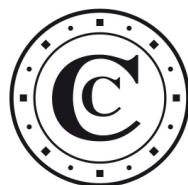


Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2019

Résultats et gestion

Avril 2020

Sommaire

Procédures et méthodes	5
Délibéré	9
Synthèse	11
Récapitulatif des recommandations	19
Introduction	21
Chapitre I Les résultats de l'année	23
I - Un déficit de l'État qui s'accroît de nouveau	23
A - Un déficit budgétaire élevé	23
B - Des recettes qui diminuent sensiblement en 2019, mais pour des raisons temporaires	31
C - Des dépenses en forte augmentation, conformément à la loi de finances initiale	36
II - La situation financière de l'État	39
A - Un besoin de financement à son niveau le plus élevé depuis 2009	39
B - Un niveau très élevé de primes à l'émission en 2019	46
C - La poursuite de la diminution des charges d'intérêts en 2019 malgré la progression de l'endettement	49
Chapitre II Les recettes de l'État	55
I - Des recettes fiscales nettes en recul mais plus élevées que les prévisions initiales	56
A - Des recettes fiscales de l'État en baisse en raison de transferts accrus à la sécurité sociale	57
B - Des recettes fiscales supérieures de 7,8 Md€ aux prévisions de la LFI	64
II - Des recettes non fiscales stables	70
A - Une exécution supérieure à la prévision en LFI	71
B - La part prépondérante des dividendes	72
C - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir	76
III - Les prélèvements sur recettes	77
A - La poursuite de la remontée du prélèvement européen	78
B - Des transferts de l'État aux collectivités territoriales qui continuent à progresser en 2019	81
Chapitre III Les dépenses du budget général de l'État	89
I - Des dépenses du budget général qui progressent nettement	91
A - Des dépenses d'intervention en forte hausse	92
B - Des emplois en diminution mais des dépenses de personnel qui continuent à augmenter	96

C - La stabilité des autres dépenses du budget général	106
D - Des dépenses « pilotables » qui excèdent l'objectif de la LPFP	111
II - Une exécution conforme au vote du Parlement	117
A - Une exécution conforme au budget voté, malgré d'importants dépassements sur plusieurs missions	117
B - Une programmation budgétaire réaliste et respectée	121
C - Des reports de crédits contenus, des restes à payer qui poursuivent leur hausse	128
Chapitre IV Au-delà du budget général, des moyens financiers de l'État à encadrer davantage	133
I - Les budgets annexes et les comptes spéciaux : de forts enjeux financiers, une rationalisation à conduire.....	137
A - Un ensemble hétéroclite à forts enjeux financiers, faiblement piloté	139
B - Une rationalisation à mener	141
II - Une rationalisation des taxes affectées à poursuivre.....	142
A - La fiscalité affectée, des recettes importantes pour le financement des politiques publiques.....	143
B - Le plafonnement de la fiscalité affectée comme outil de limitation des dépenses : l'exemple des opérateurs	144
C - Une démarche de simplification de la fiscalité affectée à poursuivre	146
III - Des dépenses fiscales en progression et rarement évaluées.....	148
A - Des dépenses fiscales de plus en plus coûteuses.....	149
B - Des outils de pilotage et d'évaluation à mettre en œuvre.....	153
IV - Une revue d'ensemble des fonds sans personnalité juridique à réaliser.....	159
A - Le fonds pour l'innovation et l'industrie	160
B - Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement	161
C - Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse.....	162
D - Le fonds national de financement de la protection de l'enfance.....	163
Le suivi des recommandations	167
A - Le suivi des recommandations des RBDE sur les exécutions 2017 et 2018.....	167
B - Le suivi des « 50 recommandations » du référé du 19 juillet 2017.....	171
C - Le suivi des recommandations des NEB pour 2018	172
Liste des abréviations	173
Annexes	177
Réponse du ministre de l'action et des comptes publics	207

Procédures et méthodes

La Cour publie, chaque année, un rapport sur le budget de l'État (RBDE) qui analyse l'exécution de l'année antérieure. Il est déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale et du Sénat conjointement au projet de loi de règlement. Sa publication, avancée en 2020 de deux semaines par rapport à l'année dernière, s'accompagne de la mise en ligne sur le site internet de la Cour de l'ensemble des analyses détaillées par mission et par programme de l'exécution du budget de l'État auxquelles la Cour a procédé. En 2018, le format et le contenu de ces notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) ont été adaptés afin de répondre aux souhaits exprimés par le Parlement.

Prévu par le 4° de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), le RBDE est l'une des quatre publications annuelles de la Cour dans le cadre de sa mission constitutionnelle d'assistance au Parlement et au Gouvernement pour le contrôle de l'exécution des lois de finances (article 47-2 de la Constitution), avec :

- l'acte de certification des comptes de l'État, annexé au projet de loi de règlement (5° de l'article 58 de la LOLF), rendu public en même temps que le rapport sur le budget de l'État ;
- le rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, préliminaire au débat sur les finances publiques (3° de l'article 58 de la LOLF), rendu public environ un mois après celui sur le budget de l'État : son champ est plus large puisqu'il porte sur l'ensemble des administrations publiques et analyse à la fois l'exercice antérieur, l'exercice en cours et les exercices à venir ;
- le (ou les) rapport(s) sur les ouvertures de crédits par décret d'avance en cours d'exercice (6° de l'article 58 de la LOLF), qui accompagne(nt) le projet de loi de finances comportant la demande de leur ratification.

Ces rapports ainsi que l'acte de certification des comptes de l'État s'appuient sur les contrôles, enquêtes et vérifications conduits par la Cour. En tant que de besoin, il est fait appel au concours d'experts extérieurs et des consultations et des auditions sont organisées pour bénéficier d'éclairages larges et variés.

Ces travaux et leurs suites sont réalisés par les six chambres que comprend la Cour, le pilotage et la synthèse étant assurés par une formation commune associant les six chambres.

Trois principes fondamentaux gouvernent l'organisation et l'activité de la Cour, ainsi que des chambres régionales et territoriales des comptes, et donc aussi bien l'exécution de leurs contrôles et enquêtes que l'élaboration des rapports publics : l'indépendance, la contradiction et la collégialité.

L'**indépendance** institutionnelle des juridictions financières et statutaire de leurs membres garantit que les contrôles effectués et les conclusions tirées le sont en toute liberté d'appréciation.

La **contradiction** implique que toutes les constatations et appréciations ressortant d'un contrôle ou d'une enquête, de même que toutes les observations et recommandations formulées ensuite, sont systématiquement soumises aux responsables des administrations ou organismes concernés ; elles ne peuvent être rendues définitives qu'après prise en compte des réponses reçues et, s'il y a lieu, après audition des responsables concernés.

Si l'on excepte les rapports demandés par le Parlement ou par le Premier ministre, la publication d'un rapport est nécessairement précédée par la communication du projet de texte que la Cour se propose de publier aux ministres et aux responsables des organismes concernés, ainsi qu'aux autres personnes morales ou physiques directement intéressées. Dans le rapport publié, leurs réponses accompagnent toujours le texte de la Cour.

La **collégialité** intervient pour conclure les principales étapes des procédures de contrôle et de publication. Tout contrôle ou enquête est confié à un ou plusieurs rapporteurs. Leur rapport d'instruction, comme leurs projets ultérieurs d'observations et de recommandations, provisoires et définitives, sont examinés et délibérés de façon collégiale, par une chambre ou une autre formation comprenant au moins trois magistrats. L'un des magistrats assure le rôle de contre-rapporteur et veille à la qualité des contrôles. Il en va de même pour les projets de rapports publics.

*

**

Le projet de rapport soumis à la chambre du conseil a été préparé par une formation interchambres présidée par M. Charpy, président de chambre, et composée de MM. Barbé, Guibert, Viola, Laboureux, Mme Périn, MM. Rolland, Dubois, Chailland, Mme Mattéi, M. Giannesini, Mme de Mazières, conseillers maîtres, et M. Guéné, conseiller maître en service extraordinaire. M. Ferriol, avocat général, représentait la procureure générale. Assistaient en outre au délibéré, MM. Thornary, Belluteau, Mme Fontaine, conseillers maîtres, et M. Carnot, conseiller maître en service extraordinaire.

Le rapporteur général était M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, assisté de M. Vazeille, conseiller référendaire, et de M. Canivenc, auditeur, rapporteurs, et de Mme Bergonzi, vérificatrice, avec le concours, en tant que rapporteurs, de MM. Bourquard, Fosseux et Valette-Valla, conseillers référendaires, et de Mme Clarens et MM. Borgy, Cabaret, Le Roux et Zérah, rapporteurs extérieurs.

Le contre-rapporteur était M. Laboureux, conseiller maître.

Le projet de rapport a été examiné et approuvé, le 14 avril 2020, par le comité du rapport public et des programmes de la Cour des comptes, composé de Mme Moati, doyenne des présidents de chambre, Mme Pappalardo, rapporteure générale, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, M. Barbé, Mme Latare, présidents de section, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, entendue en ses avis.

*

**

Le présent rapport repose notamment sur **61 notes d'exécution budgétaire (NEB)** qui constituent des analyses par mission et par programme de l'exécution des crédits, trois analyses de l'exécution des recettes fiscales, des recettes non fiscales et des dépenses fiscales, et deux analyses de l'exécution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne.

Ces documents contiennent une analyse approfondie de l'exécution budgétaire par grande politique publique. Ils sont assortis de recommandations et complètent le diagnostic global.

Ces 66 analyses sont consultables sur le site internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr.

Le rapport de la Cour des comptes sur le budget de l'État est accessible en ligne sur le site internet de la Cour des comptes et des chambres régionales et territoriales des comptes : www.ccomptes.fr. Il est également diffusé par **La Documentation française**.

Délibéré

La Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil en formation ordinaire, conformément aux dispositions du décret n° 2020-438 du 17 avril 2020 portant adaptation des règles applicables à la chambre du conseil de la Cour des comptes, a adopté le présent rapport intitulé *Le budget de l'État en 2019 : résultats et gestion*.

Elle a arrêté ses positions au vu du projet communiqué au préalable au ministre de l'action et des comptes publics et de la réponse adressée en retour à la Cour.

La réponse est publiée à la suite du rapport. Elle engage la seule responsabilité de son auteur.

Ont participé au délibéré : Mme Moati, M. Morin, Mme Pappalardo, MM. Andréani, Terrien, Mme Podeur, M. Charpy, présidents de chambre, MM. Durrleman, Briet, présidents de chambre maintenus, Mme Darragon, MM. Courtois, Lefebvre, De Gaulle, Guédon, Thornary, Antoine, Guérault, Mme Bouygard, MM. Viola, Clément, Glimet, De Nicolay, Albertini, Miller, Mme Bouzanne des Mazery, MM. Fulachier, Soubeyran, Appia, Strassel, Mmes Latournarie-Willems, Hamayon, M. Bouvard, Mme Riou-Canals, MM. Lejeune, Michelet, Mme Régis, M. Bonnaud, conseillers maîtres, MM. Bouvier, Carnot, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Ont été entendus :

- en sa présentation, M. Charpy, président de la formation interchambres chargée des travaux sur lesquels le rapport est fondé et de la préparation du rapport ;
- en son rapport, Mme Pappalardo, rapporteure générale, rapporteure du projet devant la chambre du conseil, assistée de M. Pelé, conseiller maître en service extraordinaire, M. Vazeille, conseiller référendaire, et de M. Canivenc, auditeur, rapporteurs devant la formation interchambres chargée de le préparer, et de M. Laboureix, conseiller maître, contre-rapporteur devant cette même formation ;

- en ses conclusions, sans avoir pris part au délibéré, Mme Hirsch de Kersauson, procureure générale, accompagnée de Mme Camby, première avocate générale, et de M. Ferriol, avocat général.

M. Lefort, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait le 22 avril 2020.

Synthèse

Le rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2019 est publié par la Cour en application du 4^o de l'article 58 de la loi organique sur les lois de finances du 1^{er} août 2001. Il porte sur l'année 2019, donc sur une période antérieure au déclenchement de la crise sanitaire.

Ce rapport a été finalisé alors que la situation sanitaire imposait un confinement qui s'appliquait également aux administrations et aux juridictions financières.

Il ne porte pas sur l'année 2020 et sur les conséquences de la crise sur les finances publiques. Celles-ci feront l'objet d'une première analyse en juin 2020, dans le rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques.

En 2019, l'exécution du budget de l'État a été marquée par plusieurs événements particuliers. S'agissant des recettes, deux réformes importantes sont intervenues, avec la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et le remplacement du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) par des allègements de cotisations sociales. La programmation budgétaire inscrite dans le projet de loi de finances pour 2019 a pour sa part été significativement amendée au cours du débat parlementaire avec l'adoption, au mois de décembre 2018, de mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages. Cela a sensiblement influencé l'exercice budgétaire 2019, qui s'achève sur un déficit en forte augmentation par rapport à 2018, même s'il est moins élevé que prévu en loi de finances initiales (LFI).

Le rythme de progression des dépenses de l'État s'est accru mais l'amélioration de la budgétisation et de l'exécution des dépenses, observée en 2018, s'est confirmée en 2019. L'examen de l'ensemble des moyens mobilisés pour la mise en œuvre des politiques publiques met en évidence la nécessité de renforcer l'encadrement des dépenses fiscales, des taxes affectées et des fonds sans personnalité juridique.

*

Le déficit budgétaire s'est de nouveau creusé en 2019

En 2019, le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 92,7 Md€, en hausse de 16,7 Md€ par rapport à 2018. C'est la deuxième année consécutive d'accroissement du déficit (après + 8,3 Md€ en 2018) et c'est le niveau le plus élevé depuis 2010, année affectée par la crise économique et financière et le coût du plan de relance. Alors que le déficit suivait depuis 2011 une lente trajectoire de réduction jusqu'en 2017, il est reparti à la hausse en 2018 et cette tendance s'est poursuivie en 2019.

L'augmentation du déficit est en grande partie due à des mesures nouvelles aux effets exceptionnels et temporaires

D'une part, la mise en œuvre du prélèvement à la source en 2019 s'est traduite par une perte de recettes d'impôt sur le revenu. En effet, les retenues à la source sur une grande partie des revenus sont encaissées par l'État avec un mois de décalage ; les retenues sur les revenus du mois de décembre 2019 ont donc été encaissées en janvier 2020, et sont rattachées à l'exercice budgétaire 2020, entraînant une perte de recettes de 5,2 Md€ en 2019. Cet effet disparaîtra dès 2020, l'État encaissant désormais 12 mois de retenues chaque année.

D'autre part, le cumul, en 2019, du CICE et des allègements de cotisations sociales qui le remplacent a conduit à une double charge temporaire pour l'État. En effet, pour compenser la perte de recettes aux administrations de sécurité sociale, une nouvelle fraction de TVA leur a été transférée, conduisant à une baisse du rendement de cet impôt pour l'État, alors que le CICE pèse encore pour 19,2 Md€ en 2019 (et 9,0 Md€ en 2020).

Au-delà de ces pertes de recettes exceptionnelles et temporaires, la dégradation du déficit est aussi la conséquence des mesures décidées au mois de décembre 2018, à la suite des mouvements sociaux de l'automne, qui se traduisent par des dépenses supplémentaires ou de moindres recettes pérennes pour l'État, d'un coût total de 7 Md€ en 2019.

En le corrigeant des deux effets exceptionnels (le coût du CICE, 19,2 Md€, et la perte de recettes d'impôt sur le revenu, 5,2 Md€), le déficit de l'État en 2019 ressortirait à 68,3 Md€, en amélioration de 7,7 Md€ par rapport à 2018.

Le déficit budgétaire est cependant moins dégradé que prévu en loi de finances initiale

Si le déficit budgétaire de l'État a sensiblement augmenté en 2019, c'est avec une ampleur moindre que ce qui était prévu : le déficit est ainsi inférieur de 15,0 Md€ à ce qui était attendu en loi de finances initiale. Cette amélioration provient en partie des dépenses, qui ont été inférieures de 2,4 Md€ à la prévision initiale, du fait principalement d'une charge d'intérêts de la dette moindre que prévu (-1,8 Md€). Toutefois l'amélioration du solde budgétaire par rapport à la LFI résulte pour l'essentiel de recettes beaucoup plus dynamiques qu'attendu (+9,3 Md€), et d'une amélioration de 3,1 Md€ du solde global des comptes spéciaux (dont une recette de 1,8 Md€ issue de la vente par l'État de participations dans La Française des Jeux).

La dette de l'État a continué de croître en 2019 à un rythme rapide

En raison du déficit budgétaire important, la dette de l'État a connu une forte augmentation en 2019 pour atteindre 1 822,8 Md€. Le besoin de financement de l'État s'est situé à un niveau très élevé (220,5 Md€), en nette hausse (+ 28,6 Md€) par rapport à 2018. Les émissions de dette à moyen et long terme ont atteint le plafond voté en loi de finances initiale (200,0 Md€ en 2019), en augmentation régulière depuis plusieurs années compte tenu des déficits accumulés.

L'évolution de la dette publique a toutefois été en partie freinée par le montant élevé des primes et décotes à l'émission, qui atteint 19,9 Md€ (net des rachats), un niveau nettement supérieur à celui de 2018 (10,8 Md€), dans un contexte de forte baisse des taux d'intérêt observée en première partie d'année 2019 et d'appétence du marché pour l'émission de titres à partir de souches anciennes à coupons plus élevés. Les primes perçues depuis 2015 ont ainsi contribué à réduire de 3,2 points de PIB le ratio de dette publique (98,1 points de PIB) pour les administrations publiques dans leur ensemble à la fin de l'année 2019.

L'accroissement de la dette de l'État ne s'est toutefois pas traduit par une augmentation de la charge d'intérêts. Au contraire, la poursuite de la baisse des taux d'intérêt et la diminution de l'inflation ont réduit la charge de la dette entre 2018 et 2019 (- 1,4 Md€). La forte croissance de la dette de l'État depuis la crise de 2008 (+ 98 %) la rend néanmoins très vulnérable à une hausse des taux.

Les recettes nettes de l'État ont fortement diminué en 2019, en raison de l'augmentation de la fraction de TVA affectée à la sécurité sociale

Après déduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, les recettes de l'État se sont établies à 233,3 Md€, soit 15,0 Md€ de moins qu'en 2018. Cette diminution contribue fortement à l'aggravation du déficit budgétaire de l'État en 2019.

La baisse des recettes de l'État provient essentiellement des recettes fiscales, qui ont reculé de 14,1 Md€ entre 2018 et 2019. Cette baisse s'explique principalement par l'augmentation de la part de TVA affectée aux administrations de sécurité sociale (+ 31,2 Md€), en contrepartie de l'augmentation des allègements de cotisations sociales et de l'affectation à l'État d'une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

À cette mesure de transfert qui a pesé sur les recettes fiscales en 2019 s'ajoute l'impact du coût du CICE et de la mise en place du prélèvement à la source.

En retirant l'effet de ces facteurs exceptionnels et de l'ensemble des autres mesures, la croissance « spontanée » des recettes fiscales en 2019 s'établit à 3,2 %. Leur élasticité au PIB s'élève ainsi à 1,1, une valeur proche de la moyenne observée depuis 2001.

Les recettes fiscales ont par ailleurs eu un rendement supérieur de 7,8 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cette plus-value provient pour partie de l'impôt sur le revenu (+ 1,3 Md€), de l'impôt sur les sociétés (+2,0 Md€), mais surtout des « autres recettes fiscales nettes » (+ 4,5 Md€). Cette catégorie, qui regroupe différentes recettes (retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, droits de donation et de succession, impôt sur la fortune immobilière, prélèvements sociaux auparavant affectés aux organismes de sécurité sociale...), a bénéficié du dynamisme des revenus de capitaux mobiliers et de la bonne tenue du marché immobilier.

L'année 2019 marque une évolution dans le partage des recettes fiscales de l'État. Avec une augmentation de 31,2 Md€ du montant de TVA affecté aux administrations de sécurité sociale, c'est désormais plus du quart de cet impôt qui n'est plus perçu par l'État, les régions en percevant elles-mêmes une fraction (2,45 %). Ce partage devrait s'amplifier à l'avenir puisqu'à compter de 2021, les départements devraient à leur tour percevoir une part de TVA en compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Au regard des recettes fiscales, les autres composantes des recettes de l'État ont connu en 2019 des évolutions d'une ampleur plus modeste

Les recettes non fiscales se sont élevées à 14,0 Md€ en 2019, soit un montant stable par rapport à 2018 (13,9 Md€), mais supérieur de 1,5 Md€ à ce qui était attendu en loi de finances initiale, en raison de plus-values sur différentes catégories de recettes, notamment les amendes.

Les prélèvements sur recettes (PSR), d'un montant total de 61,9 Md€ en 2019, ont augmenté de 0,9 Md€ en 2018. Le PSR au profit de l'Union européenne s'est élevé à 21,0 Md€ en 2019, soit 0,4 Md€ de plus qu'en 2018, mais 0,4 Md€ de moins qu'attendu en LFI, pour des raisons a priori ponctuelles et non pérennes. Les PSR au profit des collectivités territoriales se sont élevés à 40,9 Md€, en augmentation de 0,6 Md€ par rapport à 2018. Cette progression est conforme au nouveau cadre contractuel entre l'État et les collectivités locales mis en place par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022.

Une budgétisation réaliste a permis le respect des plafonds de dépenses de la loi de finances initiale, mais la croissance des dépenses s'est accentuée en 2019

Les crédits du budget général ouverts par la loi de finances pour 2019 se sont élevés à 332,7 Md€, en hausse de 2,2 % à champ constant par rapport à la loi de finances pour 2018. Cette progression résulte à la fois d'une budgétisation dans l'ensemble réaliste, mais aussi de la décision d'augmenter certains crédits budgétaires, notamment dans le cadre des mesures adoptées en décembre 2018.

