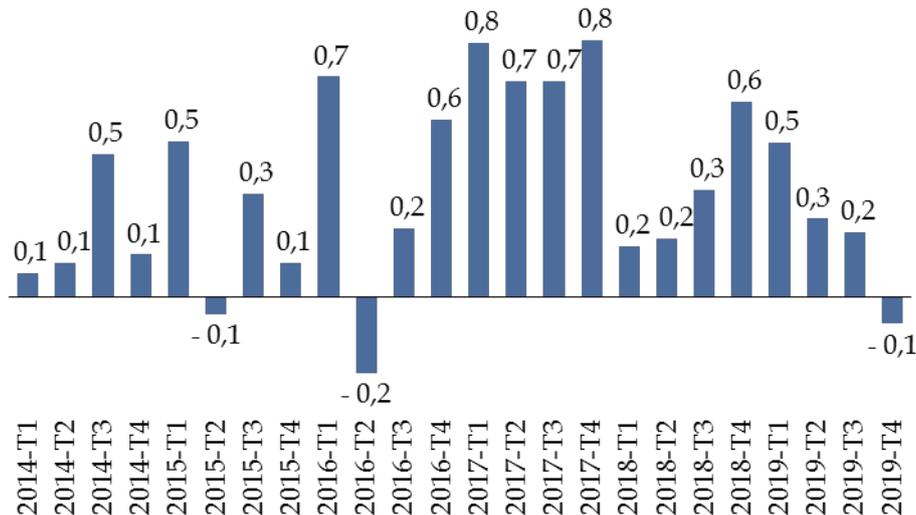
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Ainsi mesurée, la croissance française a connu une **forte accélération** entre le troisième trimestre 2016 (0,8 %) et le dernier trimestre 2017 (3,1 %), au cours duquel elle a même dépassé les 3 %, avant d'**entrer dans une phase de ralentissement progressif**, brièvement interrompue entre le quatrième trimestre 2018 et le deuxième trimestre 2019.

À court terme, le ralentissement de l'activité est encore plus flagrant lorsqu'il est mesuré de trimestre à trimestre. Alors qu'il avait augmenté de 0,5 % au premier trimestre, le PIB a ainsi fortement décéléré, avant de connaître un léger recul (- 0,1 %) au dernier trimestre.

Croissance du PIB de trimestre à trimestre

(taux d'évolution du PIB en volume)



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

Avant même le déclenchement de la crise sanitaire, l'économie française connaissait donc un ralentissement marqué, sous le double effet de l'arrivée à maturité du cycle économique et du ralentissement du commerce mondial – ce qui constitue un **handicap important pour l'exercice 2020**.

2. L'acquis de croissance pour 2020 est au plus bas depuis 2012

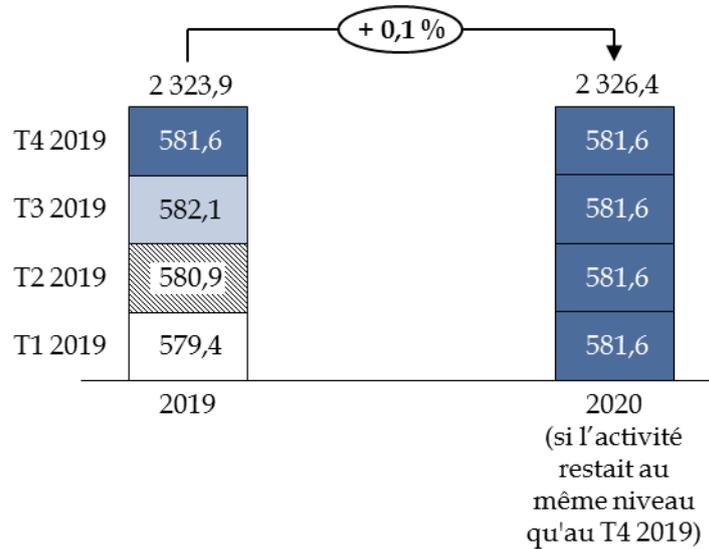
En effet, plus le profil infra-annuel de la croissance de l'année précédente est ascendant, plus l'économie dispose d'une « rampe de lancement » favorable pour l'exercice à venir. À l'inverse, un profil descendant est fortement handicapant pour la croissance de l'exercice suivant.

L'**acquis de croissance**, qui correspond à la croissance qui serait enregistrée sur l'ensemble de l'année si l'activité restait au même niveau qu'au dernier trimestre de l'exercice précédent, permet à cet égard de quantifier la « rampe de lancement » dont dispose l'économie en début d'exercice.

Pour l'exercice 2020, l'acquis de croissance est ainsi limité à 0,1 %. Autrement dit, si la croissance de trimestre à trimestre était nulle tout au long de l'exercice 2020, la croissance 2020 s'élèverait malgré tout à 0,1 %.

Acquis de croissance pour 2020

(produit intérieur brut trimestriel, en milliards d'euros)

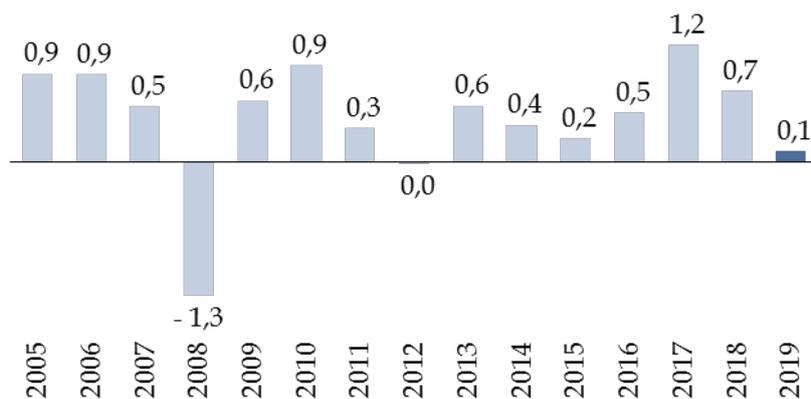


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Il faut remonter à 2012 pour trouver une « rampe de lancement » aussi peu favorable pour l'économie française.

Acquis de croissance à la fin de l'exercice

(taux d'évolution en volume)



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

Plutôt que de profiter de la conjoncture favorable dont il a encore bénéficié l'an dernier afin de reconstituer des marges de manœuvre sur le plan budgétaire, le Gouvernement a préféré différer une nouvelle fois le redressement structurel des comptes publics.

II. UNE NOUVELLE OCCASION MANQUÉE DE REDRESSER LES COMPTES PUBLICS

A. UNE ABSENCE DE REDRESSEMENT DE LA SITUATION STRUCTURELLE DES COMPTES PUBLICS, EN DÉPIT DE CIRCONSTANCES HISTORIQUEMENT FAVORABLES

Principaux éléments de l'exécution budgétaire en comptabilité nationale

(en points de PIB)

	2016	2017	2018	2019
Déficit public	3,6	2,9	2,3	3,0
Déficit structurel	2,6	2,4	2,2	2,2
Dette publique	98,0	98,3	98,1	98,1
Recettes publiques	53,0	53,5	53,4	52,6
<i>dont : prélèvements obligatoires</i>	44,6	45,1	44,8	44,1
Dépenses publiques	56,7	56,5	55,7	55,6

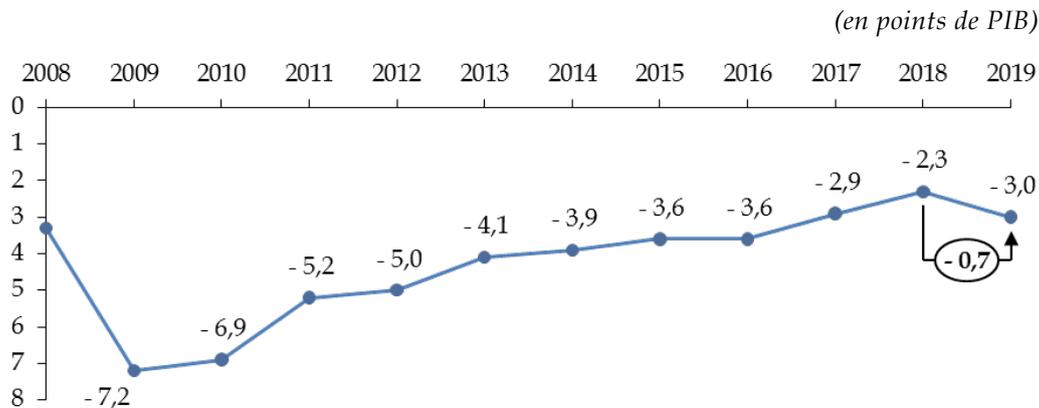
Note méthodologique : hors changement de périmètre des administrations publiques lié à la création de France compétences, les dépenses publiques auraient atteint 55,3 % du PIB en 2019 et les prélèvements obligatoires 43,8 % du PIB. Le déficit structurel a été recalculé à partir des comptes annuels de l'Insee du 29 mai et diffère donc de l'estimation du projet de loi initial.

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

1. Le surcoût temporaire lié à la transformation du CICE ne saurait justifier la dégradation du déficit public, compte tenu des autres facteurs favorables dont a bénéficié le Gouvernement

Après s'être établi à 2,3 % du PIB en 2018, le déficit public a atteint 3,0 % du PIB à l'issue de l'exercice 2019, soit une dégradation de 0,7 point de PIB. C'est la première fois que le déficit public français se détériore depuis la crise financière de 2009.

Évolution du solde public depuis 2008



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

Pour justifier cette contre-performance, le Gouvernement met en avant le surcoût temporaire lié à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations sociales.

Il est vrai que le chevauchement des deux dispositifs au cours de l'année 2019 induit un surcoût pour les finances publiques, estimé à 0,9 point de PIB par l'Insee. Sans ce facteur exceptionnel, le déficit se serait donc élevé à 2,1 % du PIB, en baisse de 0,2 point de PIB par rapport à 2018.

Cela ne signifie toutefois pas que le Gouvernement a réalisé un effort structurel de redressement des comptes publics.

En effet, le Gouvernement a bénéficié au cours de l'exercice d'autres facteurs non discrétionnaires qui, en jouant en sens inverse, ont grandement facilité l'atteinte de son objectif de déficit, fixé à 3,1 % du PIB par la loi de finances rectificative pour 2019.

Le Gouvernement a d'abord pu compter sur une conjoncture favorable. Comme indiqué précédemment, la croissance enregistrée en 2019 (1,5 %) est supérieure de 0,25 point à la croissance potentielle (1,25 %), ce qui a permis d'améliorer le solde budgétaire de **0,16 point de PIB¹**.

Le dynamisme anormalement élevé des prélèvements obligatoires a également aidé. Alors que l'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité est en principe unitaire, elle a atteint 1,2 en 2019, ce qui a généré environ 6,9 milliards de recettes supplémentaires, permettant d'améliorer le solde budgétaire de **0,28 point de PIB**.

¹ Ce résultat correspond au produit de l'écart entre la croissance et la croissance potentielle et de la semi-élasticité budgétaire retenue par la Commission européenne pour la France, qui mesure la sensibilité du solde public à la variation de l'écart de production. Voir : Gilles Mourre, Aurélien Poissonnier et Martin Lausegger, « The Semi-Elasticities Underlying the Cyclically-Adjusted Budget Balance : An Update & Further Analysis », Commission européenne, European Economy - Discussion Paper 098, mai 2019.

Élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité

	2017	2018	2019
Mesures nouvelles (en milliards d'euros)	3,1	- 8,7	- 23,6
Prélèvements obligatoires (en milliards d'euros)	1 036,8	1 057,4	1 069,8
Croissance du PIB en valeur du PIB (%)	2,8	2,8	2,8
Évolution spontanée des prélèvements obligatoires (%)	3,9	2,8	3,4
Élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité	1,4	1,0	1,2

Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des documents budgétaires et des données d'exécution de l'Insee)

Ces deux facteurs non discrétionnaires – conjoncture favorable et dynamisme des recettes – sont traditionnellement neutralisés dans le cadre du calcul de l'« effort structurel », qui s'élève en 2019 à **- 0,2 point de PIB**.

Du solde public effectif à l'effort structurel

Le **solde structurel** correspond au solde public effectif corrigé de l'impact des **mesures exceptionnelles et temporaires** et de l'**effet du cycle économique** – ce dernier étant appréhendé en calculant le déficit qui aurait été observé si l'écart de production avait été ramené à zéro, compte tenu de la sensibilité des recettes et des dépenses à la croissance.

L'**ajustement structurel** correspond à l'évolution du solde structurel d'une année sur l'autre. Un ajustement structurel de 0,5 point signifie ainsi que le déficit structurel a été réduit de 0,5 point de PIB.

Le concept d'**effort structurel** a pour objectif de mieux appréhender la part de l'évolution du solde structurel **réellement imputable au Gouvernement**.

En effet, par construction, le solde structurel est conçu comme un résidu entre le solde effectif et sa part conjoncturelle, de sorte que tous les éléments qui ne figurent pas explicitement dans le solde conjoncturel sont considérés comme étant de nature structurelle. En particulier, le solde structurel ne permet pas d'exclure les incidences de **l'évolution de l'élasticité des prélèvements obligatoires**, pourtant sensible aux évolutions conjoncturelles et qui échappe au contrôle du Gouvernement.

Traditionnellement, l'effort structurel se décomposait en deux facteurs :

- **l'effort structurel en dépense**, qui mesure l'écart entre la progression de la dépense publique et la croissance potentielle : il correspond ainsi à l'évolution structurelle de la part de la dépense publique dans la richesse nationale ;

- **l'effort structurel en recettes**, qui correspond aux mesures nouvelles portant sur les prélèvements obligatoires perçus par l'ensemble des administrations publiques, hors mesures ponctuelles et temporaires.

La différence entre l'effort et l'ajustement structurels provenait dès lors de deux origines :

- d'une part, la « **composante non discrétionnaire** », qui regroupe les effets liés aux fluctuations des élasticité des différents prélèvements obligatoires et la contribution de l'évolution des recettes hors prélèvements obligatoires ;

- d'autre part, la « **clé en crédits d'impôts** » : en effet, le coût en comptabilité nationale des crédits d'impôt remboursables tels que le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et le crédit d'impôt recherche (CIR) correspond à la créance acquise, tandis que leur coût mesuré au sens de l'effort en recettes correspond au montant budgétaire effectivement restitué ou imputé. La clé en crédits d'impôts permet ainsi de prendre en compte l'écart entre ces deux mesures dans la décomposition de l'ajustement structurel.

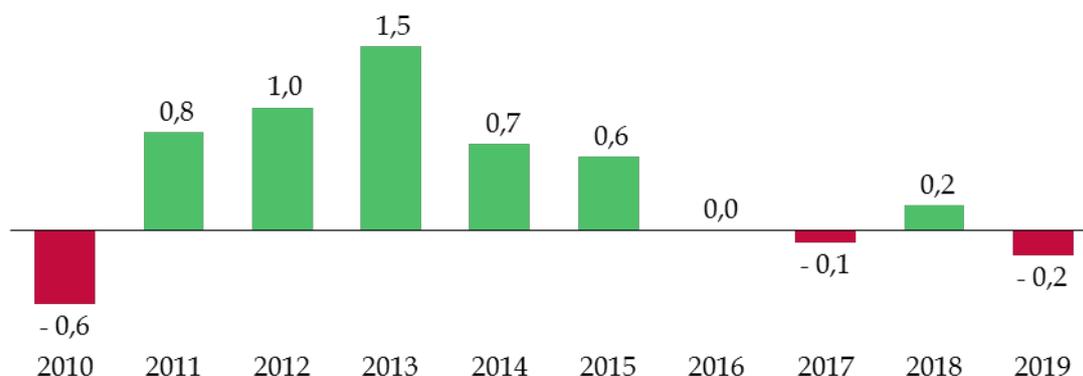
Depuis la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, la clé en crédits d'impôts est désormais incluse dans la mesure de l'effort structurel.

Source : rapport n° 625 (2018-2019) relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018 (tome 1) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 17

Il faut remonter à l'exercice 2010, marqué par la crise économique, pour trouver une performance aussi défavorable. Sur les trois premières années du quinquennat, l'effort structurel cumulé est légèrement négatif, confirmation de l'absence de redressement structurel des comptes publics.

Effort structurel depuis 2010

(en points de PIB potentiel)



Précision méthodologique : l'effort structurel sur la période 2017-2019 diffère de celui figurant dans l'avis du HCFP car il tient compte de la publication des comptes annuels du 29 mai 2020, intervenue postérieurement à ce dernier.

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

L'effort structurel continue néanmoins de **surestimer l'effort de redressement des comptes publics réellement imputable au Gouvernement**, dès lors qu'il ne permet pas de neutraliser les évolutions des dépenses publiques qui ne sont pas maîtrisées par celui-ci.

En particulier, **une baisse exogène de la charge de la dette liée à l'évolution de la politique monétaire est comptabilisée à tort comme un « effort en dépense »** dans le cadre de l'effort structurel.

Il s'agit là d'une limite majeure, dans un contexte marqué par une forte baisse des taux d'intérêt auxquels la France emprunte auprès des acteurs financiers.

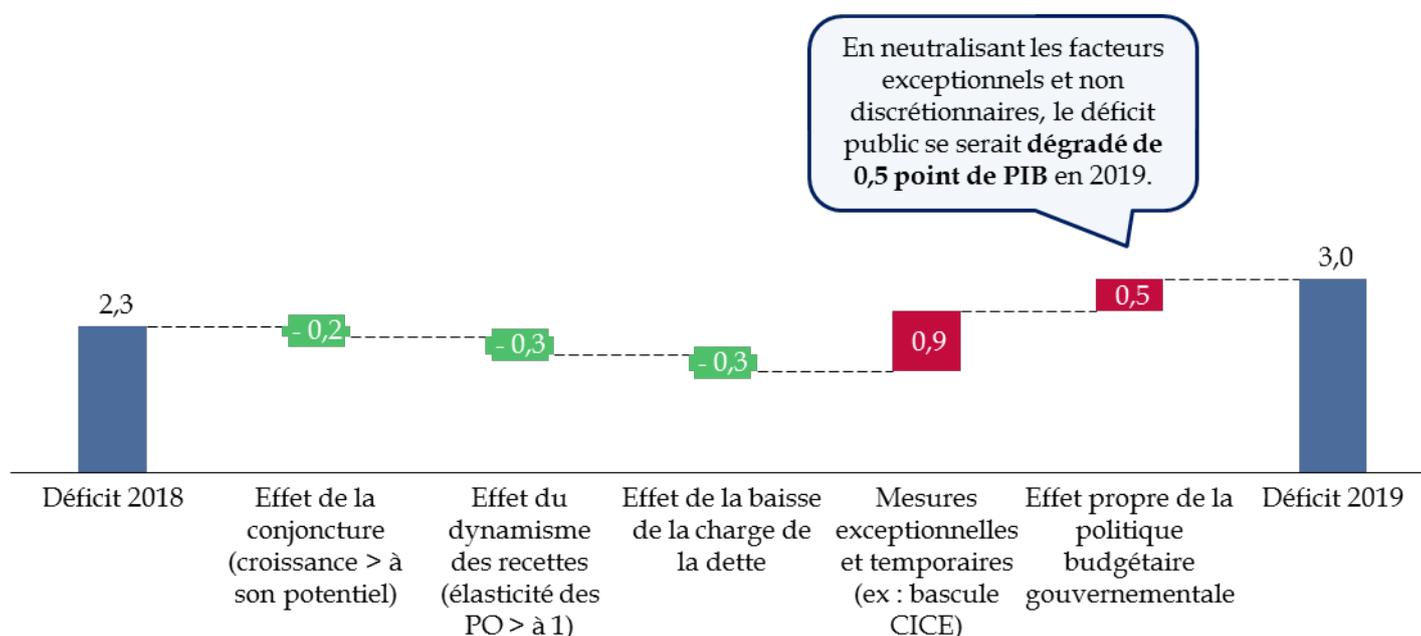
En 2019, la baisse de la charge de la dette (- 5,1 milliards d'euros) a ainsi contribué à diminuer le déficit public de 0,3 point de PIB.

Au total, **l'effet cumulé sur le solde public** de la conjoncture favorable, du dynamisme des recettes et de la baisse de la charge de la dette (- 0,8 point de PIB) **a pratiquement permis de compenser le surcôt temporaire lié au CICE (+ 0,9 point de PIB).**

Une fois l'ensemble de ces facteurs exceptionnels et non discrétionnaires neutralisés, **il apparaît que la politique gouvernementale a contribué à dégrader le solde budgétaire de 0,5 point de PIB en 2019.** Cela correspond à l'effort structurel primaire, c'est-à-dire hors charge de la dette, qui s'élève à - 0,5 point de PIB sur l'exercice.

Décomposition de l'évolution du déficit entre 2018 et 2019

(en points de PIB)



Note méthodologique : l'effet de la conjoncture sur le déficit public a été calculé à partir de la semi-élasticité budgétaire de la Commission européenne pour la France et de l'hypothèse du Gouvernement concernant le niveau de la croissance potentielle. L'effet du dynamisme des recettes a été calculé par différence avec le niveau des prélèvements obligatoires qui aurait été observé avec une élasticité à l'activité unitaire.

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

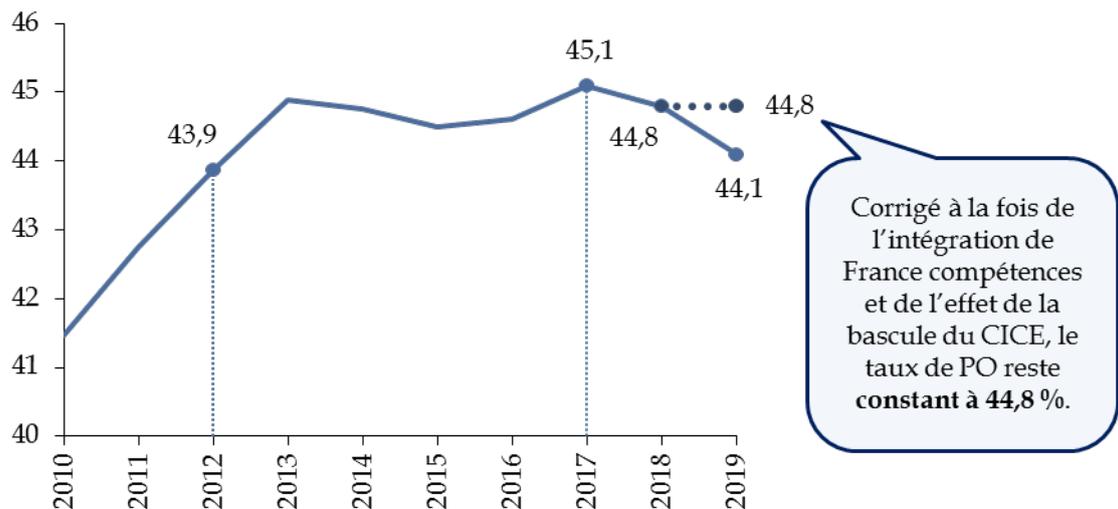
2. La dégradation de la situation structurelle des comptes publics s'explique par l'absence de maîtrise de la dépense publique

Contrairement à ce qu'indique le Gouvernement pour justifier cette contre-performance, ce choix de reporter le redressement structurel des comptes publics **ne tient pas à une accélération de la baisse des prélèvements obligatoires mais bien à une absence d'effort de maîtrise de la dépense publique.**

Du côté des recettes, le dynamisme anormalement élevé des prélèvements obligatoires à l'activité est venu contrebalancer l'effet des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement : hors mesures de périmètre et bascule du CICE, **la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale n'a pas diminué l'an dernier.**

Évolution de la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale

(en points de PIB)



Rappel méthodologique : la mise en place de France compétences a pour effet d'augmenter artificiellement le niveau de la dépense publique et des prélèvements obligatoires à hauteur de 4,6 milliards d'euros en 2019.

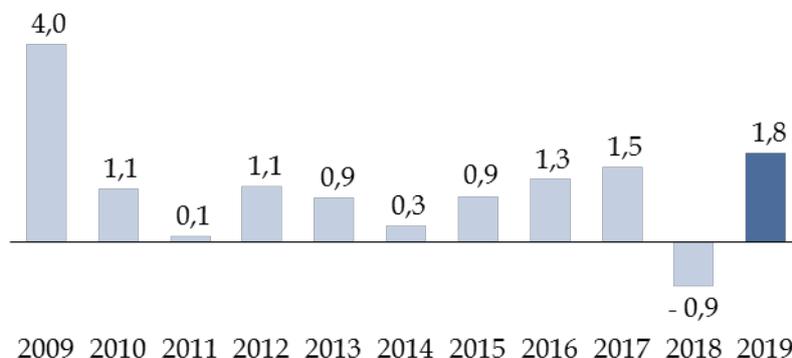
Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

Du côté des dépenses, la croissance de la dépense publique donne un premier aperçu de l'ampleur du relâchement.

Son niveau s'élève à 1,8 %, pour un objectif initial fixé à 0,6 % dans le cadre du projet de loi de finances pour 2019. Jamais celle-ci n'avait été aussi élevée depuis la mise en œuvre du plan de relance en 2009.

Croissance de la dépense publique hors crédits d'impôt entre 2009 et 2019

(taux d'évolution en volume)



Précision méthodologique : la dépense publique a été déflatée par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

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

Si cet indicateur est utile, isoler l'effort de maîtrise de la dépense publique réellement imputable au Gouvernement implique néanmoins de réaliser des retraitements.

Par exemple, la baisse en volume de la dépense publique observée en 2018 s'explique largement par des facteurs exceptionnels tels que le contrecoup de la recapitalisation d'Areva effectuée en 2017 (- 4,8 milliards d'euros) et du moindre remboursement de la taxe à 3 % sur les dividendes (- 8,6 milliards d'euros)¹.

À cet égard, le concept d'effort structurel primaire en dépense constitue le meilleur indicateur pour apprécier l'ampleur de la maîtrise de la dépense², en mesurant l'écart entre la progression de la dépense primaire structurelle – c'est-à-dire hors charge de la dette et après neutralisation des dépenses exceptionnelles – et la croissance potentielle, pondéré par son poids dans la production potentielle. Un effort en dépense implique ainsi une baisse structurelle de la part de la dépense publique primaire dans la richesse nationale. Sur le fond, l'indicateur se rapproche de la règle en dépense européenne, qui ne porte que les seules dépenses « pilotables », sans nécessiter des retraitements aussi complexes (voir le 1 du B du présent II), qui nuisent à la lisibilité des objectifs budgétaires.

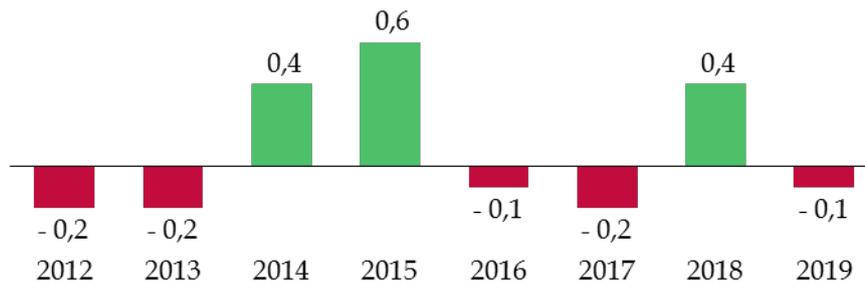
¹ Rapport n° 625 (2018-2019) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, fait au nom de la commission des finances et déposé le 3 juillet 2019, p. 23.

² Rapport général n° 140 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier relatif au projet de loi de finances pour 2020 (tome 1), fait au nom de la commission des finances du Sénat et déposé le 21 novembre 2019, p. 29 et suivantes.

Mesuré de cette façon, l'effort de maîtrise de la dépense apparaît négatif en 2019 (- 0,1 point de PIB), confirmant ainsi le relâchement. Sur les trois premières années du quinquennat, il apparaît même plus faible que sous la précédente majorité, contrairement au discours gouvernemental.

Effort en dépense hors charge de la dette depuis 2012

(en points de PIB potentiel)



Précision méthodologique : la mise en œuvre de France compétences a été neutralisée.

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

3. L'infléchissement de la trajectoire d'endettement s'en trouve une nouvelle fois différé, en dépit de l'effet « boule de neige » favorable dont a bénéficié le Gouvernement

Comme depuis le début du quinquennat, l'effort de redressement des comptes publics a été insuffisant pour permettre d'infléchir la trajectoire d'endettement de la France.

Le Gouvernement bénéficiait pourtant l'an dernier d'un contexte très favorable pour ce faire.

En effet, l'évolution de l'endettement d'une année sur l'autre dépend non seulement de l'orientation de la politique budgétaire mais également de l'effet « boule de neige », fonction de la différence entre le taux d'intérêt moyen payé sur la dette et la croissance nominale du PIB – deux variables qui échappent largement au contrôle du Gouvernement à court terme.

Qu'est-ce que l'effet « boule de neige » ?

D'une année sur l'autre, la variation du taux d'endettement peut être décomposée comme la somme de **trois facteurs**.

Premièrement, **le solde primaire**, qui correspond au solde public hors charge de la dette.

Deuxièmement, **l'ajustement stock-flux**, qui correspond à la partie de la variation de l'endettement qui n'est pas reflétée dans le déficit (par exemple, les recettes tirées des privatisations n'ont pas d'effet sur le déficit car elles constituent une opération financière au sens de la comptabilité nationale mais permettent de diminuer la dette).

Troisièmement, **le différentiel entre le taux d'intérêt moyen que les administrations publiques paient sur leur dette (dit taux d'intérêt « apparent ») et le taux de croissance nominal de l'économie, multiplié par le taux d'endettement initial**.

Ce dernier facteur est communément désigné sous le terme d'effet « boule de neige ». En effet, lorsque le taux d'intérêt apparent est supérieur au taux de croissance nominal, il implique que l'endettement continue d'« augmenter tout seul » même si l'équilibre primaire est atteint – et ce dans des proportions d'autant plus importantes que le stock de dette initial est élevé.

À titre d'exemple, si le solde public primaire est nul et que la dette publique atteint 100 % du PIB, le numérateur du ratio d'endettement va s'accroître du montant de la charge de la dette, tandis que le dénominateur évolue au même rythme que le taux de croissance nominal. Si le taux d'intérêt est supérieur au taux de croissance nominal, le numérateur augmente plus vite que le dénominateur. Par conséquent, le ratio d'endettement augmente, alors même que l'équilibre primaire est atteint. On parle alors d'**effet « boule de neige » défavorable**. Ce phénomène est susceptible de s'auto-entretenir, si bien que stabiliser l'endettement requiert de dégager un excédent primaire toujours plus élevé.

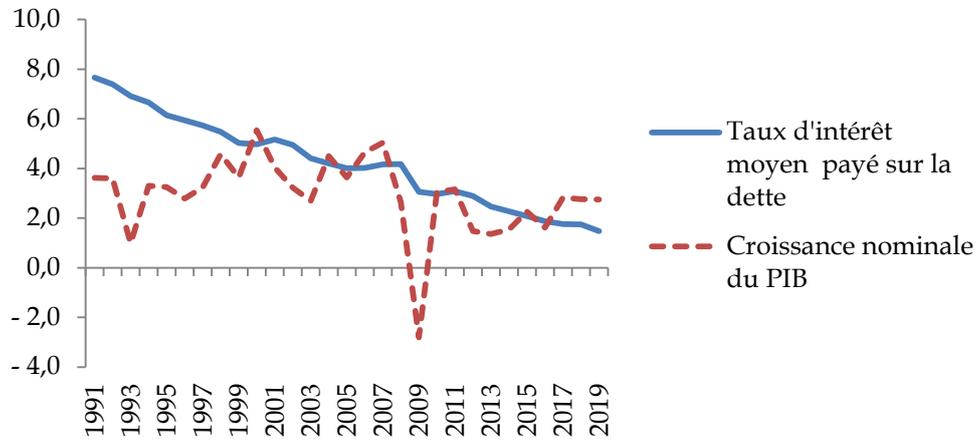
À l'inverse, si le taux d'intérêt moyen payé sur la dette est inférieur au taux de croissance nominal, un solde primaire à l'équilibre – ou même légèrement négatif – suffit pour diminuer l'endettement. On parle alors d'**effet « boule de neige » favorable**.

Source : rapport n° 406 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, fait au nom de la commission des finances et déposé le 21 avril 2020, p. 38

Or, cet effet « boule de neige » était cette année encore favorable. En effet, le taux d'intérêt moyen payé sur la dette française est passé à compter de 2017 en-deçà de la croissance nominale du PIB.

Évolution du taux d'intérêt moyen payé sur la dette et de la croissance nominale du PIB

(en points de PIB)

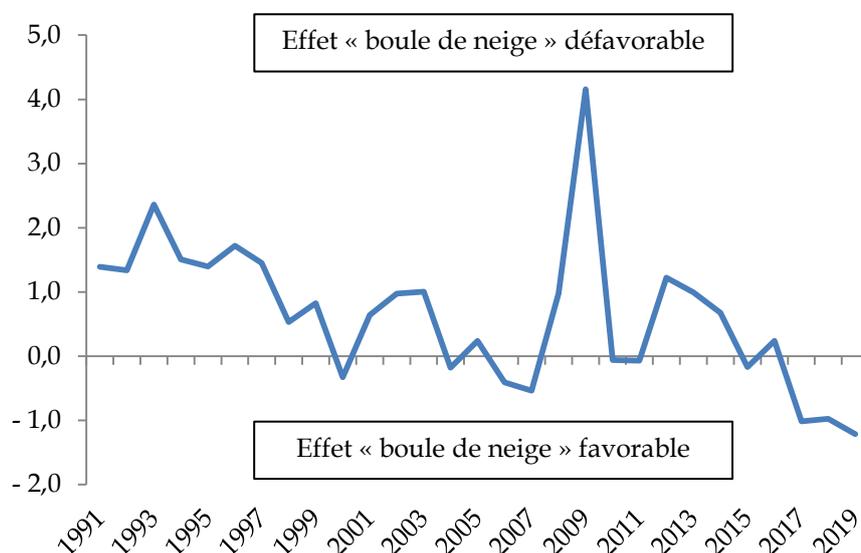


Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des données de l'Insee)

Au cours des trente dernières années, **jamais aucune majorité n'avait bénéficié d'un contexte aussi favorable** pour infléchir l'endettement.

Effet « boule de neige » sur l'endettement en France depuis 1991

(en points de PIB)



Note de lecture : en 2019, l'effet « boule de neige » favorable lié au différentiel entre le taux d'intérêt payé sur la dette (1,5 %) et la croissance nominale (2,8%) a contribué à réduire l'endettement de 1,2 point de PIB.

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

Or, plutôt que de profiter de cet effet « boule de neige » favorable pour retrouver des marges de manœuvre en vue de la prochaine crise, le Gouvernement a reporté l'effort de redressement des comptes publics, si bien que **l'endettement n'a pas été réduit** depuis le début du quinquennat.

Décomposition de l'évolution de l'endettement de la France depuis 2016

(en points de PIB)

	2016	2017	2018	2019
Endettement	98,0	98,3	98,1	98,1
Variation de l'endettement	2,4	0,3	- 0,2	0,0
<i>dont : solde primaire</i>	1,8	1,2	0,6	1,5
<i>dont : effet « boule de neige » (différentiel intérêt-croissance)</i>	0,2	- 1,0	- 1,0	- 1,2
<i>dont : ajustement stock-flux</i>	0,3	0,1	0,1	- 0,3

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

Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des données de l'Insee et de la Commission européenne)

En l'absence d'effet « boule de neige » favorable, l'endettement serait même actuellement supérieur de plus de 3 points de PIB au niveau de 2016.

En la matière, le choix du Gouvernement apparaît singulier à l'échelle européenne.

B. UNE STRATÉGIE SINGULIÈRE À L'ÉCHELLE DE LA ZONE EURO QUI FAIT ÉCHO AUX TRAVERS TRADITIONNELS DE LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE FRANÇAISE

1. La stratégie budgétaire gouvernementale s'écarte significativement des règles budgétaires européennes et des choix budgétaires de nos principaux voisins

La singularité de la stratégie gouvernementale transparaît tout d'abord clairement à la lumière des règles budgétaires européennes.

En effet, bien que la France soit sortie du volet « correctif » du pacte de stabilité à l'issue de l'exercice 2017, notre pays reste soumis dans le cadre du volet « préventif » à **trois règles budgétaires**¹.

Tout d'abord, le pacte de stabilité encadre la trajectoire de solde structurel devant conduire à l'atteinte d'un « objectif à moyen terme » (OMT) ne devant pas dépasser - 0,5 % du PIB. Dans le cadre de la **règle de déficit structurel**, la France est ainsi tenue d'**améliorer chaque année son solde structurel de 0,6 point de PIB au minimum** jusqu'à atteindre son OMT, fixé à - 0,4 % du PIB par l'article 2 de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ensuite, afin de remédier aux difficultés liées à la mesure de l'ajustement structurel, une **règle en dépense**, dont le respect est évalué conjointement à celui de la règle de déficit structurel, a été introduite en complément².

En vertu de cette règle, la croissance des dépenses publiques « pilotables », nette des mesures nouvelles en recettes, ne peut excéder un taux de référence fixé à un niveau cohérent avec la trajectoire d'ajustement

¹ Ibid., pp. 24-26.

² La règle en dépense présente deux avantages. D'une part, elle est construite de façon à exclure de l'agrégat les dépenses non pilotables, alors que l'ajustement structurel dépend de nombreux éléments qui échappent au contrôle des gouvernements (ex : variation de l'élasticité des prélèvements obligatoires). D'autre part, elle ne dépend pas de l'écart de production - dont la mesure est particulièrement instable et controversée - mais de la croissance potentielle de moyen terme.

structurel¹. Ainsi, une hausse des dépenses publiques « pilotables » supérieure au taux de référence n'est admise que si elle est financée par une hausse des prélèvements obligatoires, rapprochant la règle en dépense européenne de la notion d'effort structurel primaire précédemment décrite. Dans le cas français, le taux de référence à ne pas dépasser au titre de l'année 2019 avait été **fixé à 1,4 %** par le Conseil de l'Union européenne.

Enfin, dans le cadre de la **règle de dette**, tout État membre dont le ratio d'endettement excède 60 % du PIB doit en principe réduire l'écart entre sa dette et le seuil de 60 % du PIB de 1/20^e chaque année en moyenne sur trois ans. La France fait toutefois partie des États membres qui bénéficient temporairement d'une dérogation à cette règle, qui ne leur sera pleinement applicable qu'à l'issue d'une période de trois ans suivant la correction du déficit excessif (2018-2020). Dans l'intervalle, le Gouvernement est néanmoins tenu de tenir un ajustement structurel linéaire minimal de nature à garantir le respect du critère de réduction de la dette avant la fin de la période de transition. En pratique, l'application de cette règle impliquait pour la France de **réduire son déficit structurel de 1,9 point de PIB en 2019**.

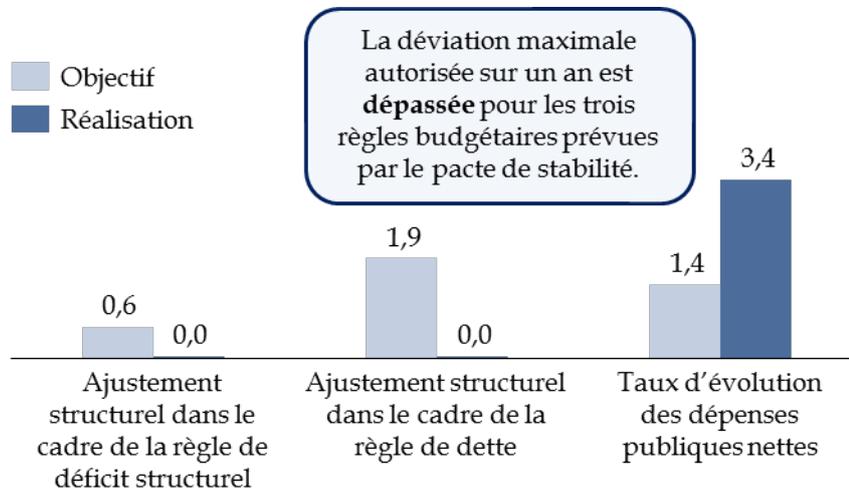
La violation des deux premières règles peut conduire à l'ouverture d'une procédure pour « déviation significative » si l'écart dépasse 0,25 point de PIB en moyenne sur deux ans ou **0,5 point de PIB** sur une année. S'agissant de la règle de dette, la déviation maximale autorisée se limite à **0,25 % du PIB** seulement sur un an et son dépassement peut conduire à l'ouverture d'une procédure pour « déficit excessif ».

À l'issue de l'exercice 2019, le Gouvernement dépasse la déviation maximale autorisée pour les trois règles.

¹ L'agrégat des dépenses publiques retenu correspond aux dépenses publiques totales diminuées de la charge de la dette, des dépenses exceptionnelles, des dépenses liées aux programmes de l'Union européenne intégralement couvertes par des fonds européens ainsi que de la composante cyclique des dépenses d'indemnisation du chômage. Les dépenses d'investissement sont lissées sur quatre ans. La prise en compte des mesures discrétionnaires en matière de recettes permet ensuite d'obtenir l'agrégat des dépenses publiques nettes.