L'amélioration sensible de la budgétisation des dépenses et de la gestion des risques observée en 2018 se confirme en 2019. Les sous-budgétisations identifiées par la Cour s'établissent à 1,44 Md€, un niveau proche de celui de 2018 et très inférieur à ceux des années précédentes. L'ajustement du niveau des crédits aux dépenses a permis de limiter le montant des crédits mis en réserve pour gérer les aléas. Comme en 2018, et pour la seconde fois en plus de trente ans, aucun décret d'avance n'a été nécessaire en 2019. Les ouvertures et annulations de crédits en cours de gestion, réalisées uniquement dans la loi de finances rectificative (LFR) de fin d'année, demeurent nettement plus faibles que la moyenne constatée au cours des dix dernières années. En fin d'année, les dépenses du budget général ont été inférieures de 2,4 Md€ à la prévision initiale, avec une économie de 1,8 Md€ sur la seule charge de la dette.

En ce qui concerne les normes de dépenses, le plafond défini dans la LFI sur le périmètre des « dépenses pilotables » a été respecté : en exécution, les dépenses se sont établies 1 Md€ en dessous de ce plafond. Toutefois, le Gouvernement avait annoncé, en début d'année 2019, vouloir réaliser 1,5 Md€ d'économies pour contribuer au financement des mesures décidées à la suite des mouvements sociaux de l'automne 2018 : cette ambition n'a donc pas été tenue. De surcroît, compte tenu de l'accélération des dépenses en 2019, le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques de janvier 2018 sur le même périmètre des dépenses pilotables a été dépassé de 3,3 Md€.

Cette situation résulte d'une augmentation significative des dépenses du budget général en 2019 (+ 2,2 % à périmètre constant), après le ralentissement observé en 2018 (+ 0,4 %). Ce dynamisme découle d'une forte hausse des dépenses d'intervention (+ 6,1 Md€). En particulier, à la suite de sa revalorisation en décembre 2018, la prime d'activité a vu son coût augmenter de 4,0 Md€ en 2019. Les dépenses de personnel ont aussi connu une croissance relativement forte (+ 2,0 Md€), en dépit de la baisse des effectifs de l'État, pour la première fois depuis 2015.

Le recours à des moyens autres que les crédits budgétaires pour la mise en œuvre des politiques publiques doit être limité et mieux encadré

Au-delà de l'examen du seul budget général, la Cour a souhaité cette année étendre son analyse à l'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. L'examen des moyens autres que les crédits du budget général montre qu'ils ne bénéficient pas systématiquement de la même attention. Leur évaluation et leur simplification devraient être poursuivies.

Il en va ainsi des budgets annexes et des comptes spéciaux, dont le temps d'examen parlementaire est réduit et dont les dépenses font l'objet d'un pilotage insuffisant alors qu'elles représentent 21,8 Md€ en 2019 (après déduction des doubles comptes). C'est le cas aussi de la fiscalité que l'État affecte à des opérateurs ou à d'autres organismes pour la mise en œuvre de politiques publiques, qui s'élève à 30,2 Md€ en 2019. Pourtant, cette modalité de financement de l'action publique n'est pas sans effet sur la portée du contrôle parlementaire, l'allocation des deniers publics et la lisibilité de la fiscalité.

Par ailleurs, comme les années précédentes, la Cour fait le constat d'une articulation insuffisante entre les dépenses fiscales et les objectifs des politiques publiques auxquelles elles sont censées concourir. D'un coût proche de 100 Md€, les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un pilotage d'ensemble cohérent et l'implication des responsables de programme est réduite, se traduisant par des propositions de modification ou de suppression de dépenses fiscales presque inexistantes.

Enfin, les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État mais dont la gestion est confiée à des tiers, ne sont parfois enregistrées dans aucune comptabilité (ni celle de l'État, ni celle du gestionnaire) et, dans certains cas, ne sont présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des gestionnaires. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre.

Au terme de son analyse de l'exercice 2019, la Cour met de nouveau l'accent sur la diversité des moyens consacrés aux politiques publiques de l'État, notamment les moyens autres que ceux du budget général (budgets annexes, comptes spéciaux, taxes affectées, dépenses fiscales, fonds sans personnalité juridique) dont le suivi et le pilotage sont moins encadrés que pour les crédits budgétaires. Parmi les dix recommandations que la Cour formule cette année, huit (dont trois nouvelles) portent sur ces autres moyens. Elles invitent à mieux les encadrer, à les évaluer et, le cas échéant, à les réintégrer dans le budget général.

Récapitulatif des recommandations¹

1. Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des charges dans les lois de finances, en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État, pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).
2. Présenter, dans un document budgétaire (projet de loi de règlement, annexe *Voies et moyens* du projet de loi de finances), l'évolution du produit des impôts de l'année révolue en la décomposant entre évolution spontanée et mesures nouvelles et en précisant l'impact de chacune des mesures (recommandation reformulée).
3. Pour chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux, examiner si la nature de ses dépenses nécessite de déroger aux règles budgétaires et comptables de droit commun et en tirer les conséquences sur son périmètre, sa fusion avec un autre budget annexe ou compte spécial ou sa réintégration au sein du budget général (recommandation nouvelle).
4. Renforcer l'encadrement de la fiscalité affectée en rendant plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées, en leur fixant un plafond et en prévoyant le réexamen régulier de leur affectation par le Parlement (recommandation nouvelle).
5. À défaut d'autres sources d'information permettant de la chiffrer, prévoir une obligation déclarative pour chaque dépense fiscale nouvelle concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (recommandation nouvelle).
6. Mettre en œuvre le programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales sur la période restant à courir d'ici 2022 (recommandation reformulée).
7. À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPPF (recommandation reconduite).

¹ L'ensemble des recommandations s'adressent au ministre de l'action et des comptes publics.

8. Compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance (recommandation reconduite).
9. Effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, et opérer d'ici au 31 décembre 2022 l'une des formes de remise en ordre suivantes :
 - suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens ;
 - retour des recettes et des dépenses au budget général, en recourant, si nécessaire et si les conditions juridiques sont remplies, aux mécanismes d'affectation prévus par la LOLF et en plaçant la gestion déléguée, si elle est maintenue, dans le cadre d'une convention de mandat ;
 - à défaut, transfert de la mission à un opérateur existant qui la gère sous sa responsabilité et qui intègre les opérations et les ressources affectées dans ses propres budgets, comptes et rapports d'activité, le cas échéant en les individualisant (recommandation reconduite).
10. Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation reconduite).

Introduction

Le rapport sur le budget de l'État, prévu par le 4^o de l'article 58 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, examine les résultats et la gestion du budget de l'État au cours de l'année précédente².

La loi de finances initiale pour 2019 prévoyait une forte augmentation du déficit budgétaire, de près de 28 Md€ par rapport à la prévision actualisée de solde pour 2018 (dans la loi de finances rectificative de fin d'année). Si cette évolution était pour une grande part la conséquence de mesures exceptionnelles dont l'effet diminuera rapidement, elle résultait également de l'inscription, au cours du débat parlementaire, de mesures de soutien du pouvoir d'achat. Ces mesures nouvelles avaient conduit la prévision de déficit pour l'ensemble des administrations publiques au-delà des 3 % du PIB.

En définitive, l'exercice budgétaire 2019 se termine sur un déficit de 92,7 Md€, en augmentation de 16,7 Md€ par rapport à 2018. Si cette dégradation est moins élevée que prévu, elle est néanmoins la plus forte observée depuis 2009, lors de la crise économique, et le niveau du déficit de l'État est également le plus élevé depuis 2010. Par ailleurs, selon les données publiées par l'Insee le 25 mars 2020, le déficit des administrations publiques s'est élevé à 3 points de PIB en 2019.

Une analyse détaillée de l'exécution budgétaire en 2019 est présentée dans les quatre chapitres suivants.

Le premier chapitre analyse les résultats de l'année. Le déficit est en forte hausse par rapport à l'année 2018. La dette de l'État continue de croître, cette augmentation étant toutefois atténuée par la perception d'un montant élevé de primes à l'émission.

Le deuxième chapitre présente les recettes, fiscales et non fiscales, du budget général et les prélèvements sur recettes. Les recettes fiscales diminuent fortement en 2019, en raison d'opérations exceptionnelles, mais elles sont toutefois supérieures à ce qui était prévu en loi de finances initiale. Les recettes non fiscales sont également supérieures à ce qui était attendu. Les prélèvements sur recettes présentent quant à eux de faibles écarts à la prévision.

² L'analyse d'ensemble de la situation et des perspectives des finances publiques fera l'objet d'une publication de la Cour en juin 2020.

Le troisième chapitre analyse les dépenses de l'État. Sur le champ du budget général, elles ont augmenté de 1,8 % en 2019 (hors fonds de concours et attributions de produits), sensiblement plus vite qu'en 2018 (0,3 %). Elles sont toutefois légèrement inférieures à la prévision initiale, comme en 2018. Si, sur les deux périmètres de la norme, les dépenses ont respecté les plafonds prévus dans la loi de finances initiale, les dépenses pilotées ont en revanche dépassé le plafond prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, sous l'effet des mesures de soutien au pouvoir d'achat adoptées à la fin de l'année 2018.

Le quatrième chapitre examine, au-delà des crédits du budget général, les autres moyens qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques (budgets annexes, comptes spéciaux, dépenses fiscales, taxes affectées et fonds sans personnalité juridique). En dépit des enjeux financiers qui s'y attachent (129,6 Md€ en 2019), ces autres moyens demeurent peu lisibles et insuffisamment suivis.

Ces développements conduisent la Cour à formuler au cours du rapport dix recommandations. Un suivi des recommandations formulées au titre des gestions 2017 et 2018, ainsi que des recommandations issues des notes d'exécution budgétaire de l'exercice 2016 mentionnées dans le référé adressé le 19 juillet 2017 par le Premier président au ministre de l'action et des comptes publics³ est enfin présenté.

*

**

Le rapport de la Cour sur le budget de l'État est adressé au Parlement conjointement au dépôt par le Gouvernement du projet de loi de règlement. En cohérence avec l'avancement progressif de ce dépôt, **la Cour avance depuis 2018 la date de publication de son rapport**. En 2020, cette date est fixée au 28 avril, soit deux semaines plus tôt que l'année dernière. Cette anticipation a soulevé plusieurs difficultés lors de l'élaboration du présent rapport, en raison de la disponibilité tardive de certaines informations. Le Gouvernement ayant pour objectif de faire coïncider en 2021 la présentation de la loi de règlement et du programme de stabilité, le 15 avril, cela signifierait que la Cour devrait de nouveau avancer la publication de son rapport de deux semaines l'année prochaine.

Cette évolution est positive dans son principe, mais elle ne saurait se poursuivre qu'à deux conditions : que l'administration soit en mesure de transmettre à la Cour les informations qui lui sont nécessaires à des dates plus précoces qu'aujourd'hui, et cela sans altérer leur fiabilité ; que les délais incompressibles à l'exercice par la Cour de sa mission d'examen de l'exécution du budget de l'État soient préservés.

³ Cour des comptes, *Référé sur les recommandations des notes d'exécution budgétaire susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances*. 19 juillet 2017, 11 p., disponible sur www.ccomptes.fr.

Chapitre I

Les résultats de l'année

I - Un déficit de l'État qui s'accroît de nouveau

Cette partie analyse le solde budgétaire de l'année 2019 (A), puis présente brièvement les résultats en exécution pour les recettes (B) et les dépenses (C), qui seront par la suite examinées en détail dans les chapitres II et III.

A - Un déficit budgétaire élevé

En 2019, le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à **92,7 Md€**, un niveau en hausse de 16,7 Md€ par rapport à 2018. Il est toutefois moins important que celui prévu dans la loi de finances initiale.

Tableau n° 1 : formation du solde budgétaire 2019⁴

<i>En M€</i>	Exécution 2018	PLF 2019	LFI 2019	Exécution 2019
<i>Recettes fiscales brutes</i>	421 119	414 628	409 415	421 353
<i>R & D sur impôts d'État</i>	- 110 022	- 115 830	- 116 025	- 121 177
<i>R & D sur impôts locaux</i>	- 15 707	- 19 858	- 19 858	- 18 887
Recettes fiscales nettes (a)	295 390	278 940	273 532	281 289
Recettes non fiscales (b)	13 886	12 470	12 487	13 967
PSR au profit de l'Union européenne (c)	- 20 645	- 21 515	- 21 443	- 21 025
PSR au profit des collectivités territoriales (d)	- 40 325	- 40 470	- 40 575	- 40 890
Recettes nettes (e = a + b + c + d) <i>(après PSR et hors fonds de concours et attributions de produits)</i>	248 306	229 424	224 001	233 341
Dépenses brutes du budget général (f)	455 434	469 816	473 887	476 133
Remboursements et dégrèvements (g)	- 125 729	- 135 688	- 135 883	- 140 064
Fonds de concours et attributions de produits (h)	- 4 492	- 5 337	- 5 337	- 5 815
Dépenses nettes du budget général (i = f + g + h) <i>(hors fonds de concours et attributions de produits)</i>	325 214	328 791	332 667	330 254
Solde du budget général (j = e - i)	- 76 908	- 99 367	- 108 667	- 96 912
Solde des budgets annexes (k)	82	6	4	164
Solde des comptes d'affectation spéciale (l)	165	1 517	1 863	3 437
Solde des comptes de concours financiers (m)	618	- 1 002	- 1 002	550
Solde des comptes de commerce (n)	- 19	46	46	- 30
Solde comptes d'opérations monétaires (o)	59	79	79	105
Solde comptes spéciaux (p = l + m + n + o)	823	639	985	4 062
Solde général (j + k + p)	- 76 004	- 98 722	- 107 678	- 92 686

Source : direction du budget

R & D : remboursements et dégrèvements. PSR : prélèvements sur recettes.

⁴ Dans ce tableau, comme dans l'ensemble de ce rapport, les additions ne produisent pas toujours le montant exact de l'agrégat correspondant, du fait d'arrondis.

1 - Un déficit qui s'accroît fortement par rapport à 2018, en partie pour des raisons temporaires

En 2019, le déficit budgétaire de l'État a augmenté de 16,7 Md€. C'est la deuxième année consécutive d'accroissement du déficit (après + 8,3 Md€ en 2018).

Ce fort accroissement du déficit budgétaire était prévu dès la préparation de la loi de finances. Le projet de loi de finances (PLF) pour 2019 prévoyait ainsi une dégradation de 17,4 Md€ du solde budgétaire⁵. Deux facteurs en étaient à l'origine :

- dans le cadre de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu à partir de l'année 2019, les retenues à la source effectuées par les tiers payeurs (employeurs privés, caisses de retraite notamment) sur les revenus qu'ils versent sont perçues par l'État avec un mois de retard ; ainsi, les retenues effectuées sur les revenus du mois de décembre 2019 ont été encaissées par l'État courant janvier 2020 ; en comptabilité budgétaire, elles constituent des recettes de l'année 2020, et l'État n'a enregistré en 2019 que l'équivalent de 11 mois de retenues à la source sur les revenus concernés ; cela se traduit pour l'État par une perte de recettes en 2019 qui était estimée à 5,9 Md€ dans le PLF pour 2019 ;
- à compter de 2019, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est remplacé par des exonérations de cotisations sociales, que l'État compense aux administrations de sécurité sociale par un transfert de TVA. Si ces exonérations et leur compensation entrent pleinement en vigueur dès 2019, le coût du CICE pour l'État (en moindres recettes d'impôt sur les sociétés et d'impôt sur le revenu) ne disparaît pas immédiatement⁶ et continuera à peser sur l'État tant que

⁵ Par rapport à la prévision révisée du solde 2018 présentée dans ce même PLF.

⁶ Les entreprises acquièrent une créance de CICE au titre d'une année n en fonction de la masse salariale éligible (salaires inférieurs à 2,5 Smic) versée au cours de cette année n . Les entreprises peuvent ensuite imputer cette créance sur l'impôt (IS ou IR) calculé en $n+1$ au titre de l'année n , dans la limite du montant de l'impôt dû. Les PME (moins de 250 salariés) bénéficient en outre du droit à remboursement immédiat de la fraction qui excède l'impôt dû. Les autres entreprises peuvent imputer le reliquat de créance sur leurs impôts des trois exercices suivants ; si la créance n'a pas pu être imputée en totalité au terme du 3^{ème} exercice, l'entreprise peut demander le

les créances des entreprises ne leur auront pas été remboursées en totalité ; pour l'année 2019, le coût du CICE était estimé à 19,6 Md€ dans le PLF pour 2019⁷.

Ces deux opérations sont toutefois exceptionnelles. La première n'aura plus d'effet en 2020 et la seconde verra son impact sur le solde budgétaire diminuer au cours du temps avec l'extinction des créances de CICE des entreprises : dès 2020, le coût budgétaire du CICE devrait diminuer de plus de moitié et se situer aux environs de 9 Md€⁸.

D'autre part, entre le dépôt du PLF et le vote de la loi de finances initiale (LFI) pour 2019, la prévision de solde budgétaire a été dégradée de 9,0 Md€. La principale raison en est l'adoption de mesures fiscales et sociales de soutien au pouvoir d'achat, décidées au mois de décembre 2018 après les mouvements sociaux de la fin 2018. Elles pèsent sur le solde pour 6,5 Md€, sous l'effet, d'une part, du renoncement à certaines augmentations de prélèvements obligatoires initialement prévues pour 3,8 Md€ (annulation de la hausse de la composante carbone de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), annulation de la suppression du tarif réduit de TICPE sur le gazole non routier) et, d'autre part, de la revalorisation de la prime d'activité pour un coût évalué à 2,7 Md€.

À ces mesures nouvelles se sont ajoutées une révision à la baisse des recettes fiscales (principalement au vu des encaissements constatés fin 2018) et quelques hausses de dépenses.

Ainsi, selon la prévision de la LFI pour 2019, le solde budgétaire de l'État (- 107,7 Md€) devait se dégrader de 27,7 Md€ en 2019 par rapport à celui prévu pour 2018 dans la loi de finances rectificative de décembre 2018 (- 80,0 Md€⁹).

En exécution, le déficit de l'État s'établit à 92,7 Md€, à un niveau moins dégradé qu'attendu de 15,0 Md€ (*cf.* ci-après). L'augmentation du déficit en 2019, de 16,7 Md€ par rapport à celui de 2018 (76,0 Md€¹⁰), est néanmoins la plus forte observée depuis 2009, année de récession

remboursement de la fraction non imputée. En conséquence, la créance de CICE au titre d'une année *n* peut être imputée sur les impôts pendant les quatre années qui suivent l'exercice.

⁷ Tome 2 de l'annexe *Voies et moyens* au PLF pour 2019.

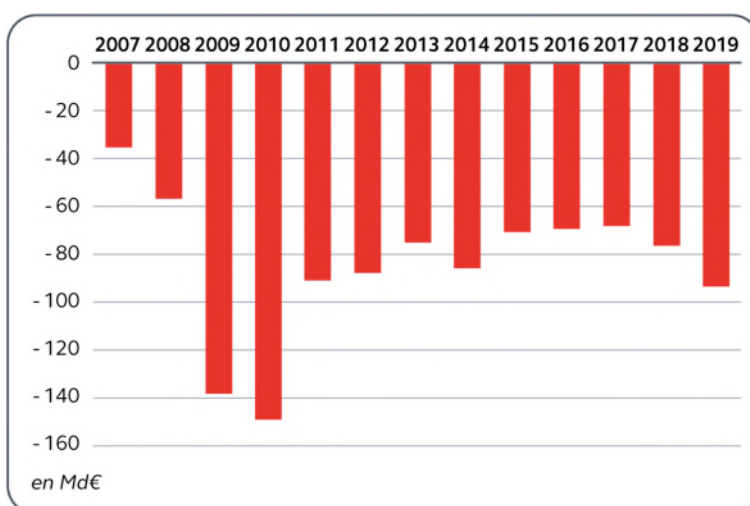
⁸ Tome 2 de l'annexe *Voies et moyens* au PLF pour 2020.

⁹ Cette prévision de la LFR 2018 était en légère amélioration par rapport à la prévision révisée du solde pour 2018 qui figurait dans le PLF 2019 (-81,3 Md€).

¹⁰ Déficit en exécution en 2018, inférieur de 4 Md€ à celui prévu en LFR de fin d'année (80 Md€).

économique. Le niveau du déficit en 2019 est le plus élevé depuis 2010, année marquée par la crise économique et le coût du plan de relance. Après ce point haut, le déficit s'est sensiblement réduit en 2011 puis a connu une diminution régulière jusqu'en 2017 (67,7 Md€). En 2018, le déficit est reparti à la hausse, et cette tendance s'est poursuivie en 2019. Si certains facteurs à l'origine du creusement du déficit en 2019 sont temporaires, d'autres, comme les mesures de soutien au pouvoir d'achat, sont pérennes.

Graphique n° 1 : solde budgétaire 2007-2019



Source : lois de règlement 2007 à 2018, direction du budget pour 2019

2 - Un déficit budgétaire nettement inférieur à celui prévu en loi de finances initiale

Atteignant 92,7 Md€, le déficit budgétaire de l'État en 2019 est inférieur de 15,0 Md€ au déficit prévu dans la loi de finances initiale (107,7 Md€). La loi de finances rectificative du 2 décembre 2019 avait déjà anticipé une réduction du déficit, à hauteur de 10 Md€.

L'effet des mesures les plus importantes intervenues en 2019 est proche de celui estimé : le coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2019 a été légèrement moins élevé que prévu (19,2 Md€ selon le PLF pour 2020 contre 19,6 Md€ dans le PLF pour 2019) ; il en est de même de la perte de recettes d'IR décalées en 2020 (5,2 Md€ contre 5,9 Md€ dans le PLF pour 2019) ; en sens inverse, la prime d'activité a coûté 0,8 Md€ de plus que prévu.

La moindre dégradation du solde budgétaire résulte, pour une large part, de recettes beaucoup plus dynamiques qu'attendu en loi de finances initiale et qu'en 2018 : plus de la moitié de l'écart s'explique par les recettes fiscales, dont le rendement a été supérieur de 7,8 Md€ à la prévision initiale ; les recettes non fiscales ont également dépassé de 1,5 Md€ la prévision de la LFI. Les autres sources d'amélioration sont les dépenses nettes du budget général, légèrement inférieures à la prévision (- 2,4 Md€), grâce notamment à de moindres charges de la dette, et les comptes spéciaux, dont le solde total est en amélioration de 3,1 Md€ par rapport à la prévision de la LFI.

Tableau n° 2 : solde de l'État, écart entre la LFI et l'exécution en 2019 (en Md€)

	LFI 2019	LFR 2019	Exécution 2019	Écart Exéc. - LFI	Écart Exéc. - LFR
<i>Recettes fiscales nettes</i>	273,5	279,2	281,3	+ 7,8	+ 2,1
<i>Recettes non fiscales</i>	12,5	14,4	14,0	+ 1,5	- 0,5
<i>Prélèvements sur recettes</i>	- 62,0	- 62,0	- 61,9	+ 0,1	+ 0,1
<i>Recettes nettes</i>	224,0	231,6	233,3	+ 9,3	+ 1,8
<i>Dépenses nettes</i>	332,7	331,1	330,3	- 2,4	- 0,9
<i>Solde du budget général</i>	- 108,7	- 99,6	- 96,9	+ 11,8	+ 2,7
<i>Solde des budgets annexes</i>	0,0	0,1	0,2	0,2	+ 0,1
<i>Solde des comptes spéciaux</i>	1,0	1,8	4,1	+ 3,1	+ 2,3
<i>Solde général</i>	- 107,7	- 97,7	- 92,7	+ 15,0	+ 5,0

LFI : loi de finances initiale. LFR : loi de finances rectificative.
Source : Cour des comptes, données direction du budget

Les comptes spéciaux ont fortement contribué à l'amélioration du solde budgétaire. L'écart constaté avec la prévision initiale a principalement trois sources :

- un écart de + 1,7 Md€ sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, qui résulte de la cession partielle par l'État de sa participation dans le capital de La Française des jeux (1,8 Md€) ;

- un écart de + 0,7 Md€ sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers*, à la suite de retards dans la mise en œuvre de certaines opérations prévues en LFI ;
- un écart de + 0,8 Md€ sur le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales*.

Ces écarts sont analysés en détail dans les notes d'exécution budgétaire de chacun des comptes spéciaux.

3 - Hors éléments exceptionnels, un déficit qui se réduit mais faiblement

Si l'on retire les deux éléments exceptionnels d'une ampleur toute particulière en 2019 – mise en œuvre du prélèvement à la source et cumul du CICE et des allègements de cotisations qui s'y substituent –, le déficit retraité¹¹ est nettement moins élevé que le déficit effectif. En retenant les évaluations proposées dans le projet de loi de finances pour 2020 (19,2 Md€ pour le CICE et 5,2 Md€ pour le montant d'impôt sur le revenu 2019 comptabilisé en 2020), il s'établirait à 68,3 Md€, en amélioration de 7,7 Md€ par rapport à 2018, offrant une image plus positive de l'exercice budgétaire 2019.

Néanmoins, plusieurs éléments, notamment ceux qui ont permis l'amélioration du solde en 2019 par rapport à la prévision initiale, sont pour partie exceptionnels. Tel est le cas du niveau élevé de certaines recettes, fiscales et non fiscales, et du solde de certains comptes spéciaux. En particulier, le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* a bénéficié d'une recette de 1,8 Md€ à la suite de la cession partielle par l'État de sa participation dans le capital de La Française des jeux. Comme la Cour le souligne dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte spécial, le produit de cette cession a vocation à être versé au fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) et n'augmente le solde de l'État que pour la seule année 2019. De même, le gain constaté sur le solde du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* (+ 0,7 Md€) ne résulte que du décalage d'opérations sur 2020.

¹¹ Depuis 2014, la Cour présente dans le rapport sur le budget de l'État un solde budgétaire « retraité des éléments exceptionnels ». Ce retraitement comporte deux volets : un volet relatif aux programmes d'investissements d'avenir, qui permet de lisser l'impact de ces PIA selon leurs versements effectifs, et un volet « opérations exceptionnelles ».

Même s'il est difficile d'identifier l'ensemble des éléments exceptionnels, leur retraitement conduirait à ne constater qu'une amélioration modeste du solde de l'État en 2019.

4 - Le résultat en comptabilité nationale et en comptabilité générale

a) Le résultat en comptabilité nationale

En 2019, le déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale, utilisée notamment pour l'application des règles budgétaires européennes (et qui contrairement à la comptabilité budgétaire est en « droits constatés »¹²), s'établit à 83,6 Md€, une valeur inférieure de 9,2 Md€ au déficit en comptabilité budgétaire.

L'enregistrement en comptabilité nationale d'opérations qui n'ont pas de traduction dans le budget de l'État améliore le solde en comptabilité nationale de 10,8 Md€ par rapport au solde budgétaire¹³. Les « corrections en droits constatés » dégradent le solde en comptabilité nationale de 2,2 Md€, sous l'effet de plusieurs opérations de sens contraires¹⁴. Enfin, le retraitement en opérations financières (donc sans influence sur le solde en comptabilité nationale) de certaines opérations budgétaires améliore le solde en comptabilité nationale de 0,7 Md€¹⁵.

¹² La comptabilité en droits constatés prend en compte une opération lorsqu'intervient son fait générateur, indépendamment du moment où interviennent les encaissements ou les décaissements.

¹³ Les différences de comptabilisation portent sur les intérêts courus non échus, les obligations assimilables du Trésor (OAT) indexées sur l'inflation et l'étalement des primes et décotes.

¹⁴ Dans cet ensemble, le traitement de la charge d'intérêts contribue à cette amélioration à hauteur de 9,7 Md€. Les écarts de comptabilisation portent notamment sur les crédits d'impôt, sur les achats de matériels militaires et sur certains impôts (décalage d'un mois entre droits constatés et recettes budgétaires).

¹⁵ Le remboursement de la dette de l'État vis-à-vis d'EDF au titre de la compensation des charges de service public d'électricité (1,6 Md€) ne constitue pas une dépense au sens de Maastricht. Symétriquement, les recettes de cession de titres (2,1 Md€ dont 1,9 Md€ de titres La Française des Jeux) ne sont pas des recettes au sens de Maastricht. Les prêts et remboursements de prêts n'interviennent pas non plus dans le calcul du solde de comptabilité nationale (+0,3 Md€).

b) Le résultat en comptabilité générale

Le résultat de l'État en 2019 en comptabilité générale (qui fait l'objet d'une certification par la Cour des comptes et qui, comme la comptabilité nationale, est en droits constatés) s'établit à **- 84,6 Md€**. La différence de 8,0 Md€ avec le solde budgétaire (- 92,7 Md€) résulte d'écarts de sens contraires :

- certaines dépenses et recettes budgétaires ont une traduction comptable uniquement dans le bilan de l'État, pas dans le compte de résultat ; ces différences de comptabilisation améliorent le résultat comptable de 14,2 Md€¹⁶ par rapport au solde budgétaire ;
- certaines opérations sont prises en compte dans les deux résultats mais pas la même année (en raison d'un décalage de « fait générateur »)¹⁷ ; ces différences dégradent le résultat comptable de 1,7 Md€ par rapport au solde budgétaire ;
- certaines opérations de comptabilité générale n'ont pas d'impact en comptabilité budgétaire ; il s'agit des opérations d'inventaire¹⁸ et d'opérations diverses telles que les valeurs comptables des éléments d'actifs cédés ; ces opérations dégradent le résultat comptable de 4,5 Md€ par rapport au solde budgétaire.

B - Des recettes qui diminuent sensiblement en 2019, mais pour des raisons temporaires

Les recettes nettes (fiscales et non fiscales) du budget général de l'État en 2019 ont été de **295,3 Md€**, en baisse de **14,0 Md€** par rapport à 2018. Après la déduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, les recettes de l'État se sont établies à 233,3 Md€, soit 15,0 Md€ de moins qu'en 2018.

¹⁶ Dont 10,9 Md€ au titre des acquisitions d'immobilisations incorporelles et corporelles.

¹⁷ Ces décalages concernent notamment les recettes et trouvent une illustration avec la mise en œuvre du prélèvement à la source en 2019 : les retenues sur les revenus d'activité et de remplacement du mois de décembre 2019 sont rattachées en comptabilité générale à l'exercice 2019, année de perception de ces revenus ; les retenues étant encaissées par l'État avec un mois de retard, donc en janvier 2020, elles constituent des recettes budgétaires de l'année 2020.

¹⁸ Notamment les charges à payer, les produits à recevoir et les provisions pour risques et charges.

Tableau n° 3 : recettes du budget général de l'État (en Md€)

	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	Exéc- LFI 2019	Exéc 2019 - Exéc 2018
<i>Recettes fiscales nettes</i>	295,4	273,5	281,3	7,8	- 14,1
<i>Recettes non fiscales</i>	13,9	12,5	14,0	1,5	0,1
Recettes fiscales et non fiscales	309,3	286,0	295,3	9,2	- 14,0
<i>PSR au profit de l'Union européenne</i>	- 20,6	- 21,4	- 21,0	0,4	- 0,4
<i>PSR au profit des collectivités territoriales</i>	- 40,3	- 40,6	- 40,9	- 0,3	- 0,6
Recettes nettes des PSR	248,3	224,0	233,3	9,3	- 15,0

PSR : prélèvement sur recettes.

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

1 - Un recul marqué des recettes fiscales en 2019 lié à un transfert de TVA à la sécurité sociale et à la mise en œuvre du prélèvement à la source

La baisse de 15,0 Md€ des recettes de l'État en 2019 provient pour l'essentiel des recettes fiscales nettes, qui ont reculé de 14,1 Md€ entre 2018 (295,4 Md€) et 2019 (281,3 Md€).

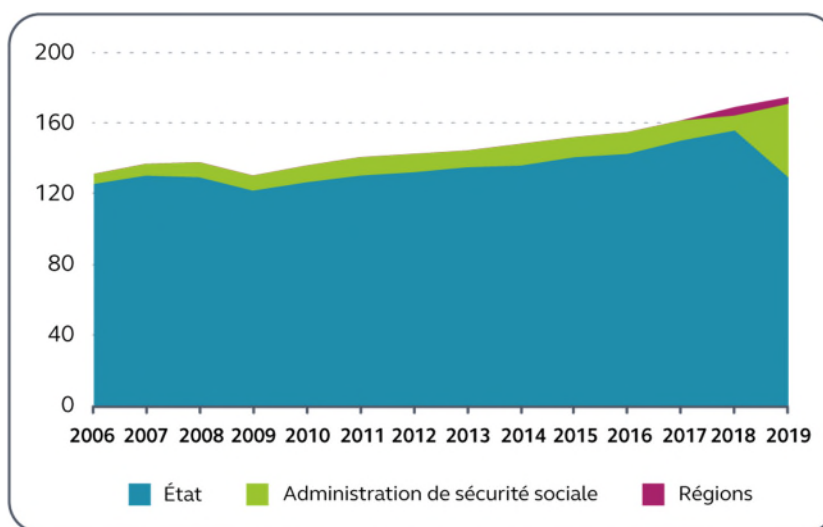
Cette réduction s'explique principalement par le transfert de produits fiscaux (23,3 Md€) aux administrations de sécurité sociale. En effet, une nouvelle fraction importante de TVA (31,2 Md€) leur a été attribuée en contrepartie de l'augmentation des allègements de cotisations sociales (24,6 Md€¹⁹) et de l'affectation à l'État d'une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (7,8 Md€). La perte pour l'État de la fraction de TVA qui compense les nouveaux allègements de cotisations sociales sera compensée à terme par la disparition du coût du CICE, mais ce dernier a encore pesé pour son coût total en 2019.

¹⁹ PLF pour 2019. La compensation est assurée par l'affectation de TVA nette à compter du 1^{er} février 2019, ce qui entraînera en 2020 un effet d'extension en année pleine.

En outre, la mise en œuvre du prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu à partir de 2019 a privé l'État d'un mois de retenues sur une grande partie des revenus du mois de décembre, leur encaissement (décalé d'un mois) étant rattaché à l'exercice budgétaire 2020 (*cf.* ci-avant).

L'année 2019 a ainsi accru la tendance au partage de certains impôts d'État avec d'autres administrations publiques : avec une augmentation de 31,2 Md€ du montant de TVA affecté aux administrations de sécurité sociale (41,5 Md€) et la fraction qu'en perçoivent les régions (2,45 %, 4,3 Md€), c'est désormais plus du quart de cet impôt qui n'est plus perçu par l'État. Par ailleurs plus du tiers du rendement de la TICPE (35,8 %, soit 12,0 Md€) est affecté aux collectivités territoriales en 2019. Le budget général de l'État, affectataire de 40,1 % du produit, perçoit ainsi une fraction minoritaire de la taxe.

Graphique n° 2 : TVA affectée aux différentes administrations publiques (en Md€)



Source : Insee, comptes nationaux jusqu'en 2018, ministère de l'action et des comptes publics pour 2019

Nota bene : la fraction représentée en 2019 (41,5 Md€) pour la sécurité sociale correspond au coût pour le budget de l'État en 2019 et non à la recette en droits constatés pour la sécurité sociale.

En l'absence des deux mesures exceptionnelles temporaires (mise en œuvre du prélèvement à la source et cumul du CICE et des allègements de cotisations qui s'y substituent), ainsi que des autres mesures nouvelles et de transfert, les recettes fiscales nettes auraient progressé « spontanément » de 9,4 Md€ et dépassé les 300 Md€. La croissance spontanée des recettes

fiscales atteint ainsi 3,2 %, soit un peu au-dessus de celle du PIB en valeur (+ 2,8 %). L'élasticité des recettes fiscales par rapport au PIB s'est donc établie à 1,1, un niveau proche de la moyenne de longue période 2001-2019 (1,02). L'impôt sur le revenu (+ 3,6 %), mais surtout l'impôt sur les sociétés (+9,5 %) et les autres recettes fiscales nettes (+ 4,8 %), ont crû spontanément plus vite que le PIB. Ces recettes ont bénéficié d'une dynamique forte de leurs assiettes (*cf.* ci-après).

Les recettes non fiscales se sont, pour leur part, élevées à 14,0 Md€ en 2019, un niveau comparable à celui de 2018 (13,9 Md€).

Enfin, les prélèvements sur recettes (PSR) ont été légèrement plus élevés qu'en 2018. L'augmentation du PSR au profit de l'Union européenne (+ 0,4 Md€) résulte d'une série de facteurs, dont une accélération des dépenses du budget européen à l'approche du terme de l'actuel cadre financier pluriannuel (2020). Celle des PSR au profit des collectivités locales est conforme au nouveau cadre mis en place par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022.

La détermination des recettes fiscales nettes de l'État

Les recettes fiscales nettes sont égales aux recettes fiscales brutes diminuées des remboursements et dégrèvements. La Cour critique depuis plusieurs années la pratique consistant à déduire des recettes fiscales brutes l'ensemble des remboursements et dégrèvements, y compris ceux qui s'appliquent à des impôts locaux. Ces derniers, qui constituent des dépenses pour l'État, n'ont pas à être déduits des recettes fiscales brutes qui regroupent uniquement des recettes de l'État. La Cour reconduit donc sa recommandation visant à réviser le calcul des recettes fiscales nettes (et partant des dépenses nettes), ce qui conduirait à modifier la présentation du tableau d'équilibre dans les lois de finances²⁰.

2 - Un rendement des recettes en 2019 nettement supérieur à la prévision initiale

Par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, les recettes de l'État ont eu un rendement supérieur de 9,3 Md€.

La plus grande part de cette plus-value, soit 7,8 Md€, relève des recettes fiscales nettes. Elle provient pour partie de l'impôt sur le revenu (+1,3 Md€), de l'impôt sur les sociétés (+2,0 Md€), mais surtout des

²⁰ *Cf.* note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

« autres recettes fiscales nettes » (+ 4,5 Md€). Cette catégorie, qui regroupe différents types de recettes (retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, droits de donation et de succession, impôt sur la fortune immobilière, prélèvements sociaux auparavant affectés aux organismes de sécurité sociale...), a bénéficié du dynamisme des revenus de capitaux mobiliers et de la bonne tenue du marché immobilier. Elle inclut également le produit de la taxe sur les services numériques (0,3 Md€), créée postérieurement à la LFI pour 2019.

Tableau n° 4 : les recettes fiscales de l'État en 2019 (Md€)

	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	Écart exéc. - LFI
<i>Recettes fiscales nettes</i>	295,4	273,5	281,3	7,8
<i>Impôt sur le revenu</i>	73,0	70,4	71,7	1,3
<i>Impôt sur les sociétés</i>	27,4	31,4	33,5	2,0
<i>Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques</i>	13,7	13,2	13,4	0,1
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	156,7	129,2	129,0	- 0,2
<i>Autres recettes fiscales</i>	24,6	29,2	33,7	4,5

Source : direction du budget, situation mensuelle budgétaire de l'État en décembre 2019

Le rendement des recettes non fiscales en 2019 (14,0 Md€) est supérieur de 1,5 Md€ à ce qui était attendu en loi de finances initiale, du fait de plus-values sur différentes catégories de recettes, notamment les amendes.

Le PSR au profit de l'Union européenne est inférieur de 0,4 Md€ à la prévision de la LFI, en raison d'évènements *a priori* ponctuels et non pérennes. Les PSR au profit des collectivités locales sont à l'inverse supérieurs de 0,3 Md€ à la prévision initiale, principalement en raison des dépenses du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA²¹).

²¹ Le FCTVA assure aux collectivités locales la compensation, à un taux forfaitaire, de la TVA dont elles s'acquittent pour leurs dépenses d'investissement.

C - Des dépenses en forte augmentation, conformément à la loi de finances initiale

Sous l'effet de la forte hausse des crédits ouverts par la LFI 2019, les dépenses du budget général sont en nette augmentation par rapport à 2018. Facilitée par ce niveau élevé de crédits autorisés, et par une budgétisation réaliste en loi de finances initiale, l'exécution a été conforme au budget voté. Les dépenses pilotables de l'État, qui ont connu le même dynamisme, ont respecté l'objectif fixé par la LFI mais dépassé le plafond établi par la loi de programmation.

1 - Des dépenses du budget général en nette hausse

En 2019, les dépenses nettes du budget général²² se sont établies à 330,3 Md€, en hausse de 6,0 Md€ par rapport à 2018 à champ constant²³. Elles s'établissent à un niveau légèrement inférieur, de 2,4 Md€, à la LFI.

L'augmentation des dépenses résulte essentiellement de la forte hausse des dépenses d'intervention en faveur des ménages (+ 5,6 Md€ à champ courant²⁴) sous l'effet des mesures décidées en fin d'année 2018. En particulier, l'augmentation du coût de la prime d'activité, sous l'effet de sa revalorisation, s'est élevée à 4,0 Md€, en dépassement de 0,8 Md€ des crédits ouverts par la LFI.

Par ailleurs, le report par étapes de la réforme des aides personnelles au logement, qui devait initialement intervenir au 1^{er} janvier 2019, s'est traduit par un surcroît significatif de dépenses (+ 642 M€ par rapport à l'entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2019 prévue par la LFI). Les dépenses de personnel ont enfin poursuivi leur hausse au rythme prévu par la LFI (+ 2,0 Md€).

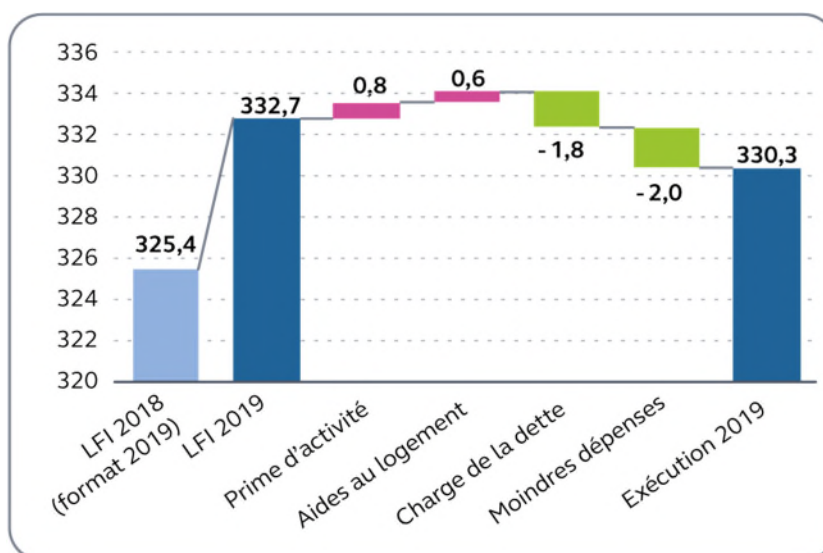
En sens inverse, le faible niveau des taux d'intérêt a conduit à une économie de 1,8 Md€ sur la charge de la dette programmée en LFI, et de moindres dépenses ont été constatées sur 21 des 32 missions du budget général (- 2,0 Md€), correspondant pour certaines à un effort de maîtrise de la dépense et pour d'autres à des économies de constatation.

²² Hors fonds de concours et attributions de produits.

²³ C'est-à-dire en neutralisant l'impact des mesures de périmètre et de transfert.

²⁴ La hausse s'élève à 6,1 Md€ à champ constant.

Graphique n° 3 : décomposition de l'écart entre la budgétisation et l'exécution des dépenses en 2019 (en Md€)



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

2 - Une prévision initiale réaliste et une gestion des crédits en cours d'année maîtrisée

L'amélioration de la budgétisation et de la gestion des risques budgétaires relevée par la Cour en 2018 s'est confirmée en 2019.

Le montant total des sous-budgétisations s'est maintenu à son niveau de 2018, atteignant selon les estimations de la Cour 1,44 Md€ en 2019 (voir chapitre III), après 1,49 Md€ en 2018 et 4,4 Md€ en 2017. Plusieurs programmes ministériels demeurent néanmoins concernés par des sous-dotations. Dans le cas particulier des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures (Missint) du ministère des armées, les crédits programmés ont été inférieurs de 445 M€ aux besoins constatés, soit le plus bas niveau de sous-budgétisation observé depuis 2012. En outre, l'insuffisance de crédits a été gérée par des redéploiements internes au ministère des armées.

Par ailleurs, si la mise en réserve de crédits a légèrement augmenté en 2019 par rapport à 2018 (6,2 Md€ contre 5,5 Md€), elle continue de s'établir à un niveau inférieur à la moyenne de la décennie écoulée (8,2 Md€) et permet aux gestionnaires d'avoir une meilleure maîtrise des enveloppes qui leur sont allouées.