Évaluation du respect de l'effort budgétaire demandé par le Conseil de l'Union européenne pour 2019

(en points de PIB potentiel, taux d'évolution en %)



Source : commission des finances du Sénat (d'après : Commission européenne, « Assessment of the 2020 Stability Programme for France », 20 mai 2020, p. 15)

Dans un contexte marqué par le déclenchement de la crise sanitaire et l'activation de la clause pour « récession économique sévère » prévue par le pacte de stabilité, **aucune procédure n'a toutefois été ouverte à l'encontre de la France.**

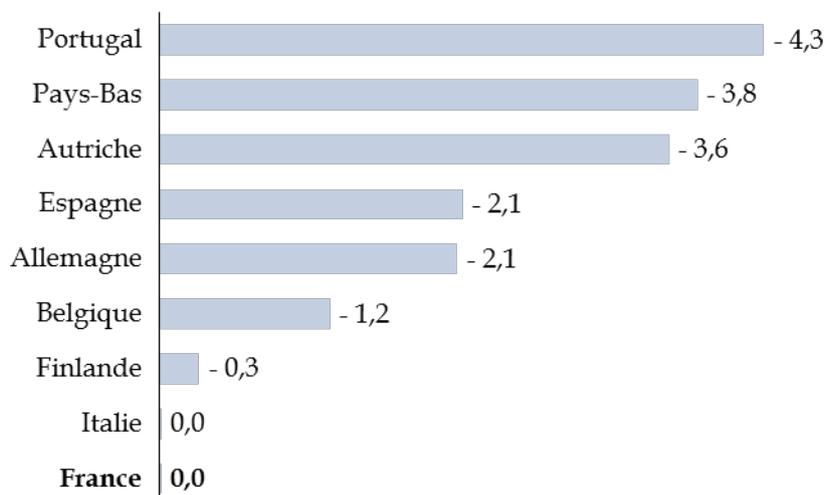
Reste que les règles budgétaires européennes ont été mises en place pour prévenir le risque de divergence économique entre les États membres et inciter à la reconstitution de marges de manœuvre budgétaires en bas de cycle.

Or, force est de constater que le choix du Gouvernement de se jouer des règles européennes en reportant l'ajustement structurel des comptes publics **se traduit par un isolement croissant de la France au plan budgétaire.**

Avec l'Italie, la France est ainsi le seul grand pays de la zone euro à ne pas avoir infléchi son endettement public en 2019.

Évolution de la dette publique en 2019 au sein de différents pays de la zone euro

(en points de PIB)



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

2. Une nouvelle fois, la France n'a pas su retrouver des marges de manœuvre budgétaires en haut de cycle

Alors que la crise sanitaire va provoquer cette année la plus grande chute du PIB de l'après-guerre, **l'exercice 2019 vient donc clore la phase de croissance forte qu'a connue la France depuis la fin de la crise européenne des dettes souveraines**, dont l'analyse peut utilement permettre de tirer de premières leçons.

De ce point de vue, le principal enseignement tient à la **confirmation de l'incapacité de notre pays à profiter des phases hautes du cycle économique pour retrouver des marges de manœuvre sur le plan budgétaire**, alors même qu'il s'agit de périodes spontanément favorables à la réduction de l'endettement, dès lors qu'elles sont caractérisées par une croissance élevée et un fort dynamisme des recettes.

En 2010 déjà, alors que la crise financière était en train de provoquer une brusque dégradation des comptes publics, Paul Champsaur et Jean-Philippe Cotis, missionnés par le Président de la République pour établir un rapport sur la situation des finances publiques, concluaient ainsi que « *les périodes de haute conjoncture n'ont pas été utilisées, en France, pour réduire sérieusement les déficits publics comme d'autres nations ont su le faire* »¹.

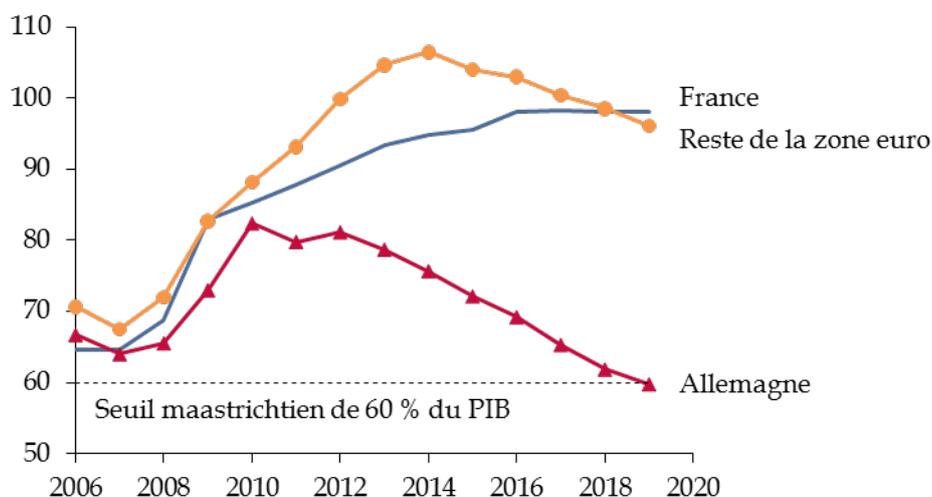
¹ P. Champsaur et J.-P. Cotis, *Rapport sur la situation des finances publiques*, Paris, Présidence de la République, 2010.

À l'issue de cette nouvelle phase haute cycle économique, ce constat conserve malheureusement toute sa pertinence.

Le différentiel d'endettement avec l'Allemagne atteint ainsi près de 40 points de PIB, tandis que la dette publique française est pour la première fois supérieure à celle du reste de la zone euro hors Allemagne.

Décomposition de l'évolution de la dette publique au sein de la zone euro entre 2006 et 2019

(en points de PIB)

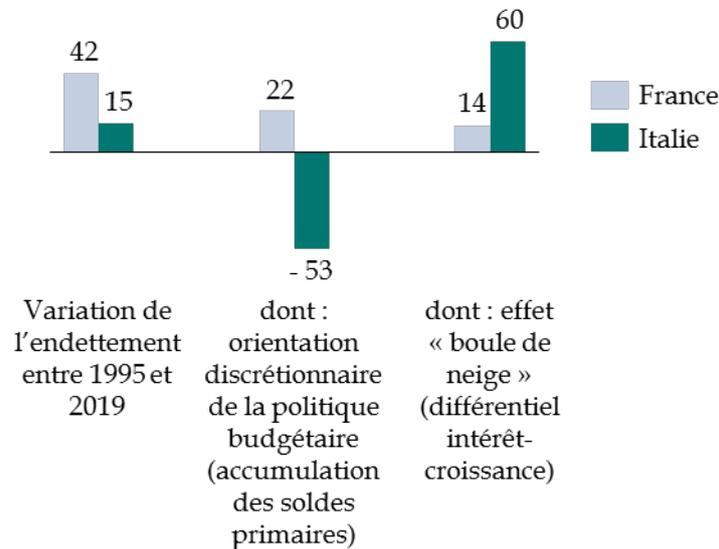


Source : commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee et de la Commission européenne)

La comparaison avec l'Italie est également éclairante sur les défauts de la politique budgétaire française et le risque que représente le basculement dans la spirale de l'endettement.

Décomposition de l'évolution du ratio d'endettement de la France et de l'Italie entre 1995 et 2019

(en points de PIB)



Source : commission des finances du Sénat (calculs réalisés à partir des données de l'Insee et de la Commission européenne)

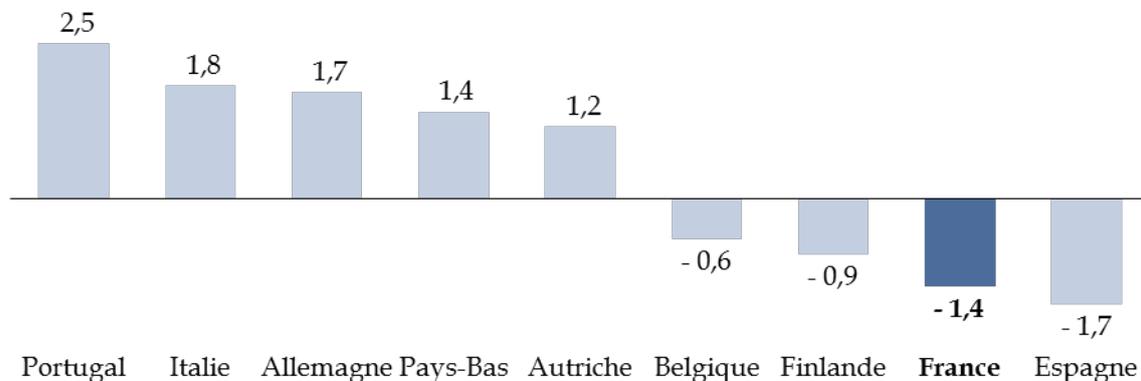
Depuis 1995, la hausse de la dette italienne tient exclusivement à un effet « boule de neige » défavorable, qui a été en grande partie compensé par l'accumulation d'excédents primaires substantiels. La défiance des marchés, la faiblesse de la croissance et l'importance du stock de dette initial s'auto-entretiennent et empêchent l'infléchissement de l'endettement, malgré un sérieux budgétaire indéniable.

À l'inverse, la hausse de l'endettement de la France sur la période tient en grande partie à l'accumulation de déficits primaires.

L'Italie affiche d'ailleurs à l'issue de l'exercice 2019 un excédent primaire structurel significatif, contrairement à la France.

Solde structurel primaire à l'issue de l'exercice 2019

(en points de PIB potentiel)



Note méthodologique : pour la France, l'estimation du solde structurel primaire de la Commission européenne a été préférée à celle du Gouvernement, par souci de comparabilité avec les autres pays de la zone euro.

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

Le cas italien démontre ainsi l'importance de conserver une marge de sécurité suffisante par rapport au seuil de soutenabilité budgétaire au-delà duquel une hausse supplémentaire de l'endettement est susceptible de provoquer une élévation brutale des taux d'intérêt auxquels l'État se finance sur les marchés financiers¹, ce qui fait alors basculer l'économie dans une spirale négative dont il est très difficile de se sortir. Si la baisse des taux d'intérêt observée à l'échelle mondiale a vraisemblablement élevé ce seuil², elle ne l'a pas pour autant fait disparaître.

Une fois la situation économique revenue à la normale, il sera donc plus que jamais nécessaire d'infléchir progressivement l'endettement de la France, afin de préserver la crédibilité et la soutenabilité de notre politique budgétaire.

De ce point de vue, le cycle qui s'achève apparaît comme une nouvelle occasion manquée.

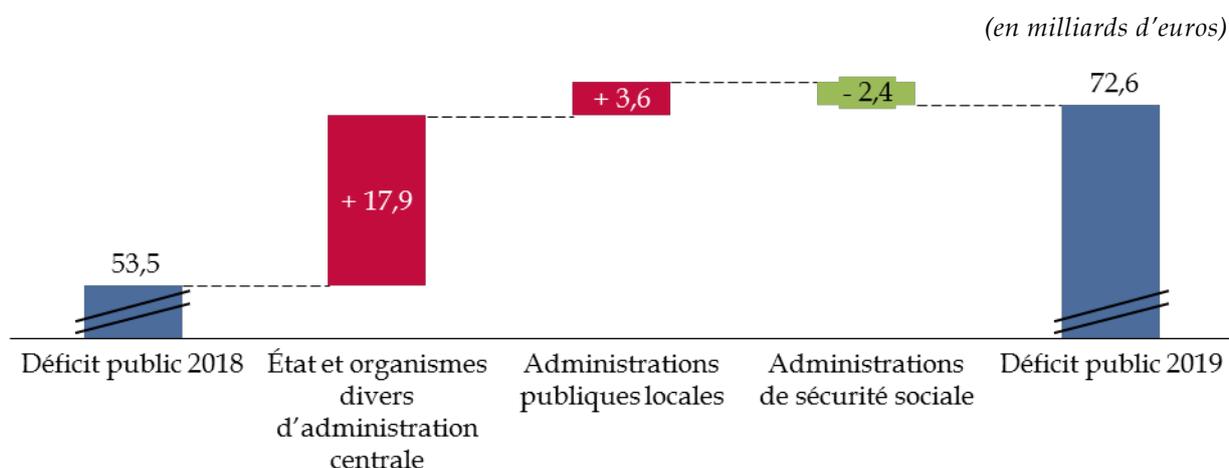
¹ Voir par exemple : Werner Roeger, Jan in't Veld, « Expected defaults and fiscal consolidations », Commission européenne, Economic Papers 479, 2013, p. 3 et s.

² Pour une analyse approfondie, voir : rapport n° 406 (2019-2020) d'Albéric de Montgolfier relatif au deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2020, précité, p. 37 et suivantes.

III. LA DÉGRADATION DES COMPTES PUBLICS EST ESSENTIELLEMENT PORTÉE PAR L'ÉTAT

La décomposition de l'évolution du déficit public en comptabilité nationale par sous-secteur fait apparaître des dynamiques contrastées : **la dégradation s'explique pour l'essentiel par la contribution des administrations centrales** et de façon beaucoup plus marginale par celle de la sphère locale, tandis que les administrations de sécurité sociale ont réduit leur besoin de financement.

Contributions des différents sous-secteurs des administrations publiques à l'évolution du déficit public entre 2018 et 2019



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

L'exercice 2019 permet ainsi à la sphère sociale d'accroître son excédent (14,1 milliards d'euros), tandis que le solde la sphère locale est quasi-équilibré (- 0,9 milliard d'euros). **L'essentiel du déficit demeure donc porté par l'État (83,5 milliards d'euros).**

Évolution du solde des différents sous-secteurs des administrations publiques entre 2016 et 2019

(en milliards d'euros)

	2016	2017	2018	2019
État	- 75,4	- 69,6	- 65,4	- 83,5
Organismes divers d'administration centrale	- 6,2	- 4,4	- 2,5	- 2,3
Administrations publiques locales	3,0	1,6	2,7	- 0,9
Administrations de sécurité sociale	- 2,2	4,9	11,7	14,1
Ensemble des administrations publiques	- 80,7	- 67,4	- 53,5	- 72,7

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

La décomposition de l'évolution du déficit est toutefois une **mesure très imparfaite de l'ampleur des efforts réalisés** par les différents sous-secteurs.

En effet, **la dynamique de leurs recettes est très contrastée**, dès lors que c'est à l'État qu'il revient de financer le surcoût temporaire lié à la transformation du CICE en baisses de cotisations sociales. Les administrations publiques centrales ont ainsi fait face à une baisse de 1,5 % de leurs recettes en 2019.

Décomposition de l'évolution des recettes des administrations publiques en 2019

(en milliards d'euros, taux d'évolution en valeur)

	Recettes brutes des crédits d'impôt			Recettes nettes des crédits d'impôt		
	2018	2019	Évolution (en %)	2018	2019	Évolution (en %)
Administrations publiques centrales	466	459	- 1,5	431	424	- 1,5
Administrations publiques locales	262	270	3,1	262	270	3,1
Administrations de sécurité sociale	620	636	2,5	620	635	2,5
Total des administrations publiques	1 261	1 275	1,2	1 224	1 239	1,2

Note méthodologique : en comptabilité nationale, les crédits d'impôt restituables sont enregistrés en tant que dépense, même lorsqu'en pratique ils viennent réduire l'impôt dû par le contribuable. Ce traitement a pour contrepartie une recette supplémentaire, qui est ici comptabilisée dans les « recettes brutes des crédits d'impôts » mais neutralisée dans les « recettes nettes des crédits d'impôts ».

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

Se concentrer sur l'évolution de la dépense présente également des difficultés majeures.

Décomposition de l'évolution de la dépense publique en 2019, hors crédits d'impôt et à champ constant

(taux d'évolution en pourcentage)

	En volume	En valeur
Administrations publiques centrales	- 0,1	0,8
Administrations publiques locales	3,8	4,7
Administrations de sécurité sociale	1,2	2,1
Total des administrations publiques	1,3	2,2

Note méthodologique : les mesures de périmètre retraitées concernent la création de France Compétences, la recentralisation du revenu de solidarité active et la rebudgétisation de dépenses fiscales (ex : crédit d'impôt pour l'apprentissage).

Source : commission des finances du Sénat (d'après les données transmises par le Gouvernement)

En effet, **apprécier l'ampleur des efforts réellement effectués impliquerait de comparer l'évolution de la dépense publique pilotable de chaque sous-secteur à la croissance de la dépense qui serait observée « à politique inchangée »**, communément désignée sous le terme d'évolution « tendancielle ».

De fait, ralentir la progression d'une dépense très dynamique peut représenter un effort considérable, tandis que stabiliser une dépense qui tend naturellement à diminuer traduit en réalité un relâchement de l'effort.

En 2019, la position dans le cycle électoral communal conduit par exemple mécaniquement à une forte hausse des dépenses d'investissement de la sphère locale, ainsi que cela sera mis en évidence ci-après. À l'inverse, la baisse de la charge d'intérêts profite en quasi-totalité aux administrations publiques centrales, qui concentrent l'essentiel de la dette publique. Neutraliser la baisse de la charge de la dette intervenue en 2019 majorerait ainsi le taux de croissance de la dépense publique des administrations centrales de 1,1 point.

La difficulté est d'autant plus grande que, contrairement à son prédécesseur, **le Gouvernement n'a jamais communiqué aux parlementaires ses estimations de la croissance tendancielle de la dépense publique par sous-secteur**, à l'exception notable de la sphère locale (pour les seules dépenses de fonctionnement) – ce que n'a pas manqué de critiquer votre rapporteur général par le passé¹.

Aussi, pour que l'examen du projet de loi de règlement et d'approbation des comptes prenne tout son sens, il serait nécessaire, comme l'avait déjà relevé l'an dernier le rapporteur général, que le prochain projet de loi de programmation des finances publiques **soit l'occasion pour le Gouvernement de se montrer plus transparent sur la répartition des efforts**, en fournissant aux parlementaires une estimation de la croissance tendancielle de la dépense de chaque sous-secteur des administrations publiques.

Ces précisions méthodologiques étant faites, la présente section s'attachera à décrire brièvement les évolutions des soldes de la sphère locale et de la sphère sociale en comptabilité nationale, avant d'analyser dans le détail les évolutions constatées pour l'État en comptabilité budgétaire, qui constituent par nature le cœur du projet de loi de règlement.

¹ Rapport n° 56 (2017-2018) d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022, fait au nom de la commission des finances et déposé le 31 octobre 2017, p. 37 et suivantes.

A. LES ADMINISTRATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE CONFORTENT LEUR EXCÉDENT, TANDIS QUE L'INVESTISSEMENT LOCAL REBONDIT

1. L'apparition d'un léger besoin de financement de la sphère locale traduit un rebond bienvenu de l'investissement

S'agissant des administrations publiques locales, l'accroissement des recettes (+ 3,1 % en valeur ; + 2,2 % en volume) est insuffisant pour compenser celui des dépenses (+ 4,5 % en valeur ; + 3,6 % en volume), ce qui se traduit par une dégradation du solde de 3,6 milliards d'euros, faisant apparaître pour la première fois depuis 2015 un besoin de financement, limité à 0,9 milliard d'euros.

Cette évolution reflète avant tout un rebond de l'investissement (+ 13,4 % en volume) et non un relâchement de la maîtrise des dépenses de fonctionnement, dont la croissance reste maîtrisée (+ 0,8 % en volume).

La progression de l'investissement explique ainsi 80 % du dynamisme de la dépense locale en 2019.

Évolution des dépenses des administrations publiques locales et contributions à cette évolution

(taux d'évolution en volume, contributions en points de pourcentage)



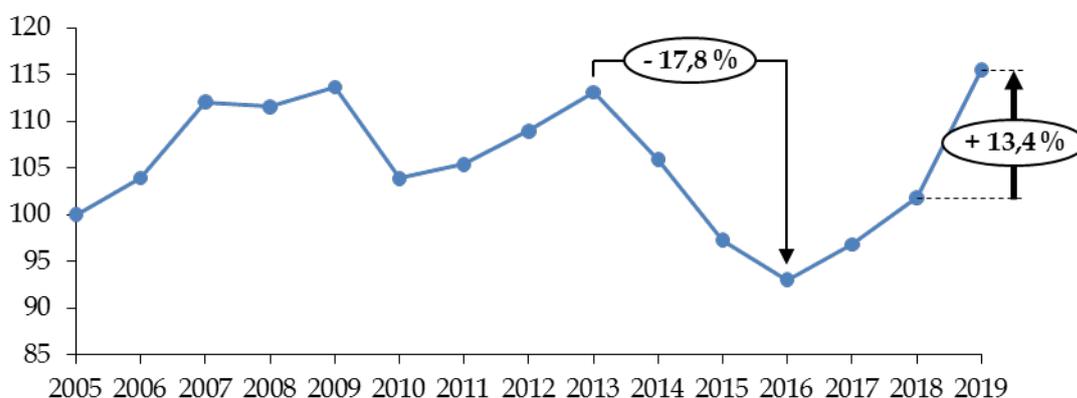
Précision méthodologique : la dépense publique locale a été déflatée par l'indice des prix à la consommation hors tabac. L'investissement correspond aux postes « transferts en capital à payer » et « acquisitions moins cessions d'actifs non financiers ». La somme des arrondis peut différer de l'arrondi de la somme des contributions.

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

Il faut se féliciter de cette évolution, qui vient contrebalancer la forte baisse intervenue sur la période 2013-2016 (- 17,8 %), dont l'ampleur avait largement excédé les fluctuations habituelles liées au cycle électoral.

Évolution des dépenses d'investissement des administrations publiques locales

(en volume, base 100, 2005=100)



Note méthodologique : l'investissement en volume correspond aux postes « transferts en capital à payer » et « acquisitions moins cessions d'actifs non financiers », déflatés par l'indice des prix à la consommation hors tabac.

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

2. La sphère sociale conforte son excédent, qui reste néanmoins dépendant de la contribution de la Cades

S'agissant de la sphère sociale, les administrations de sécurité sociale sont parvenues l'an dernier à **accroître leur excédent** (+ 2,4 milliards d'euros). Celui-ci s'élève désormais à **14,1 milliards d'euros**, ainsi que cela a été précédemment rappelé.

L'amélioration du solde est **légèrement supérieure à la prévision révisée** du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2020, en raison de **recettes plus dynamiques** (+ 2,5 %, pour une prévision actualisée de 2,4 %) et de **dépenses plus faibles** (+ 2,1 %, pour une prévision actualisée de 2,2 %).

Comparaison de la prévision et de l'exécution pour le solde des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

PLFSS 2020			Exécution		
2018	2019	Évolution	2018	2019	Évolution
10,6	11,7	1,1	11,7	14,1	2,4

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

La décomposition de l'évolution du solde de la sphère sociale ne peut malheureusement être analysée cette année avec la précision habituelle, compte tenu de l'absence de publication du rapport d'exécution de la commission des comptes de la Sécurité sociale, en partie liée à l'avancement du calendrier de la loi de règlement.

Décomposition de l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2018	2019
Régime général et Fonds de solidarité vieillesse (FSV)	- 1,5	- 2,7
Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades)	14,8	15,9
Fonds de réserve pour les retraites (FRR)	- 1,2	- 1,9
Autres régimes de sécurité sociale	- 0,9	3,0
...dont assurance chômage	-2,7	- 2,1
...dont régimes complémentaires	2,0	3,3
Organismes dépendant des assurances sociales (Odass)	0,5	- 0,2
Solde	11,7	14,1

Source : commission des finances du Sénat (d'après les informations transmises par le Gouvernement)

L'on peut néanmoins constater que **l'amélioration tient à l'assurance chômage et aux régimes complémentaires**, gérés par les partenaires sociaux, et non au régime général, dont le déficit s'accroît.

La décomposition confirme par ailleurs que **l'excédent dégagé par la sphère sociale dans son ensemble demeure en « trompe-l'œil »**, ainsi que le souligne chaque année le rapporteur général.

En effet, cet excédent demeure subordonné à la **contribution positive au solde de la sphère sociale de la caisse d'amortissement de la dette sociale** (Cades), qui atteint désormais 0,7 point de PIB.

À titre de rappel, la contribution positive de la Cades s'explique par le fait que si la totalité de ses ressources sont considérées comme des recettes en comptabilité nationale, tel n'est le cas que d'une faible partie de ses dépenses. En effet, les remboursements du capital des emprunts ne constituent pas une dépense en comptabilité nationale, dès lors qu'ils ne modifient pas la valeur nette du patrimoine des administrations publiques, contrairement aux remboursements des intérêts¹. Il en résulte donc un excédent, qui contribue optiquement à améliorer la situation des comptes sociaux.

¹ De la même manière, pour un ménage, la charge de remboursement du capital emprunté pour acquérir son logement n'est pas considérée comme une dépense de consommation, dès lors qu'elle est la contrepartie d'une augmentation du patrimoine détenu. Par conséquent, si les intérêts versés par un ménage réduisent son revenu disponible brut, tel n'est pas le cas des remboursements du capital.

De ce fait, la suppression de tout ou partie des prélèvements obligatoires affectés à la Cades mais aussi leur réaffectation à autre chose qu'au désendettement aurait pour effet de dégrader le solde de la sphère sociale à due concurrence, dès lors que la charge qui en résulterait serait regardée comme une dépense en comptabilité nationale, contrairement aux remboursements du capital de la dette sociale. À titre d'exemple, le déficit de la sphère sociale se creuserait si la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) était réaffectée au financement de la perte d'autonomie ou remplacée par un prélèvement ayant le même objectif.

Pour apprécier la situation budgétaire de la sphère sociale, il apparaît donc préférable de **neutraliser la contribution positive de la Cades**, qui a vocation à s'éteindre à long terme. En l'absence de contribution positive de la Cades, **les administrations de sécurité sociale seraient toujours légèrement déficitaires en 2019**, ce qui témoigne de la fragilité de leur excédent.

Décomposition de l'évolution du solde des administrations de sécurité sociale

(en milliards d'euros)

	2018	2019
Solde	11,7	14,1
...dont : CADES	14,8	15,9
Solde hors CADES	- 3,1	- 1,8

Source : commission des finances du Sénat (d'après les informations transmises par le Gouvernement)

B. LE BUDGET DE L'ÉTAT

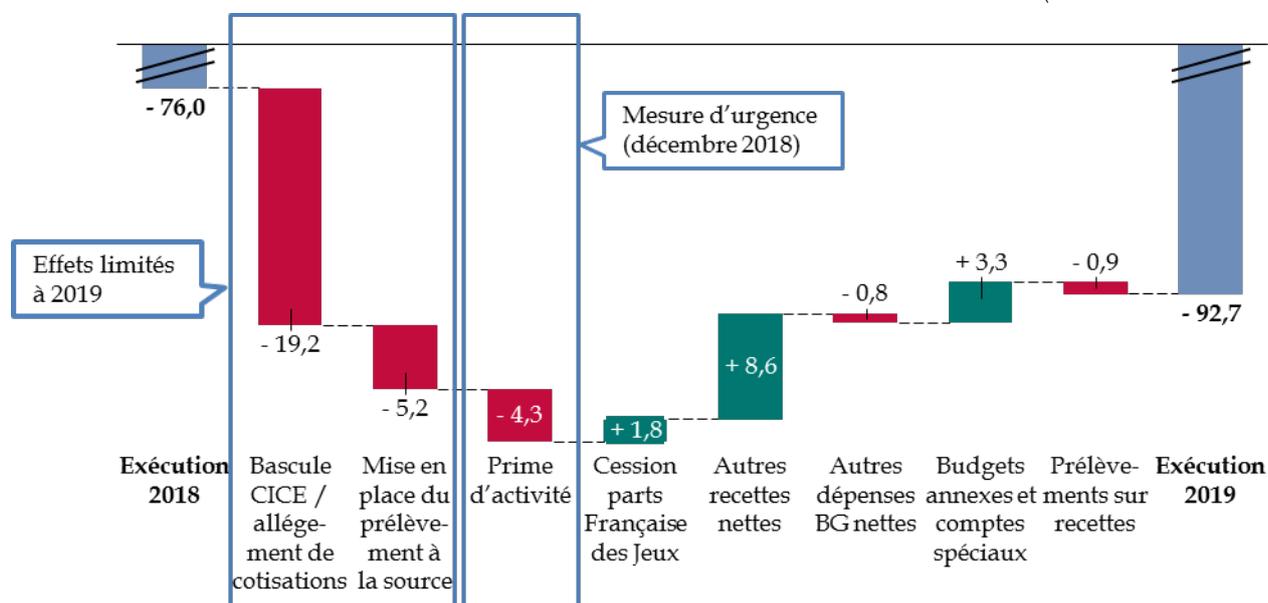
1. Le déficit budgétaire se dégrade par l'effet de mesures transitoires

Le déficit budgétaire se dégrade de 16,7 milliards d'euros entre 2018 et 2019, passant de 76,0 milliards d'euros à 92,7 milliards d'euros.

Certains effets sont toutefois liés à des **effets transitoires**, comme la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègement de charges, qui entraîne une double charge pour l'État, et la mise en place du prélèvement à la source qui a eu pour effet l'absence de perception de l'impôt sur le revenu au mois de janvier 2019.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire de l'État entre 2018 et 2019 en exécution

(en milliards d'euros)



BG : budget général.

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Les **mesures relatives au pouvoir d'achat**, prises en décembre 2018 en réponse aux manifestations des « gilets jaunes », ont compris une renonciation à la hausse de certains prélèvements obligatoires, en particulier la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Elles ont surtout eu pour effet d'augmenter de 4,3 milliards d'euros les dépenses de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » au titre de la prime d'activité par rapport à 2018 pour atteindre 9,6 milliards d'euros.

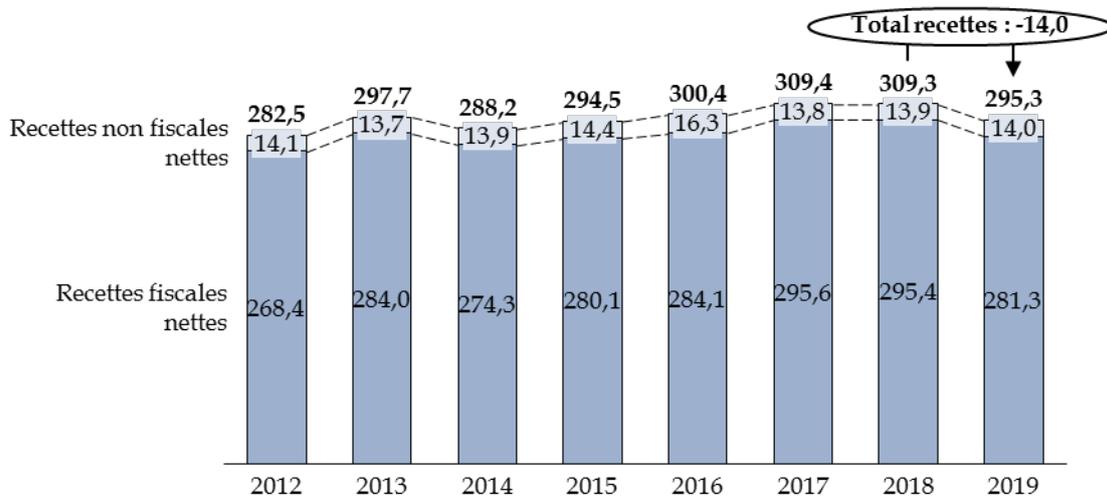
L'évolution des recettes nettes est présentée en détail *infra*.

2. Les recettes fiscales nettes diminuent en raison d'une nouvelle part de TVA transférée aux administrations de sécurité sociale

Après une légère baisse de 0,2 milliard d'euros en 2018, les **recettes fiscales nettes de l'État** connaissent en 2019 une **importante diminution de 14,1 milliards d'euros**, tandis que les recettes non fiscales augmentent légèrement de 0,1 milliard d'euros.

Évolution des recettes fiscales et non fiscales de l'État de 2012 à 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

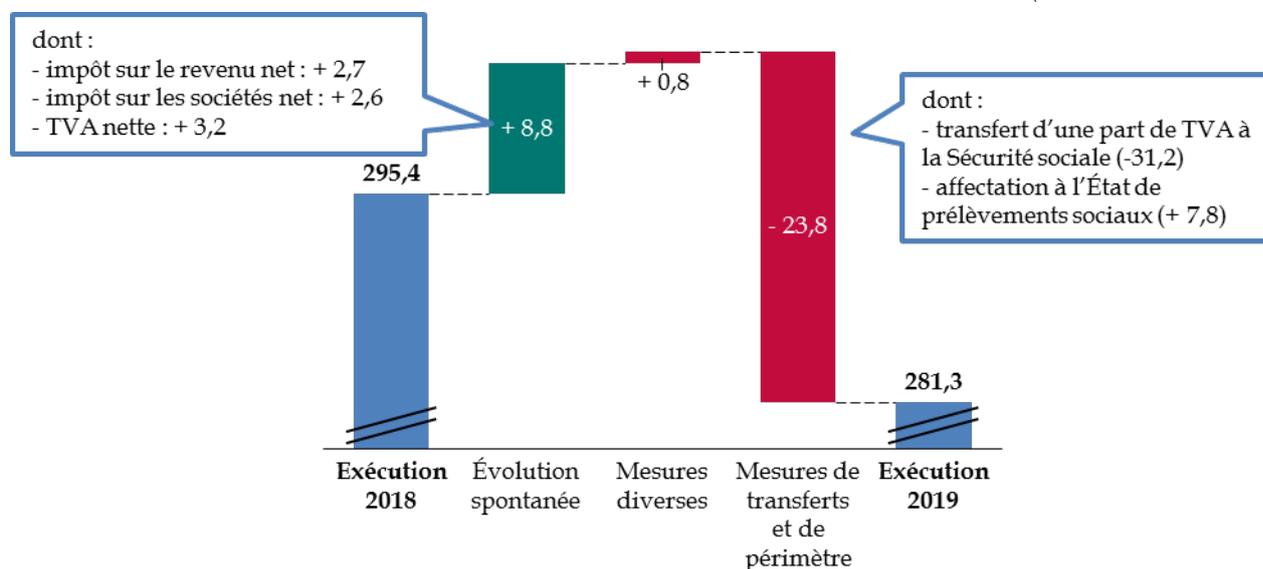
La diminution des recettes fiscales résulte principalement d'un effet de périmètre : la transformation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) en allègement de cotisations sociales s'est accompagnée d'un accroissement de la part de TVA affectée à la sécurité sociale.

a) *Les recettes fiscales nettes diminuent sous l'effet d'un transfert de TVA à la Sécurité sociale*

L'évolution des recettes fiscales nettes en 2018 et 2019 dépend d'une part de l'évolution spontanée, d'autre part des importantes mesures de transfert entre l'État et la Sécurité sociale.

Décomposition des facteurs d'évolution des recettes fiscales nettes entre 2018 et 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La **croissance spontanée des recettes fiscales nettes** indiquée dans les documents budgétaires, d'un niveau de + 8,8 milliards d'euros, est presque deux fois inférieure à son niveau de 2018 (+ 16,3).

Cette faible croissance spontanée s'explique par une combinaison de facteurs. D'une part **la croissance n'est en 2019 que de 1,3 %** selon le projet de loi de règlement, chiffre réévalué récemment à **1,5 %** par l'INSEE (contre 1,8 % en 2018). D'autre part **l'inflation est limitée à 1,1 %** en 2019, contre 1,8 % en 2018.

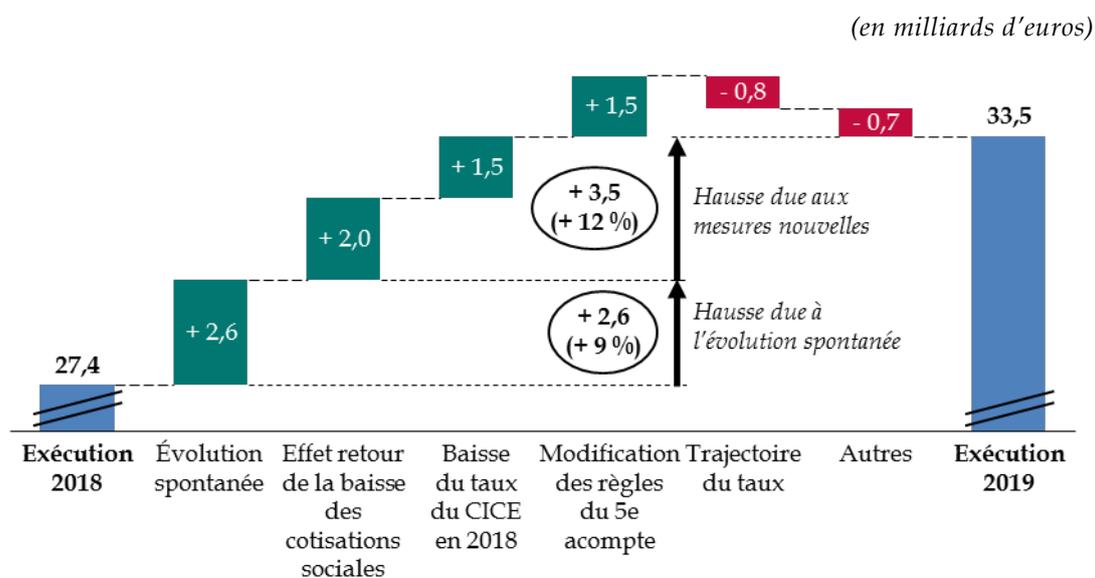
L'élasticité des recettes fiscales nettes, qui avait atteint un niveau exceptionnelle élevé de 1,8 en 2018, **retrouve un niveau de 1,1, plus proche du niveau de long terme égal à 1**. Le niveau réel de l'élasticité est probablement encore inférieur et très proche de l'unité, si l'on prend en compte le niveau de la croissance calculé récemment par l'INSEE, égal à 1,5 %.

L'évolution est contrastée selon les grands impôts.

Le produit de **l'impôt sur le revenu net** diminue de 1 266,5 millions d'euros. Son évolution spontanée est de 2,7 milliards d'euros, soit 3,7 %, niveau nettement supérieur à la croissance en valeur (+ 2,6 %). En revanche, le produit est réduit de près de 4 milliards d'euros pour une raison technique, à savoir l'instauration du prélèvement à la source, qui n'a produit de recettes qu'à partir du mois de février, donc sur onze mois seulement.

L'impôt sur les sociétés net est très dynamique en 2019 et progresse de 6,1 milliards d'euros. Sa croissance spontanée est de 2,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 9,5 %.

Décomposition des facteurs d'évolution de l'impôt sur les sociétés net entre 2018 et 2019



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

Si le Gouvernement met en avant la **diminution progressive du taux de l'impôt sur les sociétés**, cette politique n'a finalement diminué le produit de l'impôt sur les sociétés que de 0,8 milliard d'euros en 2019 et les mesures nouvelles ont eu, dans l'ensemble, un **impact à la hausse sur ce produit**. En effet, la baisse des cotisations sociales en 2019 a élargi l'assiette de l'impôt sur les sociétés (+ 2,0 milliards d'euros), tandis que la baisse du taux du CICE de 7 % à 6 % en 2018 réduisait le montant de la dépense fiscale imputée sur l'exercice 2019 (+ 1,5 milliard d'euros) et que la modification des règles de détermination du cinquième acompte a majoré ses recettes de 1,5 milliard d'euros.

La **taxe sur la valeur ajoutée nette** connaît une augmentation spontanée de 3,2 milliards d'euros, soit + 2,1 %, inférieure à la croissance en valeur, comme il est habituel pour cet impôt étroitement lié à l'évolution de l'activité. La Cour des comptes explique cette faiblesse de l'évolution spontanée par un montant élevé de demandes de remboursements de crédits de TVA relatifs à l'année 2018 qui ont été déposés et traités au début de l'année 2019¹. **La comptabilité nationale**, qui neutralise ce phénomène ponctuel, **donne au contraire une vision dynamique des recettes de TVA en**

¹ Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019, « Recettes fiscales de l'État », p. 26.

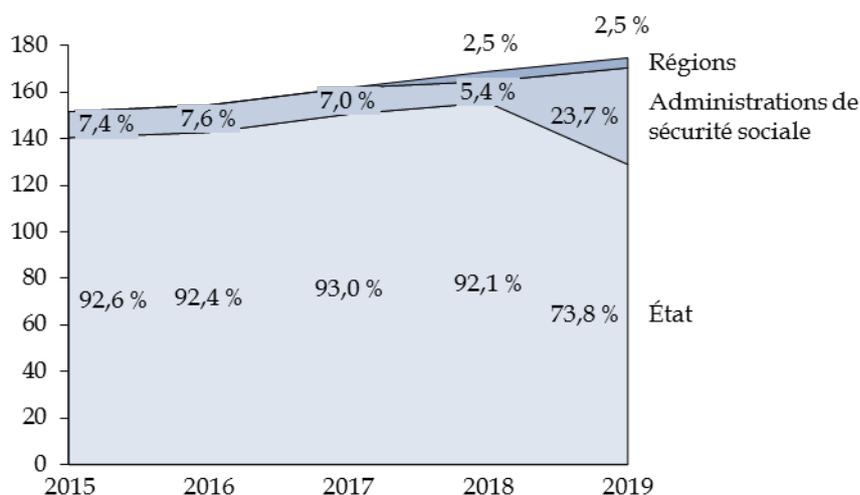
2019, avec une augmentation spontanée de 4 % nettement supérieure à la croissance en valeur.

Le principal facteur d'évolution du produit de la TVA nette est toutefois le **transfert d'une part de TVA aux administrations de sécurité sociale**, qui **réduit son produit de 31,2 milliards d'euros**, soit 19,9 % des recettes de TVA nette et 10,5 % de l'ensemble des recettes fiscales nettes.

Alors que plus de 92 % du produit de la TVA revenait à l'État jusqu'en 2017 (et même 95,5 % en 2006), **la création d'une part attribuée aux régions** en 2018 et, surtout, **l'affectation d'une part beaucoup plus importante aux administrations de sécurité sociale** en 2019 a ramené **celle revenant à l'État à moins de 74 %**. Cette tendance devrait s'accroître en 2021 avec l'affectation d'une part de TVA aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) en compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Répartition de la TVA entre les administrations publiques

(en milliards d'euros et en pourcentage)

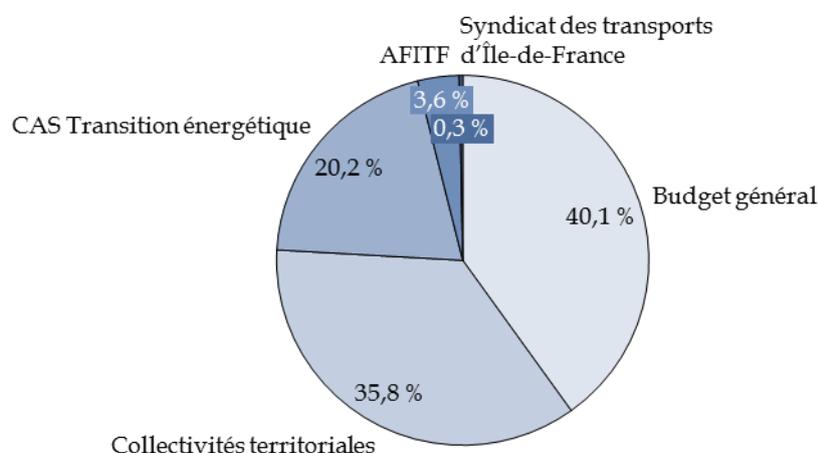


Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du rapport sur le budget de l'État de la Cour des comptes

La part de l'État diminue également et devient même minoritaire dans l'affectation du produit de la **taxe intérieure de consommation des produits énergétiques (TICPE)**. Près de 60 % de son produit revient à d'autres personnes que l'État ou au compte d'affectation spéciale « Transition énergétique ».