L'exécution globalement conforme des dépenses au budget voté a permis de limiter les mouvements de fin de gestion (0,2 Md€ d'ouvertures nettes) et de les inclure dans une LFR déposée et promulguée selon un calendrier à nouveau anticipé par rapport aux années précédentes. Pour la seconde fois consécutive en plus de trente ans, aucune ouverture de crédits par voie de décret d'avance n'a été réalisée.

3 - Des dépenses pilotables supérieures au plafond de la LPFP, mais inférieures à celui de la LFI

Pour l'année 2019, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 a fixé le plafond de l'« objectif de dépenses totales de l'État » (Odete) à 432,0 Md€, objectif qui a été tenu (431,3 Md€, en tenant compte du changement de périmètre en 2019), notamment grâce à une charge d'intérêts plus faible que prévu.

La LPFP avait fixé, pour les « dépenses pilotables » qui recouvrent principalement les crédits des ministères (voir annexe n° 3), un plafond pour l'année 2019 de 258,8 Md€²⁵. La LFI pour 2019 a révisé à la hausse cette cible, en l'établissant à 262,9 Md€ (soit plus de 4 Md€ au-dessus de la LPFP).

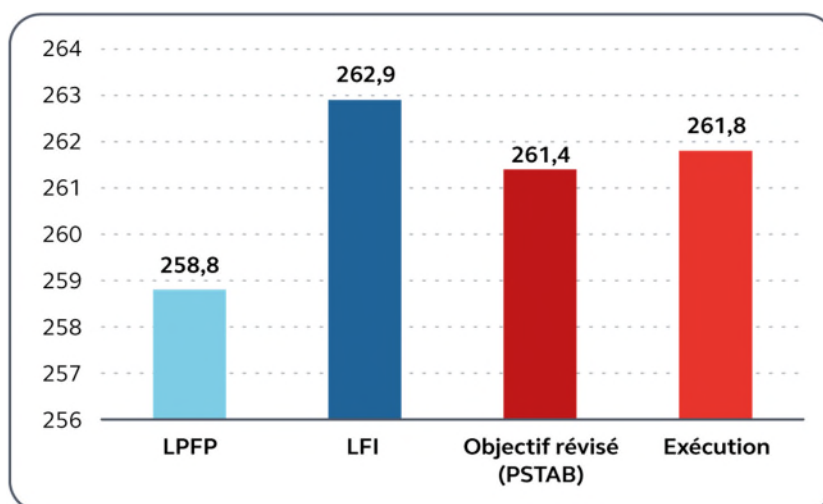
Afin de contribuer au financement des mesures de pouvoir d'achat annoncées fin décembre 2018 figurant dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (dite MUES)²⁶, non prises en compte par la loi de finances, le Gouvernement a réduit la cible de dépenses pilotables de 1,5 Md€ dans le programme de stabilité d'avril 2019. En juin 2019, la Cour avait estimé, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques²⁷, que la tenue de la norme ainsi abaissée à 261,4 Md€ risquait « *d'être difficile* ».

²⁵ Ce montant tient compte des changements de périmètre intervenus entre la LPFP et la LFI pour 2019. Dans la LPFP, le plafond fixé pour l'année 2019 était de 259,5 Md€.

²⁶ Le montant total des mesures incluses dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales du 24 décembre 2018 (dite MUES) était estimé en décembre 2018 à 3,7 Md€, dont 1,0 Md€ à la charge de l'État (défiscalisation des heures supplémentaires).

²⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 25 juin 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Graphique n° 4 : les dépenses pilotables de l'État en 2019 : prévisions et exécution (Md€)



LPFP : loi de programmation des finances publiques de janvier 2018. LFI : loi de finances initiale pour 2019. PSTAB : programme de stabilité d'avril 2019.

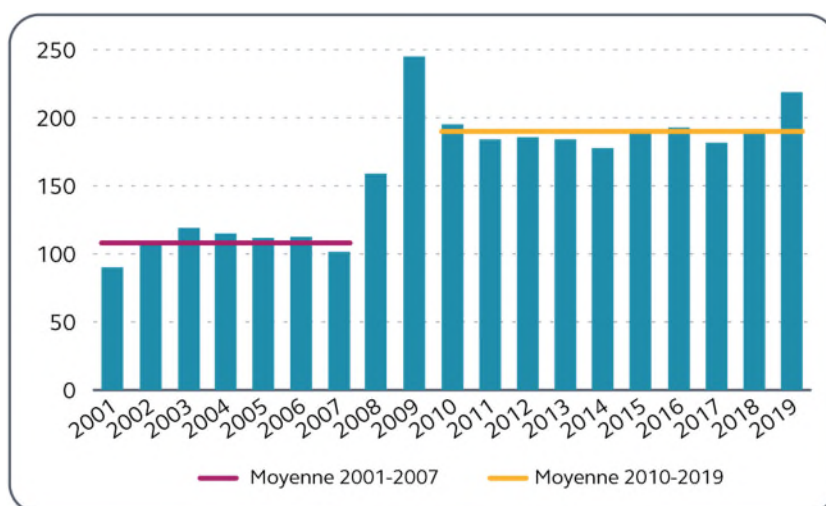
Source : Cour des comptes. La programmation de la LPFP est fournie à champ constant par rapport à la LFI pour 2019.

Les risques identifiés par la Cour en juin 2019 se sont matérialisés en cours d'exécution et les dépenses pilotables ont atteint 261,8 Md€. Compte tenu des arrondis, elles s'établissent 1,0 Md€ en deçà de l'objectif initial fixé par la LFI 2019 mais excèdent de 0,5 Md€ l'objectif révisé par le programme de stabilité et de 3,0 Md€ celui de la LPFP.

II - La situation financière de l'État

A - Un besoin de financement à son niveau le plus élevé depuis 2009

En 2019, le besoin de financement de l'État, correspondant essentiellement à l'amortissement de la dette et au déficit à financer, s'est situé à un niveau très élevé (220,5 Md€), en nette hausse (+ 28,6 Md€) par rapport à 2018. Entre 2010 et 2018, il avait assez peu varié, en s'établissant en moyenne à 188 Md€ au cours de cette période. Le besoin de financement se situe toujours à un niveau très supérieur à celui atteint avant la crise de 2008 (109,1 Md€ entre 2001 et 2007).

Graphique n° 5 : besoin de financement de l'État (en Md€)

Source : Agence France Trésor

Nota bene : la présentation du tableau de financement a été modifiée en 2014. La série au nouveau format a été approximativement reconstituée avant 2006 si bien qu'il existe une légère rupture de série en 2006.

En 2019, près de 60 % de ce besoin de financement découle du remboursement de titres arrivés à échéance. Le solde s'explique par la nécessité de financer le déficit de l'année.

Tableau n° 5 : tableau de financement de l'État

	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Besoin de financement (Md€)				
<i>Amortissement de la dette à moyen et long terme</i>	115,2	116,6	130,2	130,2
<i>Déficit à financer</i>	67,7	76,0	107,7	92,7
<i>Autres besoins de trésorerie</i>	0,2	- 0,6	- 1,3	- 2,4
Total	183,1	191,9	236,6	220,5
Ressources de financement (Md€)				
<i>Émissions de dette à moyen et long terme nettes des rachats</i>	185,0	195,0	200,0	200,0
<i>Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement</i>			2,0	0,0
<i>Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme</i>	- 7,5	- 13,6	15,0	- 6,0
<i>Variation des dépôts des correspondants</i>	4,7	9,8	11,0	11,5
<i>Variation des disponibilités (1)</i>	- 9,2	- 11,1	5,1	- 5,7
<i>Primes et décotes</i>	9,6	10,8	3,0	19,9
<i>Autres ressources de trésorerie</i>	0,4	1,0	0,5	0,7
Total	183,1	191,9	236,6	220,5

Source : Agence France Trésor

Nota bene : (1) un signe négatif traduit une hausse de la trésorerie de l'État.

Ce besoin de financement a été essentiellement couvert par des émissions de dette à moyen et long terme, dont le plafond voté en loi de finances initiale (200,0 Md€ en 2019) est en augmentation régulière depuis quelques années compte tenu des déficits accumulés.

Les encaissements de primes à l'émission, nettes des décotes à l'émission, se sont établis à un niveau très élevé (19,9 Md€ en 2019 après 10,8 Md€ en 2018, voir *infra*). Cette ressource de trésorerie a notamment permis de diminuer, de 6 Md€, l'endettement en titres à court terme (bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté, BTF), alors qu'une hausse de 15 Md€ était prévue en LFI.

Le fort accroissement (+ 11,5 Md€) des dépôts des correspondants du Trésor²⁸ a de nouveau contribué à accroître le solde de trésorerie du compte de l'État à la Banque de France, diminuant d'autant le besoin d'endettement de l'État. Cette forte croissance provient notamment des banques centrales africaines (+ 3,1 Md€) et de la centralisation de la trésorerie de la caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) (+ 3,1 Md€). La dynamique de l'encours des dépôts des correspondants depuis plusieurs années tient notamment au fait que l'absence de rémunération de ces dépôts est attractive dans un contexte de taux à court terme devenus négatifs.

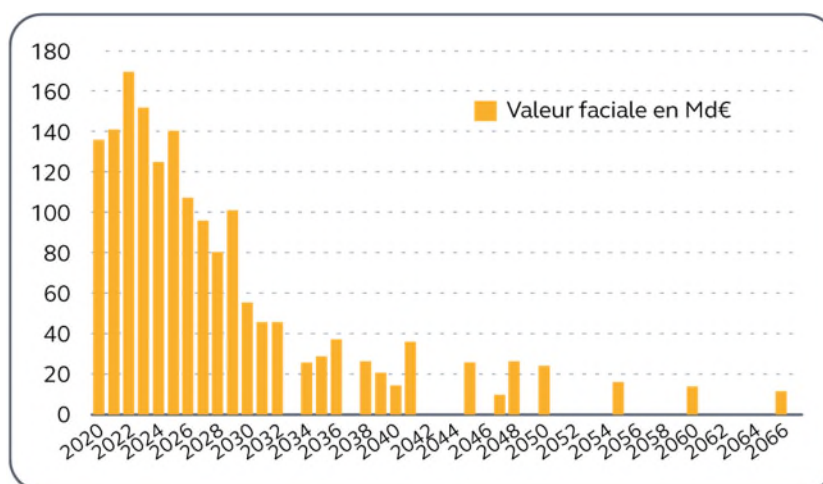
Comme chaque année, l'Agence France Trésor (AFT) a procédé à des rachats de titres arrivant à échéance durant les deux années suivantes. En 2019, les rachats d'obligations assimilables du Trésor (OAT) ont été particulièrement importants, de 47,0 Md€, contre 30 Md€ en moyenne entre 2016 et 2018. Ces rachats, neutralisés dans le tableau de financement adopté en LFI, ne donnent pas lieu à un objectif présenté au Parlement. En ajoutant les émissions ayant financé le rachat de 45,6 Md€²⁹ de dette arrivant à échéance en 2020 et 2021, les émissions brutes totales de titres à moyen et long terme ont atteint 245,6 Md€ en 2019.

Ces rachats permettent de lisser le programme de financement de l'État et, selon l'AFT, contribuent au bon fonctionnement du marché obligataire secondaire (c'est-à-dire du marché sur lequel les obligations sont échangées après leur émission). Une partie importante de la dette arrivera en effet à échéance dans les toutes prochaines années. D'ici 2023, plus d'un tiers (34,9 %, soit 599 Md€) de la dette à moyen et long terme actuelle devra être remboursé tandis que plus des trois quarts (76,1 %, soit 1 305 Md€) arriveront à échéance à l'horizon 2030.

²⁸ Les correspondants du Trésor (collectivités locales et établissements publics, notamment) sont des organismes qui déposent des fonds au Trésor, de manière obligatoire ou facultative.

²⁹ Sur un total de 47,4 Md€ de rachats y compris sur des titres à échéance l'année en cours (2019).

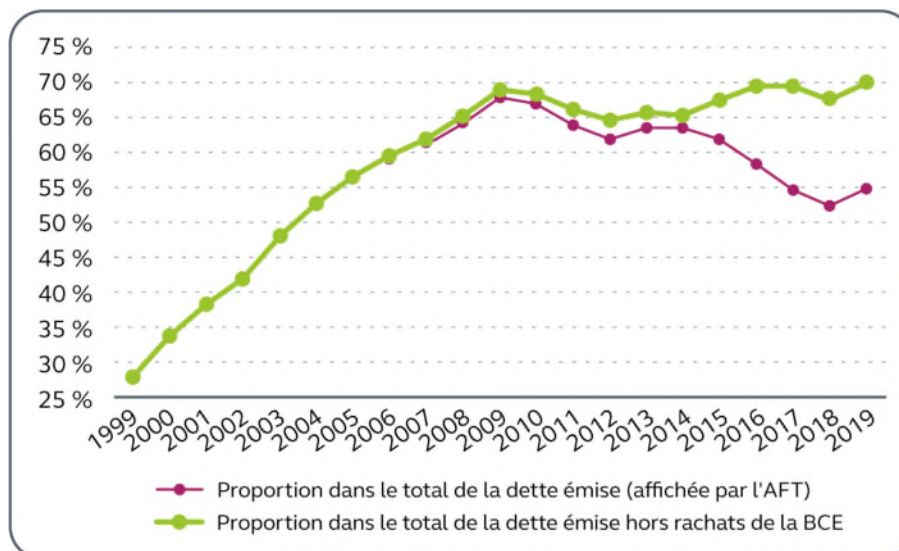
Graphique n° 6 : dette de moyen-long terme arrivée à l'échéance par année



Source : Agence France Trésor

La réduction du programme d'achats nets de la Banque centrale européenne (BCE) dans le cadre de sa politique d'assouplissement quantitatif (*quantitative easing*, QE) puis son arrêt fin 2018 avant sa reprise en novembre 2019, conjugués au maintien d'une demande soutenue et variée de la part d'investisseurs internationaux, ont contribué au relèvement de la part de la dette de l'État détenue par les non-résidents (55 %), après cinq années de diminution. Corrigée des opérations de rachat de titres par la BCE, la proportion de détenteurs non résidents est proche de 70 % et n'a pas connu de tendance baissière au cours des dernières années.

Graphique n° 7 : proportion de l'encours total de dette détenue par les non-résidents

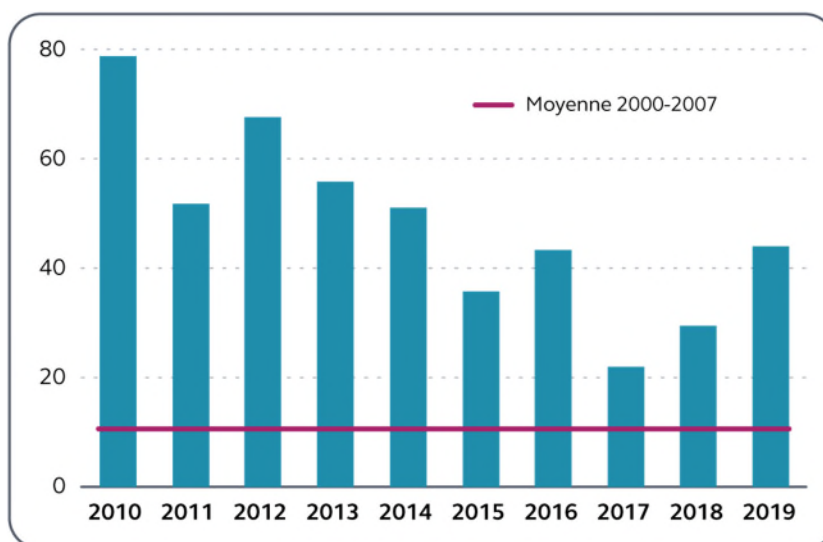


Source : Cour des Comptes à partir de données de l'Agence France Trésor et de la Banque de France

Le déficit budgétaire a excédé de 43,9 Md€ (1,8 point de PIB) le déficit stabilisant³⁰ la dette rapportée au PIB (48,8 Md€). Par conséquent, malgré des primes à l'émission de l'ordre de 0,8 point de PIB et la hausse des autres ressources de trésorerie, la dette de l'État, rapportée au PIB, a progressé de 0,8 point. Elle atteint 75,1 points de PIB à la fin de l'année 2019. L'écart au solde stabilisant s'est accru de 14,6 Md€ par rapport à l'année précédente et est resté supérieur de 33,4 Md€ à son niveau d'avant la crise.

³⁰ Le « déficit stabilisant la dette rapportée au PIB » est le montant du déficit tel que le taux de croissance de la dette est égal au taux de croissance du PIB en valeur ; par conséquent le ratio dette/PIB ne se modifie pas par rapport à l'année précédente.

Graphique n° 8 : écart entre le déficit budgétaire et le déficit budgétaire stabilisant la dette rapportée au PIB (Md€)



Source : Cour des comptes

La poursuite en 2019 par l'AFT de ses émissions d'« obligations vertes » en fait la première entité émettrice de « titres verts »

L'AFT émet depuis le 24 janvier 2017 des « obligations vertes », qui sont des titres de dette qui peuvent être associés à un ensemble de projets inscrits au budget de l'État ou au programme d'investissements d'avenir (PIA) ayant un effet favorable sur l'environnement. Les dépenses potentiellement éligibles sont soumises chaque année à la validation d'un comité de pilotage interministériel placé sous l'égide du Premier ministre.

En 2019, l'AFT a poursuivi ses émissions d'obligations vertes. Les trois émissions réalisées par adjudication en 2019, pour un montant de 5,9 Md€, ont porté le total de la « dette verte » à 20,7 Md€ à la fin de l'année 2019. Cela fait de l'AFT la première entité émettrice au monde de « titres verts » en 2019.

Ces émissions rencontrent une demande de la part des investisseurs et se sont donc faites dans des conditions de financement un peu plus favorables que celles de titres de dette de maturité similaire. À l'occasion des sept abondements, il ressort un léger différentiel de taux en faveur de l'OAT verte, par rapport à ce qu'aurait été le taux théorique, pour une obligation de même maturité ou de même durée. Ainsi la banque HSBC, dans une note récente³¹, évalue une « prime verte » de l'ordre de 3 points de base pour les émissions réalisées par l'AFT, soit de l'ordre de 6 M€ d'économies sur la charge d'intérêts pour la seule année 2019.

B - Un niveau très élevé de primes à l'émission en 2019

Les émissions de titres donnent lieu à l'encaissement de primes ou de décotes lorsque leur taux de coupon est différent du taux de marché. Elles compensent la différence, sur la durée de vie du titre, entre les montants des coupons versés et ceux qui l'auraient été dans le cas d'une émission au taux du marché³².

Les primes et décotes dépendent donc en pratique du poids des « souches anciennes », c'est-à-dire des titres déjà émis auparavant et dont on reprend toutes les caractéristiques à des fins de nouvelles émissions, et des évolutions des taux de marché. En raison de la baisse tendancielle des taux d'intérêt au cours des dernières années, l'État a enregistré des montants importants de primes (et versé des montants limités de décotes).

Ce mécanisme est décrit plus précisément en annexe n° 4.

En 2019, le montant des primes et décotes, net des rachats, atteint 19,9 Md€, un montant nettement supérieur à celui perçu en 2018 (10,8 Md€). Après deux années de relative stabilité des taux d'intérêt, la forte baisse observée en première partie d'année 2019 (le taux à 10 ans a chuté de près de 110 points de base, de 0,7 % PA à -0,4 % fin août 2019), combiné à la politique menée par l'AFT de répondre à la demande des investisseurs, est à l'origine de montants substantiels des primes à l'émission. Celles-ci s'établissent à un niveau comparable à celui des années 2015 et 2016, elles aussi marquées par de fortes baisses des taux d'intérêt.

³¹ Dominic Kini, *Green Bond Insights: Green bonds in 2020 – great deal more?*, HSBC Global Research, 27 janvier 2020.

³² Les primes ont toutefois pour contrepartie, au cours des exercices suivants, une charge de la dette plus élevée en comptabilité budgétaire (Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr, page 50).

Les primes nettes de décotes sur souches anciennes ont sensiblement augmenté (+ 11,0 Md€ après + 7,5 Md€). Les primes nettes de décotes sur des « titres de référence », c'est-à-dire sur les titres émis pour la première fois au cours de l'année, ont également fortement augmenté (+ 8,0 Md€ en 2019 après + 0,7 Md€ en 2018). L'écart entre taux de coupon et taux de marché à l'émission sur les titres de référence, qui était de 6 points de base en 2018, a augmenté pour s'établir à 37 points de base en 2019 (cf. tableau ci-dessous). Les primes à l'émission sur titres indexés ont légèrement diminué par rapport à 2018, l'écart entre le taux de coupon et le taux de marché des titres indexés étant quasiment inchangé entre 2018 et 2019.

Tableau n° 6 : répartition des titres émis

	Titres de référence		Souches anciennes		Titres indexés	
	Volume émis (Md€)	Écart de taux	Volume émis (Md€)	Écart de taux	Volume émis (Md€)	Écart de taux
2017	160,4	0,09 %	32,8	2,16 %	20,0	1,24 %
2018	148,7	0,06 %	54,3	1,41 %	22,4	1,39 %
2019	175,3	0,37 %	53,0	2,11 %	17,3	1,41 %

Source : Agence France Trésor

De nouveau, le niveau de primes, nettes des décotes, sur les émissions et rachats a été très supérieur au montant inscrit dans le tableau de financement de la loi de finances initiale (19,9 Md€ contre 3 Md€).

Tableau n° 7 : primes nettes des décotes (Md€)

	2017	2018	2019	2020
<i>LFI</i>	4,0	3,0	3,0	3,0
<i>Exécution</i>	9,6	10,8	19,9	

Source : Agence France Trésor

Les primes n'étant pas comptabilisées dans la dette au sens de Maastricht en comptabilité nationale (cf. encadré pour une définition), le ratio de dette publique à la fin de l'année 2019 (98,1 points de PIB pour les administrations publiques dans leur ensemble) en a donc été réduit de 3,2 points de PIB.

La dette publique au sens du Traité de Maastricht³³

La dette des administrations publiques au sens de Maastricht mesure l'ensemble des engagements financiers bruts des administrations publiques (APU), à l'exception des décalages de paiement de factures. Elle comprend non seulement la dette de l'État, mais également celle des collectivités locales, des administrations de sécurité sociale et de leurs agences.

Il s'agit d'une dette brute, ce qui signifie que les avoirs financiers des APU (dépôts monétaires du Trésor auprès de la Banque de France, participations de l'État, placements en valeurs mobilières des caisses de retraite...) ne viennent pas en déduction de celle-ci.

La dette au sens de Maastricht est mesurée en valeur nominale de remboursement et non en valeur de marché. Elle est consolidée, ce qui signifie qu'elle exclut les dettes contractées entre APU, notamment les dépôts des collectivités locales auprès du Trésor public.

Les primes et décotes résultent de l'attention accordée par l'AFT à la liquidité sur le marché secondaire des titres de l'État, une liquidité importante permettant de limiter les taux d'intérêt effectivement payés. Émettre sur des souches anciennes plutôt qu'émettre sur de nouvelles souches de référence permet ainsi d'accroître la liquidité des titres. Avec la baisse des taux observée au cours des dernières années, cette pratique a conduit à accroître les primes versées par les investisseurs lors de leur souscription. Un phénomène similaire est observé dans plusieurs pays européens. Avec ces primes nettes des décotes qui ont représenté 0,7 point de PIB en moyenne au cours des années 2015 à 2018, la France se situe à un niveau proche de l'Espagne (0,8 point de PIB) et du Royaume-Uni (0,7 point de PIB) mais au-dessus de la zone euro dans son ensemble (0,4 point de PIB).

Lorsque les taux d'intérêt remonteront, le montant des décotes devrait alors à l'inverse excéder celui des primes, les émissions sur souches anciennes présentant des taux plus faibles que les taux de marché du moment.

Les primes encaissées constituent une ressource de trésorerie qui permet de limiter le recours à l'endettement de l'année. En 2019, elles ont conduit à réduire de 6 Md€ les émissions de court terme (bons du Trésor à taux fixe, BTF). La part de ces titres dans l'encours de dette à la fin de l'année 2019 est ainsi tombé à 5,9 %, un niveau nettement inférieur à la moyenne des 20 dernières années.

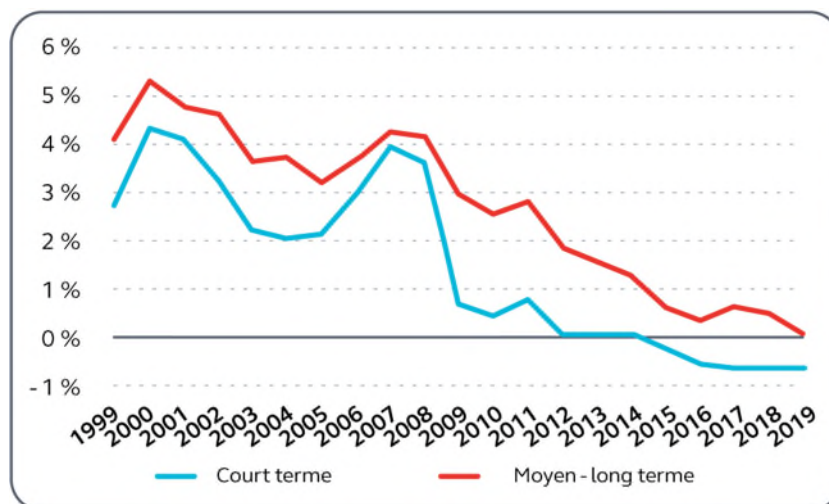
³³ Encadré réalisé à partir d'informations de l'Insee et de l'AFT.

C - La poursuite de la diminution des charges d'intérêts en 2019 malgré la progression de l'endettement

1 - Une charge d'intérêts en diminution grâce à une nouvelle baisse des taux d'intérêt

Dans un environnement de marché toujours très favorable, l'Agence France Trésor a pu procéder à ses émissions dans de très bonnes conditions en 2019. Les émissions à court terme ont été réalisées à un taux (- 0,58 % en moyenne) très proche de celui des deux années précédentes (- 0,61 % en moyenne) tandis que l'ensemble des émissions à moyen et long terme (titres de référence et souches anciennes), pourtant déjà réalisées à un taux très bas en 2018 (0,53 % en moyenne), ont été effectuées en 2019 à des conditions encore plus favorables (0,11 % en moyenne).

Graphique n° 9 : taux moyen à l'émission

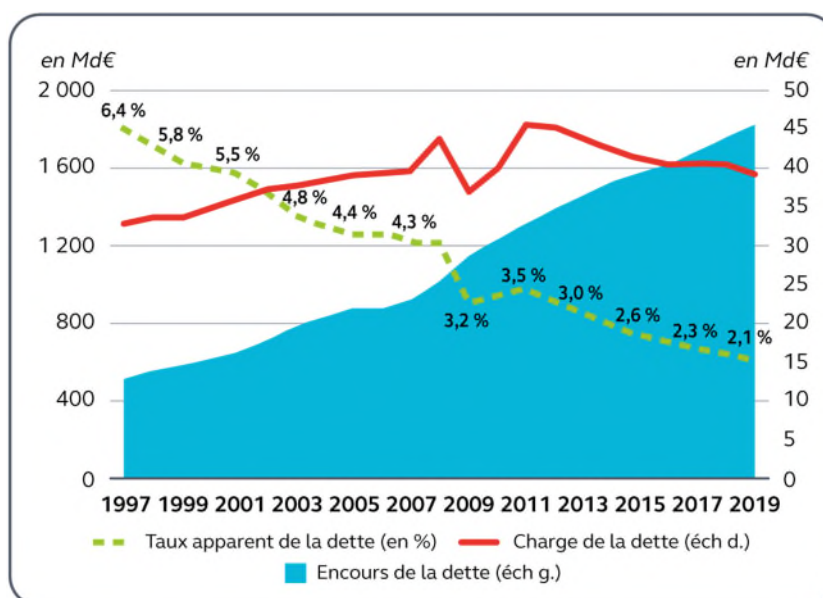


Source : Agence France Trésor

La charge d'intérêts a fortement diminué entre 2018 et 2019, de 1,4 Md€ en raison de la poursuite de la baisse des taux d'intérêt (- 1,6 Md€) et à la diminution de l'inflation qui réduit la charge sur les titres indexés (- 0,8 Md€). Ces effets ont plus que compensé l'impact de l'accroissement du volume de dette de l'État (+ 1,0 Md€).

De ce fait, le taux apparent de la dette, c'est-à-dire le rapport entre la charge totale d'intérêts versés et la dette totale émise par l'État, a de nouveau diminué en 2019 pour s'établir à 2,1 %.

Graphique n° 10 : encours de dette de l'État, charge d'intérêts et taux apparent associés



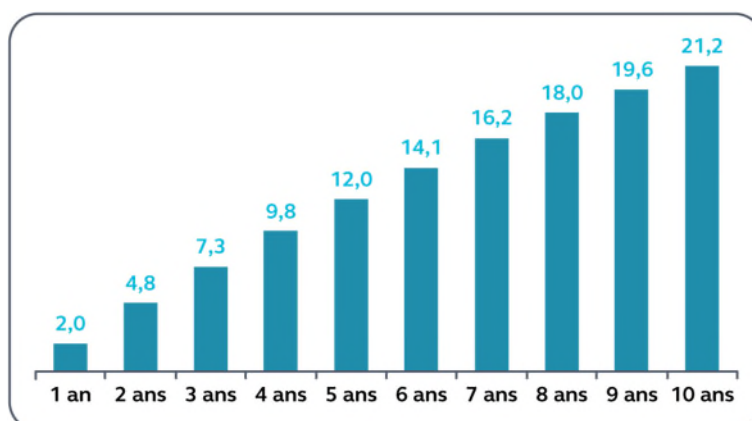
Source : Agence France Trésor

Le solde des opérations de trésorerie est à nouveau déficitaire en 2019 (- 1,1 Md€), à un niveau proche de celui des années précédentes (- 1,0 Md€), en raison principalement des taux négatifs portant sur les dépôts du Trésor auprès de la Banque de France et des intérêts versés au titre des dotations non consommables dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA).

2 - Une forte exposition en cas de remontée des taux

La forte croissance de la dette de l'État depuis la crise de 2008 (+ 98 %) le rend très vulnérable à une hausse des taux. L'AFT estime qu'une hausse d'un point de pourcentage des taux d'intérêt renchérirait la charge d'intérêts de 2,0 Md€ la première année, 4,8 Md€ la deuxième année et 21,2 Md€ à l'horizon de dix ans.

Graphique n° 11 : impact d'un choc de taux à la hausse de 1 % sur la charge d'intérêts au sens de Maastricht³⁴ de la dette de l'État (Md€)



Source : *Projet annuel de performances du programme 117 Charge de la dette et trésorerie de l'État annexé au PLF pour 2020.*

Note : une hausse permanente de 100 points de base des taux courts et des taux longs augmente la charge d'intérêts de la dette de l'État de 2 Md€ la première année, de 4,8 Md€ la deuxième et de 21,2 Md€ au bout de 10 ans.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

En 2019, le déficit budgétaire de l'État s'est élevé à 92,7 Md€, un niveau en hausse de 16,7 Md€ par rapport à 2018. C'est la deuxième année consécutive d'accroissement du déficit (après + 8,3 Md€ en 2018) et c'est le niveau le plus élevé depuis 2010, année affectée par la crise économique et financière et le coût du plan de relance. Alors que le déficit s'était ensuite inscrit dans une trajectoire de réduction progressive jusqu'en 2017, il est reparti à la hausse en 2018 et cette tendance s'est poursuivie en 2019.

Cette aggravation est en grande partie due à des mesures nouvelles aux effets exceptionnels et temporaires : le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), amené à s'éteindre après sa transformation en allègements de cotisations sociales, pèse encore sur les recettes de l'État pour son coût total (19,2 Md€) ; l'encaissement d'une

³⁴ La charge d'intérêts maastrichtienne diffère de la charge budgétaire sur la comptabilisation : des intérêts versés (les charges sont enregistrées en continu et non au moment de leur décaissement) ; des primes et décotes, qui font l'objet d'un étalement sur la durée de vie du titre, quand la comptabilité budgétaire n'enregistre aucune écriture ; et de la charge d'indexation du capital des titres indexés.

fraction des retenues de prélèvement à la source a été décalé sur 2020 (5,2 Md€).

Mais la dégradation du déficit est aussi la conséquence des mesures décidées au mois de décembre 2018, à la suite des mouvements sociaux de l'automne, qui se traduisent par des dépenses ou de moindres recettes pérennes pour l'État (7 Md€ en 2019).

Alors même que le déficit budgétaire s'est creusé de 16,7 Md€ en 2019, il est inférieur de 15,0 Md€ à la prévision de la loi de finances initiale. Cet écart provient en partie des dépenses, qui ont été inférieures de 2,4 Md€ à la prévision initiale, en raison d'une moindre charge d'intérêts de la dette (-1,8 Md€), et d'une budgétisation réaliste, qui a facilité la gestion des aléas en cours d'année (cf. chapitre III). Mais l'amélioration du solde budgétaire par rapport à la LFI provient pour l'essentiel de recettes beaucoup plus dynamiques qu'attendu (+9,3 Md€) (cf. chapitre II) et d'une amélioration de 3,1 Md€ du solde global des comptes spéciaux.

Sous l'effet du niveau élevé du déficit en 2019, la dette de l'État a poursuivi son augmentation à un rythme rapide. Le besoin de financement de l'État s'est situé à un niveau très élevé (220,5 Md€), en nette hausse (+ 28,6 Md€) par rapport à 2018. Les émissions de dette à moyen et long terme ont atteint le plafond voté en loi de finances initiale (200,0 Md€ en 2019), en augmentation régulière depuis plusieurs années compte tenu des déficits accumulés.

L'évolution de la dette de l'État a été freinée par le montant élevé des primes et décotes, qui atteint 19,9 Md€ (net des rachats), un niveau nettement supérieur à celui de 2018 (10,8 Md€), dans un contexte de forte baisse des taux d'intérêt observée en première partie d'année 2019 et d'appétence du marché pour l'émission de titres à partir de souches anciennes. Les primes perçues depuis 2015 contribuent à réduire le ratio de dette publique (98,1 points de PIB pour les administrations publiques dans leur ensemble en 2019) de 3,2 points de PIB à la fin de l'année 2019.

L'accroissement de la dette de l'État ne s'est pas traduit par une augmentation de la charge d'intérêts. Au contraire, la poursuite de la baisse des taux d'intérêt et la diminution de l'inflation ont réduit la charge de la dette, qui a reculé de 1,4 Md€ entre 2018 et 2019. La forte croissance de la dette de l'État depuis la crise de 2008 (+ 98 %) la rend néanmoins très vulnérable à une hausse des taux.

À l'issue de l'examen des résultats de l'année 2019, la Cour reconduit une recommandation qu'elle formule depuis déjà plusieurs années, pour présenter de manière plus cohérente le tableau d'équilibre des ressources et des charges de l'État. Son examen pourrait trouver sa place dans les réflexions en cours sur la réforme de la LOLF :

- 1. modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des charges dans les lois de finances, en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État, pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).*
-

Chapitre II

Les recettes de l'État

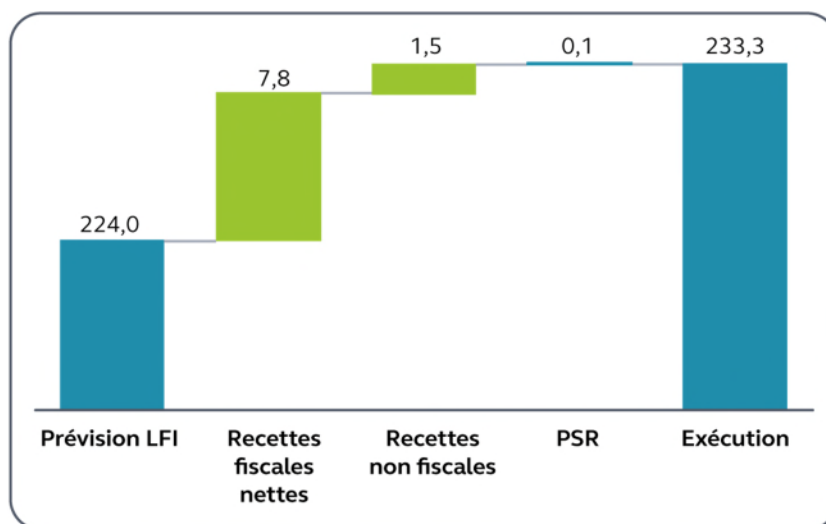
Les recettes nettes du budget général de l'État en 2019 se sont élevées à **295,3 Md€**, avant prélèvements sur recettes (et hors fonds de concours et attributions de produits), dont 281,3 Md€ pour les recettes fiscales nettes et 14,0 Md€ pour les recettes non fiscales. Après prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, elles se sont établies à 233,3 Md€ (hors fonds de concours et attributions de produits).

Tableau n° 8 : recettes du budget général de l'État en 2019

<i>En Md€</i>	Exéc. 2018	LFI 2019	LFR 2019	Exéc. 2019
<i>Recettes fiscales brutes</i>	421,1	409,4	422,2	421,4
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts d'État</i>	- 110,0	- 116,0	- 123,8	- 121,2
<i>Remboursements et dégrèvements sur impôts locaux</i>	- 15,7	- 19,9	- 19,3	- 18,9
Recettes fiscales nettes	295,4	273,5	279,2	281,3
Recettes non fiscales	13,9	12,5	14,4	14,0
Recettes nettes	309,3	286,0	293,6	295,3
PSR au profit de l'Union européenne	- 20,6	- 21,4	- 21,2	- 21,0
PSR au profit des collectivités territoriales	- 40,3	- 40,6	- 40,8	- 40,9
Recettes nettes, après prélèvements sur recettes	248,3	224,0	231,6	233,3

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Graphique n° 12 : recettes nettes du budget général – passage de la LFI à l'exécution (Md€)



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Les recettes nettes sont plus élevées (+ 9,3 Md€) qu'attendu en LFI en raison des plus-values sur toutes les composantes :

- les recettes fiscales nettes sont supérieures de 7,8 Md€ à la prévision de la LFI ;
- les recettes non fiscales excèdent le niveau prévu de 1,5 Md€ ;
- les prélèvements sur recettes sont au total inférieurs de 0,1 Md€ aux prévisions initiales.

I - Des recettes fiscales nettes en recul mais plus élevées que les prévisions initiales

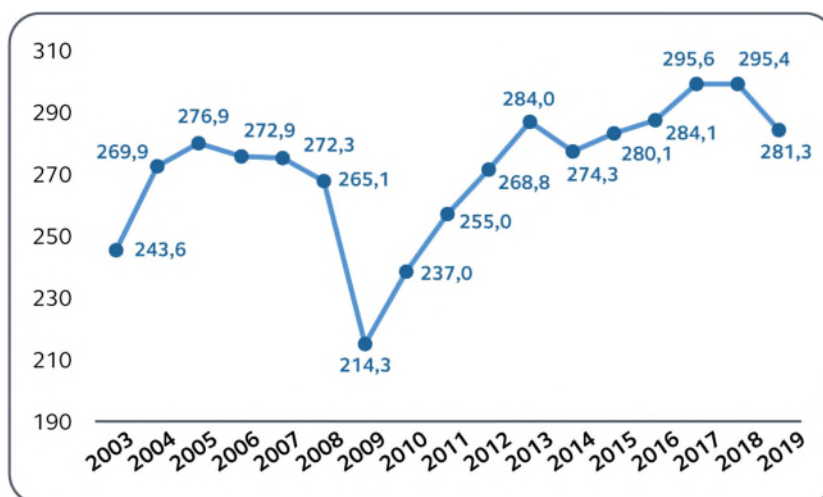
Les recettes fiscales nettes des remboursements et dégrèvements en 2019 sont nettement en retrait par rapport à leur niveau de l'année précédente (A) mais plus élevées qu'en loi de finances initiale (B). En 2019, le partage des impôts nationaux avec d'autres acteurs publics s'est accru (C).

A - Des recettes fiscales de l'État en baisse en raison de transferts accrus à la sécurité sociale

1 - Un transfert fiscal important vers la sécurité sociale qui pèse sur les recettes de TVA perçues par l'État

Les recettes fiscales nettes ont reculé en 2019 (281,3 Md€) par rapport à 2018 (295,4 Md€) en raison principalement du transfert de produits fiscaux (23,3 Md€) aux administrations de sécurité sociale. En effet, une nouvelle fraction importante de TVA (31,2 Md€) leur a été attribuée, en contrepartie de l'augmentation des allègements de cotisations sociales et de l'affectation à l'État d'une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital (7,8 Md€).

Graphique n° 13 : recettes fiscales nettes (Md€)



Source : direction du budget

Nota bene : les montants des recettes fiscales nettes de 2010 n'incluent pas le rendement de 16,6 Md€ des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

Pour une grande part, les nouveaux allègements de cotisations sociales se substituent au crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). Sur les recettes de l'État, cette opération sera neutre à terme, la perte de recettes de TVA étant compensée par la disparition progressive du coût du CICE. En 2019, le coût du CICE reste total (19,2 Md€)³⁵, diminuant d'autant le rendement des recettes fiscales de l'État.

³⁵ Le coût du CICE diminuera progressivement : la prévision en LFI pour 2020 est de 9,0 Md€, et son coût devrait être résiduel en 2023.

Cette mesure de transfert de fiscalité avec les administrations de sécurité sociale constitue la principale mesure nouvelle fiscale, les autres mouvements se compensant globalement.

Tableau n° 9 : effet des mesures nouvelles fiscales en 2019 (Md€)

	Mesures nouvelles	Mesures de transfert	Total
<i>IR</i>	- 3,9	0,0	- 3,9
<i>IS</i>	3,5	0,0	3,5
<i>TICPE</i>	0,1	- 0,2	0,0
<i>TVA</i>	0,2	- 31,2	- 31,0
<i>Autres recettes fiscales nettes</i>	- 0,4	8,3	7,9
<i>Total recettes fiscales nettes</i>	- 0,5	- 23,0	- 23,5

Source : direction du budget

Le produit de l'IR a été freiné par les mesures nouvelles (- 3,9 Md€). La non-perception d'un mois de retenues de prélèvement à la source (- 5,2 Md€) et l'exonération sur les heures supplémentaires (- 1,0 Md€) n'ont pas été compensées par l'imposition des revenus exceptionnels 2018 (2,2 Md€, non inclus dans la prévision initiale) ainsi que par la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE, + 0,8 Md€).

Le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu (IR)

Pour la première fois en 2019, l'IR assis sur les revenus d'activité et de remplacement a été prélevé de manière contemporaine à leur apparition. Il a été collecté et reversé à l'administration par les tiers versant ces revenus par application d'un taux communiqué par l'administration fiscale. Pour leur part, les revenus des travailleurs indépendants et les revenus fonciers ont donné lieu au versement d'acomptes calculés par l'administration fiscale.

Pour éviter une double imposition en 2019, les revenus de 2018 (hors revenus exceptionnels qui ne sont pas susceptibles d'être encaissés chaque année) ont donné lieu au bénéfice d'un crédit d'impôt.

L'entrée en vigueur de ce nouveau mode de prélèvement de l'impôt aurait entraîné un gain de 2,0 Md€ (chiffre encore provisoire qui sera ajusté une fois les déclarations des revenus de l'année 2019 connues), découlant notamment de l'imposition de revenus de l'année en cours et non plus de l'année passée. L'imposition des revenus exceptionnels de 2018 s'est traduite par une recette de 2,2 Md€.

À l'inverse, le décalage en janvier 2020 de l'encaissement de la retenue à la source relative aux revenus de décembre 2019 a conduit à la perception de seulement onze mois de recettes en 2019, pour un coût de 5,2 Md€.

En revanche, différentes mesures (rétroaction sur l'assiette de l'impôt sur les sociétés des allègements de cotisations sociales, modification des règles du « 5^{ème} acompte », baisse du taux du CICE en 2018) ont soutenu le rendement de l'impôt sur les sociétés (+ 3,5 Md€).

Le montant des mesures nouvelles relatives aux autres recettes fiscales nettes (7,9 Md€) résulte essentiellement du rattachement à l'État de prélèvements sociaux auparavant affectés à la sécurité sociale (7,8 Md€). En effet, les autres mesures, pour certaines positives (contrecoup du contentieux de la taxe à 3 % sur les dividendes³⁶ pour 4,2 Md€) et, pour d'autres, négatives comme la suppression progressive de la taxe d'habitation (- 3,6 Md€) ou la majoration artificielle (à la suite d'un décalage de comptabilisation) du produit de droits de mutation en 2018 (- 1,4 Md€), se compensent globalement.