Répartition du produit de la TICPE en 2019

(en pourcentage)



CAS : compte d'affectation spéciale. AFITF : Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du rapport sur le budget de l'État de la Cour des comptes

Le produit de la TICPE est resté stable à un niveau de 33,3 milliards d'euros en 2019, mais la part attribuée à l'État recule de 0,3 milliard d'euros en raison de la hausse des fractions attribuées au CAS « Transition énergétique » (+ 0,1 milliard d'euros) et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF, + 0,2 milliard d'euros).

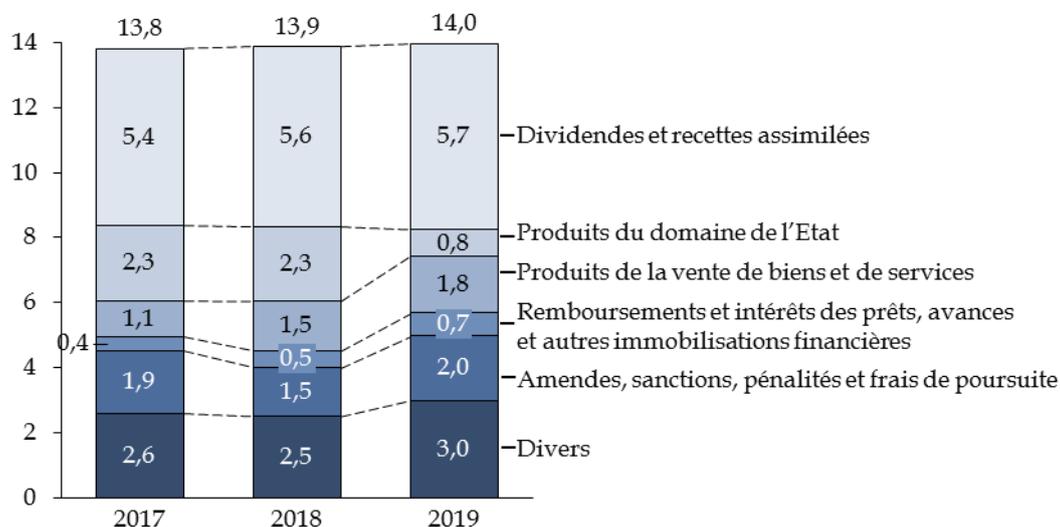
b) Les recettes non fiscales sont globalement stables

Les recettes non fiscales sont de 14,0 milliards d'euros en 2019, en hausse de 81,4 millions d'euros.

Cette quasi-stabilité résulte en fait d'une **diminution de 1,5 milliard d'euros des produits du domaine de l'État**, compensée par une hausse modérée des autres ressources non fiscales.

Évolution de la décomposition des recettes non fiscales de 2017 à 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires

La majorité des dividendes et recettes assimilées proviennent d'un petit nombre d'entités : la Banque de France (3,1 milliards d'euros en 2019, contre 2,1 milliards d'euros en 2018), la Caisse des dépôts et consignations (775,8 millions d'euros en 2019, contre 982,7 millions d'euros en 2018), GDF-Suez (433,1 millions d'euros) et France Télécom (249,3 millions d'euros). Alors qu'EDF avait versé 319,4 millions d'euros de dividendes en 2018, l'État a opté en 2019 pour un versement intégral en actions.

c) Les fonds de concours et attributions de produits poursuivent une augmentation préoccupante

Les **fonds de concours et attributions de produits** connaissent une **hausse très importante** et atteignent un niveau de 5,7 milliards d'euros en crédits de paiement, contre 4,9 milliards d'euros en 2018 et 4,1 milliards d'euros en 2017. Ils n'étaient que de 3,6 milliards d'euros en 2016.

Fonds de concours et attributions de produits

Les **fonds de concours** sont des sommes versées par des personnes morales ou physiques afin de concourir à des dépenses d'intérêt public, ou le produit de legs et donations attribués à l'État. L'administration doit utiliser ces sommes conformément à l'intention de la partie versante.

Les **attributions de produits** correspondent aux recettes tirées de la rémunération de prestations régulièrement fournies par un service de l'État.

Les fonds de concours et les attributions de produits sont définis à l'article 17 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)¹.

Source : commission des finances

Les fonds de concours et attributions de produits sont **très concentrés en montant sur un petit nombre de programmes budgétaires. Trois programmes comprennent 71 %** des fonds de concours et attributions de produits en crédits de paiement :

- le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » (2 048,7 millions d'euros), en provenance en majorité de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) ;

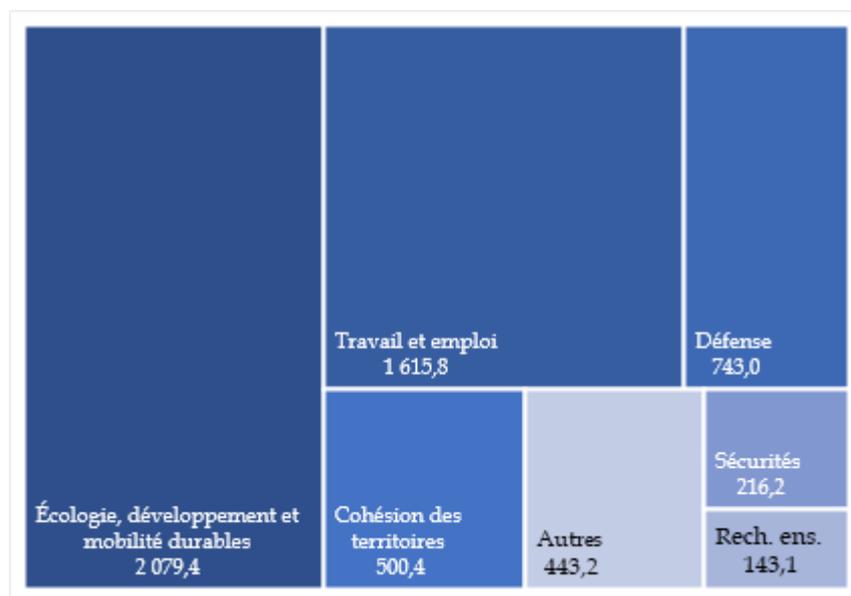
- le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi » (1 531,1 millions d'euros), correspondant au versement de la part de France Compétences pour le plan d'investissement dans les compétences (PIC) ;

- le programme 135 « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » (471,9 millions d'euros), principalement pour les contributions des bailleurs sociaux au Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

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

La répartition des fonds de concours et attributions de produits entre les missions budgétaires

(en millions d'euros)



Rech. ens. : Recherche et enseignement supérieur. Autres : 20 missions recevant moins de 100 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits.

Source : commission des finances, à partir de l'annexe 1 du projet de loi de règlement pour 2019

Toutefois, le budget de l'État compte au total 506 fonds de concours et attributions de produits, dont près de 30 % sont considérés comme inactifs. **31 programmes budgétaires** reçoivent des fonds de concours ou attributions de produit d'un **montant inférieur à 1 million d'euros**.

Cette situation n'est pas satisfaisante, car la procédure des fonds de concours **réduit la visibilité sur les crédits effectivement consacrés** par le budget de l'État aux politiques concernées.

Elle conduit également à des **reports de crédits très importants** et en progression constante : les reports de crédits de fonds de concours sont de 1 058 millions d'euros de 2019 vers 2020, alors qu'ils n'étaient que de 639 millions d'euros quatre ans auparavant. Ces reports sont de 338 millions d'euros pour la mission « Travail et emploi » et de 247 millions d'euros pour la mission « Cohésion des territoires » (soit plus de la moitié des fonds de concours ouverts sur cette dernière mission en 2019).

La Cour des comptes souligne la difficulté à suivre un nombre aussi élevé de fonds de concours et l'incapacité du Gouvernement à en simplifier le paysage, malgré les tentatives faites par la direction du budget auprès des ministères par voie de circulaire.

3. Les dépenses continuent d'augmenter en 2019 de 2,2 % à champ constant

Les **dépenses du budget général**, hors remboursements et dégrèvements, sont de **336,1 milliards d'euros en 2019**, soit une augmentation de 6,3 milliards d'euros, ou 1,9 %, par rapport à 2018. À champ constant, l'augmentation est même de 2,2 %, soit 1,1 % hors inflation.

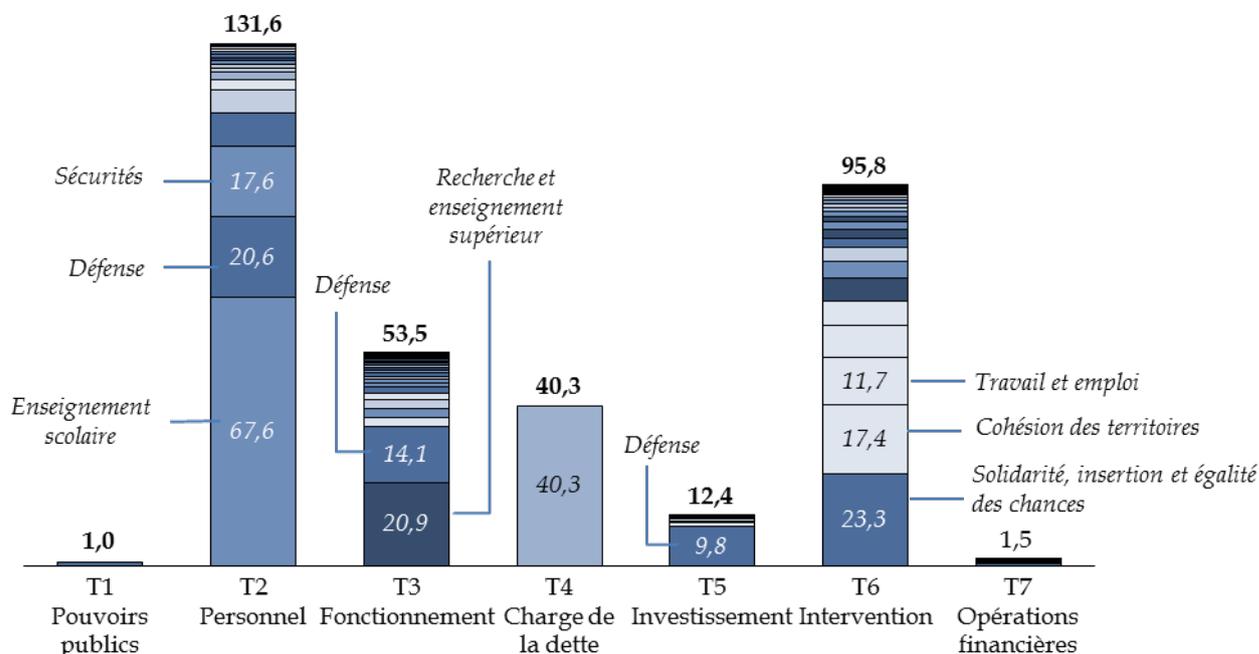
Cette augmentation est beaucoup plus importante qu'en 2018, année où les dépenses du budget général, hors remboursements et dégrèvements et à champ constant, avaient augmenté de 1,1 % alors que l'inflation avait atteint un niveau de 1,8 % cette année-là.

Un **examen par nature** de dépense montre une **concentration des dépenses sur un petit nombre de missions**.

La mission « Enseignement scolaire » représente 51,4 % des dépenses de personnel (titre 2). Les missions « Recherche et enseignement supérieur » et « Défense » correspondent respectivement à 39,1 % et 26,4 % des crédits de fonctionnement (titre 3). Les dépenses d'investissement (titre 5) relèvent à 78,9 % de la mission « Défense », mais leur montant total est très limité par rapport aux autres natures de dépenses. Les dépenses d'intervention (titre 6) sont mieux partagées entre les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » (24,3 %), « Cohésion des territoires » (18,2 %) et « Travail et emploi » (12,2 %).

Crédits du budget général en 2019 par mission selon la nature de la dépense

(en milliards d'euros)



Hors remboursements et dégrèvements. Les crédits de titre 1 et 4 relèvent exclusivement, respectivement, des missions « Pouvoirs publics » et « Engagements financiers de l'État ».

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

a) Les dépenses d'intervention de l'État augmentent très nettement

Les **dépenses d'intervention**, qui s'élèvent à 95,8 milliards d'euros (hors remboursements et dégrèvements), sont **en très forte hausse** de 5,6 milliards d'euros, ou 6,1 milliards d'euros à champ constant, soit 6,8 %, par rapport à 2018.

Cette évolution permet de constater **les choix faits par le Gouvernement pour ce qui concerne le soutien au travail**. Cette augmentation provient en effet pour l'essentiel de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 4,9 milliards d'euros, soit 21,1 %), car le coût de la prime d'activité, suite à la revalorisation décidée en décembre 2018, augmente de 4 milliards d'euros et celui de l'allocation aux adultes handicapés de 0,6 milliard d'euros.

En revanche, les dépenses d'intervention de la mission « Travail et emploi » diminuent de 689 millions d'euros, soit 5,9 %, par l'effet de la diminution du nombre de contrats aidés et de l'extinction progressive de l'aide à l'embauche, partiellement compensées par la mise en œuvre du plan d'investissement dans les compétences (PIC).

La mission « Écologie, développement et mobilités durables » connaît également une hausse de ses dépenses d'intervention de 1,2 milliard d'euros, qui résulte toutefois principalement du rattachement à cette mission du versement de la prime à la conversion, qui relevait précédemment du compte d'affection spéciale « Aide à l'acquisition de véhicules propres ».

Les **dépenses de fonctionnement**, d'un montant de 53,5 milliards d'euros, **sont en léger recul** de 0,6 milliard d'euros à champ courant et de 0,1 milliard d'euros à champ constant par rapport à 2018.

Les dépenses de fonctionnement de la mission « Défense » sont particulièrement dynamiques (+ 0,3 milliard d'euros), compensées par les effets de la suppression des loyers budgétaires sur la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines ».

Au total, les dépenses de fonctionnement courant de l'État diminuent de 0,3 milliard d'euros, tandis que les subventions aux opérateurs (qui incluent en fait des dépenses de personnel, notamment dans la mission « Recherche et enseignement supérieurs ») augmentent de 0,2 milliard d'euros.

Enfin, la mise en œuvre échelonnée des projets du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA) a pour effet une baisse de consommation des crédits de la mission « Investissements d'avenir » de 0,4 milliard d'euros, qui devrait donc être répercutée sur 2020 sous réserve de la mise en œuvre effective de ces investissements.

Enfin, les **dépenses d'investissement**, d'un montant de 12,4 milliards d'euros et concentrées sur la mission « Défense », **augmentent de 0,6 milliard d'euros**, soit 5,1 %, en raison notamment du renouvellement des moyens de dissuasion et d'armement conventionnel, ainsi que du maintien en condition opérationnelle de l'équipement de défense.

b) La charge de la dette

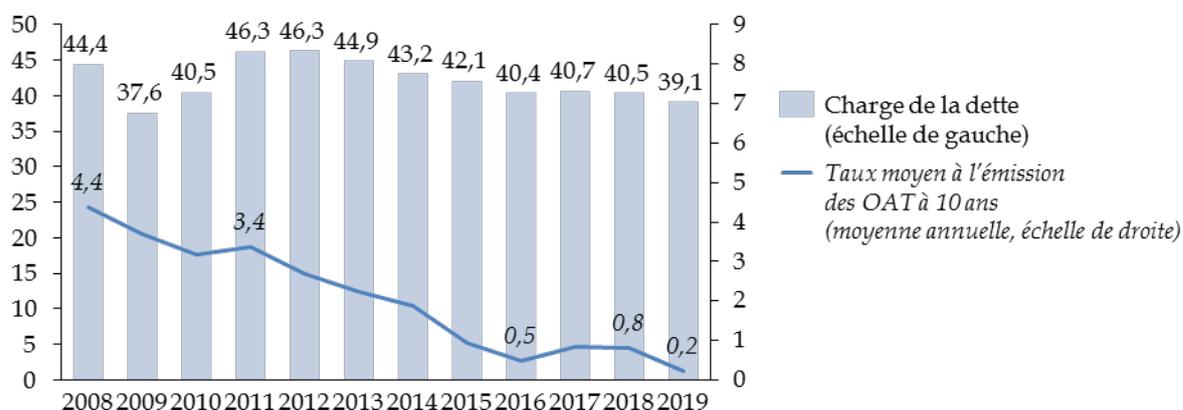
La **charge de la dette** a été en 2019 de 39,1 milliards d'euros, **en diminution de 1,4 milliard d'euros** par rapport à 2018.

Pourtant, le montant de la dette budgétaire de l'État poursuit son augmentation, l'encours nominal de la dette négociable passant de 1 731,6 milliards d'euros en 2018 à 1 796,7 milliards d'euros en 2019. Mais **la baisse persistante des taux réduit le coût des nouvelles émissions**, notamment en remplacement d'émissions anciennes dont le taux était plus élevé. En outre, la **baisse de la charge d'indexation** liée à une inflation moindre qu'en 2018, qui produit un effet sur la totalité de l'encours des titres indexés.

Sur le moyen terme, la charge de la dette diminue progressivement, reflétant en partie la diminution des taux.

Évolution de la charge de la dette et du taux moyen à l'émission des OAT à 10 ans

(en milliards d'euros et en %)



Charge de la dette : action 01 du programme 117.

Source : commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires et du rapport annuel de performance « Engagements financiers de l'État »

Toutefois, **la comptabilité budgétaire sous-estime l'effet réel de la baisse des taux sur le coût de la dette, au contraire de la comptabilité générale** qui mesure en fonction des droits constatés chaque année et non des sommes effectivement déboursées au titre des intérêts, ce qui permet de mieux en prendre conscience.

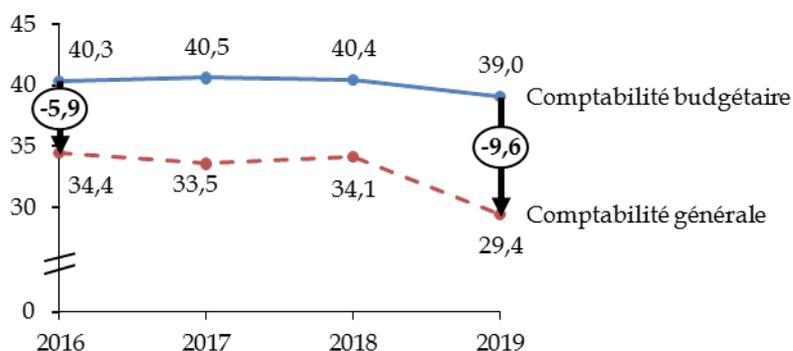
L'une des principales raisons de l'écart entre les deux comptabilités est le **traitement des primes à l'émission**. Ces primes correspondent à un montant versé par l'acheteur d'une obligation d'État lors de son émission, lorsque celle-ci (afin de tirer parti de la liquidité d'un titre déjà présent sur le marché) est émise au taux d'une souche émise précédemment. En raison de la baisse des taux, les coupons émis par une souche ancienne sont généralement plus élevés que ceux qui seraient émis par une obligation nouvelle : en conséquence, l'acheteur qui percevra ces coupons verse à titre de compensation une prime à l'émetteur.

Or ces primes ne sont pas incluses en comptabilité budgétaire dans le calcul de la charge de la dette (programme 117), mais font partie des ressources et charges de trésorerie. En comptabilité générale, en revanche, elles sont prises en compte par un étalement de leur montant sur la durée de vie du titre, réduisant d'autant la charge de la dette.

La charge de la dette en comptabilité générale a ainsi diminué de 5,0 milliards d'euros entre 2016 et 2019, ce qui reflète mieux l'évolution des taux que la diminution de seulement 1,3 milliard d'euros en comptabilité budgétaire. C'est d'ailleurs le chiffrage de la charge de la dette en comptabilité générale qui est retenue pour le calcul de la dette maastrichienne.

Évolution de la charge de la dette en comptabilité budgétaire et générale

(en milliards d'euros)



Charge de la dette : nette des OAT et BTF.

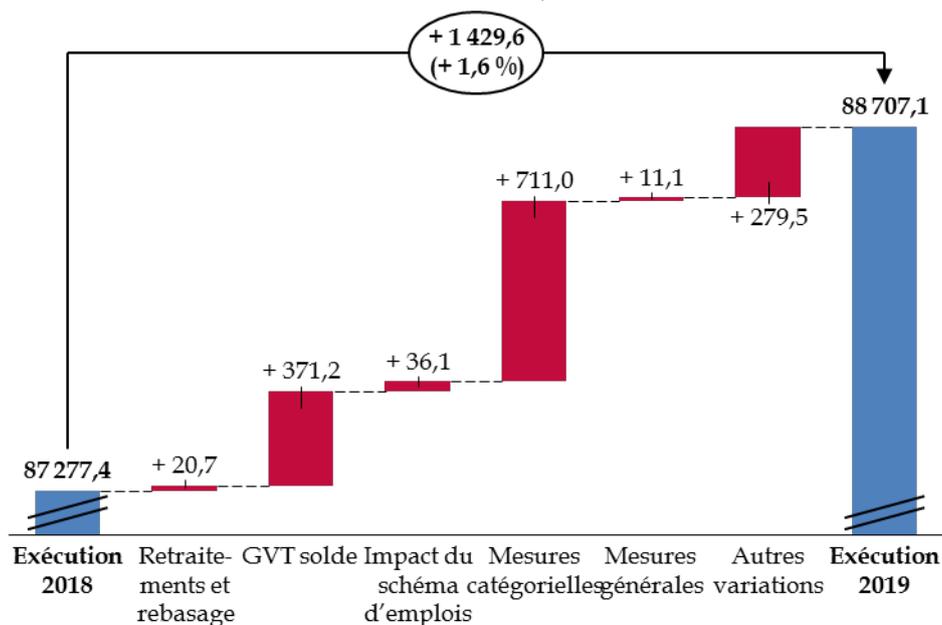
Source : commission des finances du Sénat, à partir du rapport annuel de performances « Engagements financiers de l'État »

c) Les dépenses de personnel poursuivent leur hausse

Les **dépenses de personnel**, hors contribution au compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » et hors budgets annexes, s'élèvent à 88,7 milliards d'euros en 2019, soit une **hausse de 1,6 % à champ constant**.

Évolution de la masse salariale entre 2018 et 2019

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



Source : commission des finances, à partir des données du projet de loi de règlement

L'ensemble des facteurs d'évolution de la masse salariale contribuent à sa croissance en 2019, comme c'était déjà le cas en 2018.

Le **schéma d'emploi**, c'est-à-dire le solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile, continue à produire un effet à la hausse sur les dépenses de personnel (+ 36,1 millions d'euros), même s'il est moindre qu'en 2018 (+ 281,3 millions d'euros) et surtout en 2017 (+ 471,7 millions d'euros).

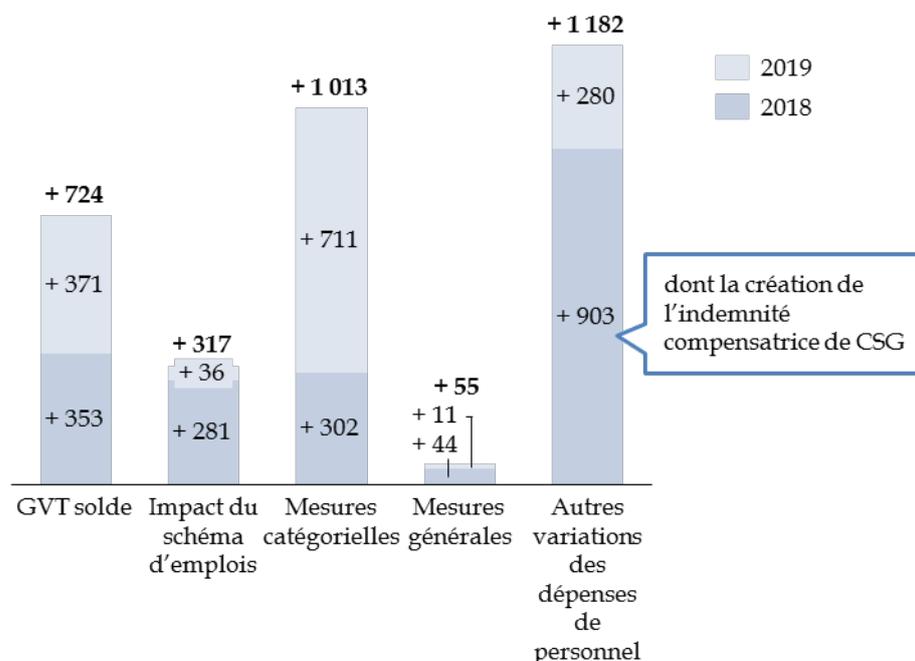
La principale augmentation des dépenses de personnel en 2019 provient des **mesures catégorielles** (+ 711,0 millions d'euros), avec la mise en œuvre de mesures du protocole « Parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) suspendues en 2018.

Le **glissement vieillesse-technicité** (GVT) reste dans l'ensemble stable (+ 371,2 millions d'euros) : les départs en retraite sont encore limités par l'effet des réformes des retraites passées, mais ces départs en retraite devraient augmenter dans les années à venir, avec pour conséquence un GVT négatif en raison du remplacement de personnels en fin de carrière par des personnels entrants dont le niveau de rémunération est moindre.

Enfin, **l'année 2018 avait été marqué par des mesures diverses de grande ampleur**, dont la création de l'indemnité compensatrice de CSG et l'effet en année pleine des recrutements et mesures salariales effectuées en 2017.

Évolution de la masse salariale sur deux ans

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



Source : commission des finances, à partir des données du projet de loi de règlement

Si les suppressions nettes d'emploi avaient été portées surtout par le ministère de la défense au début de la décennie, en application de la loi de programmation militaire 2009-2014, le **ministère des armées** devrait au contraire connaître une augmentation nette d'effectifs de 3 000 emplois sur la période 2019-2023¹. Son schéma d'emploi est de + 999 équivalents temps-plein (ETP) en 2019.

Deux ministères, en revanche, ont un solde de créations et de suppressions d'emploi nettement négatif en 2019 : le ministère de l'éducation nationale (- 3 815 ETP) et le ministère de l'action et des comptes publics (- 2 082 ETP).

L'effet est particulièrement important en 2019 au **ministère de l'éducation nationale**, pour lequel la loi de finances initiale prévoyait un schéma d'emploi de - 1 800 emplois seulement. Il s'explique surtout par la forte diminution du nombre d'enseignants contractuels et stagiaires, aussi bien dans le premier que dans le second degrés².

C'est toutefois le **ministère de l'action et des comptes publics** qui connaît la plus forte diminution d'effectifs sur deux ans, avec une suppression nette de presque 4 000 emplois. Ces deux ministères, ainsi que le **ministère de la transition écologique et solidaire**, concentrent près de 80 % des réductions nettes de schéma d'emploi sur deux ans.

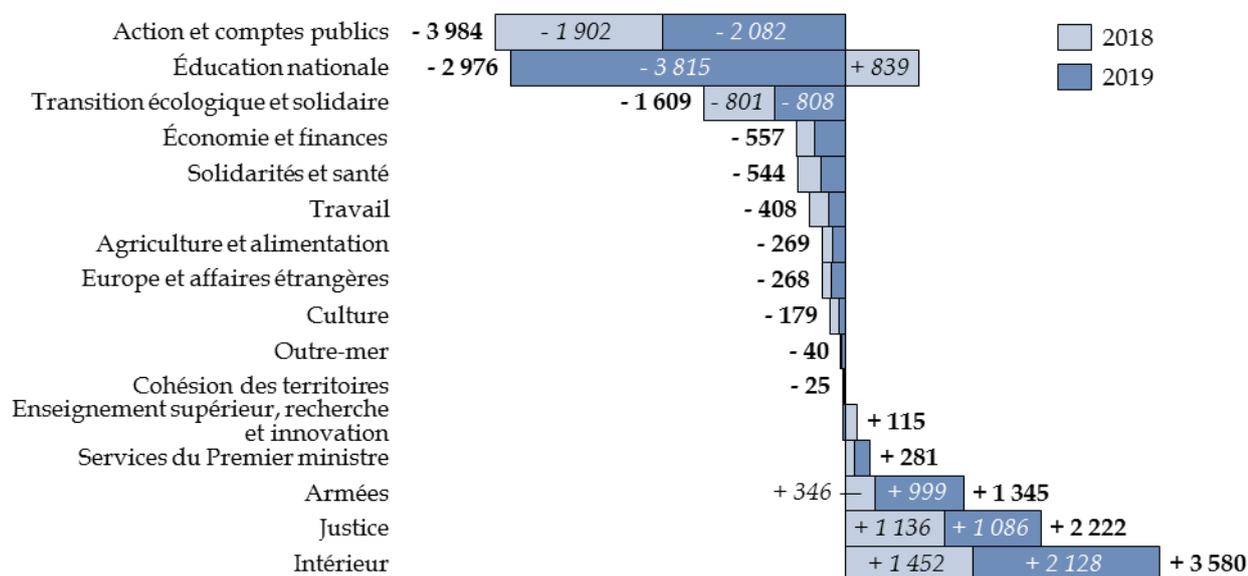
À l'inverse, les **ministères de la justice** et de **l'intérieur** réalisent plus de 75 % des accroissements nets de schéma d'emploi sur deux ans, poursuivant en 2019 les politiques de recrutement menées en 2018. Ces hausses d'emploi ont commencé dans le cadre de la lutte contre le terrorisme après les attentats de 2015 et, pour le ministère de l'intérieur, se sont nettement amplifiées en 2019 avec le plan de création de 10 000 emplois sur la période 2018-2022.

¹ Article 6 de la [loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018](#) relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

² Rapport annuel de performances et note d'exécution budgétaire de la mission « Enseignement scolaire ».

Réalisation du schéma d'emplois en 2018 et 2019

(en ETP)



Lecture : le solde des créations et des suppressions d'emplois au ministère de l'éducation nationale a été positif de + 839 équivalents temps plein (ETP) en 2018 et négatif de - 3 815 ETP en 2019, soit un total sur deux ans de - 2 976.

Source : commission des finances du Sénat, à partir du projet de loi de règlement pour 2019

C'est principalement le **manque d'ambition initiale du Gouvernement en termes de nombre d'emplois supprimés sur l'année 2019** qui explique que le schéma d'emplois soit respecté. Rappelons qu'au début du quinquennat, l'engagement portait sur la suppression de 50 000 emplois sur la période 2018-2022.

4. Les données de la comptabilité générale confirment la dégradation des comptes de l'État

a) Le résultat comptable s'aggrave considérablement

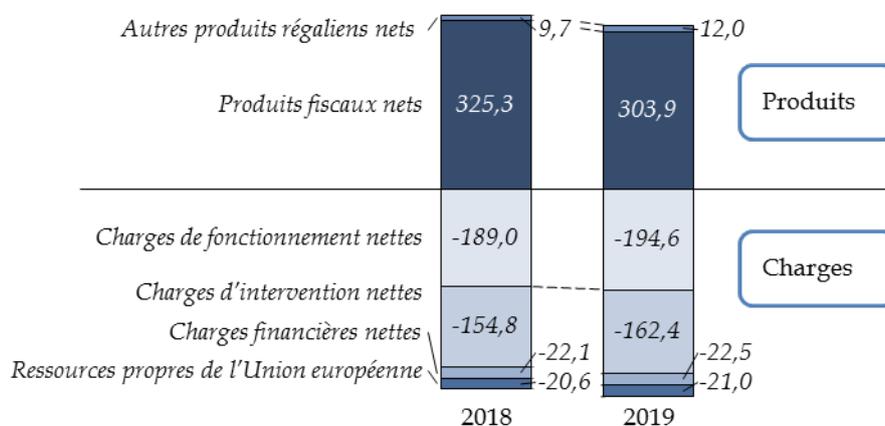
Le **résultat comptable de l'État**, c'est-à-dire le solde entre les produits régaliens et les charges nettes mesurés en comptabilité générale, **s'établit à - 84,6 milliards d'euros en 2019.**

La différence de 8,0 milliards d'euros avec le solde budgétaire résulte notamment d'acquisitions d'immobilisations, qui ont été neutralisées en comptabilité générale pour un montant de 10,9 milliards d'euros.

Le résultat comptable était de seulement - 51,7 milliards d'euros en 2018. L'évolution importante survenue en 2019 résulte aussi bien d'une aggravation des charges que d'un moindre niveau de ressources.

Évolution du résultat comptable de l'État en 2018 et 2019

(en milliards d'euros)



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

Les **charges de fonctionnement** augmentent ainsi de 5,6 milliards d'euros en comptabilité générale et les **charges d'intervention** de 7,5 milliards d'euros.

En sens inverse, les **produits fiscaux nets** diminuent de 21,3 milliards d'euros. Le principal facteur est, comme en comptabilité budgétaire, le transfert d'une part du produit de la TVA vers les administrations de sécurité sociale, diminuant ainsi de 32,0 milliards d'euros ce qui reste à l'État.

La Cour des comptes souligne toutefois, dans son acte de certification des comptes de l'État, **l'inadéquation des systèmes d'information**, en particulier ceux relatifs à la **gestion des ressources humaines**, qui réduit la fiabilité des données dans certains ministères¹.

Les imperfections des systèmes d'information et des dispositifs de maîtrise des risques ont ainsi un impact sur les relations entre l'État et les administrations de sécurité sociale : à titre d'exemple, les montants facturés à l'État au titre de la prime d'activité, de l'allocation aux adultes handicapés (AAH), de l'aide médicale d'État (AME) ou encore des exonérations de cotisations sociales compensées et prises en charges par l'État ne sont pas connus de manière absolument exhaustive.

Ces limitations des systèmes d'information sont aussi une conséquence de la complexité de l'architecture budgétaire, qui conduit à « multiplier les passerelles » et donc les risques d'erreur entre le budget de l'État et le budget des autres administrations, ainsi qu'entre les différentes

¹ La commission des finances devrait recevoir prochainement des informations supplémentaires dans le cadre d'une enquête demandée à la Cour en application de l'article 58, alinéa 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

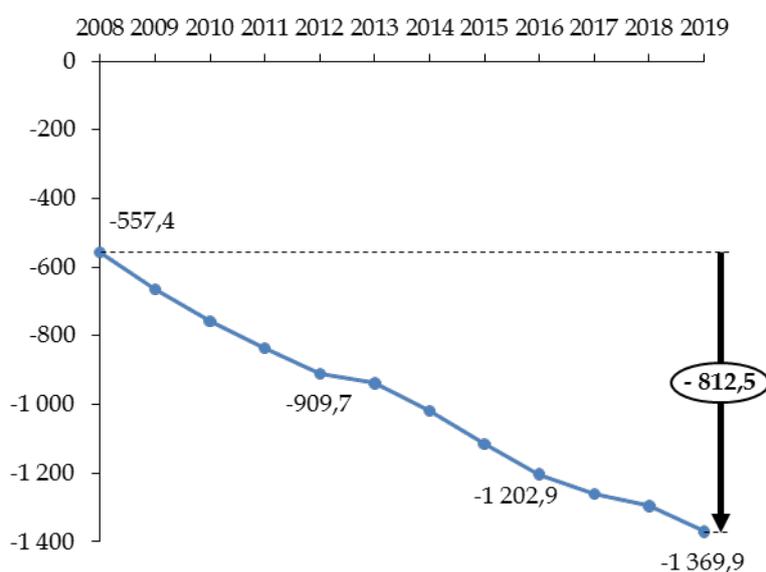
catégories de budgets (missions du budget général et comptes d'affectation spéciale) au sein de l'État.

b) La dégradation préoccupante de la situation nette de l'État

La **situation nette de l'État**, c'est-à-dire la différence entre son actif et son passif, **s'établit à - 1 369,9 milliards d'euros** à la fin 2019, contre - 1 294,9 milliards d'euros à la fin 2018, soit une dégradation de 75,0 milliards d'euros.

Évolution de la situation nette de l'État

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances du Sénat, à partir des données du compte général de l'État de 2010 à 2019 (données retraitées chaque année).

Le passif de l'État est certes structurellement inférieur à son actif : l'État dispose par exemple de la capacité à lever l'impôt, qui est un actif non comptabilisé, et il enregistre comme charges des dépenses telles que celles d'enseignement qui, sur le long terme, pourraient être considérées comme un investissement.

Le déséquilibre entre les valeurs globales de l'actif (1 179,5 milliards d'euros) et le passif (2 449,4 milliards d'euros) enregistrées dans le compte général de l'État doit donc être considéré dans son évolution et non dans sa valeur absolue. À cet égard, **la dégradation continue de la situation nette traduit un appauvrissement progressif de l'État**. La Cour des comptes souligne ainsi que la situation nette représente 4,5 années de produits fiscaux, contre 2 années seulement en 2006.

L'évolution de la situation nette depuis 2008 est notamment marquée par la **très grande croissance des dettes financières**, à hauteur de 47,2 %, pour atteindre 1 846,2 milliards d'euros. En comparaison, la croissance de **l'actif** n'est que de 21,1 % sur douze ans, soit 7,3 % hors inflation.

La Cour des comptes met également en cause, une fois encore, la **qualité de la comptabilisation du patrimoine corporel de l'État**, jugé non entièrement fiable. Ainsi en serait-il du recensement physique des stocks et des matériels militaires qui ne serait pas satisfaisant, faute d'un système d'information adapté. En outre, une part importante des infrastructures civiles et militaires sont mal évaluées : c'est le cas du patrimoine pénitentiaire et, plus globalement, du parc immobilier de l'État, dont l'évaluation vénale n'est pas conduite de manière suffisamment précise.

DEUXIÈME PARTIE LE RESPECT DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE EN 2019

I. LES ÉCARTS ENTRE LE BUDGET EXÉCUTÉ ET CELUI VOTÉ EN LOI DE FINANCES INITIALE

Comme en 2018, aucun décret d'avance n'a été pris en cours d'année 2019 et la réserve de précaution a été limitée à 3 %, hors dépenses de personnel. Les ouvertures de crédits ont donc eu lieu dans une loi de finances rectificative limitée aux mesures de fin de gestion.

Le rapporteur général approuve ce mode de gestion et formule le souhait qu'il perdure autant que possible. L'expérience de la crise sanitaire en cours a montré au mois de mars dernier que l'examen rapide d'une loi de finances rectificative¹ – dans la mesure où elle se limite à un petit nombre de mesures dont l'utilité et l'urgence font l'objet d'un diagnostic partagé – permet d'apporter très rapidement un financement nécessaire face à un choc inattendu sur les finances publiques.

Le fait le plus marquant concernant le respect de l'autorisation parlementaire est le **niveau du déficit budgétaire**, qui tout en restant d'un niveau très élevé à 92,7 milliards d'euros, est **inférieur de 15,0 milliards d'euros au déficit voté en loi de finances initiale** et même de 5,0 milliards d'euros au déficit révisé en loi de finances rectificative de fin d'année.

Un tel écart est inédit dans le passé récent, si l'on excepte les années 2009 et 2010 marquées par une crise financière majeure (avec des déficits nettement supérieurs à la prévision cette fois) et la mise en œuvre, par des lois de finances rectificatives en cours d'année, de plans de relance très importants.

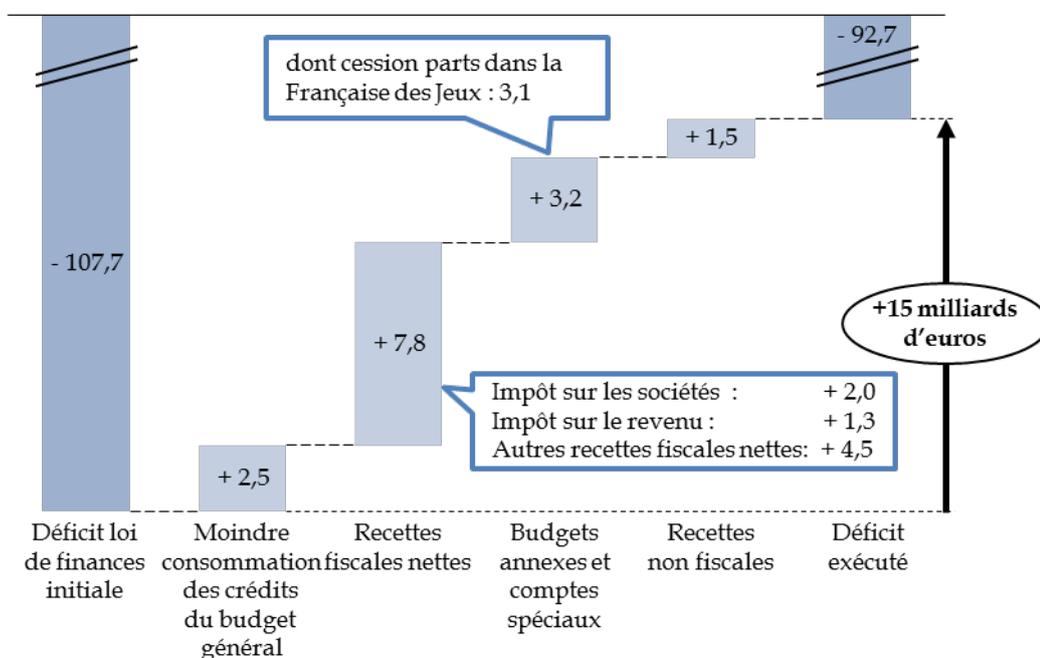
Si les déterminants de cet écart peuvent être décrits (voir *infra*), **il est assez étonnant** que le Gouvernement et l'administration fiscale aient autant de difficultés à prévoir l'exécution du budget alors que l'année n'a été marquée par aucun choc économique ou financier particulier.