³⁶ La censure en 2017, par le Conseil constitutionnel, de cette taxe créée en 2012 a conduit l'État à rembourser d'importantes sommes indues en 2017 (5,3 Md€) et 2018 (4,2 Md€). En 2019, les remboursements ont été quasiment nuls (0,03 Md€).

**Tableau n° 10 : mesures nouvelles en 2019
sur les recettes fiscales nettes (Md€)**

	Impôt	Mesure nouvelle	Montant
Moindres recettes	R&D TH	Suppression progressive de la taxe d'habitation	- 3,6
	IR	Exonération sur les heures supplémentaires	- 1,0
	IS	Baisse du taux d'impôt sur les sociétés	- 0,8
	IR	Effets du prélèvement forfaitaire unique (PFU)	- 0,3
	TRS	Suppression de la taxe sur les risques systémiques	- 0,3
Recettes supplémentaires	IR	Mise en place du prélèvement à la source	2,0*
	IS	Retour sur l'IS des allègements de cotisations	2,0
	IS	Modification des règles du « 5 ^{ème} acompte » d'IS	1,5
	IS	Baisse du taux du CICE en 2018	1,5
	IR	Réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	0,8
	R&D CVAE	Hausse de taux de la CVAE sur les groupes	0,3
Mesures de périmètre	Prélèv. soc.	Affectation à l'État de prélèvements sociaux	7,8
	TVA	Transfert aux ASSO en compensation d'allègements de cotisations	- 31,2
	TTF	Rebudgétisation de la taxe sur les transactions financières	0,3
Mesures ponctuelles	IR	Décalage de trésorerie lié à la réforme du prélèvement à la source	- 5,2
	Droits mut	Constatation de droits de mutation 2017 en 2018	- 1,4
	R&D	Contrecoup contentieux taxe 3 % dividendes	4,2
Autres			- 0,1
Total			- 23,5

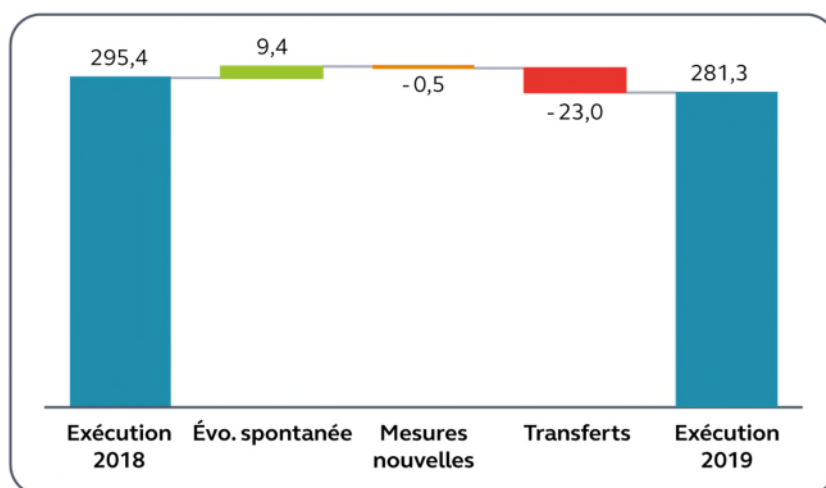
Source : ministère de l'action et des comptes publics, calculs Cour des comptes

* Chiffre provisoire qui sera actualisé lorsque l'impôt sur les revenus 2019 sera connu (solde à l'été 2020).

2 - Une progression spontanée des recettes plus rapide que celle du PIB

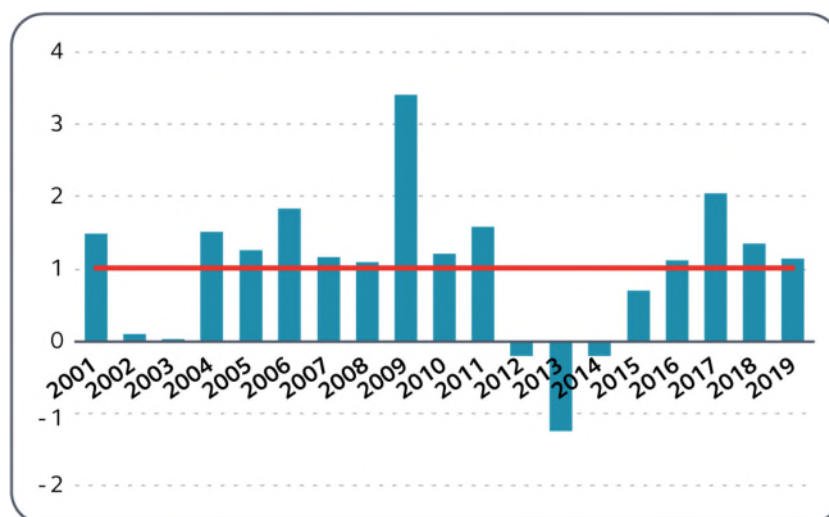
En neutralisant les mesures nouvelles et les mesures de transfert, les recettes nettes fiscales auraient progressé de 9,4 Md€ et dépassé les 300 Md€.

Graphique n° 14 : décomposition de l'écart entre les recettes fiscales nettes de l'État de 2018 et de 2019 (en Md€)



Source : direction du budget, calculs Cour des comptes

Les recettes fiscales nettes ont crû spontanément de 3,2 %, soit un peu plus rapidement que le PIB en valeur (+ 2,8 %). L'élasticité des recettes fiscales nettes par rapport au PIB s'est donc établie à 1,1, soit un niveau proche de la moyenne de longue période 2001-2019 (1,02).

Graphique n° 15 : élasticité des recettes fiscales nettes au PIB

Source : documents budgétaires, direction du budget pour 2019, calculs Cour des comptes

L'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés et les autres recettes fiscales nettes ont crû spontanément plus vite que le PIB tandis que la TVA a progressé moins rapidement et que la TICPE a reculé.

Tableau n° 11 : niveau et croissance spontanée des principaux impôts (en Md€ sauf mention contraire)

	2018 Exéc.	2019 Spont.	2019 Exéc.	2019 Spont.
<i>Impôt sur le revenu</i>	73,0	75,7	71,7	3,6 %
<i>Impôt sur les sociétés</i>	27,4	30,0	33,5	9,5 %
<i>TICPE</i>	13,7	13,4	13,4	-1,9 %
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	156,7	159,9	129,0	2,0 %
<i>Autres recettes fiscales nettes</i>	24,6	25,8	33,7	4,8 %
<i>Recettes fiscales nettes</i>	295,4	304,8	281,3	3,2 %

Source : direction du budget, calculs Cour des comptes

La croissance spontanée de l'impôt sur le revenu (+ 3,6 %) a excédé celle du PIB (+ 2,8 %) en raison du barème progressif de l'impôt³⁷. Le rendement de l'impôt sur les sociétés (+ 9,5 %) a été très fortement soutenu par l'accroissement des recettes sur titres et pénalités (+ 2,2 Md€), grâce à des encaissements de recettes par l'État dans le cadre de contentieux fiscaux à forts enjeux et, à l'inverse, une diminution des règlements à la charge de l'État par rapport à 2018 (1,2 Md€).

Les autres recettes fiscales nettes se sont accrues spontanément plus rapidement (+ 4,8 %) que le PIB sous l'effet de la progression des retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers (0,5 Md€ soit + 11,7 %), des droits de donation (0,5 Md€ soit + 19,4 %) et de l'impôt sur la fortune immobilière (+ 0,2 Md€ soit + 10,8 %).

À l'inverse, la croissance spontanée de la TVA a été freinée en 2019 par un volume élevé de demandes de remboursements de crédits de TVA relatifs à l'année 2018 qui ont été déposées et traitées au début de l'année 2019. En comptabilité nationale, ce phénomène est neutralisé (ces demandes de remboursements sont rattachées à l'année 2018) si bien que la TVA croît plus vite (+ 4,0 %).

Les recettes spontanées globales³⁸ de TICPE ont stagné (33,3 Md€). La substitution de gazole par le carburant E10, plus taxé, a en effet permis de compenser le léger repli (- 0,3 %) des mises à la consommation de carburants en 2019.

Si le service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), permettant la régularisation d'avoirs détenus à l'étranger non déclarés, a été fermé au 31 décembre 2017, le traitement du stock de dossiers encore en attente a majoré les recettes fiscales de 0,4 Md€ en 2019. Depuis la création du service, ce sont près de 10 Md€ qui ont été encaissés.

³⁷ Le produit de l'impôt progresse plus rapidement que son assiette dès lors que celle-ci croît plus vite que l'indexation du barème (en général l'inflation).

³⁸ La fraction affectée à l'État a reculé de 0,3 Md€ en raison de la hausse des fractions attribuées au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (+ 0,1 Md€) et à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF ; + 0,2 Md€).

**Tableau n° 12 : encaissements du service de traitement
des déclarations rectificatives (STDR ; en M€)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
<i>Donations, successions</i>	473	536	391	273	173	63	1 909
<i>ISF</i>	900	848	535	398	219	76	2 976
<i>IR</i>	296	671	831	404	342	131	2 675
<i>Prélèvements sociaux</i>	127	301	388	178	145	60	1 199
<i>Amendes</i>	118	298	331	59	51	25	882
<i>Divers</i>	0,0	0,2	0,2	3	8	3	14,4
Total	1 914	2 654	2 476	1 315	938	358	9 655

Source : Cour des comptes, direction du budget

B - Des recettes fiscales supérieures de 7,8 Md€ aux prévisions de la LFI

1 - Des recettes revues en baisse entre le PLF et la LFI

Entre les estimations du projet de loi de finances et celles de la loi de finances initiale, la prévision de recettes fiscales pour l'année 2019 s'est fortement dégradée (- 5,4 Md€). L'annulation de la hausse prévue de la TICPE à la suite des mouvements sociaux de la fin de l'année 2018 a en effet baissé son produit attendu de 3,8 Md€.

Le débat parlementaire a également été l'occasion de prendre en compte les dernières informations conjoncturelles, ce qui a conduit à revoir à la baisse les recettes attendues de la TVA (- 1,1 Md€) et des autres recettes fiscales nettes (- 0,4 Md€).

Tableau n° 13 : recettes fiscales nettes de l'État en 2019 (en Md€)

	PLF	LFI	LFR	Exéc.
<i>Impôt sur le revenu</i>	70,5	70,4	72,6	71,7
<i>Impôt sur les sociétés</i>	31,5	31,4	31,8	33,5
<i>TICPE</i>	17,0	13,2	13,4	13,4
<i>Taxe sur la valeur ajoutée</i>	130,3	129,2	129,2	129,0
<i>Autres recettes fiscales nettes</i>	29,6	29,2	32,2	33,7
<i>Recettes fiscales nettes</i>	278,9	273,5	279,2	281,3

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Les recettes de TICPE sont brutes des remboursements et dégrèvements

2 - Des recettes sensiblement supérieures au niveau de la LFI

Les recettes fiscales nettes ont finalement été très supérieures à la prévision initiale (+ 7,8 Md€) et ont même dépassé le niveau attendu dans le projet de loi de finances (+ 2,4 Md€). Cette plus-value s'explique par des recettes supérieures aux prévisions pour l'IR, l'IS et les « autres recettes fiscales nettes ».

a) Les impôts au plus fort rendement dégagent une plus-value de 3,3 Md€

Le produit de l'IR, désormais prélevé à la source, a excédé de 1,3 Md€ l'inscription de la LFI pour deux raisons. D'une part, le rendement de l'imposition des revenus exceptionnels³⁹ (2,2 Md€) a majoré la recette alors qu'aucun rendement n'avait été inscrit en loi de finances initiale. D'autre part, le taux de recouvrement des impositions à la source a été plus élevé que celui prévu en LFI (99,1 % contre 97,0 %). Cette amélioration du recouvrement procure une plus-value d'environ 1,5 Md€.

³⁹ Dans le cadre de « l'année blanche » et afin de ne pas faire peser une double charge fiscale sur les contribuables en 2019, les revenus de l'année 2018 n'ont pas été imposés à l'exception des revenus exceptionnels. De par leur nature, ces revenus ne sont pas renouvelés chaque année (primes de départ à la retraite, régularisations de salaire versées en 2018 au titre de 2017 ou d'années antérieures, rachat de jours de CET au-delà du 10^e jour...).

Au titre de ces deux facteurs, les recettes nettes d'IR auraient dû excéder la prévision initiale d'environ 3,7 Md€.

La plus-value effectivement observée s'élève à 1,3 Md€. Une partie de l'écart de 2,4 Md€, à hauteur d'1 Md€, provient de l'allègement de la fiscalité sur les heures supplémentaires. Voté dans la loi portant mesures d'urgence économique et sociale⁴⁰, il n'avait pas été pris en compte en loi de finances initiale.

Le solde (environ 1,5 Md€) est encore inexpliqué. Le taux moyen de taxation sur le champ du prélèvement à la source aurait été plus faible qu'escompté. Il est possible qu'une partie des recettes manquantes soit perçue au second semestre 2020, au moment du solde qui sera déterminé à partir des déclarations de revenus de l'année 2019⁴¹. Une analyse fine devra être menée une fois ces déclarations disponibles, pour bien comprendre les phénomènes à l'œuvre.

Les recettes d'IS ont excédé de 2,0 Md€ le niveau attendu en loi de finances initiale et de 1,7 Md€ l'anticipation de la LFR. Ces recettes non anticipées proviennent du recouvrement de soldes supérieurs aux attentes en décembre, d'encaissement d'IS sur titres et de reports de contentieux attendus mais qui n'ont entraîné aucun décaissement en 2019.

b) La révision sur les « autres recettes fiscales nettes » explique l'essentiel des recettes excédentaires

La plus grande part de la révision par rapport à la LFI (4,5 Md€) provient toutefois des « autres recettes fiscales nettes ». En effet, plusieurs impôts regroupés dans cette catégorie ont atteint des niveaux sensiblement plus élevés qu'attendu.

⁴⁰ Loi n° 2018-1213 du 24 décembre 2018.

⁴¹ En effet, on ne peut exclure à ce stade que des contribuables aient sollicité de trop fortes modulations à la baisse de leur taux d'imposition ou bien que des taux d'imposition trop faibles, déterminés à partir de la dernière déclaration connue, se soient appliqués à l'assiette imposable en 2019.

Tableau n° 14 : principales révisions des autres recettes fiscales nettes en 2019 (Md€)

	LFI	Exéc.	Écart	
			Md€	%
<i>Retenues à la source sur RCM (1402)</i>	4,2	4,7	0,5	11,5%
<i>Impôt sur la fortune immobilière (1406)</i>	1,5	2,1	0,6	37,3%
<i>Prélèvements sociaux (1427)</i>	10,0	10,6	0,6	6,0%
<i>Taxe sur les services numériques (1430)</i>	0,0	0,3	0,3	-
<i>Droits de donations (1705)</i>	2,4	3,0	0,6	27,6%
<i>Droits de succession (1706)</i>	11,8	12,3	0,6	4,7%
<i>Remb. et dégrèvements d'impôts locaux</i>	- 19,9	- 18,9	1,0	- 4,9%

Source : Cour des comptes

Nota bene : les chiffres entre parenthèses correspondent au code des différents impôts dans la nomenclature budgétaire des recettes.

Les retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers (RCM) ont dépassé de 0,5 Md€ le niveau attendu en LFI sans qu'il soit possible, selon l'administration, de décomposer la plus-value selon les différents types de prélèvements regroupés dans cette catégorie⁴².

Les droits de donation et de succession ont, dans les deux cas, dépassé de 0,6 Md€ la prévision de la loi de finances initiale, en raison de la bonne tenue des marchés immobilier et mobilier en 2019. L'exécution de 2018, légèrement supérieure au niveau estimé lors de l'élaboration des chiffres du projet de loi de finances pour 2019, a également contribué à la révision (effet base).

⁴² Retenues à la source sur les revenus distribués à des non-résidents ; retenues à la source sur les bénéficiaires réalisés en France par les sociétés étrangères ; prélèvements sur les produits des bons et contrats de capitalisation et assimilés (assurance-vie) ; prélèvements sur la valeur en capital des bons et titres anonymes ; prélèvements sur les produits (des bons de caisse, titres de créance négociables, dépôts, PEL, comptes courants et autres créances) dont les bénéficiaires sont anonymes, ou qui ont été versés dans un État ou territoire non coopératif ; prélèvements sur les produits de placement à revenu fixe de source étrangère et sur les bons et contrats de capitalisation et d'assurance-vie de source étrangère.

L'impôt sur la fortune immobilière (IFI) a également excédé la prévision de 0,6 Md€ en raison de la poursuite, au second semestre 2018, de la hausse des prix de l'immobilier à un rythme supérieur à ce qui était prévu en PLF pour 2019. Cela a revalorisé les actifs des assujettis et conduit à l'assujettissement de nouveaux contribuables qui ont dépassé le seuil d'assujettissement. La plus-value provient également de la hausse du taux de recouvrement, de l'effet base favorable de 2018 et de l'encaissement de recettes du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR) pour 0,1 Md€ alors qu'aucun produit n'avait été inscrit en loi de finances initiale à ce titre.

Le produit des prélèvements sociaux, auparavant affectés aux organismes de sécurité sociale et rattachés au budget de l'État en 2018 et 2019, est également excédentaire de 0,6 Md€ en 2019, en raison d'une croissance de l'assiette plus rapide qu'attendu.

Le produit de la taxe sur les services numériques (0,3 Md€), créée postérieurement à la LFI pour 2019⁴³, explique aussi la plus-value des recettes fiscales.

La taxe sur les services numériques

La loi n° 2019-759 du 24 juillet 2019 a créé une taxe sur les services numériques dont l'assiette est composée des éléments suivants :

- la mise à disposition d'un service de mise en relation entre internautes ;
- la fourniture de prestations de ciblage publicitaire en fonction des données des internautes ;
- la vente de données collectées en ligne à des fins de ciblage publicitaire.

Sont assujetties les entreprises dont les sommes encaissées au titre de ces services dépassent 750 M€ au niveau mondial et 25 M€ en France. La taxe est calculée par application d'un taux de 3 % à la base d'imposition.

La taxe est versée sous la forme de deux acomptes en avril et en octobre avant une régularisation en avril de l'année suivante⁴⁴.

La France a annoncé que la taxe serait supprimée dès lors qu'un accord permettant de taxer les entreprises du numérique serait trouvé par les pays de l'OCDE. Les montants de taxe collectés par la France excédant les montants que les entreprises auraient dû payer si les nouvelles règles internationales s'étaient appliquées dès 2019 seraient alors remboursés.

⁴³ Par la 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.

⁴⁴ Pour les redevables de la taxe soumis au régime réel normal d'imposition à la TVA.

Enfin, les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, revus en baisse de 1,0 Md€ entre loi de finances initiale et exécution, expliquent aussi le niveau meilleur qu'attendu des recettes fiscales nettes. Les dégrèvements de taxe d'habitation ont en effet été plus faibles que prévu (0,9 Md€). Sur ce point, de plus amples informations sont présentées dans la note d'exécution budgétaire 2019 de la Cour sur la mission *Remboursements et dégrèvements*.

c) Des recettes fiscales à mieux anticiper et expliquer

La Cour recommande de longue date une plus grande transparence sur le processus de prévision des recettes fiscales.

La documentation budgétaire, en particulier l'annexe *Voies et moyens, tome 1*, s'est enrichie au fil du temps. L'administration indique revoir régulièrement ses propres méthodes de prévision et les améliorer de manière incrémentale.

La Cour invite l'administration à poursuivre la modernisation de ses méthodes et à rendre plus ouvert son processus de prévision, le cas échéant en publiant les modèles utilisés. L'association plus systématique de tierces parties aux processus de prévision, comme cela est fait dans d'autres pays européens, pourrait utilement être envisagée, sans pour autant affecter le calendrier de préparation des lois de finances.

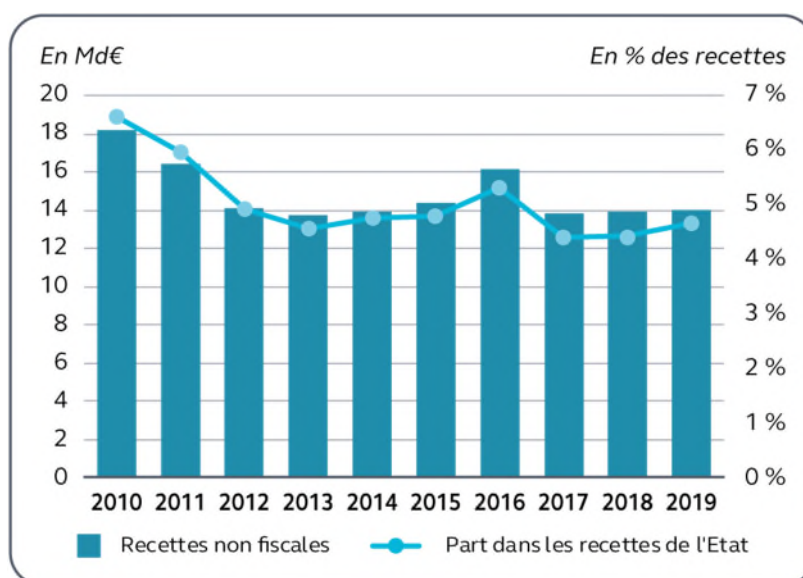
En dépit des progrès engagés, l'exercice 2019 démontre à nouveau que les prévisions de recettes fiscales demeurent un exercice difficile, avec des écarts significatifs en exécution. Il est donc indispensable de poursuivre le développement des modèles de prévision, notamment sur le champ des recettes fiscales de rendement plus faible, qui ont connu de fortes révisions entre la prévision initiale et leur réalisation.

Il apparaît également indispensable de mieux expliquer la dynamique des recettes fiscales une fois l'année révolue en décomposant soigneusement les évolutions entre les mesures nouvelles et les évolutions spontanées. Ces explications pourraient figurer dans une annexe au projet de loi de règlement ou enrichir l'annexe *Voies et moyens*.

II - Des recettes non fiscales stables

Après avoir nettement diminué au début de la décennie, les recettes non fiscales ont ensuite été stables, sauf en 2016, marquée par d'importants reversements dans le cadre de la réforme des procédures de soutien financier au commerce extérieur.

Graphique n° 16 : recettes non fiscales de l'État



Source : Cour des comptes

À cet égard, l'année 2019 ne fait pas exception. En effet, la baisse des recettes liée à l'abandon du dispositif des loyers dits « budgétaires »⁴⁵ (-1,0 Md€) et à l'achèvement, en 2018, de la cession des fréquences radioélectriques dans la bande des 700 MHz (-0,7 Md€) a été entièrement compensée par la croissance des autres catégories de recettes.

⁴⁵ Il s'agit de loyers fictifs versés par les administrations pour l'occupation de locaux appartenant à l'État. Ces dépenses sont prévues dans les crédits des ministères en loi de finances. Elles ont pour contrepartie l'enregistrement de recettes non fiscales de l'État, également fictives.

A - Une exécution supérieure à la prévision en LFI

Le montant des recettes non fiscales évolue habituellement dans une fourchette de valeurs resserrée – plus ou moins cinq pour cent environ – autour des montants prévus en lois de finances initiales. Tel n'a cependant pas été le cas en 2019, les recettes ayant été supérieures de plus de 10 % à la prévision.

Tableau n° 15 : prévision et exécution des recettes non fiscales

<i>En Md€</i>	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
Recettes non fiscales	13,9	12,5	14,0
Dividendes et recettes assimilées	5,6	6,2	5,7
Produits du domaine de l'État	1,3	0,6	0,7
Produits de la vente de biens et services	1,5	1,3	1,8
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,5	0,5	0,7
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	1,5	1,4	2,0
Divers	2,5	2,4	3,0
<i>Loyers budgétaires</i>	<i>1,0</i>	<i>0,1</i>	<i>0,1</i>
Recettes de fonds de concours et d'attributions de produits	4,5	5,3	5,8

Source : documents budgétaires et Chorus

Ainsi, à l'exception des dividendes et recettes assimilées (- 0,5 Md€), toutes les autres catégories de recettes non fiscales s'établissent à un niveau supérieur à celui de la prévision, qui n'intégrait pas, notamment :

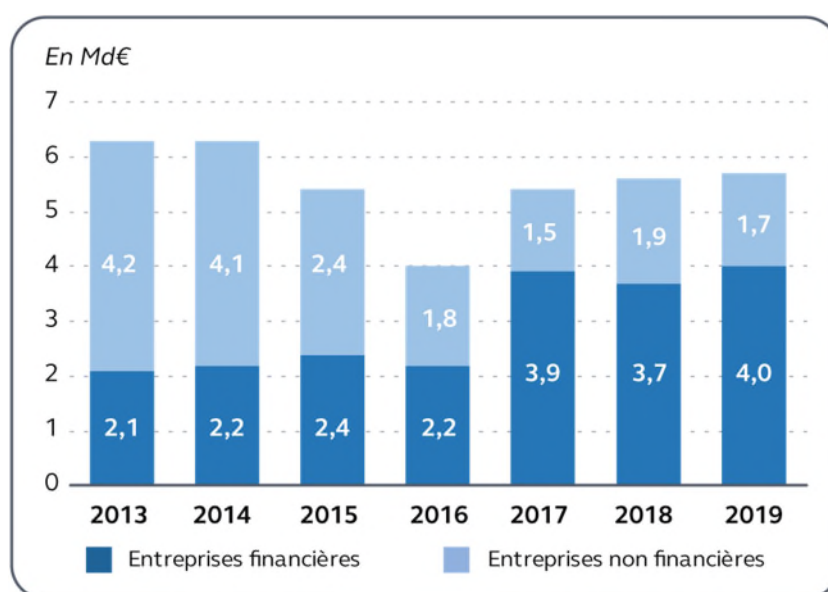
- la progression des frais d'assiette et de recouvrement (+0,2 Md€) à la suite de nouveaux transferts de taxes à la sécurité sociale ainsi que le produit des ventes d'actifs carbone et de quotas d'émissions de gaz à effet de serre (+0,3 Md€), pourtant déjà constaté en 2018 ;
- le remboursement de certains prêts et avances (+0,2 Md€) consentis dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir ;

- une « amende d'intérêt public » (0,5 Md€) à la charge des sociétés de services technologiques Google France et Google Ireland Limited, dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public⁴⁶ ;
- la restitution d'avances à l'État par une société de vente de matériels terrestres et maritimes (+0,2 Md€), l'augmentation des reversements au titre du soutien financier au commerce extérieur (0,2 Md€) et la récupération d'indus (+0,1 Md€).

B - La part prépondérante des dividendes

Depuis 2013, les dividendes et les recettes assimilées ont représenté, selon les années, entre un quart et près de la moitié des recettes non fiscales de l'État. Après une chute importante en 2016, leur part est revenue au niveau moyen constaté (40 % environ), soit 5,7 Md€ en 2019. Sur cette période, les dividendes versés par les entreprises financières – Caisse des dépôts et consignations (CDC) et Banque de France, essentiellement – se sont inscrits dans une trajectoire presque ininterrompue de hausse, à l'inverse de ceux versés par les entreprises non financières.

⁴⁶ Convention du 3 septembre 2019 entre le Parquet national financier, la SARL Google France et Google Ireland Limited. L'article 41-1-2 du code de procédure pénale permet au procureur de la République de conclure, avec une personne morale mise en cause ou mise en examen pour certaines infractions, une convention comprenant une ou des obligations déterminées (notamment des amendes) dont l'exécution éteint l'action publique.

Graphique n° 17 : évolution des dividendes et recettes assimilées

Source : documents budgétaires et Chorus

Ainsi, alors qu'en 2013, les entreprises financières n'étaient à l'origine que d'un tiers des produits des participations financières de l'État, leur part s'établit à 70 % de ceux-ci en 2019.

La progression avait été particulièrement marquée en 2016 et 2017, notamment sous l'effet, d'une part, du paiement en actions, plutôt qu'en numéraire, des dividendes d'EDF (1,7 Md€ en 2016, 1,3 Md€ en 2017) et, d'autre part, de la politique active de perception d'acomptes sur dividendes dont a fait l'objet la CDC.

1 - Les dividendes des entreprises financières

La Banque de France et la CDC sont à l'origine de respectivement 78,9 % et 19,7 % des dividendes⁴⁷ versés à l'État en 2019 par les entreprises financières (au nombre de six, au total).

La Banque de France a payé à l'État un dividende de 3,2 Md€⁴⁸, montant supérieur à celui versé en 2018 (2,2 Md€) et à ce qui était prévu en LFI (2,8 Md€). Elle explique cette évolution par « *la hausse des revenus tirés des titres détenus dans le cadre de la politique monétaire, en lien avec l'accroissement des encours de ces titres* » et « *la hausse des taux d'intérêt en dollars américains* », qui ont entraîné une augmentation de près de 40 % de son résultat net d'un exercice à l'autre⁴⁹.

Le dividende versé par la CDC (0,8 Md€) a été moins important qu'en 2018 (1,0 Md€) en raison d'un contexte boursier défavorable, qui a pesé sur le résultat consolidé de la section générale de la CDC.

Outre son dividende, la CDC verse également à l'État une « *contribution représentative de l'impôt sur les sociétés* » (CRIS). Cette contribution est régie par des dispositions fiscales spécifiques, mais elle est de fait très proche de l'impôt sur les sociétés : les modalités de calcul sont les mêmes et la CDC impute sur son montant les réductions et crédits d'impôt dont elle bénéficie. La Cour critique depuis plusieurs années⁵⁰ le rattachement de la CRIS aux recettes non fiscales de l'État, sa grande proximité avec l'impôt sur les sociétés invitant à la classer parmi les recettes fiscales. En réponse à la recommandation de la Cour, la direction du budget a indiqué que le rattachement comptable de la CRIS aux recettes fiscales de l'État est envisagé.

⁴⁷ Hors contribution représentative de l'impôt sur les sociétés (CRIS).

⁴⁸ Dont 0,1 Md€ transférés au compte d'affectation spéciale (CAS) *Participation de la France au désendettement de la Grèce*.

⁴⁹ Banque de France, rapport annuel 2018, page 106.

⁵⁰ Dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire des recettes non fiscales.

2 - Les dividendes des entreprises non financières

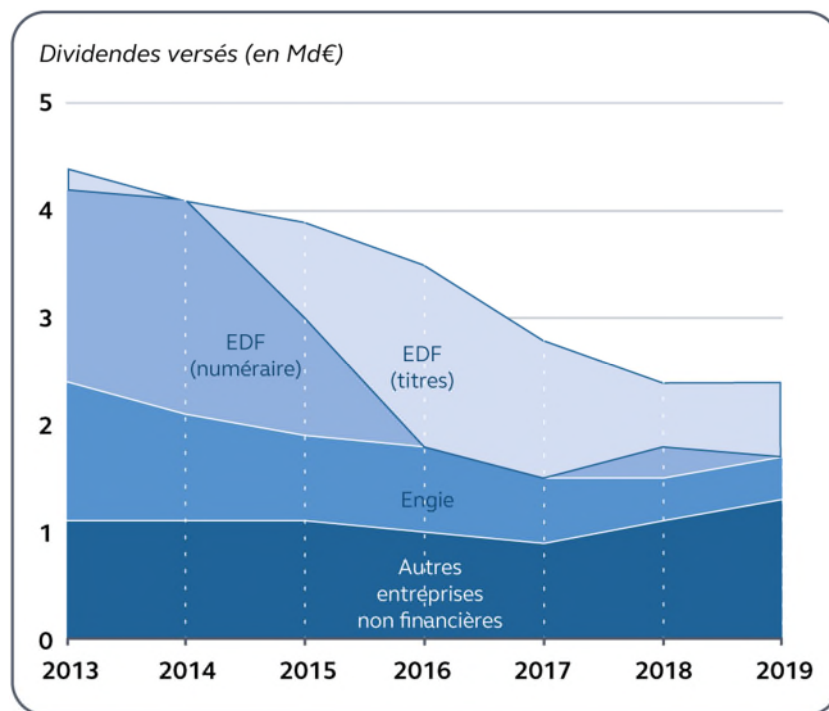
En 2019, 47 entreprises non financières ont payé en numéraire des dividendes à l'État, pour un montant total de 1,7 Md€, contre 1,9 Md€ en 2018.

Six d'entre elles, qui ont chacune versé un montant supérieur à 100 M€, sont à l'origine de plus des trois quarts des recettes totales encaissées par l'État. Il s'agit d'Engie (433,1 M€), d'Orange (249,3 M€), d'ADP (185,4 M€), de Bpifrance⁵¹ (165,0 M€) de Renault (157,6 M€) et de La Poste (147,0 M€).

Dans le cas d'EDF, l'État a choisi, à compter de 2015, de se faire payer en actions une partie de ses dividendes, puis la totalité à partir de 2016, ce qui a eu une incidence significative sur les recettes non fiscales, dans la mesure où l'entreprise était, jusqu'alors, la plus importante en termes de dividendes distribués et payés en numéraire. Si l'acompte (0,3 Md€) sur les dividendes au titre des résultats de 2018 a, cependant, été payé en numéraire en décembre 2018, le solde a bien été versé en actions. Ceci explique la légère diminution en 2019 des recettes encaissées s'agissant des entreprises non financières, ainsi que l'illustre le graphique suivant.

⁵¹ En dépit de la nature des activités de Bpifrance, son dividende est classé avec ceux des entreprises non financières.

**Graphique n° 18 : évolution des dividendes
des entreprises non financières**



Source : documents budgétaires et Chorus

C - La traçabilité insuffisante des recettes liées aux investissements d'avenir

Il est attendu de la mise en œuvre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) des retours financiers pour l'État qui, pour certains, entrent dans le champ de ses recettes non fiscales :

- le remboursement du financement⁵² apporté par lui sous la forme de prêts⁵³, d'avances et d'autres créances immobilisées ;

⁵² Les cessions de titres de participation et les plus ou moins-values constatées à cette occasion sont retracées par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*.

⁵³ Uniquement pour ceux d'entre eux qui n'entrent pas dans le champ d'un compte de concours financier ou du CAS précité.

- le produit de certains actifs : dividendes des participations, intérêts des prêts et avances ;
- la rémunération de droits concédés : redevances sur chiffre d'affaires et royalties.

Les données d'exécution de ces retours financiers des PIA sont publiées depuis le PLF pour 2015 dans le document d'information (« jaune budgétaire ») relatif aux investissements d'avenir. Il s'agit toutefois des retours enregistrés chez les opérateurs concernés (190 M€ en 2019, 737 M€ depuis 2011) et non par l'État auquel ces derniers, qui agissent en tant qu'intermédiaires, les reversent ensuite.

Dès lors, cette présentation ne donne pas une image fidèle de la réalité du montant des recettes effectivement encaissées par l'État au titre des PIA (423 M€⁵⁴ en 2019⁵⁵, 694 M€ depuis 2011). Elle empêche, par ailleurs, de détailler les retours par support budgétaire (budget général, compte d'affectation spéciale des participations financières, comptes de concours financiers) ou de les isoler parmi les recettes, prévisionnelles ou réalisées, mentionnées dans les autres documents budgétaires (*Voies et moyens*, projets et rapports annuels de performances).

Dans la mesure où les retours financiers des PIA n'ont, pour l'essentiel, pas encore été constatés (environ 5 Md€ supplémentaires attendus d'ici 2024), cette situation devait être corrigée. Pour la première fois, l'annexe *Voies et moyens* (Tome 1) du PLF 2020 retrace les montants réalisés et prévus de retours des PIA pour l'État dans les recettes non fiscales.

III - Les prélèvements sur recettes

Les recettes perçues par l'État sont diminuées par un prélèvement sur recettes (PSR) au bénéfice de l'Union européenne et par plusieurs PSR au profit des collectivités territoriales. Ils réduisent de 61,9 Md€ les recettes de l'État en 2019.

⁵⁴ Selon les informations disponibles dans Chorus.

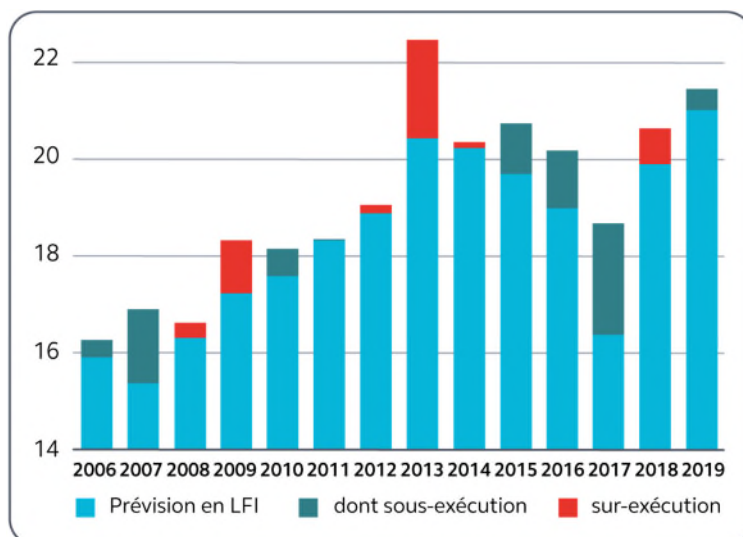
⁵⁵ Ce montant, supérieur aux 190 M€ perçus par les opérateurs en 2019, inclut des sommes reçues par ces derniers au cours des années antérieures et qui sont donc versées avec retard à l'État.

A - La poursuite de la remontée du prélèvement européen

1 - Comme en 2018, une contribution au budget européen en progression, mais moindre que prévu en LFI

Le prélèvement sur recettes en faveur de l'Union européenne (PSR-UE) a atteint 21,0 Md€ en 2019, soit 0,4 Md€ de plus qu'en 2018 mais 0,4 Md€ de moins que la prévision en LFI⁵⁶. Le PSR-UE représente 7,6 % des recettes fiscales nettes de l'État (7 % en 2018), soit le niveau le plus élevé depuis 2014.

Graphique n° 19 : prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne de 2006 à 2019 (en Md€)



Source : direction du budget

Après trois exercices en retrait sensible par rapport aux prévisions initiales, la LFI 2018 avait anticipé une accélération des paiements conforme à ce qui s'observe généralement en fin de programmation pluriannuelle ; l'exécution en fin d'année avait été supérieure à la prévision du fait principalement du changement de méthode de prévision de la ressource propre traditionnelle (RPT) par la Commission européenne.

⁵⁶ Cf. note d'analyse de l'exécution budgétaire du prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne.

La LFI 2019 a anticipé la poursuite de la hausse du PSR-UE mais l'exécution s'avère légèrement inférieure à la prévision, du fait, d'une part, de recettes exceptionnelles encaissées à la toute fin de l'année 2018 et, d'autre part, de la non prise en compte dans le budget européen exécuté en 2019 de différentes actualisations de bases qui se trouvent ainsi reportées en 2020. L'exécution 2019 montre une fois de plus la difficulté de prendre en compte, au stade de la prévision initiale, les contraintes qui affectent le budget de l'UE.

2 - Un prélèvement qui continuerait à augmenter en 2020

Sur la dernière année de la programmation 2014-2020, la LFI pour 2020 prévoit une progression de la contribution de la France au budget européen avec un PSR-UE attendu à 21,5 Md€. Ce montant reste très en deçà des prévisions de la dernière loi de programmation des finances publiques (LFPF), qui, en janvier 2018, faisant l'hypothèse d'une accélération des dépenses en fin de programmation, indiquait un montant de PSR-UE en 2020 de 24,1 Md€.

Tableau n° 16 : le PSR-UE dans la LFPF 2018-2022, son exécution en 2019, sa prévision 2020

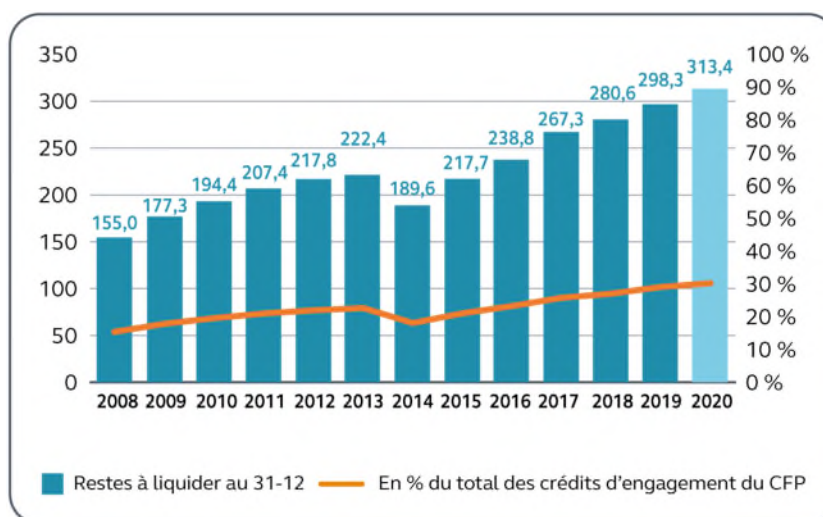
<i>(en CP, en Md€)</i>	2019	2020
LFPF 2018-2022	23,3	24,1
Exécution 2019 et LFI 2020	21,0	21,5
<i>Écart</i>	-9,9 %	-10,8 %

Source : loi de programmation des finances publiques 2018-2022, direction du budget pour l'exécution 2019, LFI 2020

Des corrections de bases difficiles à anticiper peuvent intervenir. Deux sont d'ores et déjà certaines. D'une part, l'actualisation des bases de ressources propres traditionnelles, qui n'a pu intervenir fin 2019 faute d'adoption du budget rectificatif n° 4 de l'Union européenne, est reportée sur 2020, ce qui a conduit à modifier la prévision entre le PLF et la LFI en intégrant un accroissement de charge de 151 M€ (comprenant également l'actualisation de la clé de contribution à la correction britannique et du produit définitif des droits de douane). D'autre part, la Commission a notifié en janvier 2020 une révision des bases de revenu national brut (RNB) due à l'ajout d'une série de données sur le logement dont l'impact sur le PSR-UE est de 300 M€. Par ailleurs, la Commission a prononcé en 2019 une réserve générale sur la méthode de calcul du RNB. L'évaluation de l'impact budgétaire éventuel n'est pas connue, la direction générale de l'Insee devant transmettre à la Commission un nouvel inventaire de RNB d'ici au 31 mars 2020.

Il convient par ailleurs de relever le risque que fait peser sur le budget de l'Union européenne, et donc sur les contributions des États-membres, le niveau très élevé des restes à liquider (RAL), c'est-à-dire des engagements pris par l'Union qui n'ont pas encore donné lieu à des paiements. Atteignant près de 300 Md€ fin 2019, ils représentent un risque sur l'exécution 2020 et sur celle des premières années d'exécution de la programmation 2021-2027 en cours de discussion⁵⁷.

Graphique n° 20 : le stock de RAL de 2008 à 2020 sur le budget de l'Union européenne - en Md€



Source : Cour des comptes européenne

Les impacts du Brexit et les négociations sur la future programmation pluriannuelle

Les modalités financières de la sortie définitive du Royaume-Uni de l'Union européenne (Brexit) ont été confirmées dans l'accord validé en janvier 2020 par les Parlements européen et britannique. Il est prévu que le Royaume-Uni paierait sa contribution au budget européen 2020 jusqu'à la fin de l'année et qu'il continuerait, après 2020, à supporter sa part des engagements financiers européens de la période 2014-2020 qui resteraient à régler après cette date.

⁵⁷ La part de la France concernant ces paiements (dont devrait être déduite la part payée par le Royaume-Uni) correspond à son taux de contribution au budget de l'Union européenne, c'est-à-dire 17,18 % à partir de 2021.