Le déficit est même inférieur à celui prévu dans le projet de loi de finances déposé en septembre 2018 (à savoir 98,7 milliards d'euros), c'est-à-dire avant le mouvement des « gilets jaunes » et les mesures qui, en cours d'examen du texte, ont conduit à dégrader les prévisions de déficit.

¹ Première loi de finances rectificative pour 2020 n° 2020-289 du 23 mars 2020. Déposé le 18 mars 2020, le projet de loi a été examiné par l'Assemblée nationale le 19 mars et adopté définitivement par le Sénat le 20 mars.

Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire de l'État entre la loi de finances initiale et l'exécution en 2019

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

A. LES RECETTES FISCALES ONT ÉTÉ SOUS-ÉVALUÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE

L'écart entre la prévision et l'exécution résulte pour moitié de la constatation de **recettes fiscales meilleures que prévu**, pour un montant de + 7,8 milliards d'euros.

Pour mémoire, la loi de finances pour 2019 a été votée dans un contexte marqué par les manifestations des « gilets jaunes » qui ont conduit à la prise de mesures d'urgence économiques et sociales. Le montant des recettes fiscales nettes a ainsi été revu à la baisse en cours d'examen du projet de loi de finances, passant d'un montant de 279,0 milliards d'euros dans le texte déposé à 273,5 milliards d'euros dans la loi de finances finalement adoptée.

L'écart entre les recettes fiscales nettes prévues et constatées peut ainsi être considéré en partie comme une surévaluation des conséquences des mesures prises à la fin 2018¹.

S'agissant toutefois du produit de **l'impôt sur le revenu**, il a été supérieur de 1,3 milliard d'euros à la prévision en raison de plusieurs effets de sens contraire :

- l'imposition des « revenus exceptionnels » de 2018², dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source, d'un montant de 2,2 milliards d'euros, n'avait pas fait l'objet d'un chiffrage en loi de finances initiale ;

- le taux de recouvrement, qui atteint le niveau remarquable de 99,1 %, a occasionné des rentrées supplémentaires de 1,5 milliard d'euros ;

- en sens inverse, l'allègement de la fiscalité sur les heures supplémentaires, votée dans la loi d'urgence³ adoptée fin décembre 2018 après la loi de finances pour 2019, a entraîné une moins-value de 1 milliard d'euros.

La Cour des comptes souligne toutefois, dans son rapport sur le budget de l'État, **qu'un écart de 1,5 milliard d'euros entre la prévision et l'exécution demeure inexpliqué** et pourra faire l'objet d'une étude à partir des déclarations de revenu.

S'agissant des autres recettes fiscales, **l'impôt sur les sociétés** a eu un rendement supérieur de 2,0 milliards d'euros à la prévision, qui résulte d'encaissements supérieurs à la prévision ainsi que du report de contentieux. Des décaissements pourraient donc être prévus à ce titre en 2020.

Plusieurs autres impôts ont également connu un produit plus élevé que prévu, notamment en raison de la hausse des prix de l'immobilier : les **droits de succession** et les **droits de donation** (+ 0,6 milliard d'euros chacun), **l'impôt sur la fortune immobilière** (+ 0,6 milliard d'euros), mais aussi les retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 0,5 milliard d'euros). Les **remboursements et dégrèvements d'impôts locaux** ont aussi été inférieurs de 1 milliard d'euros à la prévision : le coût de la suppression progressive de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers a été fortement surestimé en loi de finances initiale⁴.

¹ On peut noter que l'indicateur 1.1 « Fiabilité des prévisions de recettes fiscales » du programme 303 « Stratégie économie et fiscale » (mission « Économie »), qui compare les recettes fiscales constatées en loi de règlement à leur prévision, ne prend pas en compte cette surévaluation, car il se fonde sur la prévision faite dans le projet de loi de finances pour 2019 et non sur celle qui est inscrite dans la loi de finances initiale.

² Pour mémoire, la mise en place du prélèvement à la source en 2019, portant sur les revenus de 2019, a eu pour conséquence l'annulation de l'impôt sur les revenus perçus en 2018, sauf lorsque ces revenus étaient considérés comme « exceptionnels » et non destinés à être perçus chaque année.

³ [Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018](#) portant mesures d'urgence économiques et sociales.

⁴ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2019 « Remboursements et dégrèvements ».

Enfin la **taxe sur les services numériques**, créée courant 2019¹ et par conséquent non prise en compte par la loi de finances initiale, a eu un produit encaissé en 2019 de **276,7 millions d'euros** sous forme d'acomptes (donc sans prendre en compte le règlement du solde en avril 2020), **inférieur au montant de 352 millions d'euros** prévu par la loi de finances rectificative².

B. LE NIVEAU DE CONSOMMATION DE CRÉDITS EST DANS L'ENSEMBLE CONFORME À L'AUTORISATION

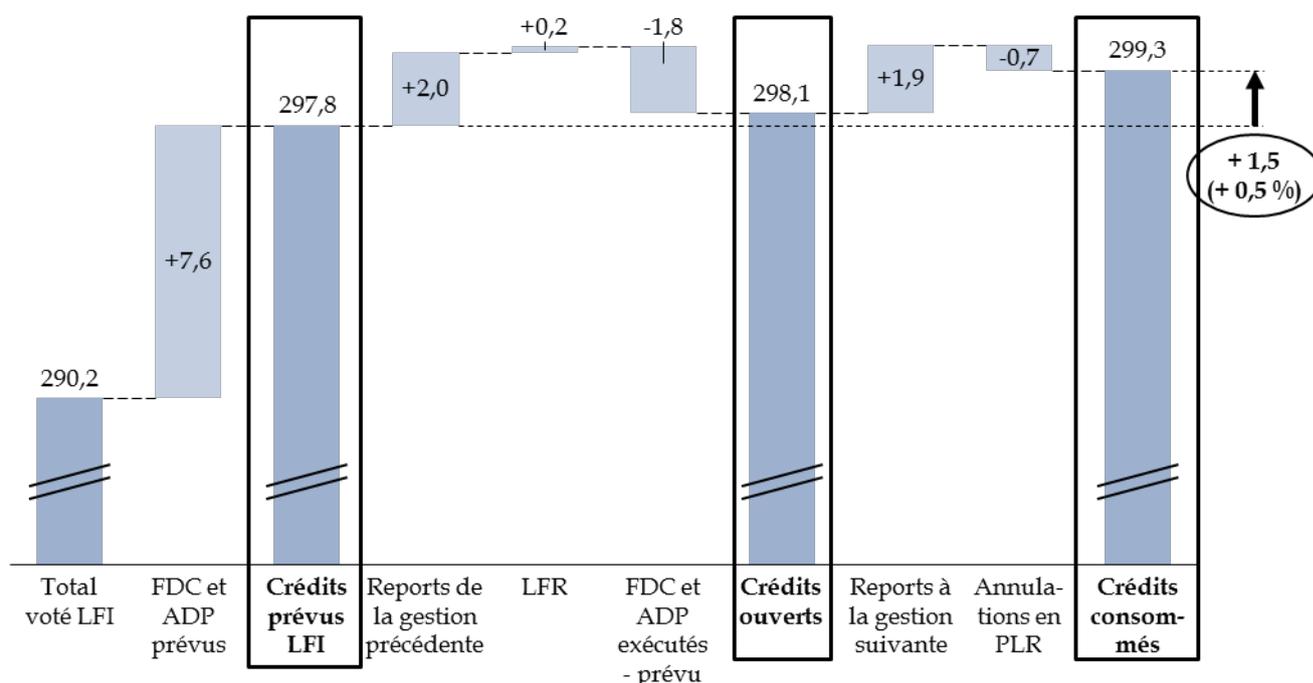
Le montant des **crédits consommés**, sur le périmètre du budget général hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, **est de 299,3 milliards d'euros, supérieur de 1,5 milliard d'euros** au montant des crédits prévus en loi de finances initiale, y compris les prévisions de fonds de concours (FDC) et d'attributions de produits (ADP).

¹ [Loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019](#) portant création d'une taxe sur les services numériques et modification de la trajectoire de baisse de l'impôt sur les sociétés.

² Le montant de 350 millions d'euros a finalement été atteint au titre de 2019 en incluant le règlement du solde en avril 2020. Toutefois, la prévision de 352 millions d'euros de la loi de finances rectificative ne portait que sur les acomptes versés en 2019.

Exécution budgétaire en 2019

(en milliards d'euros, crédits de paiement)



Périmètre : missions du budget général, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, y compris CAS «Pensions». FDC et ADP : fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, à partir des données du projet de loi de règlement.

Si l'exécution budgétaire est dans l'ensemble **proche de l'autorisation parlementaire**, il convient de noter que les fonds de concours, malgré un montant très élevé comme il a été précisé *supra*, sont d'un niveau inférieur de 1,8 milliard d'euros, soit près de 25 %, au montant total prévu en loi de finances initiale, ce qui conforte l'analyse faite *supra* sur le manque de visibilité qui gouverne les fonds de concours. Un écart exactement opposé avait d'ailleurs pu être constaté pour l'exécution 2018¹.

Par ailleurs, les chiffres globaux masquent deux types d'écarts importants au niveau des crédits des missions.

1. Les mouvements réglementaires en cours de gestion

D'une part les **mouvements réglementaires** prenant la forme de virements ou de transferts entre les missions, s'ils sont de somme nulle au niveau du budget général, modifient sensiblement la répartition des

¹ Voir le [rapport n° 625 \(2018-2019\)](#) d'Albéric de Montgolfier, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2018, déposé le 3 juillet 2019.

dépenses entre les missions. Ces mouvements réglementaires ont deux principales sources.

La première est la **mission « Crédits non répartis »**, qui procède à des transferts à hauteur de 109,7 millions d'euros vers d'autres missions. Ces crédits ont vocation à être répartis en gestion soit pour des rémunérations publiques, soit pour des dépenses « accidentelles et imprévisibles ». Or, comme le font régulièrement observer Thierry Carcenac et Claude Nougéin, rapporteurs spéciaux, cette dernière enveloppe est souvent utilisée pour couvrir des sous-budgétisations : ce fut le cas en 2019, un montant de 70 millions d'euros ayant été débloqué depuis cette enveloppe pour couvrir une dépense du programme 174 « Énergie, climat et après-mines » qui avait été inscrite en loi de finances initiale à un niveau très inférieur aux estimations de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

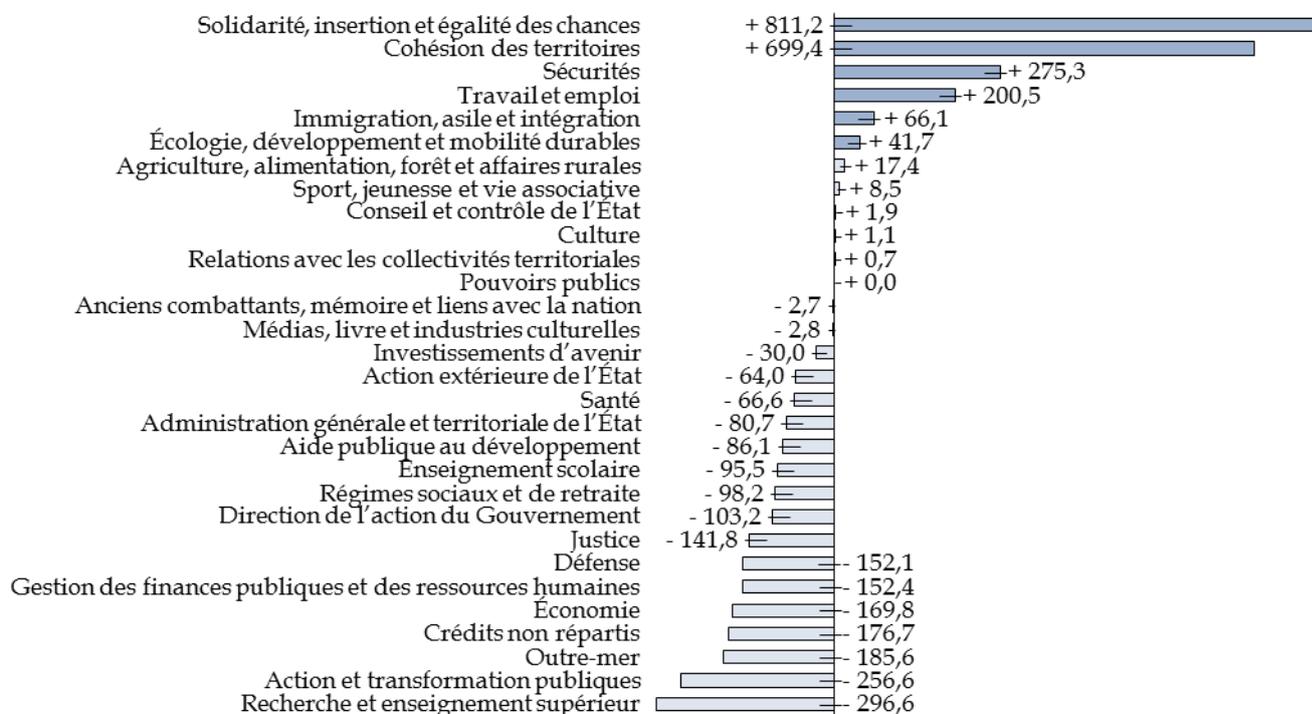
L'autre source est le **programme 129 « Coordination du travail gouvernemental »** de la mission « Direction de l'action du gouvernement », qui procède à des transferts à hauteur d'environ 80 millions d'euros à destination d'autres ministères, cette pratique étant critiquée par la Cour des comptes au motif qu'il conviendrait d'inscrire ces sommes dans les missions budgétaires correspondantes.

2. Les écarts de consommation des crédits au sein des missions

Plusieurs missions connaissent des écarts importants, en particulier dans le sens d'une surconsommation des crédits par rapport à la loi de finances initiale.

Répartition des missions selon que la consommation des crédits est inférieure ou supérieure à la dotation autorisée en loi de finances initiale

(en millions d'euros)



Périmètre : hors missions « Remboursements et dégrèvements » et « Engagements financiers de l'État », y compris contribution au CAS « Pensions », fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances (à partir des documents budgétaires)

La sur-exécution de la mission « **Solidarité, insertion et égalité des chances** » résulte de l'augmentation des dépenses liées à la prime d'activité déjà évoquée *supra*.

S'agissant de la mission « **Cohésion des territoires** », l'écart est principalement dû à la non mise en œuvre de la réforme relative au mode de versement des aides personnelles au logement. En prévoyant une actualisation du montant des aides en fonction de la situation actuelle des ayant droits, et non de leurs revenus de l'avant-dernière année, cette réforme aurait dû permettre une économie supérieure à 600 millions d'euros sur l'année.

À l'inverse, la mission « **Recherche et enseignement supérieur** » a fait l'objet d'une annulation de crédits de 309,4 millions d'euros en loi de finances rectificative de fin d'année, portant principalement sur les crédits mis en réserve.

La sous-consommation des crédits de la mission « **Action et transformation publiques** » est liée à la mise en œuvre plus lente que prévu des projets portés par cette mission : la consommation des crédits n'a été que

de 55,5 millions d'euros sur une autorisation de 312,1 millions d'euros, soit 17,3 %.

II. LE RESPECT PARTIEL DE LA LOI DE PROGRAMMATION DES FINANCES PUBLIQUES

L'année 2019 est la deuxième année d'application de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018 à 2022¹.

Alors que la LPFP prévoyait une croissance inférieure à l'inflation pour la norme de dépenses pilotables, qui regroupe les dépenses dont l'évolution dépend des mesures prises par le gouvernement, l'exécution montre une **croissance beaucoup plus rapide**.

Dépenses pilotables et objectif de dépenses totales

L'article 9 de la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 définit deux agrégats de dépenses. Chacun est associé à une cible d'évolution sur la durée 2018-2022.

La **norme de dépenses pilotables** regroupe les dépenses considérées comme non contraintes : elle exclut notamment les remboursements et dégrèvements, les investissements d'avenir (dont l'enveloppe a été fixée pour plusieurs années), ainsi que les dépenses liées aux pensions et celles liées à la dette ou aux collectivités territoriales.

L'**objectif de dépenses totales de l'État** (ODETE) est défini à partir de la norme de dépenses pilotables en incluant notamment les dépenses d'investissement d'avenir, la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

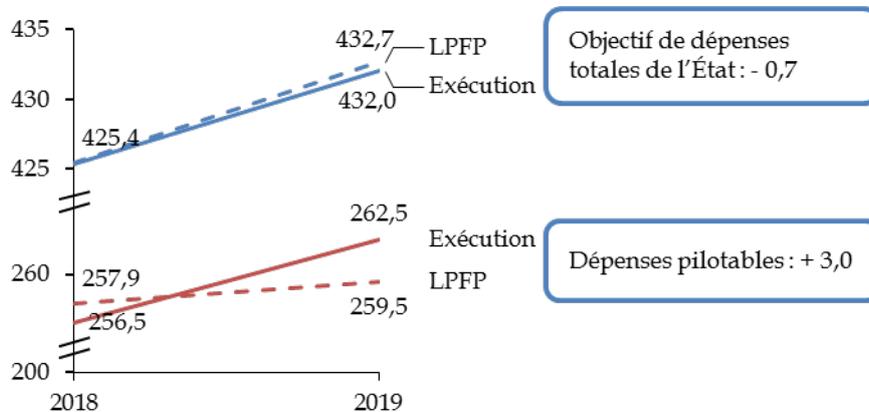
Source : commission des finances du Sénat

Alors même que les **dépenses pilotables** étaient restées inférieures au plafond de la LPFP en 2018, elles dépassent ce plafond de 3,0 milliards d'euros en 2019, ce qui démontre **l'abandon, moins d'un an après la promulgation de la LPFP, des ambitions affichées de maîtrise de la dépense**.

¹ [Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018](#) de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

L'exécution des normes de dépenses

(en milliards d'euros)



Source : calculs commission des finances du Sénat, à partir des documents budgétaires. Les montants exécutés sont retraités des modifications de périmètre (- 0,7 milliard d'euros) intervenues en 2019

L'objectif de dépenses totales, en revanche, demeure légèrement inférieur à la cible fixée en loi de programmation, ce qui est quelque peu paradoxal car, comme l'indique le projet de loi de règlement pour 2019 lui-même, c'est la norme de dépenses pilotables, et non cet objectif, qui « permet d'appréhender les dépenses sur lesquelles des arbitrages en budgétisation ou en gestion sont possibles pour respecter la trajectoire de dépenses sur laquelle s'est engagé le gouvernement ».

Le respect de la cible pour l'objectifs de dépenses totales dépend de fait de dépenses qui échappent au contrôle de l'État, comme la charge de la dette qui a diminué de 1,4 milliard d'euros depuis 2017 et le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne, dont le montant a été moins important que prévu.

La règle de plafonnement des dépenses pilotables inscrite dans la loi de programmation des finances publiques a donc cessé de s'appliquer dès la deuxième année d'exécution.

La loi de programmation aura ainsi connu une obsolescence accélérée que rien ne peut justifier. **L'incapacité de l'État à maîtriser les dépenses** dans une période relativement propice **limite sa capacité d'action en temps de crise**, comme la situation actuelle – et la comparaison avec l'action menée par l'Allemagne – le montre abondamment.

Plus globalement, compte tenu des modifications importantes apportées depuis sa promulgation, une révision de la loi de programmation des finances publiques s'impose.

TROISIÈME PARTIE LA MESURE DE LA PERFORMANCE

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

L'examen de la loi d'approbation et d'exécution des comptes publics pour l'année 2019 est l'occasion pour votre rapporteur général de constater, comme les années précédentes, que **les résultats ne sont pas à la hauteur des espérances suscitées mais peut-être, surtout, des exigences qu'un tel exercice impose.**

Ainsi, l'analyse du dispositif de performance laisse apparaître qu'un trop faible nombre d'indicateurs sont exploitables et que les résultats observables sont mitigés.

Dans ce contexte, une réforme du dispositif de performance semblerait particulièrement opportune.

I. AVEC 22 SOUS-INDICATEURS DE MISSION SUR 257 QUI PERMETTENT VÉRITABLEMENT D'OBSERVER UNE AMÉLIORATION DE L'EFFICIENCE DE L'ACTION PUBLIQUE, LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE NE SEMBLE PAS PRISE AU SÉRIEUX

A. EN 2019 ENCORE, SEULE UNE FRACTION DES INDICATEURS DES MISSIONS DU BUDGET DE L'ÉTAT PERMETTENT D'EXAMINER LA PERFORMANCE DES DÉPENSES PUBLIQUES

1. Moins de 60 % des indicateurs des missions du budget général sont exploitables faute de renseignement suffisant en prévision ou en réalisation

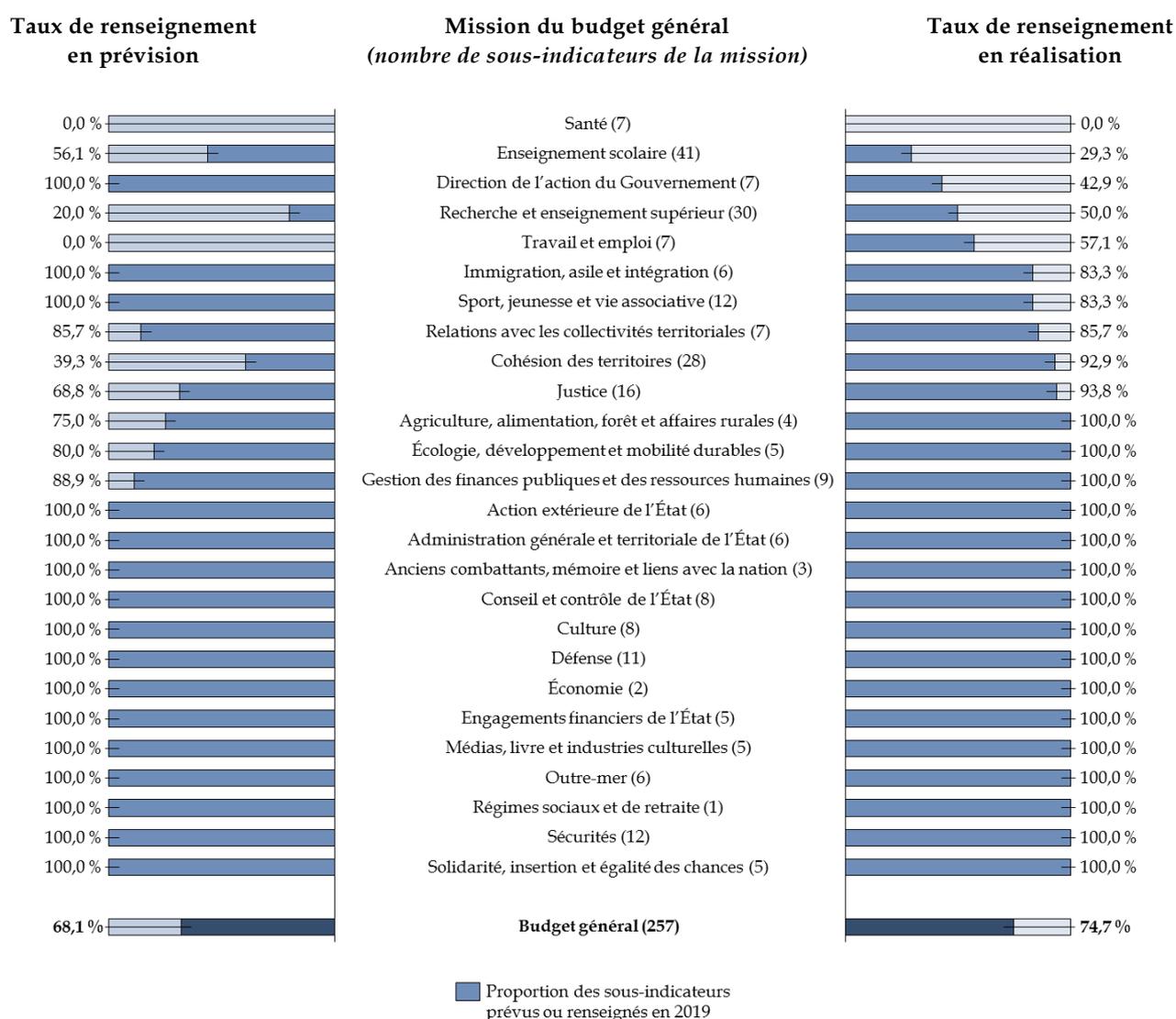
En 2019, le dispositif de performance demeure marqué par un niveau très insuffisant de renseignement de la prévision et de la réalisation des indicateurs de mission.

Ainsi, seuls 68,1 % des sous-indicateurs de mission avaient fait l'objet d'une prévision en loi de finances initiale pour 2019 ce qui représente une chute de plus de 10 points de pourcentage par rapport à l'exercice 2018.

Les sous-indicateurs de certaines missions n'ont, par ailleurs, fait l'objet d'aucune prévision malgré l'importance tant budgétaire que politique qu'elles représentent. Il en va ainsi des missions « Santé » et « Travail et emploi ».

Taux de renseignement en 2019 des sous-indicateurs de mission en prévision et en réalisation

(en pourcentage, par ordre croissant du taux de renseignement en réalisation)

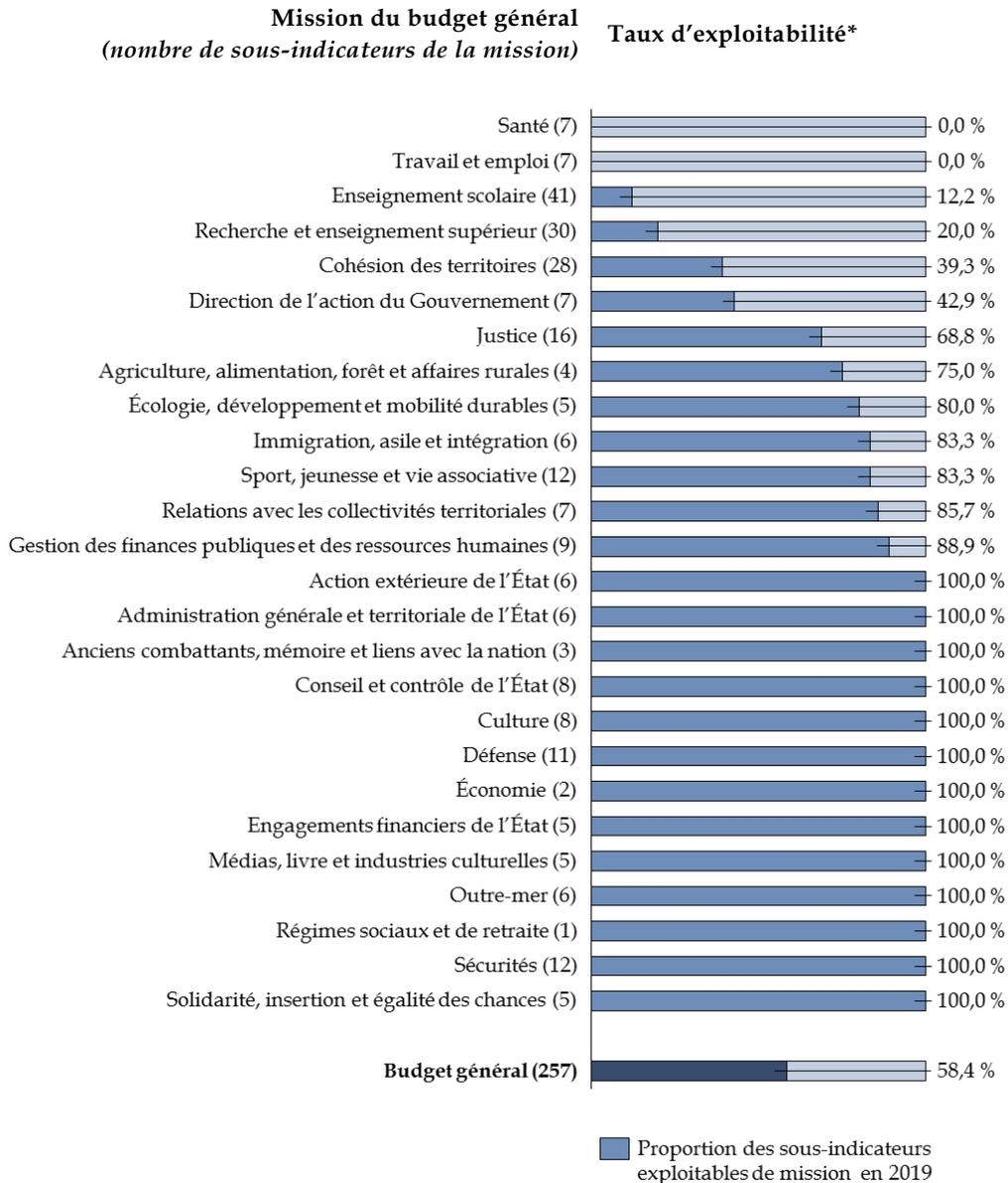


Source : commission des finances du Sénat à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général.

Dans le même temps, le taux de renseignement en réalisation de sous-indicateurs des missions du budget général s'établit à 74,7 % en 2019 s'améliorant, ainsi, de 7 points de pourcentage par rapport à 2018.

Taux d'exploitabilité* des sous-indicateurs de mission en 2019

(par ordre croissant du taux d'exploitabilité)



* Un sous-indicateur exploitable désigne un indicateur pour lequel tant la prévision que la réalisation ont été renseignées.

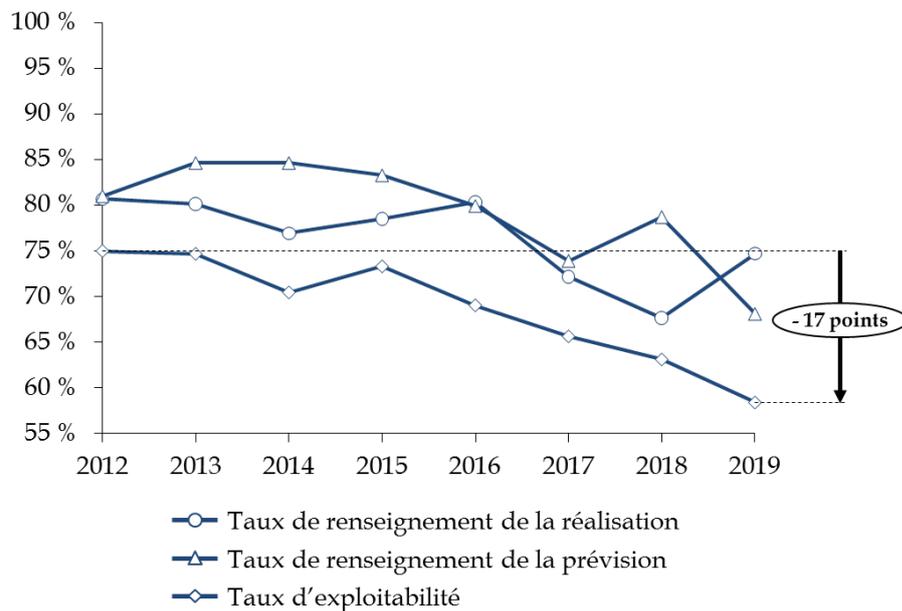
Source : commission des finances du Sénat à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général

Le nombre d'indicateurs de mission réellement exploitables au sein du dispositif de performance reste faible. En effet, en 2019, ce sont seulement **58,4 % des indicateurs des missions du budget général** pour lesquelles une cible et un résultat ont été renseignés par les responsables de programmes.

Ce résultat globalement insatisfaisant est, en outre, inférieur à celui constaté en 2018 (63,1 %) ce qui découle directement de la dégradation du niveau de prévision.

Sur ce point, votre rapporteur général s'alarme de la dégradation continue depuis 2012 du taux d'exploitabilité des indicateurs de mission, lequel a diminué de 17 points de pourcentage depuis cette date, passant de 75 % à 58 %.

Évolution des taux de renseignement et d'exploitabilité des sous-indicateurs de mission depuis 2012



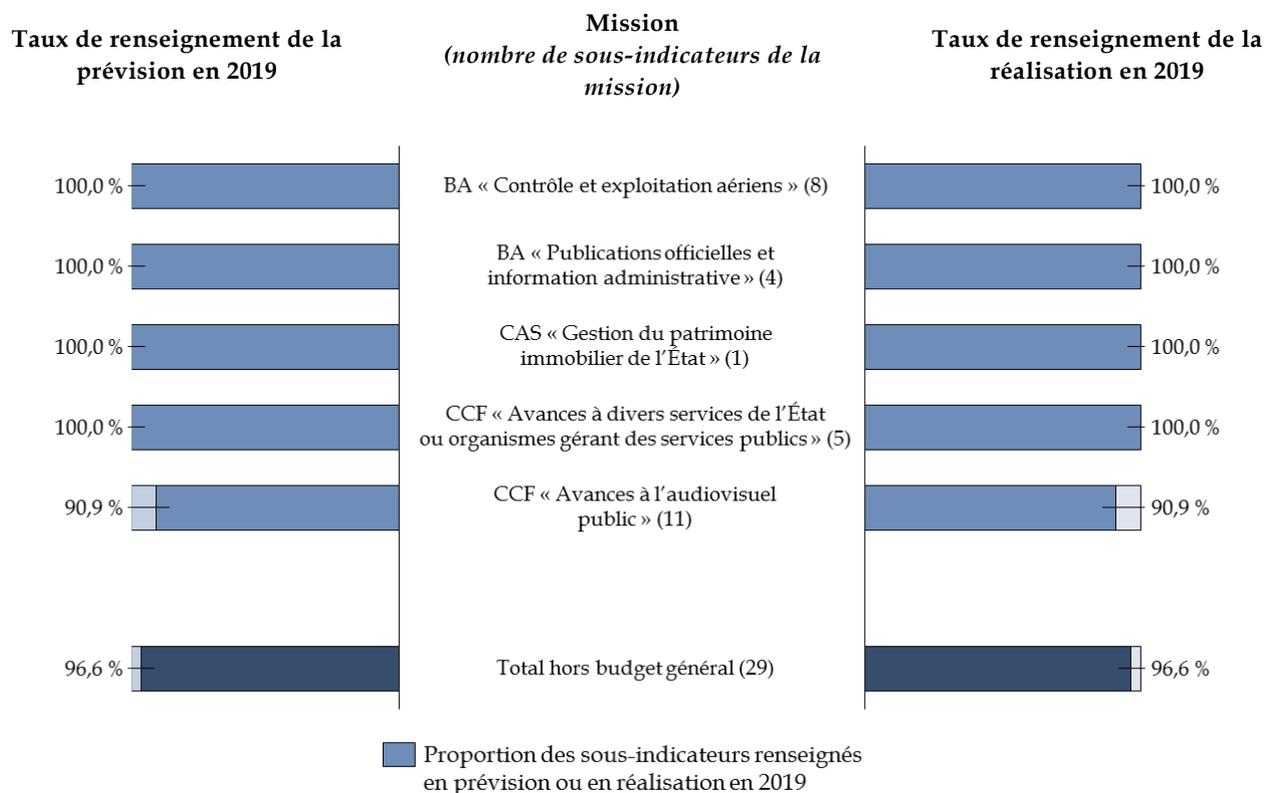
Source : commission des finances du Sénat à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général

2. Les missions situées en dehors du budget général se caractérisent par un bon niveau de renseignement en prévision et en réalisation

Pour les sous-indicateurs les plus représentatifs des missions en dehors du budget général, les **taux de renseignement en réalisation et en prévision sont satisfaisants et s'établissent tous deux à 96,6 %.**

Sous-indicateurs hors budget général dont la prévision ou la réalisation ont été renseignées en 2019

(en pourcentage)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

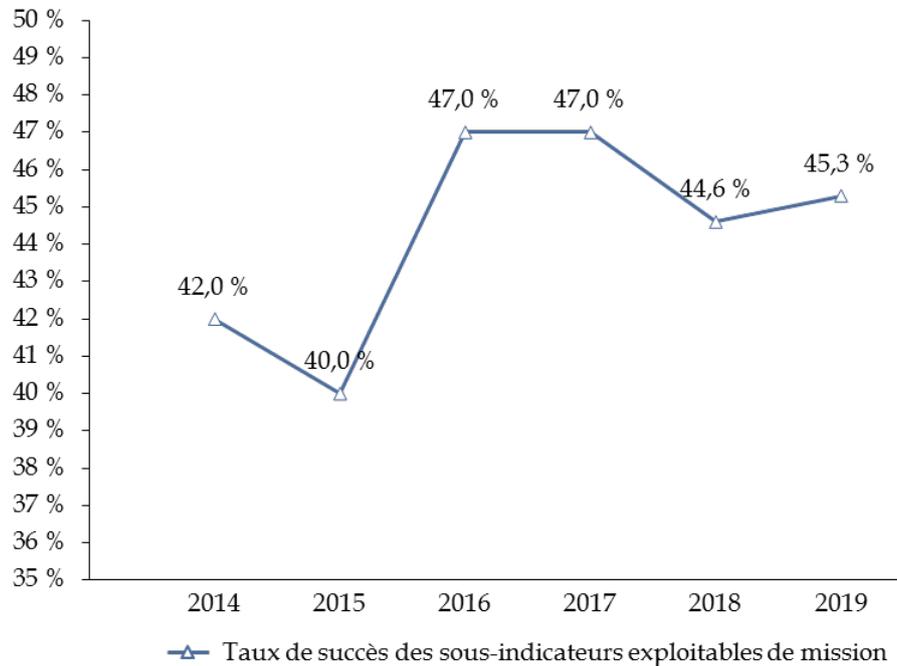
B. LES RÉSULTATS POUR L'ENSEMBLE DU BUDGET DE L'ÉTAT SONT MITIGÉS

1. Les résultats des indicateurs des missions du budget général s'améliorent légèrement en 2019 mais demeurent globalement insatisfaisants

Nonobstant le moindre nombre d'indicateurs exploitables en 2019, les résultats des sous-indicateurs des missions s'améliorent légèrement, le taux de réussite des sous-indicateurs exploitables passant de 44,6 % à 45,3 %.

Évolution du taux de réussite des sous-indicateurs exploitables* de mission depuis 2014

(taux d'évolution en pourcentage)



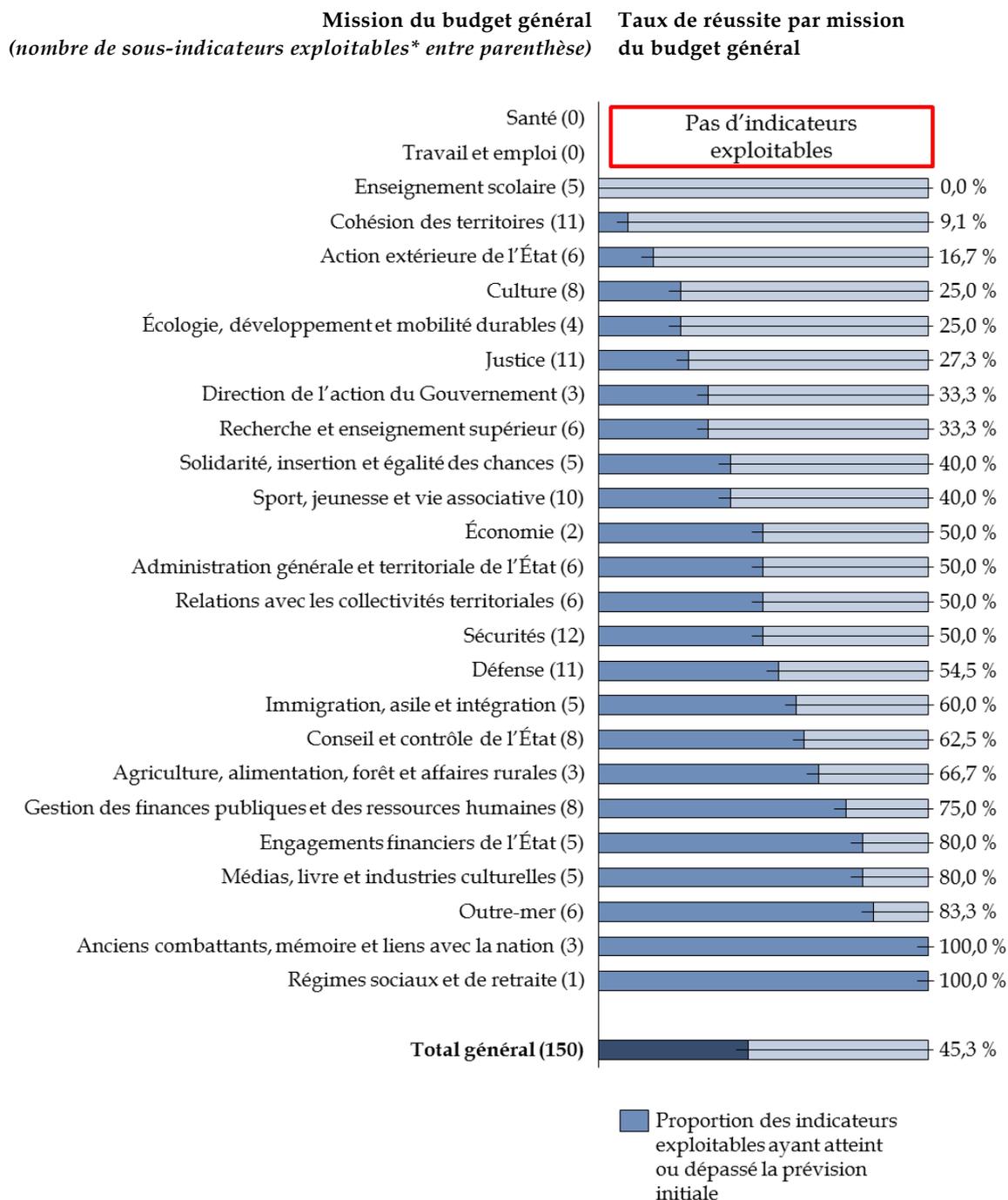
* Un sous-indicateur exploitable désigne un indicateur pour lequel tant la prévision que la réalisation ont été renseignées.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Au-delà de ce résultat global, il y a lieu de constater que, **pour plus de la moitié des missions du budget général, les résultats se situent en-deçà de 50 %.**

Taux de réussite des sous-indicateurs exploitables* de mission en 2019

(en pourcentage, par ordre croissant du taux de réussite)



* Un sous-indicateur exploitable désigne un indicateur pour lequel tant la prévision que la réalisation ont été renseignées.

Source : commission des finances du Sénat à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général

Alors que les missions « Action extérieure de l'État » et « Cohésion des territoires » présentent un taux de réussite inférieur à 20 %, **la mission « Enseignement scolaire » se démarque par un taux d'échec égal à 100 %.**

**Examen des missions dont le taux de réussite
des indicateurs de performance est inférieur à 20 %**

1/ Le taux de réussite des indicateurs exploitables de la mission « Enseignement scolaire » s'élève à 0 % en 2019 alors qu'il était de 15,4 % en 2018. La dégradation du taux de réussite de cette mission est continue depuis 2017 où il s'établissait à 50 %.

En l'espèce les **cinq indicateurs exploitables** et en échec de la mission mesurent :

- la proportion de jeunes âgés de 18 à 24 ans en France ne possédant ni CAP, ni BEP, ni diplôme plus élevé et qui ne poursuivent ni études, ni formation ;
- la faculté des élèves à comprendre, s'exprimer en utilisant les langages mathématiques, scientifiques et informatiques, en fin de 3^{ème} ;
- le taux d'accès au baccalauréat des enfants et notamment lorsqu'ils sont issus de familles appartenant aux catégories socio-professionnelles défavorisées ;
- le taux d'accès au diplôme national du brevet (DNB).

Les documents budgétaires fournissent **des éléments d'explication concernant la diminution du taux d'accès au brevet**. Elle résulterait de la modification des conditions d'examen qui laissent une part plus importante au contrôle continu. À l'inverse, **aucun élément ne vient justifier les écarts entre la prévision et la réalisation pour les autres indicateurs**.

2/ Le taux de réussite des indicateurs exploitables de la mission « Cohésion des territoires » s'élève à 9,1 % en 2019 comme en 2018.

Comme l'année précédente, l'essentiel des indicateurs en cause retracent **la fluidité du parc de logements sociaux dans les zones en tension**. Les résultats démontrent, ainsi, une dégradation de la situation résultant d'une croissance plus forte du nombre de demandeurs en comparaison de l'accroissement du stock de logements disponibles.

3/ Le taux de réussite des indicateurs exploitables de la mission « Action extérieure de l'État » s'élève à 16,7 % en 2019 alors qu'il était de 22,2 % en 2018.

Les indicateurs exploitables et en échec de la mission mesurent :

- le nombre de touristes étranger en France ;
- le délai de traitement des demandes de divers titres et documents administratifs (passeport, carte nationale d'identité etc.) au sein du réseau consulaire.

Les documents budgétaires imputent aux **divers mouvements sociaux** ayant marqué l'année 2019 (mouvement des « gilets jaunes », par exemple) la **diminution du nombre de touristes**.

S'agissant de la **délivrance des titres et documents administratifs**, les mauvaises performances de l'exercice 2019 résulteraient d'une **modification du périmètre de la mesure**. En effet, les délais pratiqués par un nombre plus important de postes consulaires auraient été retenus par rapport à l'année 2018.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En outre, on constate que **l'ampleur des échecs à réaliser les résultats attendus se renforce en 2019**.

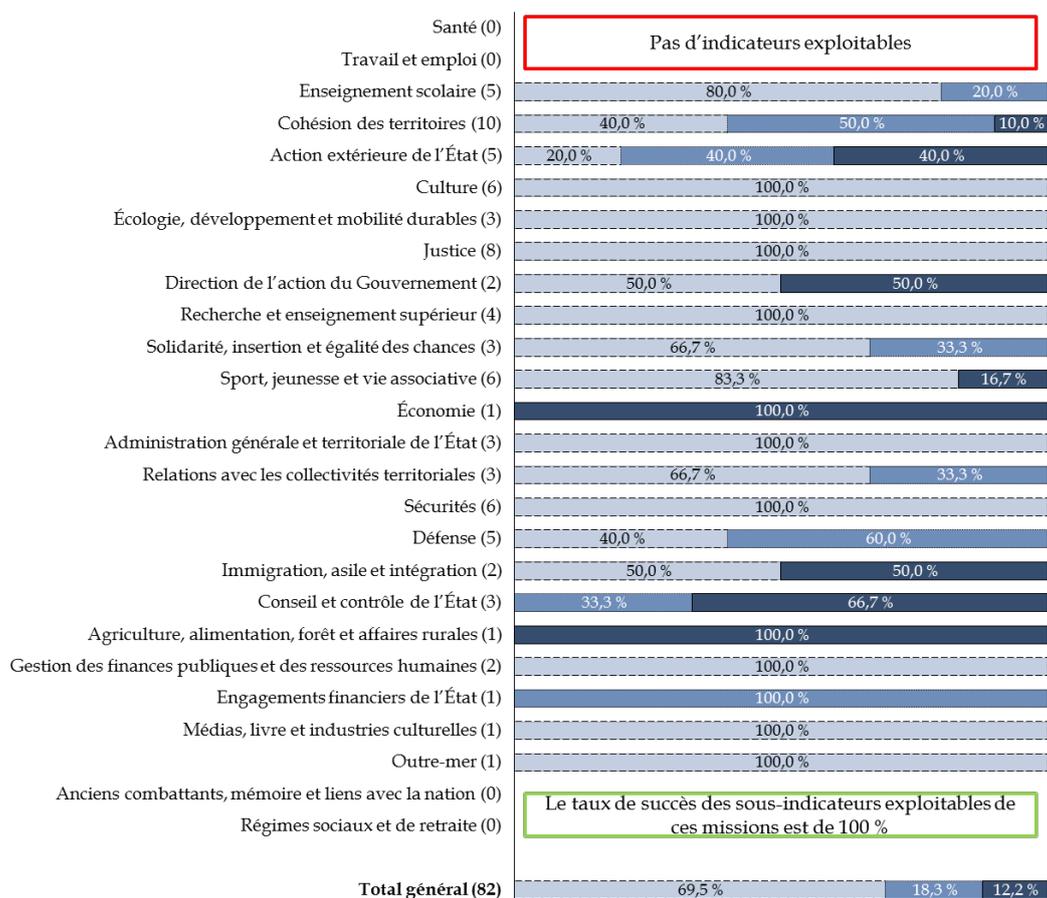
Ainsi, alors qu'en 2018, seuls 7,5 % des indicateurs des missions du budget général marquaient un écart supérieur à 50 % à l'objectif, cette proportion s'établit à 12,2 % en 2019.

Écart à la prévision des sous-indicateurs de missions exploitables en échec* en 2019

(par ordre croissant du taux de réussite)

Mission du budget général
(nombre de sous-indicateurs exploitables en échec*)

**Décomposition en fonction de l'écart entre
la prévision et la réalisation**



Proportion des sous-indicateurs en échec dont l'écart à
la prévision est :

compris entre 0 et 25 %
 compris entre 25 et 50 %
 supérieur à 50 %

* Un sous-indicateur exploitable en échec désigne un indicateur pour lequel tant la prévision que la réalisation ont été renseignées, d'une part, et dont les résultats indiquent que les objectifs fixés n'ont pas été atteints, d'autre part.

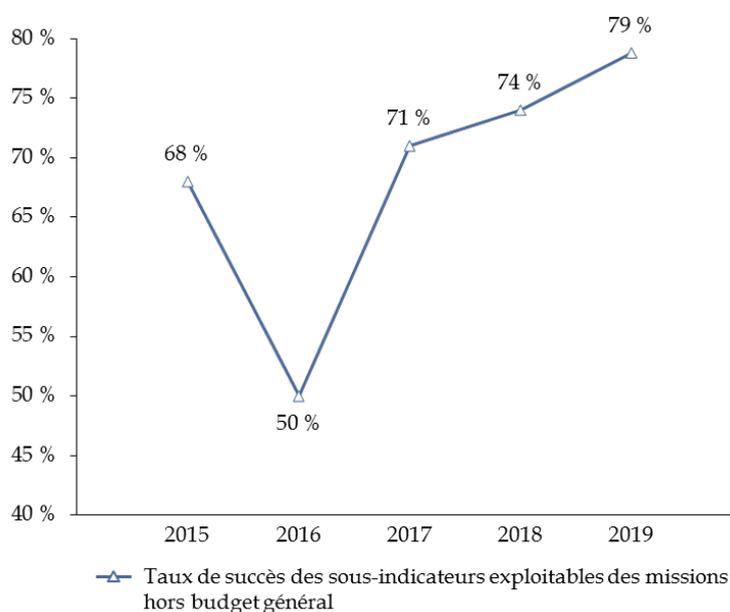
Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

2. En dehors des missions du budget général, la performance progresse depuis 2016

Le taux de réussite des sous-indicateurs des missions situées en dehors du budget général (budget annexe [BA], compte d'affectation spéciale [CAS] et compte de concours financiers [CCF]) est satisfaisant.

En 2019, il s'élève à 79 %, soit une hausse de 5 point de pourcentage comparé à 2018.

Évolution du taux de réussite des sous-indicateurs exploitables* des missions hors budget général depuis 2015



Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Ce résultat plus satisfaisant qu'en 2018 résulte d'une amélioration de la réalisation des indicateurs exploitables du **budget annexe « Publications officielles et information administrative »**.

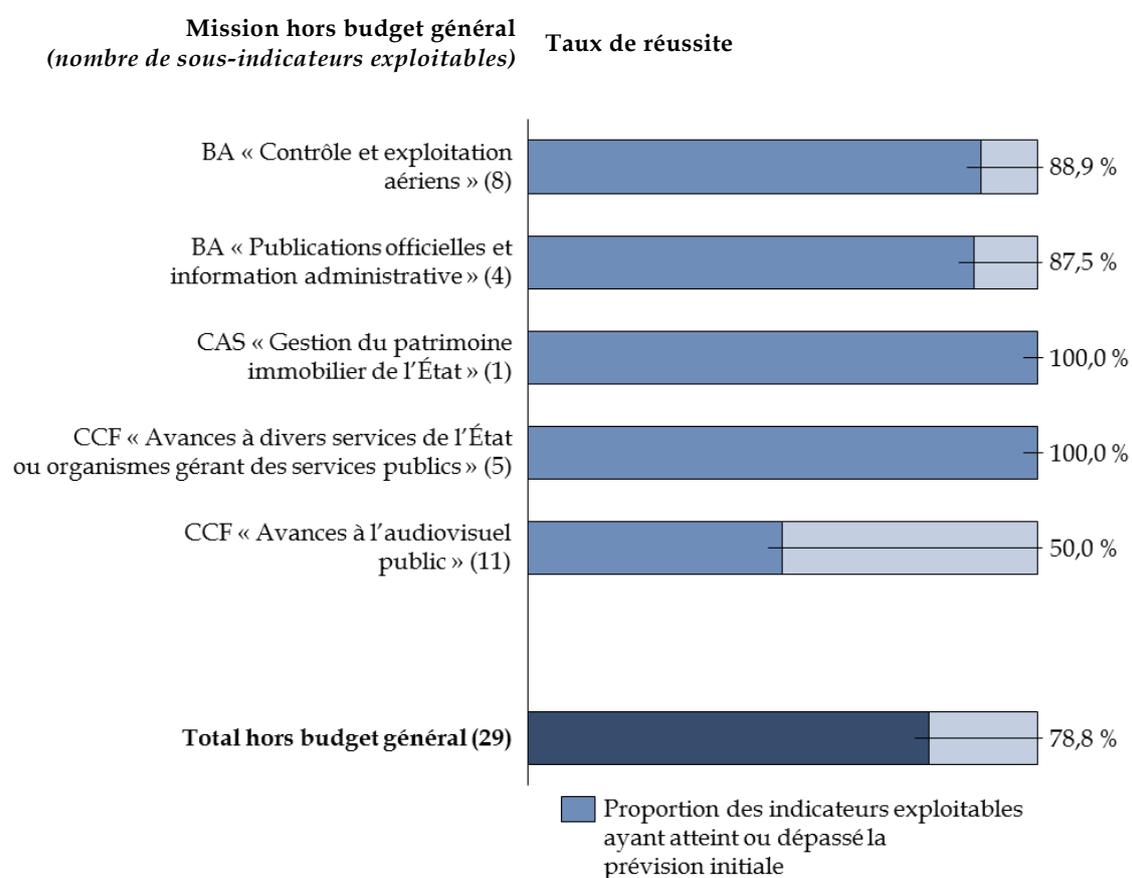
En effet, en raison d'une augmentation de la fréquentation des sites « services-public.fr » et « legifrance.fr », le taux de réussite de cette mission qui s'établissait à 25 % en 2018 s'élève à 87,5 % en 2019.

Les résultats du compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », à l'inverse, se détériorent légèrement puisque le taux de réussite passe de 62,5 % en 2018 à 50 % en 2019.

Cette contraction résulte de la création de deux nouveaux indicateurs en 2019 mesurant respectivement l'audience cumulée hebdomadaire des chaînes de France Télévisions et l'audience des offres numériques tous supports. Ces derniers ont été renseignés tant en prévision qu'en réalisation mais, faute d'avoir atteint les objectifs fixés, ils contribuent à dégrader la performance affichée du compte de concours financiers.

Taux de succès des sous-indicateurs exploitables* des missions hors budget général en 2019

(en pourcentage)



* Un sous-indicateur exploitable désigne un indicateur pour lequel tant la prévision que la réalisation ont été renseignées.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

C. LES « BONS RÉSULTATS » ENREGISTRÉS POUR CERTAINES DES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL S'EXPLIQUENT MAJORITAIREMENT PAR UNE PRÉVISION INITIALE TROP FAVORABLE

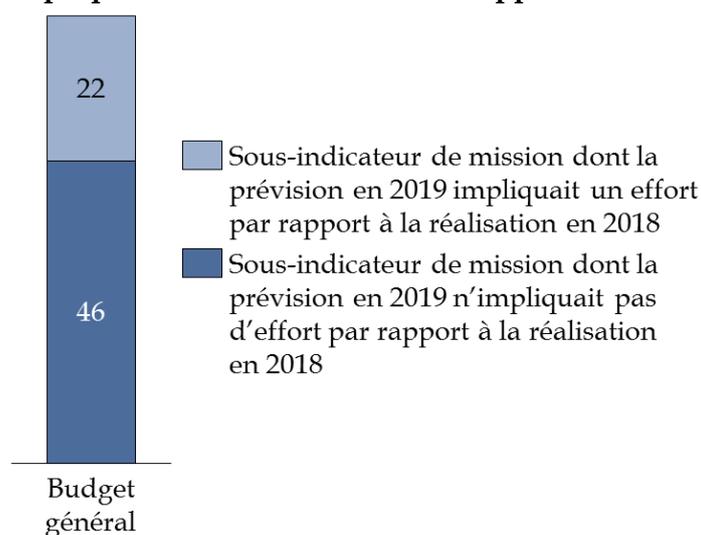
Ainsi que votre rapporteur général l'avait déjà fait observer s'agissant des exercices budgétaires précédents, **les « bons résultats » de certaines missions doivent aussi être nuancés.**

En effet, **pour 67,6 % des indicateurs ayant atteint leur objectif, la prévision pour 2019 était déjà satisfaite par la réalisation de l'année 2018.**

Par exemple, le sous-indicateur « délai moyen de traitement du flux des dossiers de pension militaire d'invalidité » de la mission « Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation » prévoyait que le résultat soit inférieur à 260 jours en 2019 alors qu'en 2018 il s'établissait déjà à 220 jours.

Dans ce contexte, **l'administration avait déjà satisfait son objectif avant même le début de l'exercice budgétaire et n'avait aucun effort supplémentaire à fournir.**

Proportion des sous-indicateurs de mission exploitables ayant atteint leur objectif et pour lesquels la prévision pour 2019 impliquait de réaliser un effort* supplémentaire



* L'effort est défini comme la différence entre la réalisation en 2018 et la prévision en 2019 en fonction du sens de lecture de l'indicateur. Ainsi, lorsque la réalisation en 2018 comparée à la prévision en 2019 conduirait à constater la réussite de l'indicateur, l'effort à consentir par l'administration est considéré comme nul.

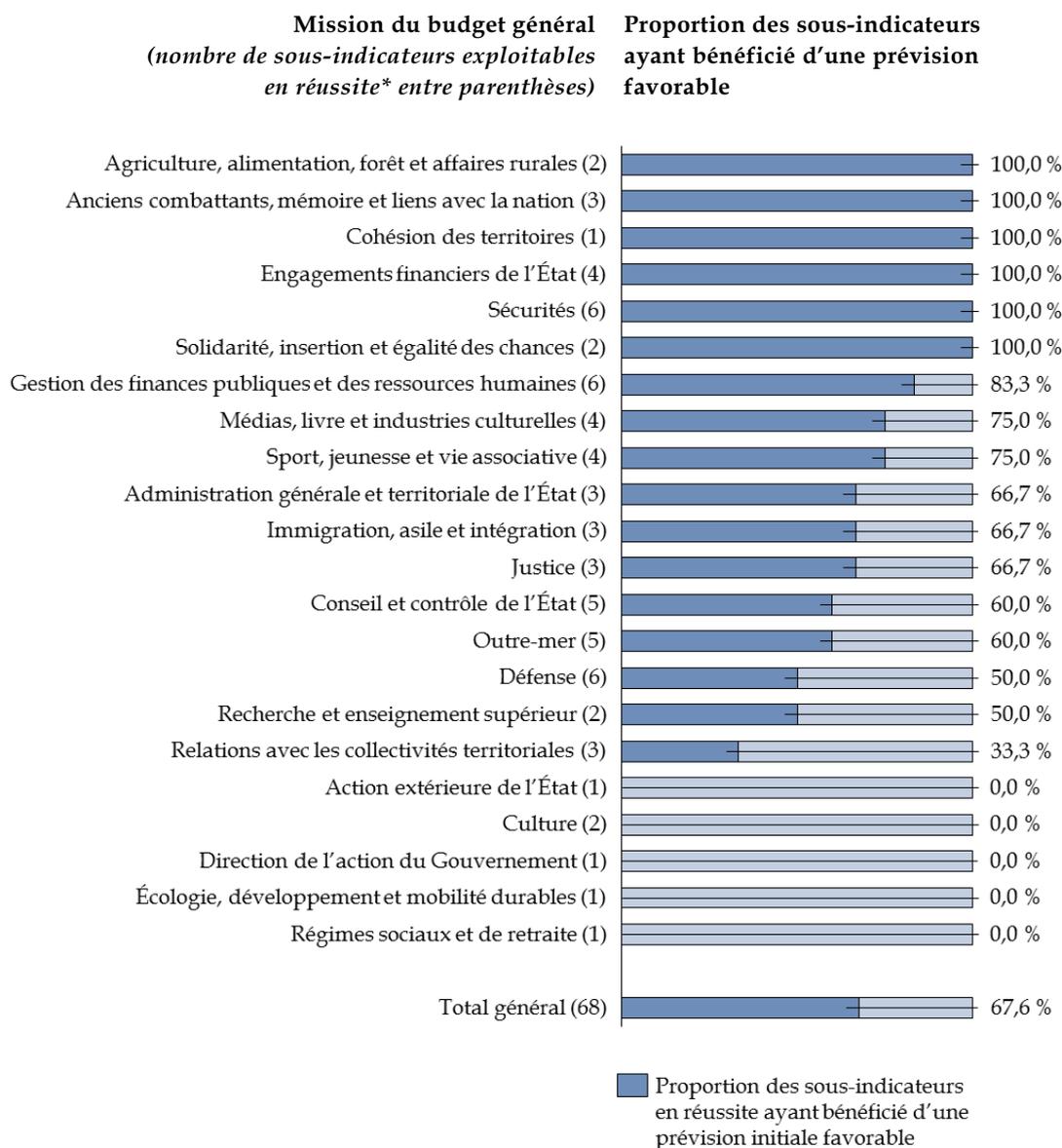
Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général).

L'analyse par mission du budget général laisse apparaître que, **pour certaines d'entre elles, l'ensemble des « bons résultats » sont imputables à une prévision initiale favorable.**

Il en va, notamment, ainsi de six missions telles que les missions « Sécurité », « Engagements financiers de l'État » ou, encore, « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales ».

Proportion des prévisions initiales favorables parmi les indicateurs ayant atteint leur objectif en 2019

(en pourcentage, par ordre croissant)



* Un sous-indicateur exploitable en réussite désigne un indicateur pour lequel tant la prévision que la réalisation ont été renseignées, d'une part, et dont les résultats indiquent que les objectifs fixés ont été atteints, d'autre part.

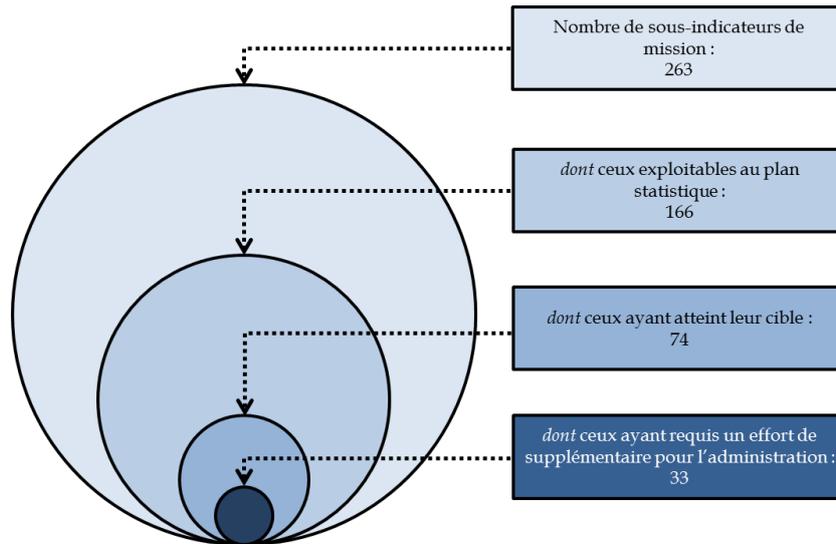
Source : commission des finances du Sénat à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général

En définitive, l'utilité du dispositif sur la performance des missions du budget général apparaît globalement marginale.

En effet, sur les 257 sous-indicateurs de mission en 2019, seuls 22 d'entre eux permettent réellement de constater une amélioration de l'action publique.

La performance des sous-indicateurs des missions du budget général en 2019

(en nombre de sous-indicateurs de mission)



Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

II. PAR CONTRASTE, LES INDICATEURS TRANSVERSAUX CONTINUENT D'OFFRIR UNE VISION D'ENSEMBLE PERTINENTE QUANT À L'EFFICIENCE DE CERTAINES DÉPENSES

Depuis 2008, **la maquette de performance intègre des indicateurs transversaux** supposés permettre une **analyse comparative de l'efficacité des fonctions support**. Ces indicateurs se répartissent en six catégories permettant d'évaluer :

- l'efficacité de la fonction achat ;
- l'efficacité de la gestion des ressources humaines ;
- l'efficacité de la gestion immobilière ;
- l'efficacité de la gestion informatique et bureautique ;
- le respect des obligations d'emploi des personnes en situation de handicap.
- le respect des coûts et des délais des grands projets.

En 2019, **la maquette de performance retient 142 indicateurs transversaux répartis entre douze missions du budget général**. Parmi ces indicateurs, **plus d'un quart relèvent du suivi de l'efficacité de la gestion immobilière** et un cinquième de l'efficacité bureautique. Enfin, **la mission « Direction de l'action du Gouvernement » concentre près de 20 % des indicateurs transversaux** du budget général.

**Répartition des indicateurs transversaux
par missions du budget général en 2019**

	Efficienc de la fonction achat	Efficienc de la gestion des ressources humaines	Efficienc de la gestion immobilière	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987	Ratio d'efficienc bureautique	Respect des coûts et délais des grands projets	Indicateurs transversaux de la mission
Action extérieure de l'État	1	4	3	1	-	4	13
Administration générale et territoriale de l'État	1	3	5	-	3	-	12
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2	2	5	1	4	-	14
Culture	1	2	3	1	2	-	9
Défense	1	1	3	1		4	10
Direction de l'action du Gouvernement	1	5	7	4	7	4	28
Écologie, développement et mobilité durables	1	1	2	1	1	-	6
Enseignement scolaire	1	1	3	1	2	4	12
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	4	2	3	-	2	-	11
Justice	1	1		5	2	2	11
Solidarité, insertion et égalité des chances	1	2	3	1	2	-	9
Travail et emploi	-	2	2	1	2	-	7
Indicateurs transversaux du budget général	15	26	39	17	27	18	142

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général).

A. L'EFFICIENCE DE LA FONCTION ACHAT

L'efficienc de la fonction achat est **retracée pour onze missions du budget général**. Sa mesure s'opère, essentiellement, par le calcul du « **gain relatif aux actions achat** ». Celui-ci représente les **gains théoriques réalisés grâce à diverses réformes de la fonction achat (mutualisation, externalisation...)**. Il rend, ainsi, compte d'une comparaison entre des prix de référence et ceux résultant de l'intervention de l'acheteur ministériel.

Mesure de l'efficacité de la fonction achat entre 2014 et 2019

(en millions d'euros)

	Gain relatif aux actions achat						
	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État	2,9 M€	2,4 M€	1,6 M€	1,6 M€	11,1 M€	4,0 M€	2,1 M€
Administration générale et territoriale de l'État	65,0 M€	49,2 M€	46,1 M€	58,9 M€	66,0 M€	80,0 M€	40,9 M€
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3,2 M€	1,8 M€	17,8 M€	1,4 M€	11,9 M€	9,0 M€	1,5 M€
Culture	1,5 M€	3,3 M€	4,1 M€	3,7 M€	4,0 M€	5,0 M€	9,1 M€
Défense	125,5 M€	135,2 M€	111,0 M€	123,8 M€	139,1 M€	120,0 M€	150,0 M€
Direction de l'action du Gouvernement	14,0 M€	13,6 M€	8,8 M€	8,6 M€	6,2 M€	-	2,2 M€
Écologie, développement et mobilité durables	19,9 M€	19,0 M€	45,2 M€	61,2 M€	52,8 M€	-	17,0 M€
Enseignement scolaire	10,4 M€	27,1 M€	18,4 M€	21,2 M€	14,7 M€	16,0 M€	7,0 M€
Gestion des finances publiques et des ressources humaines*	602,0 M€	615,5 M€	712,0 M€	858,0 M€	-	838,0 M€	322,0 M€
Justice	31,0 M€	45,4 M€	12,9 M€	31,4 M€	14,9 M€	22,0 M€	19,2 M€
Solidarité, insertion et égalité des chances	14,1 M€	8,3 M€	6,2 M€	5,4 M€	-	-	-
Budget général	889,5 M€	920,8 M€	984,1 M€	1 175,2 M€	372,3 M€	1 094,0 M€	571,1 M€

* La mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines regroupent deux indicateurs d'efficacité la fonction achat. L'un concerne les achats réalisés pour les ministères financiers proprement dit et l'autre les achats réalisés par la direction des achats de l'État pour le compte de divers acteurs publics. Ici, les résultats et prévisions de ces deux indicateurs sont confondus.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2019, seules deux missions - « Culture » et « Défense » - présentent des gains supérieurs à ceux prévus en loi de finances initiale contre trois missions en 2018.

Il convient également de noter que pour deux missions - « Direction de l'action du Gouvernement » et « Écologie, développement et mobilité durables » -, les indicateurs sont inexploitable faute de renseignement en prévision.

Les missions « Administration générale et territoriale de l'État » et « Gestion des finances publiques et des ressources humaines » se démarquent par un écart très important à la prévision initiale.

Les documents budgétaires indiquent, à cet égard, que l'écart constaté s'agissant de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » (- 39,1 millions d'euros) résulterait d'**une modification de la cible en cours d'exercice dans le cadre d'une évolution des modes de comptabilisation** de la réalisation de chaque ministère.

Si cette explication peut être entendue, il n'en reste pas moins, d'une part, que **la nouvelle cible (51,6 millions d'euros) n'est pas atteinte** et que, d'autre part, **de telles évolutions méthodologiques en cours d'exercice sont contestables** du point de vue de l'intérêt du dispositif de performance.

L'écart à la prévision (516 millions d'euros) résulte, d'abord, de **l'absence de publication des données relatives à l'une des composante du sous-indicateur**, en l'occurrence les « économies d'achat consolidées par établissements publics » (350 millions d'euros prévus) et, ensuite, de **résultats inférieurs aux objectifs concernant les actions d'achat animées par la direction des achats de l'État (DAE) - 52 millions d'euros contre 10 millions d'euros prévu - et les achats consolidés tous ministères - 270 millions d'euros contre 400 millions d'euros prévus. Les éléments d'explication fournis concernant ces derniers écarts sont plus que lacunaires** ce que regrette votre rapporteur général.

B. L'EFFICIENCE DE LA GESTION DES RESSOURCES HUMAINES

L'efficacité de la gestion des ressources humaines est mesurée pour **douze missions du budget général**. Elle est essentiellement **déterminée par un ratio entre le nombre de personnels affectés à cette gestion** (les effectifs « *gérants* ») **et le nombre de personnels qui en relèvent** (les effectifs « *gérés* »).

Les résultats en 2019 se caractérisent, comme les années précédentes, par une **grande homogénéité entre les missions**. On peut, néanmoins, remarquer l'important écart entre le taux d'encadrement de la mission « Enseignement scolaire » (0,6 %) et celui de la mission « Travail et emploi » (3,96 %).

Mesure de l'efficacité de la gestion des ressources humaines entre 2014 et 2019

		Ratio « gérants/gérés » (%)						
		Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État		2,28 %	2,30 %	2,28 %	2,26 %	2,28 %	2,26 %	2,24 %
Administration générale et territoriale de l'État		2,15 %	2,13 %	2,18 %	2,34 %	2,33 %	2,31 %	2,35 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		2,04 %	2,06 %	2,12 %	2,10 %	1,94 %	2,00 %	1,92 %
Culture		2,60 %	2,60 %	2,58 %	2,50 %	2,37 %	1,91 %	1,80 %
Défense		2,87 %	2,81 %	2,78 %	2,59 %	2,68 %	2,66 %	2,69 %
Direction de l'action du Gouvernement	Ensemble du périmètre	2,47 %	2,61 %	2,65 %	2,52 %	2,59 %	2,41 %	2,57 %
	CSA	1,98 %	2,03 %	2,07 %	2,37 %	2,36 %	2,20 %	2,99 %
	CNIL	3,55 %	3,43 %	3,40 %	2,90 %	2,80 %	2,72 %	2,70 %
	Défenseur des droits	1,95 %	1,86 %	1,54 %	2,69 %	2,61 %	1,87 %	2,59 %
Écologie, développement et mobilité durables		3,30 %	3,39 %	3,30 %	3,30 %	3,10 %	2,90 %	3,04 %
Enseignement scolaire		0,70 %	0,70 %	0,70 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %	0,60 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		2,30 %	2,30 %	2,30 %	2,30 %	2,30 %	2,30 %	2,30 %
Justice		2,16 %	2,17 %	2,40 %	2,26 %	2,39 %	2,30 %	2,48 %
Solidarité, insertion et égalité des chances		3,42 %	3,44 %	3,30 %	3,46 %	3,68 %	3,10 %	3,96 %
Travail et emploi		3,42 %	3,44 %	3,30 %	3,46 %	3,68 %	3,10 %	3,96 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général).

C. L'EFFICIENCE DE LA GESTION IMMOBILIÈRE

L'efficacité de la gestion immobilière est mesurée pour sept à onze **missions du budget général**. Les tableaux ci-après retracent, pour les missions concernées, l'évolution des **trois principaux indicateurs** que sont :

- le ratio de surface utile nette (SUN) par poste de travail ou par agent ;
- le ratio des dépenses d'entretien courant par unité de surface utile brute (SUB) ;
- le ratio des dépenses d'entretien lourd par unité de surface utile brute (SUB).

**Mesure de l'efficacité de la gestion immobilière
entre 2014 et 2019 : évolution du ratio SUN/poste ou SUN/agent**

		Ratio m ² /poste ou m ² /agent						
		Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État		15,10 m ²	11,60 m ²	14,70 m ²	14,80 m ²	14,80 m ²	14,80 m ²	14,60 m ²
Administration générale et territoriale de l'État		8,61 m ²	8,65 m ²	8,61 m ²	8,55 m ²	8,52 m ²	8,38 m ²	9,30 m ²
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales		12,76 m ²	13,80 m ²	13,86 m ²	13,53 m ²	13,41 m ²	13,54 m ²	13,27 m ²
Culture		15,85 m ²	15,61 m ²	15,61 m ²	15,61 m ²	15,61 m ²	15,61 m ²	15,61 m ²
Défense		13,19 m ²	13,34 m ²	13,47 m ²	12,82 m ²	12,95 m ²	12,82 m ²	12,64 m ²
Direction de l'action du Gouvernement	<i>Services déconcentrés</i>	21,30 m ²	22,14 m ²	21,96 m ²	21,28 m ²	21,08 m ²	21,50 m ²	21,51 m ²
	<i>Travail gouvernemental</i>	15,60 m ²	14,99 m ²	14,66 m ²	17,93 m ²	15,14 m ²	14,77 m ²	14,83 m ²
Écologie, développement et mobilité durables		13,24 m ²	12,55 m ²	12,80 m ²	11,70 m ²	11,70 m ²	11,70 m ²	11,56 m ²
Enseignement scolaire		12,90 m ²	13,30 m ²	13,30 m ²	13,30 m ²	12,80 m ²	13,00 m ²	12,70 m ²
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		13,40 m ²	13,40 m ²	13,40 m ²	13,20 m ²	12,40 m ²	13,20 m ²	12,40 m ²
Solidarité, insertion et égalité des chances		26,50 m ²	26,40 m ²	26,40 m ²	26,70 m ²	26,90 m ²	26,70 m ²	26,50 m ²
Travail et emploi		12,40 m ²	12,30 m ²	12,30 m ²	12,30 m ²	13,00 m ²	12,30 m ²	12,80 m ²

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Trois missions présentent des résultats supérieurs aux prévisions initiales. S'agissant des missions « Direction de l'action du Gouvernement » et « Travail et emploi » les écarts sont très faibles et n'appellent pas d'observations particulières.

Dans le cas de la mission « Administration générale et territoriale de l'État » en revanche, les documents budgétaires imputent l'écart constaté à **des travaux de fiabilisation des mesures qui ont conduit à réévaluer à la hausse la surface nette utile des bâtiments.**

**Mesure de l'efficacité de la gestion immobilière entre 2014 et 2019 :
évolution du ratio dépenses d'entretien courant/SUB**

	Ratio €/m ²						
	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État	7,24 €	7,73 €	9,85 €	10,14 €	10,71 €	8,62 €	10,26 €
Administration générale et territoriale de l'État	7,03 €	7,72 €	7,67 €	9,67 €	10,35 €	10,18 €	11,79 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	15,84 €	17,08 €	16,81 €	11,50 €	15,18 €	-	24,39 €
Culture	37,00 €	45,00 €	32,00 €	36,00 €	56,00 €	-	38,00 €
Direction de l'action du Gouvernement	72,00 €	56,00 €	52,00 €	56,14 €	60,98 €	53,52 €	57,48 €
Écologie, développement et mobilité durables	32,80 €	36,30 €	36,81 €	36,84 €	36,30 €	37,70 €	40,66 €
Enseignement scolaire	11,90 €	6,70 €	8,40 €	7,70 €	9,00 €	10,10 €	10,60 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	34,70 €	39,10 €	36,80 €	37,40 €	39,40 €	37,40 €	40,60 €
Solidarité, insertion et égalité des chances	30,00 €	28,85 €	24,85 €	25,30 €	23,10 €	29,00 €	20,90 €
Travail et emploi	30,00 €	28,65 €	24,85 €	25,30 €	23,10 €	29,00 €	20,90 €

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2019, six missions sur dix affichent un coût d'entretien courant par rapport à la surface utile brute (SUB) supérieur aux prévisions initiales.

Pour quatre missions, le ratio est inférieur en 2019 à son niveau de 2018, contre trois missions en 2018 par rapport à 2017.

À l'inverse, cinq missions se caractérisent par une augmentation des dépenses d'entretien courant rapportées à la surface utile brute.

Sur ce point, la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » retient particulièrement l'attention compte tenu de l'écart important de la réalisation constatée par rapport à l'année antérieure (24,4 euros par m² en 2019 contre 14,2 euros par m² en 2018).

D'après les documents budgétaires, cette hausse résulte des travaux de mise à niveau de bâtiments occupés temporairement par les agents du ministère dans le cadre d'une campagne de travaux en cours.

**Mesure de l'efficacité de la gestion immobilière entre 2014 et 2019 :
évolution du ratio dépenses d'entretien lourd/SUB**

	Ratio €/m ²						
	Réalisation 2014	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État	1,61 €	1,75 €	7,80 €	9,61 €	13,71 €	14,42 €	10,71 €
Administration générale et territoriale de l'État	6,47 €	6,28 €	10,25 €	14,25 €	20,23 €	22,21 €	17,45 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	33,42 €	37,04 €	64,27 €	16,06 €	4,41 €	-	55,89 €
Culture	208,00 €	15,00 €	9,00 €	3,00 €	5,00 €	-	46,00 €
Direction de l'action du Gouvernement	61,00 €	40,00 €	72,00 €	44,70 €	57,62 €	153,93 €	90,42 €
Enseignement scolaire	17,30 €	23,80 €	24,50 €	26,20 €	32,70 €	37,80 €	31,40 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	26,10 €	26,40 €	21,60 €	19,50 €	33,40 €	30,20 €	49,30 €

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2019 comme en 2018, les résultats relatifs à l'évolution des dépenses d'entretien lourd rapportées à la surface utile brute sont inexploitablement pour les missions « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » et « Culture ».

Les résultats de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » se démarquent du fait de deux mouvements inverses : elle enregistre ainsi à la fois une forte croissance de ses dépenses (+ 32,8 euros par m²) et un important écart à la prévision initiale (- 63,5 euros par m²).

Si la hausse très importante de la cible entre 2018 et 2019 a fait l'objet d'une documentation lacunaire au projet annuel de performances, il apparaît que l'écart de réalisation résulte de la décision de différer certaines opérations de travaux en 2020 pour des motifs « budgétaires ou d'opportunités ».

D. L'EFFICIENCE DE LA GESTION BUREAUTIQUE

L'efficacité de la gestion bureautique est retracée pour **dix missions du budget général**. Elle est essentiellement mesurée par le **rapport entre le coût agrégé du matériel informatique et le nombre de postes de travail**.

Mesure de l'efficacité de la gestion bureautique entre 2016 et 2019

Mission	Programme	Sous-indicateur	Ratio €/poste				
			2016	2017	2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Administration générale et territoriale de l'État	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	<i>Ratio d'efficacité bureautique</i>	543,0 €	1 537,0 €	743,0 €	777,0 €	760,0 €
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture		-	-	1 412,0 €	1 442,0 €	1 568,0 €
Culture	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		1 094,0 €	785,0 €	837,0 €	833,0 €	898,0 €
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental		-	-	1 384,0 €	1 446,0 €	-
	Moyens mutualisés des administrations déconcentrées		450,0 €	445,0 €	431,0 €	405,0 €	514,0 €
	Protection des droits et libertés		CNIL	-	-	2 175,0 €	1 470,0 €
		CSA	-	-	1 692,0 €	1 650,0 €	-
		<i>Défenseur des droits</i>	-	416,0 €	366,0 €	361,0 €	341,0 €
Écologie, développement et mobilité durables	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables	<i>Ratio d'efficacité bureautique</i>	843,0 €	1 105,0 €	1 089,0 €	1 079,0 €	1 302,0 €
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale		835,0 €	841,0 €	874,0 €	800,0 €	876,0 €
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Conduite et pilotage des politiques économiques et financières		654,0 €	662,9 €	715,0 €	730,0 €	771,0 €
Justice	Conduite et pilotage de la politique de la justice		636,0 €	596,0 €	712,0 €	777,0 €	762,0 €
Solidarité, insertion et égalité des chances	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative		-	-	1 572,0 €	1 620,0 €	1 270,0 €
Travail et emploi	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	<i>En administration centrale</i>	1 423,0 €	1 627,0 €	1 572,0 €	1 620,0 €	1 270,0 €

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

En 2019, les missions « Direction de l'action du Gouvernement » et « Écologie, développement et mobilité durable » se démarquent en raison d'un résultat notablement supérieur à celui constaté en 2018.

Pour la première, le montant des dépenses engagées par poste informatique au titre du programme « moyens mutualisés des administrations déconcentrées » augmente de + 26,9 % soit une hausse de 83 euros.

D'après les documents budgétaires, cet écart résulte d'un renouvellement anticipé du parc informatique des directions départementales interministérielles (DDI) faisant suite à la décision de

l'entreprise Microsoft de ne plus fournir de support pour l'un de ses systèmes d'exploitation.

Pour la seconde - la mission « Écologie, développement et mobilité durable » - l'ampleur de la hausse par rapport à 2018 est moins importante en volume (+ 20,7 %) mais l'est davantage en valeur (+ 213 euros par poste). Elle résulte, d'après les documents budgétaires, **d'un effort de renouvellement du parc permettant, notamment, le développement du travail à distance.**

A l'inverse, les missions « Solidarité, insertion et égalité des chances » et « Travail et emploi » se caractérisent par la **contraction très importante du montant des dépenses** rapporté au nombre de postes informatiques (- 21,6 % soit - 302 euros). Ce résultat, qui confirme la tendance baissière engagée depuis 2017, s'explique par des efforts de mutualisation.

E. L'ACTION EN FAVEUR DE L'EMPLOI DES PERSONNES EN SITUATION DE HANDICAP

La loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 a créé **une obligation d'emploi de travailleurs handicapés à hauteur de 6 % des effectifs réels de la structure.** Le respect par l'État de cette obligation est retracé au travers d'un indicateur de performance transversal dédié.

En 2019, l'obligation d'emploi est satisfaite pour six des dix missions du budget général qui disposent de cet indicateur. Elle progresse néanmoins assez faiblement (+ 0,1 point de pourcentage en moyenne pour l'ensemble des programmes concernés).

Mesure du respect de l'obligation des personnes en situation de handicap entre 2016 et 2019

Mission	Programme	Sous-composante	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi du 10 juillet 1987 (%)					
			Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019	
Action extérieure de l'État	Action de la France en Europe et dans le monde		4,2 %	4,4 %	4,4 %	4,6 %	4,8 %	
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture		4,8 %	4,8 %	5,1 %	5,2 %	5,2 %	
Culture	Transmission des savoirs et démocratisation de la culture		5,2 %	5,7 %	6,0 %	5,8 %	6,0 %	
Défense	Soutien de la politique de la défense		7,6 %	7,3 %	7,1 %	7,3 %	7,1 %	
Direction de l'action du Gouvernement	Coordination du travail gouvernemental		3,4 %	3,8 %	3,9 %	6,0 %	4,6 %	
	Protection des droits et libertés		CNIL	2,1 %	2,6 %	2,6 %	2,5 %	2,9 %
			CSA	4,8 %	4,7 %	4,7 %	4,9 %	5,1 %
	Défenseur des droits		8,0 %	6,6 %	6,8 %	6,1 %	5,9 %	
Écologie, développement et mobilité durables	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables		8,2 %	8,5 %	8,7 %	8,0 %	8,5 %	
Enseignement scolaire	Soutien de la politique de l'éducation nationale		3,6 %	3,6 %	3,9 %	4,4 %	-	
Justice	Conduite et pilotage de la politique de la justice	5,3 %	5,4 %	6,1 %	6,1 %	6,2 %		
Solidarité, insertion et égalité des chances	Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	6,9 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %		
Travail et emploi	Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail	6,0 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %	6,0 %		

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

F. LES COÛTS ET DÉLAIS DES GRANDS PROJETS

Les grands projets immobiliers et informatiques font l'objet d'une mesure de performance transversale. Cet exercice s'appuie sur **deux types d'indicateurs** :

- le **taux d'écart calendaire agrégé** qui correspond à la différence entre les durées estimée et constatée de réalisation rapportée à la durée estimée ;

- le **taux d'écart budgétaire agrégé** qui correspond à la différence entre les coûts estimés et constatés de réalisation rapportés au coût estimé.

**Mesure de l'efficacité de réalisation
des grands projets immobiliers entre 2014 et 2019**

	Sous-indicateur	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État	Taux d'écart budgétaire agrégé	-	13,8 %	6,4 %	8,1 %	-	3,6 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	-	5,7 %	22,0 %	26,8 %	9,1 %	-
Défense	Taux d'écart budgétaire agrégé	10,0 %	28,0 %	22,0 %	38,0 %	20,0 %	33,0 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	85,0 %	17,0 %	31,0 %	17,0 %	30,0 %	21,0 %
Direction de l'action du Gouvernement	Taux d'écart budgétaire agrégé	-	0,0 %	0,0 %	12,9 %	-	21,6 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	-	-	-	-	-	-
Enseignement scolaire	Taux d'écart budgétaire agrégé	20,0 %	23,0 %	26,0 %	22,0 %	14,0 %	17,0 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	58,0 %	75,0 %	88,0 %	106,0 %	75,0 %	94,0 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Le respect des délais et des coûts prévus en matière de grands projets immobiliers est globalement décevant. Analysé au prisme de la capacité à maîtriser l'ampleur des dérives calendaires et financières qui accompagnent souvent ces projets, il apparaît que **seule la mission « Défense » soit parvenue, en 2019, à réaliser ses objectifs.** Ainsi, alors que les délais de terminaison des projets devaient excéder les prévisions initiales de 30 %, la réalisation permet de constater que l'écart s'est limité à 21 %.

La mission « Enseignement scolaire » se démarque nettement par un taux d'écart calendaire égal à 94 % en 2019.

Paradoxalement, ce résultat constitue néanmoins **une amélioration par rapport à 2018.** Il résulte essentiellement de la révision des délais prévus pour les travaux effectués sur le site de Descartes et pour le regroupement de l'académie Nancy-Metz. Toutefois, les raisons sous-jacentes à ces révisions ne sont pas explicitées par les documents budgétaires.

De la même manière, **les résultats présentés en matière de respect des coûts et délais des grands projets informatiques ne sont pas satisfaisants.**

**Mesure de l'efficacité de réalisation
des grands projets informatiques entre 2014 et 2019**

	Sous-indicateurs	Réalisation 2015	Réalisation 2016	Réalisation 2017	Réalisation 2018	Prévision 2019 PAP 2019	Réalisation 2019
Action extérieure de l'État	Taux d'écart budgétaire agrégé	-	12,7 %	28,3 %	6,2 %	6,2 %	13,1 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	-	34,4 %	47,0 %	14,4 %	14,4 %	27,9 %
Défense	Taux d'écart budgétaire agrégé	10,0 %	28,0 %	16,1 %	17,7 %	17,7 %	25,3 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	85,0 %	17,0 %	32,0 %	13,2 %	13,2 %	8,1 %
Direction de l'action du Gouvernement	Taux d'écart budgétaire agrégé	-	12,0 %	-28,2 %	16,5 %	0,0 %	-
	Taux d'écart calendaire agrégé	-	11,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	-
Enseignement scolaire	Taux d'écart budgétaire agrégé	244,0 %	226,0 %	405,0 %	315,0 %	315,0 %	286,0 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	54,0 %	54,0 %	51,0 %	65,0 %	65,0 %	71,0 %
Justice	Taux d'écart budgétaire agrégé	-	9,3 %	110,0 %	32,6 %	21,5 %	21,0 %
	Taux d'écart calendaire agrégé	-	23,2 %	25,0 %	24,3 %	20,4 %	12,7 %

Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Le fait le plus saillant demeure, toutefois, le niveau très important des écarts budgétaires retracés au titre de la mission « Enseignement scolaire ».

Ceux-ci résultent des dépassements enregistrés dans le cadre du projet SIRHEN qui a été clôturé en fin d'année 2019. La Cour des comptes a consacré une partie de son rapport public annuel à l'échec de ce projet informatique.

Le projet SIRHEN

Évoqué en 2006, le projet SIRHEN devait constituer une application et une base de données unique permettant au ministère de l'Éducation nationale de gérer l'ensemble des agents. En effet, la gestion des ressources humaines s'appuyait à cette date sur des outils dépassés technologiquement et fortement dispersés.

Engagé à partir de 2008, le développement du projet SIRHEN devait s'inscrire dans le cadre d'une enveloppe globale de 60 millions d'euros et s'achever en 2012.

1/ Un projet qui présentait des faiblesses structurelles

La Cour des comptes a mis en avant deux grandes défaillances qui ont handicapé le développement du projet depuis 2008 :

- une gouvernance déficiente résultant d'un fonctionnement trop complexe des instances, de l'absence d'instruments efficaces de pilotage stratégique et budgétaire ainsi que d'une incapacité à contrôler l'action des prestataires externes dont les services ont représenté 71 % des dépenses totales entre 2007 et 2018 (263 millions d'euros) ;
- une estimation initiale irréaliste des coûts (60 millions d'euros) et des délais de production (4 ans) qui n'ont, par suite, pas été respectés.

2/ Un projet caractérisé par de multiples dérapages

Malgré la réalisation de plusieurs audits qui ont conduit à revoir les objectifs intermédiaires ou l'organisation de la direction, le projet se caractérise par des dérapages du point de vue calendaire et budgétaire.

Ainsi, le coût à terminaison du projet a été réévalué régulièrement : de 60 millions d'euros en 2008, il est passé à 112 millions d'euros en 2011 avant d'atteindre 496 millions d'euros en 2016.

De même, la durée de production initialement évaluée à 4 ans pour une livraison en 2012 a été allongée au profit d'une cible fixée en 2023.

3/ Une inquiétude régulièrement exprimée par la commission des finances du Sénat

La commission des finances et le rapporteur spécial des crédits de la mission « Enseignement scolaire », Gérard Longuet, ont régulièrement alerté sur le caractère irréaliste des hypothèses sous tendant le développement de SIRHEN et sur les risques d'un dérapage budgétaire et opérationnel.

En novembre 2015, le rapporteur spécial s'était interrogé sur la pertinence de persister dans le développement de SIRHEN alors que le projet de loi de finances pour 2016 prévoyait que l'estimation du coût à terminaison s'accroisse de 80 millions d'euros à 241 millions d'euros¹.

Ces critiques et interrogations ont été systématiquement rappelées alors qu'en 2017 et 2018, le Gouvernement annonçait à nouveau une augmentation de l'estimation du coût à terminaison et un allongement de la durée du projet.

En novembre 2017, le Président de la commission des finances du Sénat a interrogé Jean-Michel Blanquer quant aux dérapages constatés dans le développement de SIRHEN et sur les mesures que le ministère comptait prendre. Le ministre a indiqué que l'on se dirigeait désormais « vers une SIRHEN réussie ».

4/ L'abandon du projet et les nouveaux objectifs

En juillet 2018, une note de la Direction interministérielle du numérique (DINUM) a alerté le ministre sur le fait que les trajectoires en dépenses et en délais ne pourraient pas être respectées. En effet, une nouvelle augmentation du coût à terminaison de 102 millions d'euros devait être envisagée.

Sur ce constat, le ministre a annoncé la fin du projet SIRHEN le 4 juillet 2018.

En lieu et place du projet SIRHEN, le ministère a indiqué vouloir poursuivre deux objectifs :

- sécuriser les outils de SIRH historiques existants ;
- moderniser les SIRH en ayant recours à un ensemble de solutions (et non à une application unique) reprenant dans la mesure du possible les outils développés dans le cadre du projet SIRHEN.

Source : commission des finances du Sénat à partir du rapport annuel de la Cour des comptes et des rapports budgétaires

¹ Rapport général n° 108 (2014-2015) de MM. Gérard LONGUET et Thierry FOUCAUD, fait au nom de la commission des finances sur les crédits de la mission « Enseignement scolaire »

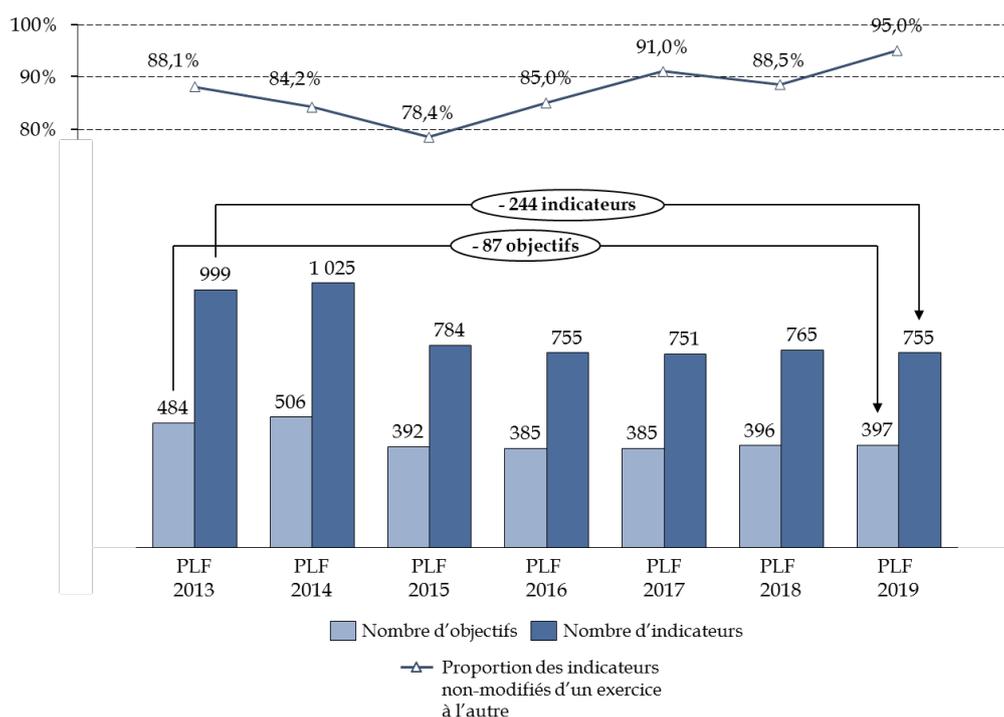
III. UNE RÉFORME DU DISPOSITIF DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE ENVISAGÉE

A. SI LA MAQUETTE SE STABILISE, LA PERTINENCE DES INDICATEURS DEMEURE PERFECTIBLE

Comme le constatait votre rapporteur général à l'occasion de l'examen de la loi de règlement et d'approbation des comptes pour l'année 2018, la maquette de performance s'est contractée et stabilisée depuis 2013.

Ainsi, en 2019, le dispositif ne compte-t-il plus que 755 indicateurs, contre près de 1 000 en 2013, dont 95 % sont inchangés - et donc potentiellement comparables - par rapport à l'année précédente.

Évolution de la maquette de performance du budget de l'État depuis 2013



Source : commission des finances du Sénat (à partir des informations fournies par la direction du budget et des réponses au questionnaire du rapporteur général)

Cet effort notable de la part du Gouvernement ne peut néanmoins pas exonérer d'une véritable réflexion sur la pertinence des indicateurs eux-mêmes.

Or, celle-ci apparaît variable et globalement insuffisante ainsi qu'en témoignent régulièrement les positions exprimées par les rapporteurs spéciaux de votre commission des finances.

Si des analyses plus exhaustives peuvent être retrouvées dans les rapports consacrés aux crédits des différentes missions, votre rapporteur général souhaite notamment faire siennes **certaines observations qui témoignent de la nécessité de travailler à une plus grande pertinence des indicateurs.**

En premier lieu, **les rapporteurs spéciaux de la mission « Action et transformation publiques » relèvent que les indicateurs de performance ne sont pas adaptés au caractère temporaire de cette mission.**

En effet, **ce sont pour la plupart des indicateurs de « résultat » ou de « prévision », dont la réalisation ne saurait être appréciée qu'après plusieurs années** (les économies d'énergie attendues de la rénovation des cités administratives, par exemple).

En second lieu, **nombre de dépenses publiques ne sont pas accompagnées d'un indicateur permettant d'en apprécier l'efficacité.** Il en va, ainsi, des **dépenses fiscales** pour lesquels votre rapporteur général rappelle la nécessité de mettre en place un véritable suivi.

À titre d'exemple, le programme « Épargne » de la mission « Engagements financiers de l'État » porte deux dépenses fiscales supérieures à un milliard d'euros (exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement, volontaire ou par défaut, aux plans d'épargne et exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance vie) sans que la performance de ces dépenses ne soit retracée, ce qui est regrettable.

B. PLUS QU'UNE VISION QUANTITATIVE, IL CONVIENT DE RENDRE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE PLUS ÉCLAIRANTE, NOTAMMENT AU NIVEAU TERRITORIAL

Votre rapporteur général estime que **le dispositif de performance doit faire l'objet d'une profonde réorganisation** afin de lui permettre d'être un instrument véritablement utile au débat budgétaire.

Pour autant, une réforme qui viserait uniquement à réduire le nombre d'indicateurs ne serait pas pertinente. S'il convient d'éviter l'inflation du dispositif de performance, il importe surtout de construire des indicateurs qui éclairent la budgétisation.

Votre rapporteur général ne néglige pas les divers travaux et réformes qui ont été engagés dans les dernières années. Ainsi, dès la mise en œuvre de la démarche de performance trois catégories d'indicateurs ont été distinguées, notamment :

- des **indicateurs « citoyens » mesurant l'efficacité socio-économique d'une action** au travers, par exemple, de l'évolution du taux de chômage par tranche d'âge (mission « Travail et Emploi ») ;

- des **indicateurs « usagers » mesurant la qualité du service rendu dans la mise en œuvre d'une politique publique** au travers, par exemple, de l'amélioration du délai moyen de traitement d'une demande de titres (mission « Action extérieure de l'État ») ;

- des **indicateurs « contribuables » mesurant l'efficacité de gestion par l'administration des moyens alloués pour la mise en œuvre d'une politique publique** au travers, par exemple, de l'évolution du coût de collecte des recettes douanières (mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines »).

Cette nomenclature a été complétée **afin de construire des indicateurs plus pertinents et de renforcer la lisibilité du dispositif**. Aussi, les documents budgétaires ont conduit à identifier :

- des **indicateurs « de mission »** considérés, par l'administration, comme **les plus représentatifs** ;

- des **indicateurs « transversaux »** permettant une **analyse comparative entre missions de l'efficacité des fonctions supports** ;

- des **indicateurs « ad-hoc »** rattachés directement à une mission et non à un programme.

Votre **rapporteur général** s'accorde avec la Cour des comptes¹ lorsque cette dernière préconise d'organiser une **stricte distinction entre les indicateurs dont les objectifs sous-jacents ressortissent d'une dimension politique** (l'évolution du taux de chômage par exemple) et **ceux qui relèvent de la gestion opérationnelle** (délais moyen de traitement d'un dossier par une administration, par exemple).

En outre, il considère qu'il y a lieu, à ce jour, d'envisager de revoir **le dispositif en prévoyant par exemple** :

- d'**assortir certaines dépenses fiscales d'indicateurs de performance** permettant d'apprécier la pertinence de cette dépense tant du point de vue de la finalité socio-économique poursuivie que du choix de recourir à l'instrument fiscal plutôt que budgétaire ;

- de **décliner certains indicateurs au niveau territorial** de manière à mettre à jour les efforts et les difficultés véritablement fournis et rencontrés par les responsables de programmes sans que ceux-ci ne se trouvent neutralisés par la présentation d'une moyenne nationale ;

- d'**associer davantage les parlementaires** dans la définition des indicateurs de performance puisqu'à ce jour, ils ne sont pas en mesure d'en ajouter, modifier ou supprimer.

¹ Rapport annuel sur le budget de l'État, Cour des comptes, 2018.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE LIMINAIRE

Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2019

Le présent article retrace le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2019 ainsi que l'écart aux prévisions de la loi de programmation des finances publiques.

Conformément à l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, le présent projet de loi de règlement comprend un article liminaire qui présente « un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte » ainsi que, le cas échéant, « l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques ».

En première lecture à l'Assemblée nationale, le présent article a été **modifié par un amendement** de la commission des finances, introduit à l'initiative de son rapporteur général Laurent Saint-Martin, avec l'avis favorable du Gouvernement, **afin de tenir compte de la publication des comptes nationaux par l'Insee le 29 mai 2020**. Elle a ainsi donné lieu à une révision à la hausse des taux de croissance pour les exercices 2018 et 2019, ce qui a pour conséquence de **relever la part du déficit considérée comme structurelle de 0,2 point de PIB en 2019**.

Tableau de synthèse de l'article liminaire (après examen à l'Assemblée nationale)

(en points de PIB)

	Exécution 2019	LFI 2019		LPFP 2018-2022	
		Soldes prévus	Écart	Soldes prévus pour 2019	Écart
Solde structurel (1)	- 2,2	- 2,3	0,1	- 1,9	- 0,3
Solde conjoncturel (2)	0,2	0,1	0,1	- 0,1	0,3
Mesures ponctuelles et temporaires (3)	- 1,0	- 0,9	- 0,1	- 0,9	0,0
Solde effectif (1 + 2 + 3)	- 3,0	- 3,2	0,2	- 2,9	- 0,1

Source : article liminaire du présent projet de loi de règlement et d'approbation des comptes

Les données présentées font l'objet d'une analyse détaillée dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE PREMIER

Résultats du budget de l'année 2019

Cet article arrête les résultats définitifs de l'exécution des lois de finances pour 2019.

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

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2018 à la somme de - 92 685 941 144,57 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 budgétaire figure dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 2

Tableau de financement de l'année 2019

Cet article retrace le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier en 2019.

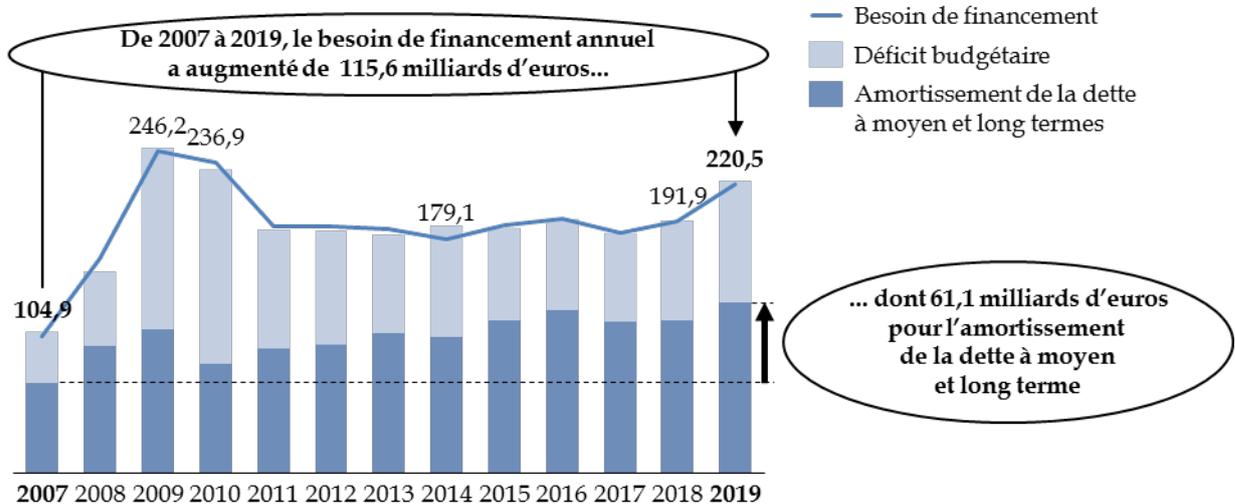
Le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année **2019**.

Le tableau de financement qui y figure arrête à **220,5 milliards d'euros** le besoin de financement de l'État et décrit les ressources mobilisées pour y répondre.

Le besoin de financement se rapprochait ainsi en 2019 du niveau atteint pendant la crise de 2009 et 2010 (respectivement 246,2 et 236,9 milliards d'euros). Avant même le déclenchement de la crise sanitaire qui exercera ses effets sur le budget de l'État à compter de 2020, **le besoin de financement était déjà en 2019 supérieur de plus de 115 milliards d'euros à son niveau antérieur à la crise précédente, c'est-à-dire en 2007.**

Évolution du besoin de financement de l'État

(en milliards d'euros)



Le besoin de financement (ligne) n'est pas strictement égal à la somme du déficit budgétaire et de l'amortissement de la dette à moyen et long termes (colonnes empilées) en raison de l'existence de besoins divers de trésorerie.

Source : commission des finances, à partir des lois de finances et de règlement

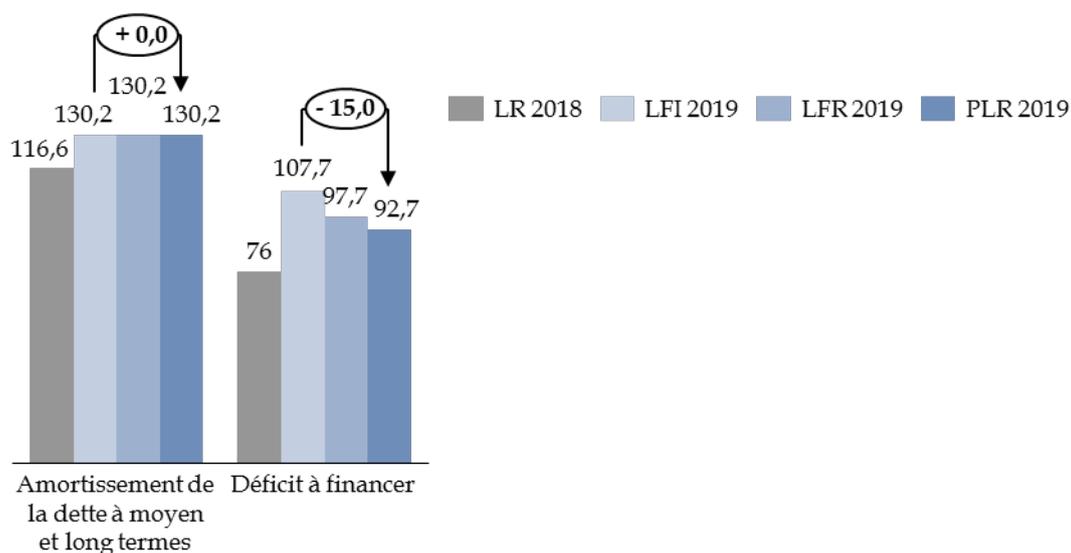
En effet, le besoin de financement de l'année dépend non seulement du déficit budgétaire de la même année, mais aussi de l'accumulation des déficits passés et donc du niveau de la dette. Celle-ci devant être périodiquement renouvelée, le niveau des émissions de dette s'accroît d'autant. **L'État va donc devoir, à partir de 2020, aborder les conséquences budgétaires de la crise sanitaire avec un « stock » de besoin de financement beaucoup plus élevé que lors de la précédente crise de 2008-2010.**

Ce besoin de financement est en augmentation de 28,6 milliards d'euros en 2019 par rapport au besoin de financement en 2018, qui était de 191,9 milliards d'euros. Cet écart s'explique aussi bien par le niveau plus élevé du déficit budgétaire que par un accroissement important du montant de dette à moyen et long terme à amortir, qui était en 2019 de 130,2 milliards d'euros, contre 116,6 milliards d'euros en 2018.

En revanche, le besoin de financement est inférieur de 16,1 milliards d'euros à celui voté en loi de finances initiale pour 2019, principalement à cause de la constatation d'un déficit budgétaire inférieur de 15,0 milliards d'euros à la prévision, comme cela a déjà été expliqué dans l'exposé général de ce rapport.

Les principaux déterminants du besoin de financement de l'État en 2018 et en 2019

(en milliards d'euros)



LR : loi de règlement. LFI : loi de finances initiale. LFR : loi de finances rectificative. PLR : projet de loi de règlement.

Source : commission des finances, à partir des lois de finances et de règlement

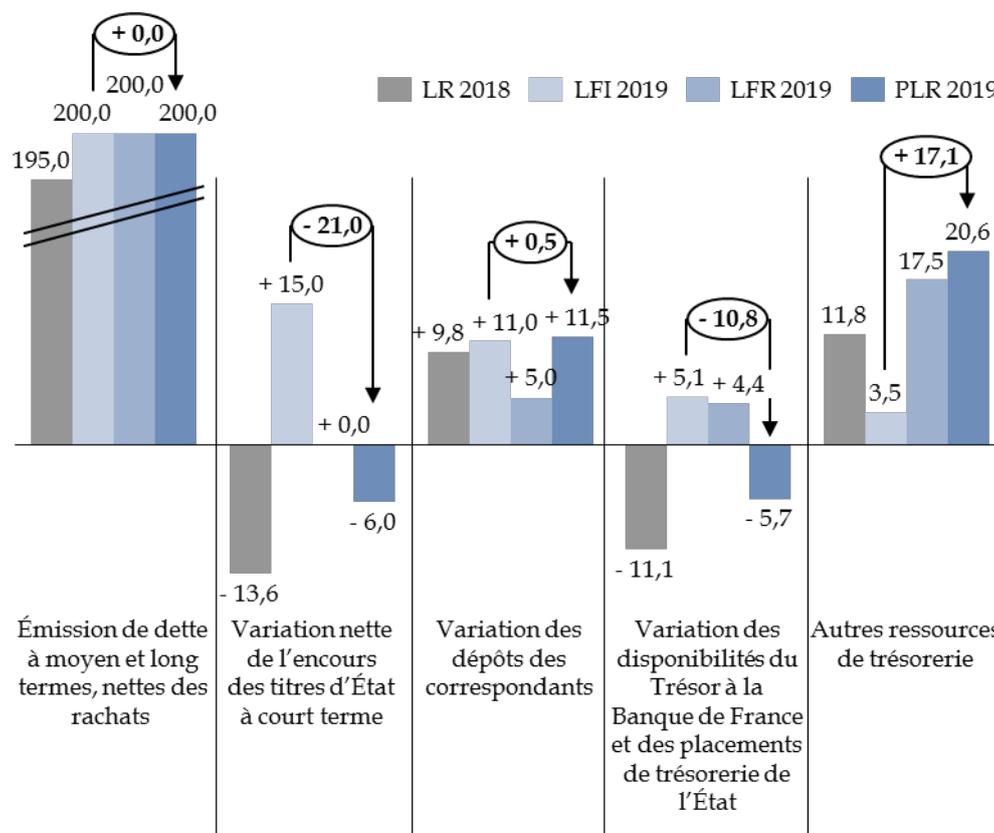
Les **ressources de financement** mobilisées pour combler ce besoin de financement sont identiques à la prévision pour ce qui concerne les émissions nettes de dette à moyen et long terme, qui s'élèvent à 200 milliards d'euros, comme prévu en loi de finances initiale et en loi de finances rectificative.

L'**écart avec la prévision** porte donc principalement sur les ressources de trésorerie. L'élément déterminant est la catégorie des autres ressources de trésorerie, qui sont plus élevées de 17,1 milliards d'euros qu'en loi de finances initiale. Cet écart correspond principalement aux primes, nettes des décotes, enregistrées à l'émission des titres à moyen-long terme, qui ont fait l'objet d'une analyse dans l'exposé général du présent rapport. Cet afflux de ressources permet de réduire l'encours des emprunts à court terme de 6 milliards d'euros alors que la loi de finances initiale prévoyait une augmentation de 15 milliards d'euros et tandis que les montants déposés à la Banque de France ou sur différents placements de trésorerie sont inférieurs de 10,8 milliards d'euros au niveau prévu.

La quasi-conformité à la loi de finances initiale du montant des fonds déposés au Trésor par les correspondants¹, à 11,5 milliards d'euros par rapport à une prévision de 11,0 milliards d'euros, recouvre en réalité une évolution contrastée : alors que la renonciation à certaines privatisations a privé le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) de ressources qui auraient pu être déposées au Trésor, les autres déposants ont dans l'ensemble augmenté leur encours déposé sur ce compte.

Les ressources de financement en 2018 et 2019

(en milliards d'euros)



Lecture : l'encours des titres d'État à court terme diminue en 2019 de 6,0 milliards d'euros, alors que la loi de finances initiale pour 2019 prévoyait une augmentation de 15,0 milliards d'euros, soit un écart de - 21,0 milliards d'euros entre la prévision et l'exécution.

Source : commission des finances, à partir des lois de finances et de règlement

¹ Pour une présentation détaillée du principe de centralisation des trésoreries publiques sur le compte du Trésor, voir le [rapport pour avis n° 444 \(2019-2020\)](#) d'Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances du Sénat, sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de covid-19, déposé le 19 mai 2020.

Le besoin de financement en 2019 étant supérieur de 28,6 milliards d'euros à celui de l'exercice 2018, l'ensemble de ces ressources de financement sont globalement en croissance, avec en particulier une augmentation de 5,0 milliards d'euros des émissions nettes de dette à moyen et long termes.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

.

ARTICLE 3

**Résultat de l'exercice 2019 - Affectation au bilan
et approbation du bilan et de l'annexe**

Cet article, dans lequel figurent le compte de résultat et le bilan de l'État, approuve 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 2018 est arrêté à - 84,6 milliards d'euros, soit la différence entre les charges nettes, d'un montant de 379,5 milliards d'euros, et les produits régaliens qui s'élèvent à 294,9 milliards d'euros.

Le **bilan**, après affectation du résultat comptable, se compose d'un actif net de 1 079,5 milliards d'euros et d'un passif de 2 449,4 milliards d'euros. La situation nette s'établit donc à - 1 369,9 milliards d'euros.

Le compte de résultat et le bilan font l'objet de présentations détaillées dans le compte général de l'État (CGE) annexé au présent projet de loi de règlement. En revanche, **le rapport de présentation du CGE n'a toujours pas été publié**. Prévu par le 7° de l'article 54 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ce rapport doit en principe être joint au projet de loi de règlement afin d'indiquer notamment les changements des méthodes et des règles comptables appliqués au cours de l'exercice.

Les principales évolutions du résultat patrimonial et de la situation nette sont analysées dans l'exposé général du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 4

Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d’engagement et aux crédits de paiement

Cet article ajuste et arrête, pour le budget général, le montant par mission et par programme des autorisations d’engagement consommées et des dépenses au titre de l’année 2019.

Le présent article ajuste et arrête, pour le budget général, les montants définitifs, par mission et par programme, des **autorisations d’engagement consommées** (485,7 milliards d’euros) et des **dépenses** (476,1 milliards d’euros).

Le présent projet de loi de règlement ne prévoit aucune ouverture de crédits.

Il prévoit des **annulations de crédits** non consommés et non reportés qui s’élèvent à 7 133,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et 3 905,6 millions d’euros en crédits de paiement.

Les dépenses exécutées sur les missions du budget général sont analysées dans le tome II du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l’ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 5

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

Cet article ajuste et arrête, 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 2019.

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 2 173,1 millions d’euros pour le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et 140,1 millions d’euros pour le budget annexe « Publications officielles et information administrative ».

Le montant des **annulations d’autorisations d’engagement** non engagées et non reportées est de 8,5 millions d’euros pour le premier budget annexe et de 14,7 millions d’euros pour le second.

Le II ajuste et arrête les **dépenses** et les **recettes**, soit respectivement :

- 2 125,8 millions d’euros et 2 231,6 millions d’euros pour la mission « Contrôle et exploitation aériens » ;

- 139,7 millions d’euros et 198,1 millions d’euros pour le budget « Publications officielles et information administrative ».

Il ne procède pas à l’ouverture de crédits complémentaires, mais **annule** 5,4 millions d’euros de crédits non consommés et non reportés pour le premier budget annexe et 12,6 millions d’euros pour le second.

Les dépenses exécutées sur les budgets annexes sont analysées dans le tome II du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l’ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 6

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

Cet article récapitule le montant des ouvertures complémentaires et annulations de crédits de l'exercice 2019, s'agissant des comptes spéciaux. Il arrête le solde de ces derniers au 31 décembre 2019 et, sauf exceptions, le reporte à la gestion 2020.

Le **I** du présent article ajuste et arrête le montant des **autorisations d'engagement** consommées sur les comptes spéciaux, dont les opérations s'élèvent en 2018 à 71 953,8 millions d'euros pour les comptes d'affectation spéciale et à 117 766,4 millions d'euros pour les comptes de concours financiers.

Il ne procède à aucune ouverture de crédits complémentaires, mais **annule** 7 201,8 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées sur les comptes d'affectation spéciale et 8 639,4 millions d'euros sur les comptes de concours financiers.

Le **II** ajuste et arrête les **résultats** des comptes spéciaux ; les crédits de paiement ouverts et les découverts autorisés sont modifiés de la manière suivante :

- les dépenses sont de 71 719,0 millions d'euros et les recettes de 75 155,8 millions d'euros pour les comptes d'affectation spéciale, 7 184,9 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés étant annulés ;

- les dépenses sont de 119 498,6 millions d'euros et les recettes de 120 049,0 millions d'euros pour les comptes de concours financiers, 6 961,5 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés étant annulés ;

- les dépenses sont de 46 238,6 millions d'euros et les recettes de 46 208,6 millions d'euros pour les comptes de commerce ;

- les dépenses sont de 1 817,4 millions d'euros et les recettes de 1 863,6 millions d'euros pour les comptes d'opérations monétaires. Cette ligne supporte en outre une majoration du découvert de 20 151,1 millions d'euros correspondant comme chaque année à la dotation des opérations avec le Fonds monétaire international.

Le **III** arrête les **soldes** des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2020, à la date du 31 décembre 2019, soit :

- un solde débiteur global de 43 649,9 millions d'euros ;
- un solde créditeur global de 23 319,9 millions d'euros.

Le **IV** **reporte à la gestion 2020** les soldes arrêtés au III, à l'exception :

- d'un solde créditeur de 53,8 millions d'euros concernant le compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » ;

- d'un solde débiteur de 68,9 millions d'euros concernant le compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers » ;

- d'un solde créditeur de 51,0 millions d'euros concernant le compte de commerce « Opérations commerciales des domaines » ;

- d'un solde créditeur de 112,0 millions d'euros concernant le compte d'opérations monétaires « Émission des monnaies métalliques » ;

- d'un solde débiteur de 7,5 millions d'euros concernant le compte d'opérations monétaires « Pertes et bénéfices de change ».

Les dépenses exécutées sur les comptes spéciaux sont analysées dans le tome II du présent rapport.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

ARTICLE 7

Coordination

Cet article supprime l'article 267 de la loi de finances pour 2020, qui prévoit la remise d'une annexe générale à la loi de finances. Cette disposition figure en effet également dans l'article 179 de la même loi de finances.

L'article 267 de la loi de finances pour 2020¹ résulte de plusieurs amendements adoptés par l'Assemblée nationale et tendant à demander au Gouvernement de présenter une nouvelle annexe générale au projet de loi de finances relative à la politique de prévention et de promotion de la santé. Cet article a été adopté conforme par le Sénat.

Toutefois, l'Assemblée nationale avait également inscrit la même mention dans l'article 59 *quindecies* du projet de loi de finances, devenu article 179 du texte promulgué, lequel rassemble l'ensemble des dispositions prévoyant la remise de « jaunes » budgétaires en annexe des projets de lois de finances initiales.

Le présent article propose en conséquence de supprimer cet article 267 de la loi de finances pour 2020, le fondement juridique du « jaune » demeurant l'article 179 de la loi de finances pour 2020.

Il s'agit donc d'une **mesure de coordination** visant à éviter une redondance.

Décision de la commission : en conséquence de sa décision de proposer au Sénat de ne pas adopter l'ensemble du présent projet de loi, votre commission vous propose de ne pas adopter cet article.

¹ [Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019](#) de finances pour 2020.

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE M. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS (13 MAI 2020)

Réunie le mercredi 13 mai 2020, sous la présidence de M. Vincent Éblé, président, la commission a entendu M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

M. Vincent Éblé, président. – Nous recevons aujourd'hui, par visioconférence, M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, pour évoquer le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019.

Monsieur le ministre, vous nous avez déjà présenté, fin janvier, les premiers éléments relatifs à l'exécution 2019. Les rapports annuels de performance nous ont été transmis par la suite et le projet de loi de règlement a été déposé dès le 2 mai – contre le 15 mai l'an dernier et le 23 mai il y a deux ans. Nous notons l'effort ainsi réalisé par votre administration, alors même que la période de confinement a affecté son activité.

L'examen de la loi de règlement constitue une étape dans le « chaînage vertueux » des lois de finances, qui doit permettre d'éclairer à l'automne l'examen du prochain projet de loi de finances. Cette année, il sera une référence au regard de ce qui constituait, jusqu'à l'émergence de la crise sanitaire, une année relativement « normale » – pour autant qu'un déficit public de 3 % du PIB puisse être considéré comme normal....

Le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux vous interrogeront donc sur l'exécution budgétaire de 2019, mais les enseignements de l'année 2019 risquent de les pousser à s'intéresser également aux éléments que vous pourriez avoir sur l'exécution de l'année 2020. Sur cette question, nous avons reçu la semaine dernière Mme Jacqueline Gourault, ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, et M. Sébastien Lecornu, ministre chargé des collectivités territoriales, pour ce qui concerne les collectivités territoriales. M. Jérôme Fournel, directeur général des finances publiques, nous a donné les premiers éléments dont il disposait sur les recettes de l'État. Nous poursuivons par ailleurs un programme d'auditions d'organismes représentatifs – la Fédération bancaire française, la Fédération française de l'assurance, la Banque de France, le Médiateur du crédit, demain l'Autorité des marchés financiers... – et d'économistes.

La crise sanitaire a bouleversé toutes les prévisions budgétaires. Pourrez-vous nous préciser le calendrier du Gouvernement pour le prochain débat d'orientation des finances publiques – qui doit se tenir avant l'été –, voire pour la présentation d'un nouveau projet de loi de programmation des

finances publiques (LPFP), qui sera nécessaire afin de donner de la visibilité sur l'évolution du budget de l'État, à l'heure de la reprise espérée de l'économie et de la préparation d'un plan de relance annoncé à maintes reprises ?

M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics. –

Il y a quelque chose de saugrenu, voire d'anachronique, à parler de la loi de règlement de 2019, tant les choses ont changé... Mais il me semble important de l'évoquer, car le Sénat et l'Assemblée nationale auront à en débattre. Cet exercice est nécessaire pour le contrôle de l'action gouvernementale et afin d'enrichir notre réflexion pour l'avenir.

La situation actuelle est cependant très différente de celle de 2019 : le chômage partiel représentait 100 millions d'euros de dépenses publiques en 2019, contre 26 milliards d'euros au cinquième mois de 2020. Les montants ne sont pas du tout du même ordre... En 2019, nous avons perçu 281,3 milliards de recettes fiscales, soit 8 milliards d'euros de plus que ce que prévoyait la dernière loi de finances rectificative (LFR) – les recettes ont été supérieures de 2 milliards d'euros pour l'impôt sur les sociétés, de 1,3 milliard d'euros pour l'impôt sur le revenu et de 3 milliards d'euros pour l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et le prélèvement forfaitaire unique (PFU) –, grâce à un meilleur recouvrement, à la lutte contre la fraude et au civisme économique. En 2020, nous enregistrons au contraire 43 milliards d'euros de recettes en moins par rapport à la LFI pour les cinq premiers mois de l'année... Ces deux années sont donc difficilement comparables.

Mais, comme le souligne aussi la Cour des comptes, il y a eu un assainissement des comptes publics durant les trois derniers exercices budgétaires. Le déficit budgétaire était de 3,4 % du PIB lorsque je suis arrivé aux responsabilités, en mai 2017 ; il était de 2,9 % fin 2017, après les premières mesures d'économies, de 2,3 % en 2018 et de 2,1 % en 2019, soit un niveau largement inférieur à ce que certains, notamment le rapporteur général, craignaient. Pendant ces trois ans, la croissance avait pourtant ralenti, certes moins en France que dans le reste de l'Europe. Pourtant, le projet de budget pour 2019 a été modifié quelques semaines après son vote en raison de la crise des « gilets jaunes » et des annonces du Président de la République à la suite du grand débat. Malgré cela, les comptes ont été tenus sans budget modificatif, et nous avons diminué le niveau de déficit de 1,3 point en trois exercices budgétaires.

Si les recettes fiscales ont augmenté, les taux d'imposition ont baissé avec la suppression de la taxe d'habitation (TH), la baisse de l'impôt sur les sociétés (IS), la réforme de la fiscalité du patrimoine...

Nous avons aussi lutté contre la fraude fiscale, en nous inspirant des travaux du Sénat ; je me félicite de ce consensus.

L'impôt a été également mieux recouvré, grâce au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu, qui a apporté 1,3 milliard d'euros de recettes supplémentaires. La Cour des comptes a salué la sincérité et la qualité des comptes de l'État, mais elle a déploré, à juste titre à mon sens, la complexité de notre fiscalité : les taxes affectées, les dépenses fiscales, des dispositions dérogatoires compliquées nuisent au principe d'unité budgétaire. Sur ce point, le ministre de l'action et des comptes publics regrette, tant vis-à-vis de ses collègues que du Parlement, la création de ces dispositions qui affectent la sincérité, la simplicité et la lisibilité des comptes.

Ces résultats valident la stratégie économique et fiscale du Président de la République depuis 2017. Juste avant la pandémie, nous avons le taux de chômage le plus bas depuis vingt ans, le plus grand nombre de créations d'emplois, notamment industriels, dans les territoires les plus touchés - je pense notamment aux Hauts-de-France - le plus grand nombre de créations d'entreprises depuis deux décennies, le meilleur taux de croissance de l'Union européenne, une consommation qui repartait à la hausse et des baisses des impôts sur le capital et sur les entreprises... Ces baisses d'impôts n'ont pas provoqué de diminution des recettes, la courbe de Laffer se trouvant ainsi vérifiée. C'est par l'encouragement de la valeur travail et de la croissance des entreprises que nous avons obtenu plus de recettes fiscales et de cotisations sociales. Cela nous a permis de continuer à baisser les impôts. En 2019, l'Insee et la Cour des comptes ont constaté un recul de la dette. Ce cercle vertueux doit nous inspirer. La solution aux difficultés actuelles ne saurait être en aucun cas la création d'impôts nouveaux, mais plutôt l'encouragement de la croissance, de l'investissement et de la consommation. Par cohérence, le Gouvernement va maintenir les baisses d'impôts, voire en proposer d'autres. Si la Covid-19 n'était pas là, dans une sorte d'utopie ou d'uchronie, sans doute commenterions-nous aujourd'hui les bons chiffres du Gouvernement ! Avec des comptes assainis, le Gouvernement a pu continuer à emprunter plus et à soutenir les salariés et les entreprises.

Je vous remercie d'avoir noté les efforts consentis par mon administration pour déposer quinze jours plus tôt que l'an dernier le projet de loi de règlement. Utilisons l'examen de ce texte comme un temps de discussion important, qui permettra à l'exécutif de mieux travailler. L'exécution budgétaire est aussi importante que les inscriptions budgétaires, et les parlementaires sont soucieux de débattre des chiffres et de la sincérité du budget.

J'ai tenu ma promesse : il n'y a eu aucun décret d'avance en 2019, le pouvoir d'autorisation des dépenses du Parlement a été respecté. C'est la seconde fois en quarante-cinq ans qu'il n'y a pas eu de décret d'avance...

M. Vincent Éblé, président. - Il n'est pas impossible que certains membres de la commission souhaitent vous interroger sur l'exercice 2020, au lieu de se limiter strictement à un regard rétrospectif sur l'année 2019.

Dans son rapport sur l'exécution 2019, la Cour des comptes renouvelle ses critiques contre les techniques de débudgétisation, notamment *via* les fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, dont les comptes ne sont jamais présentés au Parlement. Ainsi, le fonds pour l'innovation dans l'industrie, alimenté par des dividendes, n'a pas réellement de ressources sanctuarisées, d'autant que devaient s'y substituer les recettes provenant de la privatisation d'Aéroports de Paris, reportée voire abandonnée... En tirez-vous les conséquences dans le projet de loi de finances pour 2021, en supprimant tout simplement ce fonds pour construire, au sein du budget général, une mission budgétaire ou un autre véhicule plus efficace afin de porter les crédits nécessaires à la relance de notre économie ?

La fiscalité affectée est également un moyen fréquemment utilisé pour contourner les contraintes de l'autorisation budgétaire et pratiquer une forme de débudgétisation. Le plafonnement des recettes au profit du budget de l'État est par ailleurs souvent mal compris, les organismes taxés estimant que leurs contributions doivent être utilisées conformément à leur objet ou que, sinon, il n'a pas lieu d'être. Souscrivez-vous à la recommandation de la Cour des comptes de mieux encadrer la fiscalité affectée ? Ferez-vous de nouvelles propositions dans ce domaine ?

L'exercice 2019 a été marqué par la suppression de la comptabilité d'analyse des coûts, qui contribuait à donner une vision plus complète des coûts d'une politique en présentant notamment les déversements entre missions. Lorsque cette comptabilité d'analyse des coûts a été supprimée par un décret d'octobre 2018, elle devait être remplacée par une comptabilité analytique remplissant des objectifs similaires. Où en est ce projet de généralisation d'une comptabilité analytique de l'État, au-delà de l'expérimentation qui en est faite ?

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. - Je me réjouis qu'il n'y ait pas eu de décret d'avance ni de projet de loi de finances rectificative (PLFR) en 2019, mais cette joie aura été de courte durée, car il y a déjà eu deux PLFR cette année, et il sera encore probablement nécessaire d'adapter les dispositifs, peut-être par exemple sur le chômage partiel, même s'il y a un léger retour d'activité, et sans parler encore de relance. Avez-vous prévu un PLFR pour juin ? Concernera-t-il les dispositifs actuels ou prévoyez-vous de nouvelles mesures ? Comprendra-t-il un volet de relance □ ?

Vous vous êtes réjoui de la bonne tenue des comptes, mais nous en avons une vision un peu différente... Depuis 2017, nos voisins ont réduit leur endettement de 5 points de PIB, alors que le nôtre reste au niveau élevé de 98,1 % selon le projet de loi de règlement. Nous avons choisi, contrairement à nos voisins, même d'Europe du Sud - sauf l'Italie - le recours au déficit et à l'endettement. De ce fait, l'Allemagne a beaucoup plus de marges de manœuvre dans la crise actuelle. Je craignais précédemment que nous en ayons moins, dans l'hypothèse d'un choc pétrolier - c'est actuellement le contraire - ou d'un krach boursier. Ne regrettez-vous pas vos

choix, notamment celui de ne pas « avoir réparé la toiture pendant que le soleil brillait », selon la formule de John Kennedy reprise par Christine Lagarde au FMI ? Nous avons un peu trop profité de l'élasticité des recettes pour ne pas faire d'efforts...

Les ministères de l'intérieur et des outre-mer ont connu une croissance de leur masse salariale supérieure à 3 %. La hausse de la masse salariale du ministère de l'intérieur est supérieure de près de 150 millions d'euros à ce qui était prévu en loi de finances, soit un écart de près de 1 %. Disposez-vous d'éléments explicatifs ? S'agit-il par exemple du versement de primes ?

Au contraire, seulement 18,4 % des crédits de paiement ouverts en LFI pour le plan « France Très haut débit » ont été consommés. Or la situation actuelle montre toute l'importance du télétravail ou de l'enseignement à distance, tandis que le directeur général des finances publiques nous a fait part de ses difficultés à mettre en œuvre le télétravail. Nous avons besoin d'équipements pour accéder au très haut débit, et cette très faible consommation des crédits est regrettable.

M. Gérald Darmanin, ministre. – J'ai fait mienne votre critique sur la débudgétisation.

Le fonds pour l'innovation dans l'industrie devait être abondé par les privatisations de la Française des jeux et d'Aéroports de Paris. Il appartient au ministre de l'économie et des finances, créateur et ordonnateur du fonds, de décider s'il faut le rebudgétiser au travers de missions particulières ou s'il doit continuer à être alimenté par des recettes de dividendes. Il a promis qu'il améliorerait les choses pour 2021, notamment avec le plan « batteries ». Il présentera sa stratégie. Ce fonds finance aussi le programme d'investissements d'avenir.

Ce n'est pas moi qui pêche sur la fiscalité affectée, mais plutôt le Parlement...

M. Vincent Éblé, président. – Ce n'est pas faux...

M. Gérald Darmanin, ministre. – Cette fiscalité affectée serait pédagogique, dit-on ; ce n'est pas évident... On ne peut pas affecter tous les crédits par rapport aux recettes : la culture ne peut pas payer pour la culture, ni l'éducation pour l'éducation. Personne ne voudra taxer les enfants ! Mais recourir à ce type de fiscalité a parfois été un réflexe... Il faut mieux encadrer, et même parfois supprimer, certains dispositifs de fiscalité affectée. Nous avons supprimé et rebudgétisé certaines petites taxes depuis 2017, parfois des « contributions volontaires obligatoires », curiosité lexicale des finances publiques ! Nous avons pu voir, avec la taxe sur les farines, qu'il était difficile de toucher à ces taxes. Mais nous avons supprimé les petites taxes, les remplaçant par des lignes budgétaires de 200 millions à 300 millions d'euros. Il faudra faire de même pour les taxes moyennes et grosses. Ces taxes sont d'autant moins comprises qu'elles sont plafonnées et

que le surplus revient au budget de l'État. Mais invente-t-on un tuyau pour les dépenses ? Celles-ci doivent-elles correspondre obligatoirement aux recettes ? Si l'on continue ainsi, on ne fera pas d'économies ; or les dépenses publiques s'élèvent actuellement à 61 % du PIB...

La fiscalité affectée marche dans un sens mais pas dans l'autre. Ainsi, on a demandé au budget général de l'État de compenser l'effondrement des recettes des amendes des radars dû à la destruction de ceux-ci, alors qu'elles profitaient aux départements, à la Sécurité routière et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf). Mais lorsqu'il y a trop de recettes, on n'est pas content que l'État récupère le surplus... Les parlementaires autorisent les crédits et donnent un avis sur les politiques publiques, or si la fiscalité est affectée, vous ne décidez plus de grand-chose... Le ministre de l'action et des comptes publics, lui, est favorable à ce que l'on rebudgétise au maximum.

Le ministère des armées est précurseur en matière de comptabilité analytique ; il présentera ses travaux lors de l'examen du prochain budget. De nombreux ministères ont également été sensibilisés, mais le Covid-19 a freiné la généralisation du dispositif.

Mieux vaut un PLFR qu'un décret d'avance, monsieur le rapporteur général ! Je vous remercie des débats constructifs que nous avons eus lors de la discussion des deux derniers PLFR et des compromis obtenus. La tentation était grande, pour le Gouvernement, de faire des décrets d'avance, mais nous avons préféré avoir recours à un PLFR, avec une autorisation parlementaire explicite.

Nous déposerons un troisième PLFR fin juin ou début juillet. À l'exception de quelques mesures, nous ne serons plus dans l'urgence, mais dans la résilience, en vue d'accompagner certains secteurs toujours fermés ou dont les conditions sanitaires de réouverture sont difficiles, comme le tourisme, la restauration, les activités sportives ou culturelles. Nous annoncerons aussi des mesures en faveur des collectivités territoriales - je m'y suis engagé.

Le plan de relance, troisième étape après l'urgence et la résilience, ne sera pas contenu dans ce PLFR. Nous aurons une grande concertation nationale, en lien avec les collectivités territoriales. Les choix n'ont pas encore été faits, car nous ne connaissons pas encore l'ampleur de la crise, nous ne savons pas s'il y aura un reconfinement, à combien se monteront les pertes de recettes et quelles seront les conditions de reprise d'activité... Le Premier ministre donnera prochainement des précisions.

La majorité sénatoriale aurait pu davantage nous encourager à faire plus d'économies pour réduire l'endettement, mais vous avez voté contre nos mesures d'économies portant sur la politique du logement ou les contrats aidés...

La comparaison avec d'autres pays n'est pas totalement juste, car nous avons rendu notre dette plus sincère, en reprenant la dette de la SNCF et en mettant fin au statut des cheminots. Nous avons ainsi comptabilisé plusieurs milliards d'euros dans la dette. Sans cette opération de vérité des chiffres, nous aurions pu réduire la dette à peu de frais. Mais nous sommes fiers de cette sincérité. L'Allemagne fait mieux que la France car elle a mieux tenu ses comptes. Avant la crise financière, Allemagne et France avaient toutes deux une dette d'environ 60 % du PIB. En 2017, après avoir eu un taux d'endettement proche de 90 %, l'Allemagne était redescendue à 65 %, mais la France est restée à 90 %. Nous pourrions plutôt nous comparer avec l'Italie ou l'Espagne ; nous avons fait mieux qu'elles.

La France a pu emprunter beaucoup, rapidement, sans être attaquée, grâce à l'euro, n'en déplaise aux eurosceptiques. L'euro a sauvé les économies européennes. Voyez les déclarations du responsable du budget britannique : il n'est pas si simple de vivre tout seul...

Vous avez raison concernant les 150 millions d'euros de dépenses supplémentaires du ministère de l'intérieur. Le protocole de décembre 2018, obtenu après un accord entre les syndicats et l'État, revalorise les salaires de la gendarmerie et de la police. Une grande partie du stock d'heures supplémentaires a été payée. Les mouvements sociaux et le G 7 mouvementé ont aussi imposé de mobiliser davantage d'effectifs. Tout cela explique ce dépassement. Le ministre de l'intérieur en est conscient.

La sous-consommation des crédits pour le plan « France Très haut débit » n'est pas due à un manque d'argent ni à des retards de l'État, mais à des retards opérationnels dans l'exécution des contrats pour des chantiers très lourds. La mise en œuvre de la loi de programmation de la justice n'a pas non plus atteint le niveau prévisionnel des dépenses. Ce n'est pas dû à une économie de fonds publics mais à la difficulté, pour les collectivités locales, de libérer du foncier pour construire des prisons...

M. Vincent Delahaye. – Je salue la sincérité du budget et la bonne tenue des recettes, mais je serai plus critique sur les dépenses. Certes, vous avez pu profiter de taux bas pour faire des économies sur les intérêts de la dette. Si la dette finançait de l'investissement, ce serait positif, mais la majorité de cette dette paie le fonctionnement d'aujourd'hui en tirant des traites sur les générations futures – et il en est ainsi depuis longtemps...

Quel est le montant de l'investissement de l'État dans un budget de 400 milliards d'euros ?

Vous n'avez pas répondu sur la LPFP. Lorsque nous débattons du budget nécessaire pour financer la relance, il faudra un projet de programmation des finances publiques pour savoir comment revenir à une situation plus habituelle des finances publiques. Il faudrait une LPFP avant le plan de relance économique.

Olivier Dussopt a annoncé une révision des niches fiscales en fonction de leur vertu écologique. Pensez-vous aller un peu plus loin ? J'y serais favorable, afin notamment de supprimer des niches inefficaces.

M. Yvon Collin. – Merci d'avoir développé votre analyse de la loi de règlement. La loi de finances rectificative du 25 avril reposait sur l'hypothèse d'une récession limitée à 8 % en 2020. Cela suppose un rebond de la consommation, porté par la désépargne des Français. Les Français ont beaucoup épargné. Quels leviers utiliser pour les inciter à consommer davantage ?

Les collectivités territoriales sont inquiètes de la baisse des recettes fiscales et de la hausse des dépenses. Les dépenses liées à la crise pourraient-elles être passées en section d'investissement pour ne pas grever les dépenses de fonctionnement ou dans un budget annexe « spécial Covid-19 » ?

La réforme de la taxe d'habitation se poursuivra, malgré l'impact de la crise sanitaire sur les finances publiques. Le Gouvernement l'a confirmé, allant jusqu'à évoquer un possible effet d'aubaine. La substitution d'une part de TVA à la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) dans un contexte de forte épargne et de chute de la consommation pourrait avoir de fortes incidences pour les départements.

Mme Sylvie Vermeillet. – Je suis rapporteur spécial du compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions ». Le niveau de la retraite unitaire moyenne des fonctionnaires baisse depuis 2010, notamment pour les catégories B et C, en raison du durcissement des conditions de durée d'assurance et d'âge. Pouvez-vous me communiquer l'actualisation de ces données pour 2019 ?

Dans la perspective de la future réforme des retraites, à moins que celle-ci ne soit définitivement enterrée, la situation des personnels actifs de la fonction publique – principalement les policiers, les militaires et le personnel hospitalier – pourrait-elle être favorablement révisée ?

Je me permets de vous faire part d'une inquiétude de mon collègue Nuihau Laurey sur la Caisse de prévoyance sociale de la Polynésie française, qui fait office de caisse nationale d'assurance vieillesse, maladie, des affaires familiales et d'Urssaf. La crise économique et le report de paiement des cotisations ont un impact immédiat sur sa trésorerie. Si aucune nouvelle source de liquidités n'est identifiée d'ici à juillet, les prestations sociales en Polynésie ne pourront plus être honorées – pensions de retraite, remboursements d'assurance maladie, dotations de fonctionnement des hôpitaux, allocations familiales, etc. Le président de la Polynésie française vous a demandé un emprunt, à l'instar des décisions prises pour la Nouvelle-Calédonie. Lui répondez-vous favorablement, pour une application d'ici à juillet ?

M. Arnaud Bazin. - Vous avez évoqué un effort en matière de sincérité des comptes, mais l'exécution budgétaire de la prime d'activité a encore été dépassée en 2019, de plus de 800 millions d'euros, pour atteindre 9,5 milliards d'euros. Certes, il y avait une urgence qui a abouti à la réforme du dispositif, mais comment expliquer cette sous-budgétisation récurrente ? Quelles actions prévoyez-vous pour rendre le budget plus sincère ?

Au titre de 2020, 9,9 milliards d'euros sont inscrits pour la prime d'activité. Cette prévision tient-elle toujours ou prévoyez-vous un nouveau dépassement ?

Une prime exceptionnelle de 150 euros, plus 100 euros par enfant à charge, est prévue pour les familles les plus en difficulté. Ces aides seront-elles financées sur l'enveloppe de 880 millions d'euros identifiée dans le PLFR 2 au titre de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » ? Si oui, cette enveloppe devra probablement être complétée pour tenir compte des besoins au titre de l'aide de solidarité et de l'aide aux étudiants précaires. Comment assurer l'intégralité du financement, qui augmentera jusqu'à 1,1 milliard d'euros ? Des mouvements budgétaires sont-ils prévus ? Les caisses d'allocations familiales (CAF), déjà fortes sollicitées, trouveront-elles les moyens d'assurer cette prestation dans un délai raisonnable ?

Les dépenses pour l'aide alimentaire, financées par la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » - dont je suis rapporteur spécial avec M. Éric Bocquet -, se sont élevées à 58 millions d'euros, soit un dépassement de plus de 7 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en LFI, probablement à cause des dépenses déclarées inéligibles et écartées du champ des demandes de remboursement auprès de l'Union européenne au titre du Fonds européen d'aide aux plus démunis (FEAD). La France va-t-elle pouvoir récupérer la totalité de ces fonds européens ou le budget national devra-t-il financer ce manque à gagner ?

En 2020, de nombreux compatriotes seront de plus en plus en difficulté. Les associations d'aide alimentaire sont extrêmement sollicitées. Avant la crise, cette aide profitait à 5 millions de personnes ; désormais, ce sont 8 millions de personnes qui y ont recours, selon Christelle Dubos. Le Gouvernement a annoncé une enveloppe de 39 millions d'euros pour ces associations : est-elle déjà parvenue aux associations ? Où est-ce pris dans le budget de l'État ? D'autres aides financières seront-elles débloquées sur les plans national et européen ?

M. Roger Karoutchi. - Avez-vous l'impression, pour le budget 2019, que les mesures d'urgence de 10 milliards d'euros décidées à la suite du mouvement des « gilets jaunes » ont atteint leur objectif ? Certains ont critiqué des mesures précipitées, coûteuses, qui n'auraient pas eu les effets escomptés. Qu'en est-il ?

Rapporteur spécial de la mission « Avances à l'audiovisuel public », j'observe désespérément la capacité du secteur à faire quelques économies. Vous aviez envisagé soit la suppression de la redevance audiovisuelle, soit son réajustement avec la disparition de la taxe d'habitation. Votre réflexion a-t-elle avancé sur ce sujet ?

M. Charles Guené. – Rapporteur spécial de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », je constate un décalage régulier entre les autorisations d'engagement et les crédits de paiement s'agissant des subventions d'investissement. Cela rend difficile le suivi de l'investissement local, d'autant que les indicateurs de performance sont peu adaptés. Seule la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) fait l'objet d'un suivi. Ne faudrait-il pas mettre un peu d'ordre pour le prochain PLF ?

Pour l'exécution 2020, avez-vous eu beaucoup de demandes d'avance sur TVA de la part des collectivités territoriales, et si oui, pour quelles sommes ? Envisagez-vous de rendre le fonds de compensation de la TVA (FCTVA) plus contemporain, ou serait-ce un projet farfelu ?

Vous avez envoyé aux préfets des directives pour un engagement plus rapide de la DETR, de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) et de la dotation de soutien à l'investissement des départements (DSID). Quels sont les niveaux d'engagement actuels ?

N'aurions-nous pas intérêt à trouver un dispositif de neutralisation pour les indices synthétiques, qui seront bouleversés par la réforme de la TH ? Ne faut-il pas laisser de côté l'idée de revenir sur les impôts économiques, afin que les collectivités ne soient pas perturbées dans la vision de leurs ressources ?

M. Thierry Carcenac. – Je ne doutais pas que vous seriez content du travail effectué en présentant la loi de règlement ; c'est normal pour un ministre...

Après les mesures d'urgence consécutives à la crise des « gilets jaunes », nous allons arriver à une situation budgétaire plus préoccupante avec une crise sanitaire, économique et, à terme, sociale.

Vous avez indiqué fermement qu'il n'y aurait pas de création d'impôts nouveaux. Il y a quelques jours, M. Raymond Soubie, ancien conseiller de Nicolas Sarkozy, préconisait de créer quelques recettes nouvelles en matière de solidarité. Certes, nous n'en sommes qu'à l'exécution du budget, mais cela nous permettrait d'examiner le PLF 2021 en disposant d'éléments différents.

Avec M. Claude Nougéin, je suis rapporteur spécial de la mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État ». Le programme 348 « Rénovation des cités administratives » démarre lentement. Comment, dans le cadre de la relance, aller plus rapidement vers la transition environnementale ? Cela permettrait de faire des économies.

Vous avez évoqué la fraude fiscale et avez mis en œuvre du *data mining*. Mais j'ai cru comprendre que, en 2019, vous avez eu des difficultés à recruter du personnel spécialisé en informatique pour s'en charger.

Nous affectons de plus en plus de TVA – 31,2 milliards d'euros cette année – à la Sécurité sociale, ce qui va poser des problèmes. Qu'en sera-t-il à l'avenir ? Peut-on savoir ce qui passe globalement du budget de l'État au budget de la Sécurité sociale ?

Mme Christine Lavarde. – La Cour des comptes vous demandait un report partiel des crédits du compte de commerce « Opérations commerciales des domaines ». Vous lui avez répondu avec un non-report de 51 millions d'euros sur 124 millions d'euros. Quelles pourraient être les « dépenses exceptionnelles » pour lesquelles vous indiquez vouloir conserver un montant prudentiel de trésorerie dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement ?

Pour être éligible au quatrième appel d'offres du Fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), il n'est plus forcément nécessaire d'atteindre la cible de rendement de 1 euro d'économie pour 1 euro investi dès trois ans prévue dans les trois premiers appels d'offres. Pourquoi un tel assouplissement ?

Dans le prochain projet de loi de finances, irez-vous dans le sens de la Cour des comptes, qui demande la suppression du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs » dans sa note d'exécution budgétaire ?

M. Claude Raynal. – Monsieur le ministre, que ce soit au Sénat ou en visioconférence, vous êtes toujours aussi satisfait de votre propre travail. Mais vous oubliez de mentionner quelques éléments. Lors de votre arrivée aux affaires, la croissance était de 2,3 %, alors qu'en 2012, vos amis de l'époque nous avaient laissé une croissance de 0,2 %. En outre, il y a eu trois points de déficit public récupérés sous Nicolas Sarkozy, un peu plus de deux points sous François Hollande et à peine un point depuis que vous êtes en fonction. Et je suppose que vos déclarations sur le refus de l'impôt s'adressaient d'abord à votre propre majorité, au sein de laquelle les propositions fiscales foisonnent...

La DETR est le seul indicateur pertinent de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Les autres sont très généraux et évasifs. Pourrait-on améliorer cela à l'avenir ?

Avez-vous eu beaucoup de demandes d'acomptes sur le FCTVA pour 2020 ? Avez-vous une idée du montant déjà mobilisé au titre d'avances ?

Les projets qui relèvent de la DSIL et de la DETR sont engagés de longue date, pour des montants fixés lors de l'acceptation des dossiers. Du fait de la crise, les collectivités territoriales devront payer un peu plus cher

les prestations. Envisagez-vous de laisser un peu de liberté aux préfets, évidemment à enveloppe globale inchangée, si des adaptations s'imposent ?

M. Philippe Dallier. - L'an dernier, le report de la réforme des aides personnalisées au logement (APL) vous a amené à mobiliser 627 millions de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative. Pour autant, les charges à payer de la mission « Cohésion des territoires », principalement au titre des aides au logement, augmentent de 273 millions d'euros. En 2020, la réforme du calcul des aides au logement est reportée *sine die*. Or, dans les deux premiers projets de loi de finances rectificative, vous ne corrigez pas le tir. La dette due au titre des aides au logement indiquée dans le compte général de l'État pourrait ainsi augmenter encore, d'autant que la dégradation de la situation économique et sociale pourrait conduire à une hausse importante du nombre d'allocataires.

La dette relative aux frais de gestion des APL qui est mentionnée dans le compte général de l'État - elle était de 137 millions d'euros en 2017, de 229 millions d'euros en 2018 et de 664 millions d'euros en 2019 -, se cumule-t-elle avec celle que je viens d'évoquer ?

M. Jean-François Husson. - Les enjeux écologiques me tenant particulièrement à cœur, je regrette l'intégration de la prime à la conversion dans le programme 174. Cette prime, qui n'est donc plus financée par les recettes du malus automobile, a été sensiblement rabotée au mois de juillet 2019, dans une logique purement comptable : elle coûtait trop cher à l'État parce qu'elle fonctionnait trop bien ! Quel bilan tirez-vous de l'opération ?

En 2019, la France, qui ne respectait pas un certain nombre de normes en matière de pollution atmosphérique, a été condamnée par la Cour de justice de l'Union européenne au paiement d'astreintes. Où en est-on ? Quel est le montant des pénalités ?

L'accident de l'usine Lubrizol et la crise pandémique actuelle montrent que la culture de l'anticipation du risque reste imparfaite dans notre pays. Aucune leçon ne semble avoir été tirée. Comment justifiez-vous que les crédits consacrés à la prévention des risques naturels, technologiques ou nucléaires aient diminué dans le projet de loi de finances pour 2020 ? Que comptez-vous faire en loi de finances pour 2021 pour y remédier et mieux préparer l'avenir ?

M. Jean Bizet. - Je souhaite vous faire part de ma grande inquiétude sur l'avenir de l'euro, en raison d'abord du récent avis de la Cour de Karlsruhe et surtout de la divergence croissante entre l'Allemagne et la France. Nous traînons le péché originel de la création de la monnaie unique : Helmut Kohl et François Mitterrand ont pris une décision politique avant d'opérer un minimum de convergences, comme le souhaitait Jacques Delors.

Que comptez-vous faire pour éviter une fracture franco-allemande, que je sens de plus en plus irrémédiable, et une relégation de la France dans

les pays de l'Europe du Sud, avec l'émergence possible d'un euro à deux vitesses ?

M. Jean-Marc Gabouty. - Rapporteur spécial des crédits du compte d'affectation spéciale dont relèvent les amendes de police et les amendes de radars, je suis réservé sur la fiscalité affectée, qui met en difficulté les missions concernées lorsque la source fiscale se tarit. Imaginez quelle sera la situation pour 2020 de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf), qui est financée par la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques, par le compte d'affectation spéciale dont je suis rapporteur spécial et par une redevance sur les recettes des sociétés d'autoroutes ! Seriez-vous favorable à une simplification et à une réduction de la fiscalité affectée ?

M. Gérard Darmanin, ministre. - Dans le budget exécuté en 2019, il y avait 12,4 milliards d'euros de dépenses d'investissement et 53,5 milliards d'euros de dépenses de fonctionnement, soit 600 millions d'euros de plus en investissements et 600 millions d'euros de moins en fonctionnement par rapport à 2018. Il ne m'appartient pas de répondre sur une loi de programmation des finances publiques. À l'automne dernier, alors qu'il n'y avait pas encore le Covid-19, M. le Premier ministre avait évoqué les incertitudes liées au Brexit ou au débat sur les retraites. À titre personnel, je souhaite une telle loi, mais la question est prématurée aujourd'hui. En revanche, le débat sur l'orientation des finances publiques qui était prévu pour la fin du mois de juin ne sera pas reporté ; nous pourrions aborder le sujet à cette occasion.

Je me suis engagé à construire un budget « vert » pour que le Parlement puisse contrôler les dépenses et les recettes du point de vue non seulement comptable, mais également de l'efficacité des politiques publiques en matière d'environnement. Comme l'a montré le rapport de l'Inspection générale des finances (IGF), il est difficile d'établir clairement si une dépense est polluante ou non. La construction d'une ligne de chemin de fer, qui permet de réduire les émissions de gaz à effet de serre mais a des conséquences sur la biodiversité, ou celle d'une centrale nucléaire, qui réduit les émissions de CO₂ mais produit des déchets, sont-elles, ou non, des dépenses polluantes ? Les dépenses fiscales, notamment celles qui relèvent du logement, de l'artificialisation des sols ou de la politique de la ville - cela déplaira sans nul doute à un certain nombre de parlementaires et de responsables politiques -, sont néfastes pour l'environnement. Tout est affaire de choix politiques.

M. Collin a évoqué le rebond de la consommation. Nombre de Français ont effectivement plus épargné que d'habitude. Il y a eu de l'épargne forcée - de nombreux magasins étaient fermés pendant le confinement -, mais aussi beaucoup d'épargne de précaution, par peur de l'avenir. Nous devons lutter contre l'absence de confiance. À mon sens, le grand problème que nous connaissons aujourd'hui, c'est celui du manque de

confiance. Il faut convaincre les entrepreneurs d'investir, les investisseurs de venir dans notre pays et nos concitoyens de consommer. Nous devons montrer aux Français et aux entreprises qu'ils peuvent avoir confiance dans notre économie. Nous avons été confrontés aux mêmes problèmes, certes à plus petite échelle, lors de la crise des « gilets jaunes ». Pendant plusieurs mois, les mesures très fortes que le Gouvernement avait prises pour augmenter le pouvoir d'achat des Français avaient abouti à une hausse non de la consommation, mais de l'épargne, comme si nos concitoyens ne croyaient pas que les impôts allaient continuer à baisser. Puis il y a eu un déblocage, et nous avons eu des recettes fiscales très importantes, notamment au titre de la TVA. L'économie n'est pas qu'une science dure ; c'est aussi une science comportementale. Nous devons donner confiance. Et, encore une fois, le choix du Gouvernement n'est pas d'augmenter les impôts ou de reporter les baisses prévues.

En 2020 et en 2021, les collectivités locales vont connaître des difficultés liées aux baisses de recettes. Mais 70 % des recettes des collectivités locales ne sont pas liées à l'activité économique ; c'est le cas de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et des dotations de l'État. En revanche, 30 % des recettes seront touchées. Pour certaines collectivités, la loi a prévu un plancher. Si les recettes de TVA s'écroulent, les régions percevront toujours des recettes à un niveau plancher, l'année de référence étant 2017. De même, la réforme de la taxe d'habitation prévoit un plancher et une année de référence. Cela garantit des recettes aux départements, notamment aux plus pauvres d'entre eux, en évitant une augmentation des taux qui réduirait encore la compétitivité de l'économie territoriale sans régler les problèmes sociaux. Le député Jean-René Cazeneuve doit rendre son rapport dans quelques semaines. Nous réfléchissons, dans le respect de l'autonomie financière des collectivités territoriales, à la possibilité de compensations de pertes de recettes qui n'étaient pas prévues par la loi. Les droits de mutation vont connaître un effondrement, ce qui aura des répercussions sur les finances des départements, des communes et des intercommunalités. Le Gouvernement envisage de proposer au Parlement – en 2009, personne n'a fait cela. – de compenser ces pertes de recettes. Je ne suis pas du tout favorable au tour de passe-passe qui consisterait à faire comme si toutes les dépenses des collectivités – je pense par exemple aux achats de gel hydroalcoolique ou aux salaires des agents recrutés pour veiller à la distanciation sociale dans les cantines – étaient de l'investissement ! Nous préférons travailler sur la compensation d'une partie des pertes de recettes des collectivités locales – le Premier ministre fera peut-être demain une annonce pour les collectivités touristiques – et sur la discussion comptable. Nous avons proposé aux collectivités locales et aux associations d'élus de faire soit un budget annexe, soit un compte dédié. Nous sommes en train de parvenir à un consensus.

Je vous fournirai bien volontiers les données du compte d'affectation spéciale « Pensions ».

Nos amis de Polynésie française ont raison de se poser des questions. La République française n'a évidemment pas l'intention de laisser tomber les gouvernements autonomes du Pacifique ; je vous renvoie aux mesures qui ont été prises en faveur de la Nouvelle-Calédonie dans le deuxième projet de loi de finances rectificative. Mais nous devons aussi respecter l'autonomie de ces territoires : les questions sociales relèvent de la « souveraineté » du gouvernement polynésien. Nous avons proposé que la Polynésie française puisse, à l'instar de la Nouvelle-Calédonie, bénéficier de prêts. La solidarité nationale serait ainsi maintenue tout en garantissant l'autonomie de compétences du gouvernement autonome de M. Fritch, qui mène actuellement des réformes sociales courageuses. Le Gouvernement proposera donc au travers du troisième projet de loi de finances rectificative une aide pour la Polynésie française à peu près équivalente à celle qui existe pour la Nouvelle-Calédonie.

M. Bazin m'a interrogé sur la prime d'activité. En 2019, la reprise économique a été beaucoup plus forte que dans nos prévisions. Or cette prime, versée automatiquement, s'applique entre 0,5 SMIC et 1,3 SMIC. Les millions d'euros supplémentaires tiennent non à une sous-évaluation de la part du Gouvernement, mais à la forte baisse du chômage en 2019. Au demeurant, le Parlement pourrait légitimement s'interroger sur un système dans lequel la reprise d'activité conduit à la fois à réduire les dépenses sociales, puisqu'il y a moins d'allocations chômage à verser, et à les augmenter *via* la prime d'activité ! Mais ce mécanisme permet effectivement d'aider ceux qui travaillent. À ce stade, je ne peux pas vous communiquer les chiffres de la prime d'activité pour 2020, mais nous sommes passés de 3 milliards d'euros à presque 10 milliards d'euros en trois ans !

Selon vous, les 880 millions d'euros prévus au titre de la prime sociale ne seront pas suffisants. Pour ma part, je n'en sais rien. Ce que je sais en revanche, c'est qu'une enveloppe de 1,7 milliard d'euros est consacrée aux dépenses imprévisibles et accidentelles. Nous aurons donc la possibilité de mobiliser si nécessaire des crédits supplémentaires sans déposer de nouveau projet de loi de finances rectificative ni prendre des décrets d'avance.

Je répondrai sur les fonds européens après m'être concerté avec Mme de Montchalin.

M. Karoutchi s'est interrogé sur l'efficacité des mesures adoptées à la suite du mouvement des « gilets jaunes ». Il appartient au Parlement d'évaluer l'action gouvernementale. À mes yeux, les décisions qui ont été prises, parfois de manière très rapide, ont été exécutées avec une grande dextérité par l'administration française, notamment par les services qui sont sous mon autorité. Cela a permis d'améliorer le pouvoir d'achat de nos concitoyens. L'augmentation de 100 euros du SMIC a été immédiate, et nous en avons eu la traduction budgétaire. La baisse de l'impôt sur le revenu – je vois que l'aile droite de l'hémicycle est désormais très favorable au prélèvement à la source, qui a permis des recettes supplémentaires sans

augmentation des impôts – aide nos concitoyens, en particulier les plus modestes, puisque le dispositif est ciblé sur les deux premières tranches. Je pense donc que ces mesures ont démontré leur efficacité.

Ma conviction sur l'audiovisuel public n'a pas changé. Son mode de financement, qui était sans doute adapté aux circonstances voilà quinze ou vingt ans, doit évoluer. D'abord, comment ferons-nous pour adresser un courrier aux redevables alors que la taxe d'habitation est supprimée ? Surtout, beaucoup de nos concitoyens regardent aujourd'hui la télévision sans téléviseur. Nous devons continuer à réfléchir sur le sujet. Le ministre de la culture y travaille. Je fais confiance aux responsables de l'audiovisuel public pour prendre les décisions courageuses qui s'imposent.

Chacun regrette les décalages entre crédits de paiement et autorisations d'engagement auxquels M. Guené a fait référence. Il est difficile de savoir comment les sommes allouées au titre de la DSIL et de la DETR seront dépensées. Si les années électorales ne sont déjà pas très bonnes pour l'investissement en temps normal, que dire de celles où les scrutins ne se tiennent pas à des dates fixes ? La décision, prise après avis du conseil scientifique, du Président de la République et du Premier ministre de permettre aux quelque 30 000 conseils municipaux élus au premier tour de se réunir pour élire les maires permettra sans doute de débloquer certains dossiers.

Monsieur Raynal, je n'ai pas autorité sur les préfets s'agissant des dotations d'investissement. Mais M. Lecornu a indiqué que l'enveloppe globale serait maintenue et qu'il serait fait preuve de souplesse. Le Gouvernement souhaite que les parlementaires soient associés aux décisions relatives à la DSIL et à la DETR.

À ma connaissance, les collectivités locales qui avaient demandé des avances de fiscalité sont au nombre de vingt et une, pour un montant total de 18 millions d'euros. J'ai autorisé des avances. Nous sommes à quasiment 50 milliards d'euros de trésorerie pour les collectivités locales.

L'idée de Nicolas Sarkozy relative au FCTVA avait bien fonctionné en 2009. Cela suppose, je le rappelle, une délibération du conseil municipal ou de la collectivité concernée. Cette mesure est réclamée par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalités (AMF). Cela représente tout de même 6 milliards d'euros d'imputation budgétaire, mais il est vrai qu'une telle mesure aide l'investissement local. Pourquoi pas ? Nous y travaillons.

C'est le moment, me dites-vous, de laisser les collectivités locales tranquilles. C'est le moment, vous répondrai-je, d'aider les entreprises. Le président de l'AMF ne souhaite pas que l'on touche aux impôts de production. La décision est entre les mains du Président de la République. Nous avons indiqué plusieurs fois que ces impôts grevaient la compétitivité des entreprises, notamment dans les territoires les plus industriels. Au

moment où nous voulons favoriser la réindustrialisation et la relocalisation des activités sur nos territoires, il va falloir faire un choix de politique économique !

Monsieur Carcenac, il m'arrive d'avoir des désaccords avec d'anciens conseillers de Nicolas Sarkozy, en l'occurrence M. Soubie. Je ne suis favorable ni à la sur-fiscalité ni même à l'idéologie fiscale. Dans ma région, l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) provoquait la fuite des gens qui avaient du capital de l'autre côté de la frontière, tandis que nous conservions le chômage ! Le Président de la République a eu le courage de supprimer, conformément à ses engagements de campagne, cet impôt totalement idéologique ; mon ancienne famille politique ne l'avait pas fait, à mon grand regret. Au demeurant, les recettes de l'impôt sur la fortune immobilière sont plus importantes que ce qui était envisagé dans projet de loi de finances de 2019. C'est tout de même intéressant : plus on baisse l'impôt, plus les recettes augmentent. Je fais un pari : si un gouvernement un peu idéologue rétablissait demain l'ISF, vous verriez les recettes s'effondrer au bout de deux ans !

Vous avez évoqué l'immobilier de l'État. Nous avons mis beaucoup d'argent, notamment sur les cités administratives. Les remarques de la Cour des comptes étaient justes. J'ai demandé au nouveau directeur de l'immobilier de l'État, M. Resplandy-Bernard, d'appliquer ses préconisations.

Je n'ai pas connaissance de difficultés de recrutement pour l'équipe de *data scientists* ; l'effectif actuel correspond à ce qui était prévu. D'ailleurs, dans le projet de loi de finances pour 2020, nous avons augmenté les effectifs et les crédits.

Madame Lavarde, les critères d'éligibilité au FTAP n'ont pas changé. Nous partons évidemment du principe qu'il faut toujours faire des économies d'efficience.

Contrairement à MM. Carcenac et Raynal, je ne pense pas que la solution de chaque problème réside dans la création d'un nouvel impôt ; nos cultures politiques sont assez différentes. M. Raynal aime à procéder à des rappels quasiment préhistoriques, certainement nécessaires, pour savoir qui de M. Sarkozy ou de M. Hollande a créé le plus de problèmes de son point de vue. J'imagine que si son candidat n'a pu se représenter, c'est qu'il devait avoir un très bon bilan en matière, entre autres, de finances publiques !

Monsieur Dallier, les frais de gestion des APL étaient de 333 millions d'euros en 2019 et de 339 millions d'euros en 2018. Cela inclut la dette finale. Nous pourrions vous apporter des réponses plus précises.

J'ai du mal à suivre le raisonnement de M. Husson. La simple lecture des documents budgétaires montre que nous n'avons pas fait d'économies budgétaires sur les primes de conversion. Le dispositif a très bien marché,

manifestement trop bien par rapport aux imputations comptables, mais il n'y a pas d'économies sur le budget de l'écologie, qui connaît même son augmentation la plus importante depuis la création du ministère de l'environnement, sous Valéry Giscard d'Estaing. Et je ne pense pas qu'une catastrophe comme celle de Lubrizol soit liée à des problèmes budgétaires !

La question de M. Bizet sur l'avenir de l'euro est quasiment philosophique. Encore une fois, c'est l'euro qui nous a protégés d'attaques sur les marchés financiers. Que se serait-il passé sans l'euro ? À mon avis, nous aurions été confrontés à des problèmes très importants. Nos différences de fiscalité, de politiques de relance, de politiques sociales peuvent-elles faire exploser l'euro ? C'est un risque. Des réponses européennes sont en train d'être mises en place ; la Banque centrale européenne a fait un travail formidable sous la pression des États, et M. Breton va annoncer un grand plan de relance. Nous devons continuer à discuter avec nos amis allemands. Nos politiques budgétaires et fiscales doivent être à peu près similaires. Comme l'a observé M. le ministre de l'économie et des finances, lorsque l'Italie met 2 % de son PIB dans la relance et l'Allemagne 4 % dans le soutien à son économie, on peut s'interroger. Les Européens ont le devoir de faire en sorte que cette grande construction, qui nous a apporté tant de protections, n'explose pas.

Monsieur Gabouty, je regrette également la multiplication des taxes affectées, qui relèvent dans la plupart des cas d'une fausse bonne idée. Nous sommes d'une manière générale favorables à la simplification. Nous avons avancé dans cette voie, parfois avec votre soutien, parfois malgré vos réticences. Faut-il aller plus loin. -? Le rapporteur général de l'Assemblée nationale souhaite déposer une proposition de loi organique tendant à changer le fonctionnement du budget de l'État, en revoyant la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, sujet sur lequel travaille également votre commission. Le ministère de l'action et des comptes publics sera favorable à toute simplification proposée par le Parlement.

M. Vincent Éblé, président. – Monsieur le ministre, je vous remercie d'avoir répondu, comme à votre habitude, de manière assez exhaustive aux interrogations de mes collègues.

II. EXAMEN EN COMMISSION (17 JUIN 2020)

Réunie le mercredi 17 juin 2020, sous la présidence de M. Jean-François Husson, vice-président, la commission a examiné le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

M. Jean-François Husson, président. – Nous examinons le rapport d'Albéric de Montgolfier sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Mes chers collègues, je vais vous parler de ce monde où « le soleil brillait encore » – pour reprendre le mot du président Kennedy –, alors que nous sommes entrés désormais dans un « très nouveau monde », celui de chiffres effarants qui font paraître faux tout ce que nous disions l'an passé et les précautions que nous demandions de prendre.

La loi de règlement est un exercice obligatoire, par lequel nous constatons l'exécution de la loi de finances, pour en apprécier la sincérité. Ce regard rétrospectif ne nous interdit pas une appréciation politique sur le bilan de l'année – et il est cruel puisque nous constatons tous les jours que notre pays n'a pas les marges de manœuvre de l'Allemagne, qui investit 130 milliards d'euros dans son redressement, et que ce manque de marges tient précisément aux choix du Gouvernement que nous avons regrettés l'an passé.

Quelques mots sur le contexte macroéconomique. L'an dernier, le Gouvernement a de nouveau bénéficié d'une « croissance de rattrapage », qui a facilité l'atteinte de ses objectifs budgétaires. La croissance a atteint 1,5 % en 2019 – nous sommes à - 11% aujourd'hui –, soit un niveau supérieur de 0,1 point à la dernière prévision gouvernementale.

Pour la troisième année consécutive, la croissance effective a ainsi dépassé la croissance potentielle, faisant même entrer l'économie française dans une phase de légère « surchauffe ». Pour la première fois depuis 2013, la croissance française est ainsi supérieure à celle du reste de la zone euro, qui est de 1,2 %. Cela s'explique principalement par le fait que l'économie française est moins sensible aux exportations, qui ont nettement ralenti.

Un rapide essoufflement était cependant perceptible avant le déclenchement de la crise sanitaire. Alors qu'il avait augmenté de 0,5 % au premier trimestre, le PIB a fortement décéléré, avant de connaître un léger recul, de - 0,1 %, au dernier trimestre, donc même avant la crise sanitaire. Cela constitue un handicap pour l'exercice 2020 : l'acquis de croissance est ainsi limité à 0,1 %, soit le plus bas niveau depuis 2012.

Nous regrettons que, dans la conjoncture favorable de l'an passé, le Gouvernement n'ait pas voulu retrouver des marges de manœuvre budgétaires et qu'il ait préféré différer le redressement structurel des

comptes publics. On nous expliquait que le redressement serait pour la fin du quinquennat, cela va être plus que difficile...

Après s'être établi à 2,3 % du PIB en 2018, le déficit public a atteint 3 % du PIB à l'issue de l'exercice 2019, soit une dégradation de 0,7 point. Le Gouvernement n'en fait pas publicité, mais c'est la première fois que le déficit public français se détériore depuis la crise financière de 2009.

Pour justifier cette contre-performance, le Gouvernement met en avant le surcoût temporaire lié à la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en allègements de cotisations sociales. Il est vrai que le chevauchement des deux dispositifs au cours de l'année 2019 induit un surcoût pour les finances publiques, estimé à 0,9 point de PIB par l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee).

Sans ce facteur exceptionnel, le déficit se serait donc élevé à 2,1 % du PIB, en baisse de 0,2 point de PIB par rapport à 2018. Mais cela ne signifie pas que le Gouvernement a réalisé un effort structurel de redressement des comptes publics.

En effet, le Gouvernement a bénéficié au cours de l'exercice de trois facteurs qui ont grandement facilité sa tâche. Il a d'abord pu compter sur une conjoncture favorable, avec une « croissance de rattrapage » qui a amélioré le solde budgétaire de 0,16 point de PIB. Le dynamisme anormalement élevé des prélèvements obligatoires a également aidé. L'élasticité des prélèvements obligatoires à l'activité a atteint 1,2 en 2019, contre 1 point la plupart du temps, ce qui a généré environ 6,9 milliards d'euros de recettes supplémentaires, améliorant le solde budgétaire de 0,28 point de PIB. Enfin, la baisse de la charge de la dette, de 5,1 milliards d'euros, a contribué à diminuer le déficit public de 0,3 point de PIB.

En tenant compte de ces trois facteurs exceptionnels, on voit que la politique gouvernementale a dégradé le solde structurel de 0,5 point de PIB en 2019.

Contrairement à ce qu'indique le Gouvernement, cette contre-performance tient non pas à une accélération de la baisse des prélèvements obligatoires, mais bien à une absence d'effort de maîtrise de la dépense publique.

Du côté des recettes, le dynamisme anormalement élevé des prélèvements obligatoires est venu contrebalancer l'effet des mesures nouvelles décidées par le Gouvernement : hors mesures de périmètre et transformation du CICE, la part des prélèvements obligatoires dans la richesse nationale n'a pas diminué l'an dernier, s'établissant à 44,8 % du PIB.

Du côté des dépenses, la croissance de la dépense publique donne un premier aperçu de l'ampleur du relâchement, dans un contexte marqué par la montée en charge des mesures prises pour répondre à la crise des « gilets jaunes » dans la précédente loi de finances. La dépense publique

progresses en effet de 1,8 %, pour un objectif initial fixé à 0,6 % : jamais cette croissance n'a été aussi élevée depuis la mise en œuvre du plan de relance en 2009.

Mon rapport démontre que l'effort structurel de maîtrise de la dépense réellement imputable au Gouvernement est négatif en 2019 ! Sur les trois premières années du quinquennat – cela fera plaisir à Claude Raynal –, cet effort apparaît même plus faible que sous la précédente majorité : ce Gouvernement ne fait donc pas mieux que le précédent pour la maîtrise des dépenses publiques...

Faute d'un effort suffisant, l'infléchissement de la trajectoire d'endettement est une nouvelle fois différé : c'est dommage, car il y avait une chance historique de faire mieux. C'est d'autant plus regrettable que la France a bénéficié ces trois dernières années de circonstances historiquement favorables pour réduire sa dette. En effet, lorsque la croissance est supérieure au taux d'intérêt payé sur la dette, l'endettement diminue tout seul : c'est la première fois en trente ans que la France bénéficiait d'un tel effet « boule de neige » favorable.

Or, plutôt que d'en profiter pour infléchir rapidement l'endettement, le Gouvernement a relâché ses efforts, si bien que l'endettement stagne à 98,1 % du PIB en 2019. Sans l'effet « boule de neige », l'endettement serait même aujourd'hui supérieur de plus de 3 points de PIB au niveau de 2016. Nous allons dans le sens inverse de pays européens qui ont connu des crises très graves, comme l'Espagne et le Portugal.

À l'aune des trois règles budgétaires européennes applicables à la France en 2019, le Gouvernement réussit l'« exploit » de dépasser la déviation maximale autorisée sur un an ! La suspension du pacte de stabilité nous a fait échapper à l'ouverture d'une procédure européenne, et il n'en faut pas moins féliciter les communicants de Bercy de parvenir à présenter les choses comme si elles étaient encore favorables l'an passé...

Parmi les chiffres vertigineux que vous trouverez dans mon rapport, le différentiel d'endettement avec l'Allemagne, qui atteint ainsi près de 40 points de PIB, tandis que la dette publique française est pour la première fois supérieure à celle du reste de la zone euro.

La comparaison avec l'Italie est, elle, très éclairante sur les défauts de la politique budgétaire française et le risque que représente le basculement dans la spirale de l'endettement. Depuis 1995, la hausse de la dette italienne tient exclusivement à un effet « boule de neige » défavorable, alors que l'Italie accumule des excédents primaires substantiels. En réalité, ce pays souffre d'une défiance des marchés : la faiblesse de la croissance et l'importance du stock de dette initial s'auto-entretiennent, empêchant l'infléchissement de l'endettement italien, malgré un sérieux budgétaire indéniable. À l'inverse, notre endettement croissant tient en grande partie à l'accumulation de déficits primaires, pour payer notre fonctionnement plutôt

que de l'investissement – autrement dit, à un manque de sérieux budgétaire. L'Italie affichait l'an passé un excédent primaire structurel significatif, contrairement à la France, toujours en déficit primaire.

Le cas italien démontre ainsi l'importance de conserver une marge de sécurité suffisante, faute de quoi on passe le seuil de soutenabilité budgétaire et on se met alors dans les plus grandes difficultés en cas d'élévation brutale des taux d'intérêt – l'économie basculant alors dans une spirale négative dont il est très difficile de se sortir. Si la baisse des taux d'intérêt observée à l'échelle mondiale a vraisemblablement élevé ce seuil de soutenabilité, elle ne l'a pas pour autant fait disparaître.

Une fois la situation économique revenue à la normale, il sera donc plus que jamais nécessaire d'infléchir progressivement l'endettement de la France, afin de préserver la crédibilité et la soutenabilité de notre politique budgétaire.

De ce point de vue, le cycle qui s'achève apparaît comme une nouvelle occasion manquée. Nous avons l'occasion de redresser nos comptes et de nous désendetter, mais nous n'avons pas « réparé la toiture alors que le soleil brillait »...

Venons-en maintenant à l'analyse par secteur.

L'aggravation du déficit s'explique pour l'essentiel par la contribution des administrations centrales et de façon beaucoup plus marginale par celle de la sphère locale, tandis que les administrations de sécurité sociale ont réduit leur besoin de financement. Comme d'habitude, l'État donne des leçons alors qu'il ferait mieux de balayer devant sa porte...

L'apparition d'un léger besoin de financement de la sphère locale traduit toutefois un rebond bienvenu de l'investissement : la progression de l'investissement explique ainsi 80 % du dynamisme de la dépense locale en 2019. Cette évolution contrebalance heureusement la forte baisse, de - 17,8 %, intervenue sur la période 2013-2016, dont l'ampleur avait largement excédé les fluctuations habituelles liées au cycle électoral.

Les administrations de sécurité sociale sont parvenues l'an dernier à accroître leur excédent de 2,4 milliards d'euros, pour atteindre 14,1 milliards d'euros. L'amélioration tient à l'assurance chômage et aux régimes complémentaires, gérés par les partenaires sociaux, et non au régime général, dont le déficit s'accroît. L'analyse démontre que l'excédent dégagé par la sphère sociale dans son ensemble demeure en « trompe-l'œil », car il reste subordonné à la contribution positive au solde de la sphère sociale de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades), qui atteint désormais 0,7 point de PIB – je rappelle que cet excédent a vocation à s'éteindre à long terme.

J'en viens à l'analyse des évolutions constatées pour l'État en comptabilité budgétaire, qui constituent le cœur du projet de loi de

règlement. Cette analyse confirme que le Gouvernement n'a pas su mettre à profit deux années de croissance relativement forte pour assainir les finances publiques.

Le déficit budgétaire de l'État se dégrade de 16,7 milliards d'euros entre 2018 et 2019, passant de 76 milliards d'euros à 92,7 milliards d'euros. Je l'avais dit lors du centenaire de la direction du budget, célébré l'an passé : près de 100 milliards d'euros de déficit, 100 % d'endettement, 1 000 milliards de prélèvements obligatoires, bon anniversaire !

Le Gouvernement explique cet écart par des facteurs transitoires, comme la transformation du CICE en allègement de charges et la mise en place du prélèvement à la source, qui a conduit à la perception de l'impôt sur le revenu pendant onze mois au lieu de douze. Mais cette explication ne justifie pas l'absence de correction structurelle qui caractérise la gestion budgétaire actuelle.

Combiné au coût de l'augmentation de la prime d'activité décidée à la suite des manifestations des « gilets jaunes », le déficit aurait pu se dégrader encore plus sans l'augmentation des recettes fiscales nettes, hors mesures de périmètre, résultant de la croissance.

Pour être positif, cependant, je décernerai comme l'an dernier un satisfecit pour certains aspects de l'exécution budgétaire : aucun décret d'avance n'a été pris en cours d'année 2019 et la réserve de précaution a été limitée à 3 %, hors dépenses de personnel, alors que sous la précédente majorité, ces décrets se chiffraient en milliards d'euros et la réserve de précaution atteignait jusqu'à 8%. Les ouvertures de crédits ont donc eu lieu dans une loi de finances rectificative limitée aux mesures de fin de gestion, comme cela doit être de règle.

Il faut tout de même souligner l'écart important entre le déficit prévu en loi de finances initiale, de 107,7 milliards d'euros, et le déficit constaté en exécution, de 92,7 milliards d'euros. Il vaut certes mieux avoir de bonnes surprises que de mauvaises, mais il est difficile de comprendre comment les prévisions peuvent être si différentes de l'exécution, alors même que l'année 2019, elle, n'a pas été marquée par une crise majeure.

Pour autant, le déficit s'aggrave par rapport à 2018 du fait de la diminution des recettes fiscales nettes. Elles reculent effectivement dans une proportion que l'on n'avait pas connue dans les années récentes, du fait de mesures de transfert et de périmètre entre l'État et la Sécurité sociale, notamment sur la TVA en compensation des allègements de cotisations sociales remplaçant le CICE.

La croissance spontanée des recettes fiscales nettes est de 8,8 milliards d'euros, en lien avec une élasticité d'environ 1 et une croissance de 1,5 % en 2019. En 2018, une croissance et une élasticité plus élevées avaient causé une croissance spontanée presque deux fois plus forte, de 16,3 milliards d'euros.

L'impôt sur les sociétés net est très dynamique en 2019 et progresse de 6,1 milliards d'euros. Sa croissance spontanée est de 2,6 milliards d'euros, soit une augmentation de 9,5 %. Les mesures nouvelles ont un effet à la hausse encore plus important de 3,5 milliards d'euros.

S'agissant des autres impôts, j'ai déjà expliqué pourquoi l'impôt sur le revenu comme la TVA diminuent, le premier à cause du prélèvement à la source, la seconde en raison du transfert aux administrations de sécurité sociale. La TVA, qui était autrefois un impôt d'État, se morcelle peu à peu entre plusieurs attributaires. L'accroissement de la part de la sécurité sociale, qui s'ajoute à la création en 2018 d'une part destinée aux régions, réduit la part de l'État à moins de 74 % en 2020. Cette tendance devrait s'accroître en 2021 si la réforme issue de la suppression de la taxe d'habitation se poursuit, avec l'affectation d'une part de TVA aux départements et aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

De même, la part de l'État dans le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) diminue avec la hausse des fractions attribuées au compte d'affectation spéciale (CAS) « Transition énergétique » et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (Afitf).

Les recettes non fiscales sont stables à un niveau de 14 milliards d'euros. Elles sont toutefois marquées par une diminution de 1,5 milliard d'euros des produits du domaine de l'État, liée à la suppression des loyers budgétaires des ministères civils, compensée par une légère hausse des autres recettes non fiscales.

Les dépenses, de leur côté, sur le périmètre du budget général et hors remboursements et dégrèvements, augmentent de 6,3 milliards d'euros, soit de 1,9 %, par rapport à 2018. À champ constant, l'augmentation est même de 2,2 %, soit 1,1 % hors inflation. C'est bien davantage qu'en 2018, où elles avaient augmenté de 1,1 % alors que l'inflation s'établissait à 1,8 %.

Le montant des crédits consommés dans le budget général, hors charge de la dette et hors remboursements et dégrèvements, est de 299,3 milliards d'euros, supérieur de 1,5 milliard d'euros au montant des crédits prévus en loi de finances initiale : on peut donc parler de budgétisation sincère, dans l'ensemble.

Le coût plus élevé que prévu de la prime d'activité explique la surconsommation de crédits sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». S'agissant de la mission « Cohésion des territoires », un surcoût de plus de 600 millions d'euros est dû au report de la réforme des aides personnelles au logement, qui devait permettre d'ajuster en temps réel leur montant aux variations de revenu des bénéficiaires, et donc de les diminuer plus vite en cas d'augmentation des ressources.

À l'inverse, la mission « Recherche et enseignement supérieur » connaît la plus forte sous-consommation, ayant fait l'objet d'une annulation

de crédits principalement mis en réserve. La sous-consommation des crédits de la mission « Action et transformation publiques » est liée à la mise en œuvre plus lente qu'elle n'était prévue des projets de transformation – c'est un euphémisme.

S'agissant de la masse salariale de l'État et de ses opérateurs, elle devait faire l'objet d'une « maîtrise stricte » selon la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022. En fait, les dépenses de personnel – hors contribution au CAS « Pensions » et hors budgets annexes – s'élevèrent à 88,7 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 1,6 % à champ constant...

Ces mesures font augmenter la masse salariale malgré la diminution des effectifs. Le schéma d'emploi réalisé en 2019 est de - 3 601 équivalents temps plein (ETP), dépassant l'objectif de - 1 571 ETP fixé en loi de finances initiale. Les suppressions additionnelles portent surtout sur le ministère de l'éducation nationale, en raison de la forte diminution du nombre d'enseignants contractuels et stagiaires, aussi bien dans le premier degré que dans le second. Le ministère de l'éducation nationale, le ministère de l'action et des comptes publics et celui de la transition écologique et solidaire concentrent près de 80 % des réductions nettes d'emplois.

Les ministères qui augmentent leurs emplois sont surtout ceux de la justice et de l'intérieur, ainsi que celui des armées, poursuivant en 2019 les politiques de recrutement menées en 2018 – un peu moins toutefois que prévu en 2019 pour le ministère de la justice.

La charge de la dette a été en 2019 de 39,1 milliards d'euros, en diminution de 1,4 milliard d'euros par rapport à 2018, car les taux d'intérêt diminuent. Malgré la hausse continue de la dette de l'État, qui augmente de 65 milliards d'euros en 2019, la baisse persistante des taux réduit le coût des nouvelles émissions, notamment en remplacement d'émissions anciennes dont le taux était plus élevé. La baisse de la charge d'indexation, liée à une inflation moindre qu'en 2018, produit un effet sur la totalité de l'encours des titres indexés. Nous payons quand même 40 milliards d'intérêts, ce n'est pas rien...

Le résultat comptable de l'État, c'est-à-dire le solde entre les produits régaliens et les charges nettes mesurés en comptabilité générale, s'établit donc à 84,6 milliards d'euros en 2019, contre seulement 51,7 milliards d'euros un an plus tôt.

La situation nette de l'État, soit la différence entre son actif et son passif, s'établit à - 1 369,9 milliards d'euros à la fin 2019, contre - 1 294,9 milliards d'euros un an plus tôt, soit une dégradation de 75 milliards d'euros. Plus que le niveau, qui est structurellement négatif, c'est l'évolution, qui est de - 812,5 milliards d'euros depuis 2008, qui traduit un appauvrissement progressif de l'État. La situation nette représente aujourd'hui 4,5 années de produits fiscaux, contre deux années seulement en 2006.

Ce tableau n'est guère réjouissant : si l'exécution de la loi de finances est sincère, ce n'est pas parce que le Gouvernement a déployé de grands efforts depuis deux ans, mais parce que la loi de finances initiale manquait d'ambition, comme nous l'avions regretté lorsque nous l'avions examinée. Comment en féliciter le Gouvernement ? Ce serait comme congratuler un élève auquel on avait fixé comme objectif d'atteindre seulement la moyenne... La dette et le déficit continuent de s'accumuler, nous empruntons toujours plus pour rembourser nos dettes, le renouvellement de dettes antérieures représente même la moitié de notre besoin de financement : nous sommes comme le sapeur Camember, à faire des trous pour reboucher d'autres trous....

Voilà quelle était la situation de l'État, après la crise des « gilets jaunes » et à la veille de la crise sanitaire : nous aurions préféré qu'il dispose de marges de manœuvre plus importantes et cela aurait été possible si le Gouvernement s'était montré plus vertueux.

Pour autant, comme chaque année, même si les choix du Gouvernement ne sont pas ceux que nous aurions faits et que nous regrettons que l'on n'ait pas redressé les comptes publics pendant que cela était encore possible, la loi de règlement est un exercice de constatation. L'autorisation parlementaire a plutôt été respectée, même si nous déplorons les choix initiaux. En conséquence, je m'en remets à la sagesse de la commission pour déterminer notre position.

M. Jean-François Husson, président. – Merci pour ces propos imagés, même s'ils n'étaient pas vraiment euphorisants !

M. Yvon Collin. – Je remercie le rapporteur général pour son exposé ciselé et percutant.

En ce qui concerne le budget de l'aide publique au développement, dont je suis le rapporteur spécial avec Jean-Claude Requier, l'exercice 2019 a été marqué par une forte progression des dons accordés par l'Agence française de développement (AFD) : 1,5 milliard d'euros de dons ont été engagés et 360 millions d'euros de crédits de paiement ont été versés. Ces chiffres s'inscrivent dans le cadre de l'objectif présidentiel d'atteindre 0,55 % du revenu national brut (RNB) dédié à l'aide publique au développement d'ici à 2022.

La commission a eu l'occasion de débattre du pilotage de l'AFD la semaine dernière. L'enquête de la Cour des comptes sur les opérateurs du ministère des affaires étrangères a mis en évidence les difficultés de la relation entre l'agence et sa tutelle. Je partage pleinement l'analyse selon laquelle il faut renforcer le contrôle de l'utilisation des crédits de cet organisme. Néanmoins, la progression des indicateurs montre que l'AFD est un opérateur pivot de l'aide au développement et qu'elle contribue très largement au rayonnement et à l'influence de la France à l'étranger.

M. Roger Karoutchi. – Je ne suis pas d'accord avec Yvon Collin sur le rôle de l'AFD, mais ce n'est pas le sujet qui nous occupe aujourd'hui.

Monsieur le rapporteur général, après avoir écouté votre propos, j'ai le sentiment que nous entendons la même chose depuis plusieurs années – la seule différence porte sur la sincérité des comptes.

La loi de règlement, c'est un constat, et on ne peut changer les réalités. Mais on ne peut pas continuer de demander au Parlement de constater que nous sommes dans une situation catastrophique, que l'État et le Gouvernement n'ont pas fait d'efforts...

On avait imaginé un temps d'imposer une règle d'or, mais cela ne s'est pas fait. Nous avons voté contre le budget, nous allons peut-être rejeter ce projet de loi de règlement. Mais ne serait-il pas possible d'interpeller la Cour des comptes ? J'insiste, nous ne pouvons pas nous contenter d'avoir, année après année, un débat théorique. Le Gouvernement se fiche que nous rejetions ce texte, car il a, sur bien des sujets, une attitude très décontractée à l'égard du Parlement. Nous faisons toujours les mêmes réserves sur la dépense publique et sur le manque de volontarisme budgétaire du Gouvernement, et rien ne change. Les beaux diagrammes de Bercy, ça suffit ! Je le rappelle, le Parlement a été créé pour autoriser l'impôt ; or, nous faisons chaque année le même constat pénible, sans réussir à imposer quoi que ce soit au Gouvernement.

M. Vincent Delahaye. – Je partage les propos du rapporteur général et de Roger Karoutchi. En matière budgétaire, on se dit toujours qu'il faudrait consacrer davantage de temps à ce qui s'est réellement passé, pour mieux préparer l'avenir. L'an dernier, l'Assemblée nationale a beaucoup communiqué autour du Printemps de l'évaluation – je ne sais pas ce qu'il en est sorti.

La situation, pourtant hyper dégradée, de 2019 nous ferait presque rêver aujourd'hui. Les chiffres actuels nous donnent le vertige. Pourtant, le ministre de l'action et des comptes publics nous dit que la situation est sous contrôle. Je n'ose imaginer où nous en serions si elle ne l'était pas... On ne profite jamais des périodes *a priori* plus favorables pour « serrer la vis » et constituer quelques réserves, afin de pouvoir réagir dans les périodes difficiles.

Les pays les moins endettés seront ceux pour lesquels le coût budgétaire, financier et humain de la crise du confinement sera le moins élevé.

Roger Karoutchi évoquait la Cour des comptes. Je ne pense pas que le nouveau Premier président de la Cour, dont on a vu l'action quand il était ministre, soit le bon interlocuteur. Je l'ai entendu dire qu'il fallait sortir de la logique « austéritaire » : encore faudrait-il qu'il nous précise en quoi celle-ci consiste et quand elle a été mise en œuvre dans notre pays... Ce type de

discours est catastrophique pour une institution qui doit veiller à la dépense publique. Il n'y a plus de garde-fou !

Actuellement, plus on s'endette, moins cela nous coûte. On se dit que l'argent est quasiment gratuit et que tout va bien. Mais nous allons foncer dans le mur de la dette ! Cette attitude est tout à fait irresponsable.

Les niches fiscales représentent environ 100 milliards d'euros. On ne cesse d'en proposer de nouvelles. Je suis pour la suppression d'un certain nombre d'entre elles, car elles sont maintenues *ad vitam aeternam* et pratiquement jamais évaluées.

Je suis inquiet de voir les milliards d'euros valser. La nouvelle norme, c'est le milliard ; à 100 millions d'euros, on joue « petits bras ».

Nous avons très peu investi en 2019, et nous ne maîtrisons pas la masse salariale, qui représente 40 % des dépenses de l'État. Il faut faire davantage d'efforts en la matière.

On peut effectivement accorder au Gouvernement un satisfecit sur la sincérité du budget et l'absence de décret d'avance. Mais pratiquement aucun effort n'a été fait, et nous allons le payer assez rapidement.

M. Jérôme Bascher. – Le budget a été exécuté selon la loi de finances, mais j'ai des doutes sur le schéma d'emplois. En la matière, la loi de finances initiale (LFI) a-t-elle été respectée ?

M. Éric Bocquet. – Il est surréaliste de parler du désendettement dans le contexte actuel... C'est l'histoire qui s'accélère !

La dette va devenir le sujet principal. Quelle est aujourd'hui la notation de la France, alors que nous nous apprêtons à emprunter des dizaines de milliards d'euros ? Les principales agences de notation – Moody's, Fitch, Standard & Poor's – classent encore la France dans la catégorie « qualité haute ». À quel taux allons-nous emprunter ?

Cette nuit, j'ai rêvé qu'Albéric de Montgolfier était nommé à Bercy en vertu d'une décision disruptive du Président de la République. Quelles seraient, monsieur le rapporteur général, les trois premières décisions à prendre pour s'attaquer à la dette et améliorer la situation économique du pays ?

Je partage le sentiment de dépossession exprimé par Roger Karoutchi. Nous sommes dirigés par les marchés financiers, les agences de notation et Bercy. Nous devrions avoir sur ce point un débat avec l'ensemble de nos concitoyens.

M. Thierry Carcenac. – Mon groupe n'avait pas voté la loi de finances initiale et nous prenons ce projet de loi pour ce qu'il est : une constatation de la situation. Il faudrait réfléchir à l'endettement de la France. Comment pourrions-nous nous en sortir ?

Un quart de la TVA – un tiers à terme – disparaît du budget de l'État pour être versé à la sécurité sociale ; les recettes de l'impôt sur les sociétés, et peut-être celles de l'impôt sur le revenu, diminuent. Cela soulève des questions en termes de réalisation et de dépenses.

La mission « Action et transformation publiques », dont je suis le rapporteur spécial avec Claude Nougein, est d'une inefficacité flagrante, alors que nous devrions nous interroger sur le repositionnement de nos services publics et l'organisation territoriale de certains d'entre eux.

Les recommandations de la Cour des comptes ne sont pas au niveau des enjeux auxquels nous allons être confrontés. Il faudrait peut-être s'interroger sur les missions de cette institution.

M. Marc Laménie. – Je remercie le rapporteur général. Dans le document très pédagogique qui nous a été fourni, à la page 14, on constate que le solde des administrations de sécurité sociale est de + 14,1 milliards d'euros en 2019, alors qu'on parle du déficit du budget de la sécurité sociale. À la page 30 figure l'évolution de la situation nette de l'État entre 2008 et 2019 : on passe de - 557 milliards à - 1 369 milliards d'euros. Quelle est l'explication de cette évolution ?

M. Jean Bizet. – Le constat est alarmant. Parmi les États membres, la France apparaît comme un élève qui pourrait très largement mieux faire au vu de ses potentialités. À moyen terme, il en va de la solidité et de la pérennité de l'euro. S'il y avait demain un euro à plusieurs vitesses, il ne faudrait pas que la France soit dans la strate dit « des pays du sud ». Alors que notre pays va bientôt présider le Conseil de l'Union, en 2022, je rebondis sur la proposition de Roger Karoutchi : il serait intéressant d'imaginer une forme de règle d'or. Le Sénat ne pourrait-il pas exiger du Gouvernement la mise en place d'une telle règle ?

Nous avons emprunté collectivement une enveloppe de 750 milliards d'euros : ce serait le moment de mettre une clef de sécurité.

Je réclame depuis longtemps une union des marchés de capitaux. Hier, lors de la réunion de notre commission, Jean-François Rapin a souligné l'importance de reparler de l'instrument budgétaire de convergence et de compétitivité, dont nous avons, à la commission des affaires européennes, trop timidement souligné l'intérêt. Nous devons rassurer nos partenaires.

M. Julien Bargeton. – Éric Bocquet se demandait quelles seraient les trois décisions prises par Albéric de Montgolfier s'il était nommé ministre du budget : je crains que ce ne soit la suppression du jour de carence pour les fonctionnaires, celle des 35 heures dans la fonction publique et les redondances entre l'État et les collectivités locales. Avec cela, je ne suis pas certain que l'on ferait les économies nécessaires...

J'entends qu'il faut « serrer la vis », faire des efforts, réduire la dette et le déficit, mais les amendements qui sont ensuite présentés font

généralement plutôt dans la dépense créative ! Dans quels domaines faire des économies ? La défense – non, car c’est compliqué d’un point de vue géopolitique –, l’éducation – non, car elle est nécessaire et les inégalités ne doivent pas s’accroître –, la santé – n’en parlons pas dans le contexte actuel de crise –, la police – les conditions sont déjà difficiles pour les forces de l’ordre –, les affaires étrangères – elles ont déjà été largement rognées –, etc. ? Il est toujours difficile de dire où l’on va tailler dans les effectifs de la fonction publique.

Je suis d’accord avec Vincent Delahaye et Roger Karoutchi : nous ne nous penchons pas assez sur l’exécution. Il faudrait peut-être proposer une révision de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Le Président de la République a dit qu’il fallait se réinventer : que le Sénat fasse des propositions en la matière, notamment sur le rôle de la Cour des comptes. Le Premier président a évoqué la qualité de la dépense publique.

Il faut peut-être aussi aller au terme de la réflexion sur la décentralisation. Assumons de dire qu’il faut transférer des blocs de compétence, pour moins de redondances. Je pense à des compétences très partagées – tourisme, développement économique, santé.

M. Pascal Savoldelli. – Il faudrait que les parlementaires connaissent le niveau réel des taux, et leur impact. L’État emprunte à des taux négatifs, ce qui lui permet de « constituer des matelas ». Nos concitoyens, nos chefs d’entreprise, eux, n’ont pas cette possibilité.

La dette publique, c’est une manière d’être de l’État – il ne s’agit pas d’une question technique. Le déficit se dégrade de 16,7 milliards d’euros, mais il ne faut pas oublier que le CICE a coûté 20 milliards d’euros et que des allègements de charge ont été faits pour le même montant, soit 40 milliards d’euros. Nous devrions créer un collectif de travail pluridisciplinaire, reflétant toutes les tendances politiques, pour travailler sur les mécanismes de la dette privée et de la dette publique.

Mme Nathalie Goulet. – Je suis rapporteur spécial de la mission « Engagements financiers de l’État », c’est-à-dire de la dette publique. Je partage la quasi-totalité des observations qui ont été faites – je pense notamment à l’inexistence du contrôle budgétaire, par exemple sur les promesses de reprise de dettes comme celles de l’hôpital et de la SNCF.

Il faut rendre plus efficaces les contrôles de la Cour des comptes, et lui donner des pouvoirs de sanction.

Nous ne pourrions pas continuer à examiner le budget des engagements financiers en quelques minutes comme nous le faisons les années précédentes. Il faut que nos concitoyens prennent conscience du problème.

Je veux aussi évoquer l’absence de réponse des administrations : nous avons demandé plusieurs fois des évaluations du coût de la dette en

fonction de l'augmentation des taux d'intérêt, sans jamais rien obtenir. Il faudrait pouvoir débattre de ce sujet majeur.

M. Patrice Joly. - Je suis chargé du contrôle budgétaire de la contribution de la France au budget de l'Union européenne, qui est de l'ordre de 21 milliards d'euros. On constate une sous-exécution, ce qui a pour conséquence de ne pas produire l'impact économique que l'on serait en droit d'attendre de cette contribution.

Les restes à liquider, c'est-à-dire les dépenses engagées mais pas versées, représentent 298 milliards d'euros, soit un an et demi de budget de l'Union européenne, et 60 % de ce montant concerne la politique de cohésion. Imaginez les enjeux en termes de redistribution territoriale...

S'agissant de la politique budgétaire, le constat est alarmant. Au-delà de la sincérité des comptes, on ne peut que relever un accroissement des inégalités au cours de ces dernières années, ce qui n'est pas acceptable.

La politique de relance risque de servir davantage certaines catégories sociales et certains territoires que d'autres. En effet, l'une des mesures majeures est le chômage partiel : or, dans les territoires ruraux, il y a beaucoup d'indépendants, qui n'en ont pas bénéficié. De même, le soutien au capital des sociétés ne bénéficie pas aux territoires les plus périphériques. J'ai demandé, à l'occasion d'une question au Gouvernement, une évaluation sur les impacts en termes de redistribution territoriale, et donc sociale, de la mise en place de ces mesures de soutien.

Mme Christine Lavarde. - Dans le programme national de réforme de 2019, le Gouvernement a indiqué qu'il poursuivrait la baisse du nombre d'emplois publics grâce à Action publique 2022. À la même époque, la Fondation pour la recherche sur les administrations et les politiques publiques (iFRAP) a montré que la baisse annoncée de 4 100 ETP s'accompagnait d'une augmentation du plafond d'emploi cumulé de l'État et de ses opérateurs de 1 332 postes entre 2018 et 2019. Un certain nombre de postes sortaient aussi du giron des emplois publics par la transformation de certains opérateurs. Pourrait-on disposer d'une photographie réelle de l'évolution des emplois, en prenant en compte les effets de l'évolution du périmètre d'action de l'État ?

M. Jean-Marc Gabouty. - Les amendes de police et de radars, c'est-à-dire des recettes aléatoires, permettent de financer des dépenses structurelles, notamment l'Afitf. Ce système ne fonctionne pas et doit être corrigé, ce qui rend sa prévision ubuesque depuis trois ans.

J'irai dans le même sens que Julien Bargeton : nous devons réinventer la manière d'administrer le pays. Nous n'y arriverons pas uniquement avec des rabots ou des rajouts. Il faut davantage de décentralisation. La comptabilité publique, au niveau de l'État, reste une comptabilité d'épicerie : on enregistre les recettes et les dépenses en fonction des encaissements et des décaissements. Si l'on veut améliorer le solde

budgétaire, on fait un acompte d'impôt sur les sociétés payable au mois de décembre.

Par ailleurs, il faudrait mettre un frein à l'inflation réglementaire et normative. Cette semaine, un préfet présentait le guide des nouveaux maires élus, un document de 15 centimètres d'épaisseur ! Autre exemple : pourquoi, à budget constant, l'appareil sanitaire allemand est-il plus performant que le nôtre ? Parce que, dans le secteur hospitalier, l'administration pèse beaucoup plus lourd en France qu'en Allemagne.

M. Sébastien Meurant. – En France, dans de multiples domaines, on considère que lorsqu'il y a un problème c'est parce qu'il n'y a pas assez de moyens. Le Grand Paris en est un bel exemple ! On crée des taxes ou des impôts supplémentaires, sans se demander pourquoi le budget des projets dérive.

Pour la mission « Immigration, asile et intégration », je répète depuis deux ans que nous votons des prévisions fausses, ce qui conduit à une sur-exécution des dépenses. L'exécution devrait être davantage contrôlée. Le Parlement devrait avoir plus de poids face à l'administration et au Gouvernement, pour qu'il y ait un véritable équilibre des pouvoirs.

M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général. – Voici mes réponses regroupées en quelques thèmes.

La loi de règlement, c'est simplement constater si le train est arrivé à l'heure. Nous n'avons, dès lors, pas vraiment de possibilité d'amender le texte sur le fond. La sincérité n'est pas très difficile à atteindre si l'engagement initial n'est pas ambitieux, ce qui est le cas. D'autres débats peuvent être plus intéressants, comme celui sur l'orientation des finances publiques, qui permet de porter une vision pluriannuelle. Le Gouvernement voudrait nous réduire à une Cour des comptes *bis* ; je ne m'y résous pas. D'ailleurs, il ne me semble pas que le Printemps de l'évaluation, à l'Assemblée nationale, ait révolutionné les choses.

La vision pluriannuelle dépasse le cadre du ministre du budget : c'est une question d'ambition politique. La règle d'or ne vaut que si elle est portée politiquement. L'Allemagne en a une depuis l'après-guerre, ce qui ne l'empêche pas d'y déroger si nécessaire. Il faut réfléchir aux missions de l'État, et des pistes ont été évoquées : décentralisation, suppression des doublons et de la suradministration. Par exemple, le texte d'application sur la TVA à 5,5 % – une disposition votée en avril ! – pour les tenues de protection n'est toujours pas paru ! Qui dirige dans ce pays ? Il y a trop de monde dans la haute fonction publique pour bloquer la prise des mesures...

Sur les schémas d'emploi, il y a eu - 3 601 ETP en exécution, contre une prévision de - 1 571 : la différence s'explique essentiellement par l'éducation nationale. Sur les opérateurs, l'exécution a été de - 2 570 ETP, contre une prévision de - 2 593 ETP ; ce sont notamment les opérateurs du ministère du travail qui étaient concernés.

Sur la dette, je ne sais plus quoi faire ! On va emprunter 340 milliards d'euros cette année, et personne ne semble s'affoler... Le niveau des taux d'intérêt a un effet anesthésiant. La France est classée en « qualité haute », mais elle n'est plus notée AAA. Cela ne signifie pas grand-chose, car les marchés savent que notre pays a une épargne accumulée qui est la garantie de sa dette. C'est la raison pour laquelle on continue à nous prêter de l'argent, alors même que nous ne maîtrisons pas nos comptes.

La richesse de l'État se dégrade très fortement. Il faut quatre ans pour couvrir la situation nette contre deux auparavant.

C'est non pas la sincérité des comptes qui pose problème mais le manque d'ambition, avec une situation en 2019 qui s'apparente à un « handicap au départ » à la veille d'une crise que l'on n'avait pas envisagée. Si l'Allemagne peut engager 130 milliards d'euros de dépenses, consacrer 9 milliards d'euros au véhicule à hydrogène, s'engager tout de suite dans la transition énergétique, assurer la compétitivité de son industrie de demain, c'est parce qu'elle a des marges de manœuvre que nous n'avons pas. L'exécution 2019 en est la traduction : nous n'avons pas profité d'années relativement favorables pour redresser nos comptes publics. C'est ce que nous payons aujourd'hui et ce qui nous handicapera demain pour la reprise.

À l'issue de ce débat, la commission a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes de l'année 2019. En conséquence, elle a décidé de proposer au Sénat de ne pas adopter chacun des articles du projet de loi.

LA LOI EN CONSTRUCTION

Pour naviguer dans les rédactions successives du texte, le tableau synoptique de la loi en construction est disponible sur le site du Sénat à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl19-505.html>.