B - Des transferts de l'État aux collectivités territoriales qui continuent à progresser en 2019

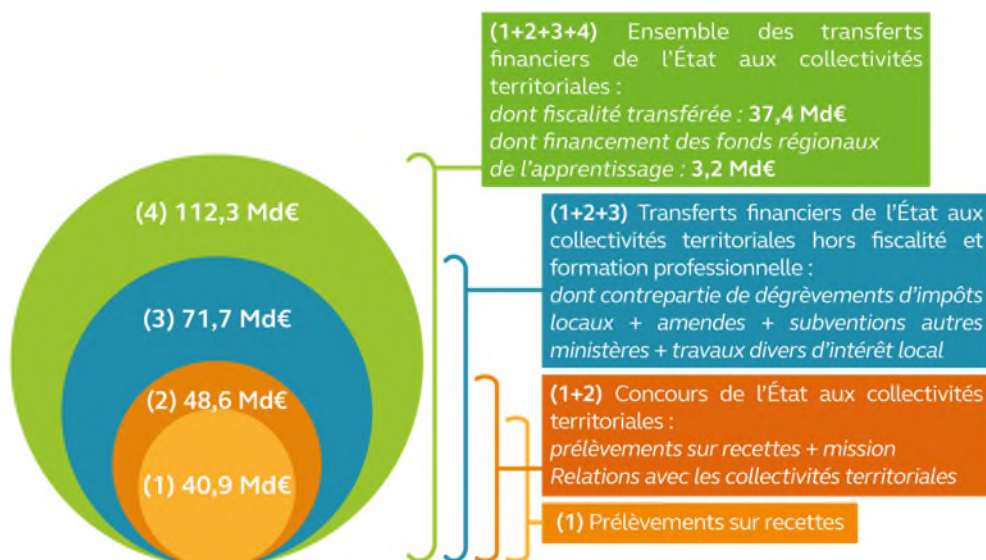
Les transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales représentent 112,3 Md€ en 2019 et se composent de plusieurs ensembles.

Les concours financiers de l'État aux collectivités (48,6 Md€) rassemblent d'abord tous les prélèvements sur recettes (PSR) de l'État effectués au profit des collectivités territoriales (40,9 Md€) et les crédits du budget général qui leur sont alloués et relèvent de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

Au-delà, ils comprennent les subventions destinées au financement de politiques publiques sectorielles, les contreparties de dégrèvements législatifs, le produit des amendes de police de la circulation et des radars et les subventions pour travaux divers d'intérêt général.

Enfin, s'y ajoutent le produit de la fiscalité transférée (37,4 Md€) et les crédits des fonds régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle (3,2 Md€).

Schéma n° 1 : décomposition des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales en 2019



Source : Cour des comptes (données DB)

La loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 a mis en place à compter de 2018 un mécanisme contractuel par lequel l'État garantit la prévisibilité et la stabilité des concours financiers, en contrepartie du respect par les collectivités d'une trajectoire compatible avec les engagements européens de la France. Ce mécanisme se substitue à celui qui reposait sur la réduction des concours financiers de l'État aux collectivités territoriales, conformément aux dispositions de la LPFP pour 2014-2019.

Ainsi, les 322 plus importantes collectivités territoriales au regard du volume de leurs dépenses réelles de fonctionnement (DRF) ont été invitées à s'engager par contrat avec l'État à limiter l'évolution de leurs DRF à 1,2 % par an, avec une modulation assise sur trois critères et limitée à 0,45 % (3 fois 0,15 %). Cet engagement est supposé générer une baisse des dépenses des collectivités de 13 Md€ sur la durée de la LPFP, compte tenu de l'effet d'entraînement attendu par le Gouvernement de l'évolution de ces 322 collectivités sur les autres.

En 2019, deuxième année d'application de ce mécanisme, les collectivités territoriales devraient respecter la norme. Tel a été le cas pour 2018⁵⁸. Dans ce contexte, les concours financiers ont poursuivi leur reprise entamée en 2018 (+ 551 M€ en 2019 après + 1 Md€ en 2018), alors qu'ils avaient diminué de 9,97 Md€ entre 2014 et 2017.

1 - Des concours financiers en légère progression

La loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022 prévoyait une stabilisation des concours financiers à 48,49 Md€ à compter de 2021. Leur montant était évalué à 48,11 Md€ en 2018 et 48,09 Md€ en 2019. Atteignant 48,58 Md€ en exécution en 2019, les concours financiers ont dépassé de 0,5 Md€ la cible de la LPFP.

⁵⁸ En comptabilité générale, tous budgets confondus, les dépenses réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités et de leurs groupements ont augmenté de 0,4 % entre 2017 et 2018.

Tableau n° 17 : comparaison de l'évolution des concours financiers de l'État prévue dans la LPFP avec l'exécution 2018-2019 (Md€)

	2018	2019	2020	2021	2022
<i>LPFP</i>	48,11	48,09	48,43	48,49	48,49
<i>en exécution</i>	48,03	48,58			
<i>dont PSR</i>	40,33	40,89			

Source : données de la loi de programmation des finances publiques ; direction du budget

La progression des concours constatée dans les comptes de 2019 résulte principalement du dynamisme du fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA), dont le montant exécuté s'établit à 5 949 M€ (+ 430 M€ par rapport à 2018). Ce niveau est à relier à la hausse de l'investissement local en fin de cycle électoral et l'élargissement de l'assiette depuis 2017.

Hors FCTVA, les prélèvements sur recettes (PSR) sont restés stables (+ 0,04 %). La DGF, qui représente les deux tiers des PSR au profit des collectivités locales, a été stabilisée en 2018 et en 2019 au niveau de 2017, à périmètre constant. Sa répartition a été marquée par une nouvelle progression de la péréquation communale (+ 180 M€⁵⁹ après + 200 M€ en 2018).

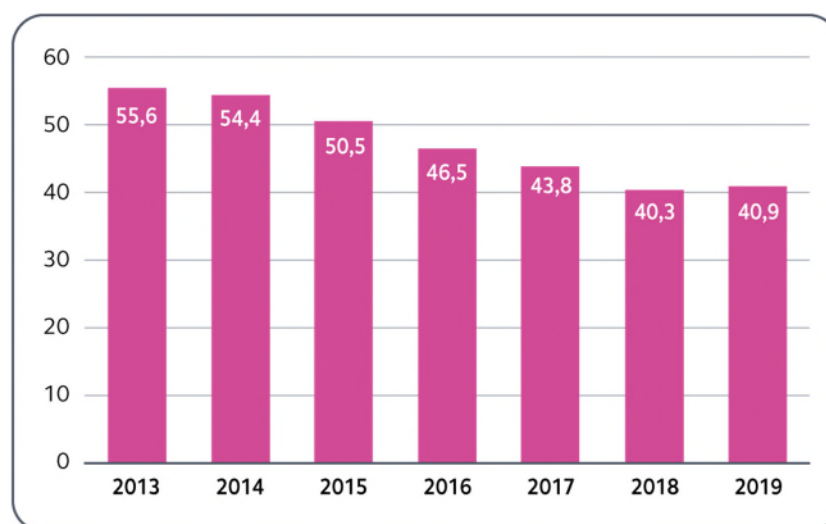
Le PSR de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale a également progressé de 298 M€ entre 2018 et 2019. Cette augmentation s'explique par l'introduction en 2019 d'un PSR de compensation d'exonération de la CFE au profit des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur ou égal à 5 000 € par an (+ 150 M€ environ). L'élargissement de la compensation de l'exonération de taxe d'habitation pour les personnes de condition modeste a également contribué à cette augmentation à hauteur de 110 M€.

⁵⁹ 90 M€ pour la dotation de solidarité rurale et 90 M€ pour la dotation de solidarité urbaine.

Enfin, le montant des prélèvements sur recettes issus de la réforme de la fiscalité directe locale a diminué en 2019 de 127 M€ du fait des minorations votées en LFI 2019 dans le cadre du dispositif des variables d'ajustement⁶⁰.

Au total, les PSR ont progressé de 0,6 Md€ en 2019. Cette reprise intervient après une diminution de 15 Md€ depuis 2013 dans le cadre de la contribution des collectivités territoriales au redressement des finances publiques. L'évolution des PSR sur cette période est toutefois affectée par des changements de périmètre, notamment, à compter de 2018, le remplacement de la part régionale de DGF par une fraction de TVA (4,2 Md€).

Graphique n° 21 : évolution des PSR au profit des collectivités locales sur la période 2013-2019 (en Md€)



Source : données direction du budget

⁶⁰ Les variables d'ajustement sont un dispositif permettant de faire varier à la baisse les montants de certaines dotations pour compenser l'augmentation d'autres montants. Il était utilisé jusqu'en 2014 pour contenir l'évolution des dotations de l'État aux collectivités territoriales dans l'enveloppe dite « normée ». Depuis la loi du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour 2014-2019, c'est désormais l'intégralité des concours financiers de l'État aux collectivités qui est incluse dans l'objectif de dépenses totales de l'État (Odete).

Second poste de dépenses au sein des concours financiers, le montant de la fraction (2,45 %) de TVA versée aux régions en substitution de leur part de DGF depuis le 1^{er} janvier 2018 a de nouveau progressé⁶¹ par rapport à 2018 (+ 92 M€) et s'élève à 4 292 M€. Le surplus de recettes versées en 2019 par rapport au montant de la DGF en 2017 s'élève ainsi à 267 M€.

Enfin, les crédits dépensés au titre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ont diminué de 175 M€ par rapport à 2018, principalement sous l'effet de la disparition du fonds exceptionnel de soutien à la compétence « développement économique » des régions (- 232 M€). Il est à noter que les dotations de soutien à l'investissement local sont maintenues au niveau historique atteint en 2018 (+ 10 M€ par rapport à 2018, + 419 M€ par rapport à 2017).

Au total, les concours ont progressé plus fortement que prévu dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Ils s'établissent dès 2019 à un niveau supérieur au montant prévu pour 2019 et 2020. L'entrée à partir de 2020 dans un nouveau cycle électoral – et donc d'investissement – devrait cependant favoriser à court terme une certaine modération dans l'évolution du FCTVA.

2 - Une augmentation des autres transferts budgétaires et de la fiscalité transférée

En 2019, l'évolution des autres transferts résulte essentiellement de l'augmentation des dégrèvements dans le cadre de la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales (+3,8 Md€), qui donnent lieu à une compensation par l'État de la perte de produit fiscal pour les collectivités. Ce nouveau dégrèvement s'est ajouté aux autres dispositifs pour un montant total de 18,9 Md€, après 15,7 Md€ en 2018 et 11,9 Md€ en 2017.

Les produits de fiscalité transférée par l'État aux collectivités locales ont augmenté de 1 360 M€ en 2019, soit de 3,8 %. Cette hausse s'explique par le dynamisme des recettes résultant de l'évolution des volumes mis à la consommation s'agissant des fractions de tarifs de TICPE transférées aux collectivités, des ventes immobilières s'agissant des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) et du dynamisme des impositions locales sous-jacentes s'agissant des frais de gestion.

⁶¹ Sous l'effet de la hausse du rendement global de la TVA.

Les prélèvements sur recettes : un mécanisme dont la justification est incertaine

Prévus par l'article 6 de la LOLF, les prélèvements sur les recettes de l'État sont rétrocédés « *au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales* ».

Même si la LOLF a formalisé cette pratique qui lui était antérieure, le recours à cette technique est à certains égards critiquable. Dès lors que les PSR conduisent à présenter certaines opérations de l'État comme de moindres recettes et non pas comme des dépenses, ils dérogent au principe d'universalité budgétaire. Pour la même raison, les PSR échappent à toutes les règles qui s'imposent aux crédits budgétaires (justification au premier euro, régulation, performance). Enfin, s'agissant des PSR au profit des collectivités locales, ils constituent aujourd'hui un ensemble peu lisible qui regroupe une vingtaine de dotations différentes de montants très inégaux.

CONCLUSION ET RECOMMANDATION

Après déduction des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne, les recettes nettes de l'État se sont établies à 233,3 Md€, soit 15,0 Md€ de moins qu'en 2018.

Cette baisse contribue fortement à l'aggravation du déficit budgétaire de l'État en 2019. Elle provient essentiellement des recettes fiscales, qui ont reculé de 14,1 Md€ entre 2018 et 2019. Cette baisse s'explique principalement par un transfert de produits fiscaux (31,2 Md€ de TVA) aux administrations de sécurité sociale, pour leur compenser l'augmentation des exonérations de cotisations sociales qui se substitue au CICE et l'affectation à l'État d'une partie des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

Les effets exceptionnels et temporaires de deux mesures nouvelles qui ont pesé sur les recettes fiscales (et donc sur le solde) en 2019 sont amenés disparaître : dès 2020, l'État percevra les retenues de prélèvement à la source sur l'ensemble de l'année (contre seulement 11 mois en 2019, soit une perte de 5,2 Md€) ; le CICE, remplacé à partir de 2019 par des exonérations de cotisations sociales, verra son coût sensiblement diminuer en 2020 (9,0 Md€ après 19,2 Md€ en 2019).

Hors toutes mesures nouvelles, l'évolution « spontanée » des recettes fiscales en 2019 s'établit à 3,2 %. Leur élasticité au PIB s'élève ainsi à 1,1, une valeur proche de la moyenne depuis 2001.

Les recettes fiscales nettes ont eu un rendement supérieur de 7,8 Md€ par rapport à la prévision de la loi de finances initiale. Cette plus-value provient pour partie de l'impôt sur le revenu (+ 1,3 Md€) et de l'impôt sur les sociétés (+2,0 Md€), mais surtout des « autres recettes fiscales nettes » (+ 4,5 Md€). Cette catégorie, qui regroupe différentes recettes (retenues à la source sur les revenus de capitaux mobiliers, droits de donation et de succession, impôt sur la fortune immobilière, prélèvements sociaux auparavant affectés aux organismes de sécurité sociale, etc.) a bénéficié du dynamisme des revenus de capitaux mobiliers et de la bonne tenue du marché immobilier.

En dépit des progrès engagés, l'exercice 2019 illustre à nouveau le fait que les prévisions de recettes fiscales demeurent un exercice difficile, avec des écarts significatifs entre prévision et exécution. Il est donc nécessaire de poursuivre le développement des modèles de prévision et de mieux expliquer la dynamique des recettes fiscales une fois l'année révolue, dans une annexe au projet de loi de règlement ou dans l'annexe Voies et moyens du projet de loi de finances initiale.

L'année 2019 marque une évolution dans le partage des recettes fiscales de l'État. Avec une augmentation de 31,2 Md€ du montant de TVA affecté aux administrations de sécurité sociale, c'est désormais plus du quart de cet impôt qui n'est plus perçu par l'État, les régions en percevant elles-mêmes une fraction (2,45 %). Ce partage devrait s'amplifier à l'avenir puisqu'à compter de 2021, les départements devraient à leur tour percevoir une fraction de TVA en compensation de la suppression de la taxe d'habitation.

Au regard des recettes fiscales, les autres composantes des recettes de l'État ont connu en 2019 des évolutions d'une ampleur plus modeste.

Les recettes non fiscales se sont élevées à 14,0 Md€ en 2019, soit un montant stable par rapport à 2018 (13,9 Md€). Ce rendement est supérieur de 1,5 Md€ à ce qui était attendu en loi de finances initiale, en raison de plus-values sur différentes catégories de recettes, notamment les amendes. La Cour souligne l'insuffisance de l'information sur les « retours » pour l'État en provenance des PIA, dont les montants devraient augmenter sensiblement au cours des prochaines années. La Cour note toutefois l'amélioration de cette information dans le PLF pour 2020.

Les prélèvements sur recettes (PSR), d'un montant total de 61,9 Md€ en 2019, ont augmenté de 0,9 Md€ en 2018. Le PSR au profit de l'Union européenne s'est élevé à 21,0 Md€ en 2019, soit 0,4 Md€ de plus qu'en 2018, mais 0,4 Md€ de moins qu'attendu en LFI, pour des raisons a priori ponctuelles et non pérennes. Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales se sont élevés à 40,9 Md€, en augmentation de 0,6 Md€ par rapport à 2018. Cette progression des PSR-CT est conforme au nouveau cadre contractuel entre l'État et les collectivités locales mis en place par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour 2018-2022.

En vue d'améliorer l'information a posteriori sur les évolutions des recettes fiscales, la Cour formule la recommandation suivante :

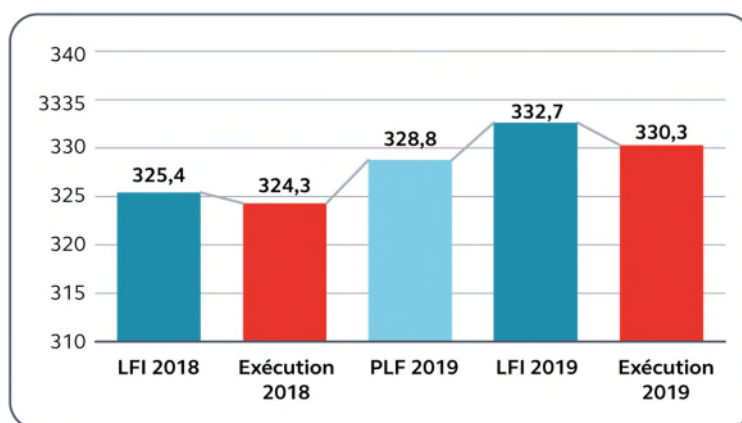
- 2. présenter, dans un document budgétaire (projet de loi de règlement, annexe Voies et moyens du projet de loi de finances), l'évolution du produit des impôts de l'année révolue en la décomposant entre évolution spontanée et mesures nouvelles et en précisant l'impact de chacune des mesures (recommandation reformulée).*
-

Chapitre III

Les dépenses du budget général de l'État

La loi de finances pour 2019 a ouvert des crédits pour les missions du budget général à hauteur de 332,7 Md€⁶², un montant en nette augmentation par rapport à la loi de finances pour 2018 (+ 6,4 Md€). À champ constant, c'est-à-dire en neutralisant l'impact des mesures de périmètre et de transfert, la progression s'élève à 7,3 Md€ (+ 2,2 %). Plus de la moitié de cette hausse a été décidée en cours de discussion parlementaire du projet de loi de finances pour 2019. Elle résulte pour l'essentiel des mesures annoncées début décembre 2018 à la suite des mouvements sociaux.

Graphique n° 22 : prévision et exécution des dépenses du budget général en 2018 et 2019 (en Md€, à champ constant 2019)



Source : Cour des comptes

⁶² Dépenses nettes des remboursements et dégrèvements, hors fonds de concours et attributions de produits.

La hausse des dépenses inscrite dans la loi de finances initiale s'est réalisée au cours de l'exécution. Hors fonds de concours et attributions de produits⁶³, les dépenses nettes du budget général atteignent 330,3 Md€, en hausse de 6,0 Md€ à champ constant par rapport à 2018. Elles s'établissent néanmoins à un niveau inférieur de 2,4 Md€ à la LFI pour 2019. L'augmentation globale du niveau de dépenses recouvre des évolutions contrastées selon les natures de dépenses.

Tableau n° 18 : dépenses nettes du budget général (Md€)

En Md€	Exéc. 2018	2018 format 2019	Exéc. 2019	2018-2019	
				en Md€	en %
Titre 1 : Pouvoirs publics	1,0	1,0	1,0	0,0	0,0%
Titre 2 : Personnel	129,6	129,6	131,6	2,0	1,6%
Titre 3 : Fonctionnement de l'État	25,2	24,6	24,5	- 0,1	- 0,4%
Titre 3 : Subventions charges de service public	28,9	29,2	29,0	- 0,2	- 0,6%
Titre 4 : Charges de la dette	41,5	41,5	40,3	- 1,2	- 2,9%
Titre 5 : Investissement	11,8	11,8	12,4	0,6	5,1%
Titre 6 : Intervention	90,2	89,7	95,8	6,1	6,8%
Titre 7 : Opérations financières	1,5	1,5	1,5	0,0	0,0%
Total	329,7	328,8	336,1	7,3	2,2%
<i>dont fonds de concours et attribution de produits</i>	<i>4,5</i>	<i>4,5</i>	<i>5,8</i>	<i>1,3</i>	<i>28,9%</i>
Total hors fonds de concours et attribution de produits	325,2	324,3	330,3	6,0	1,8%

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

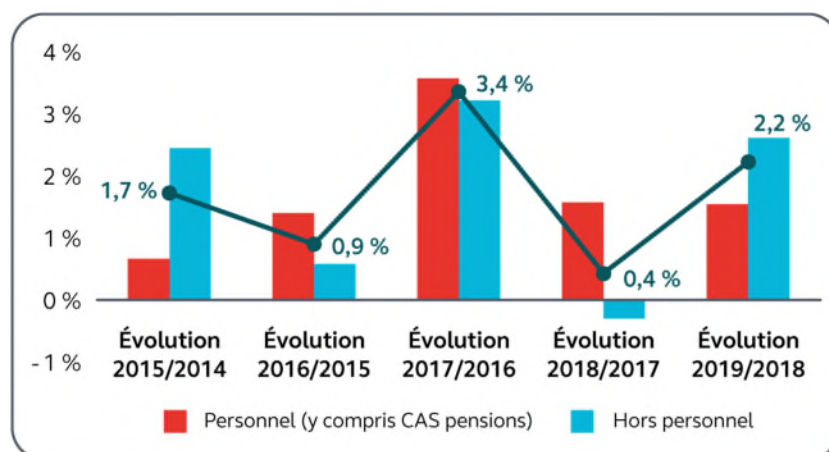
En dépit d'une forte baisse de la charge de la dette, les dépenses de l'État ont enregistré en 2019 une nette hausse, portée principalement par les transferts aux ménages et, dans une moindre mesure, la masse salariale. Les dépenses pilotables ont ainsi excédé significativement le plafond fixé par la loi de programmation (I). Facilitée par l'augmentation des crédits ouverts en loi de finances initiale, l'exécution des dépenses a été conforme à la programmation initiale grâce à la poursuite de l'amélioration de la budgétisation et de la gestion des risques en cours d'exécution (II).

⁶³ Pour des raisons d'indisponibilité des données (voir annexe n° 9), la partie I inclut les fonds de concours et attributions de produits, la partie II les exclut.

I - Des dépenses du budget général qui progressent nettement

Les dépenses nettes du budget général ont progressé nettement plus rapidement en 2019 qu'en 2018. Elles augmentent à champ courant de 1,9 % par rapport à 2018, à un rythme beaucoup plus rapide qu'entre 2017 et 2018 (+ 0,9 %). À champ constant⁶⁴, la croissance des dépenses du budget général s'établit à 2,2 % en 2019, après 0,4 % en 2018. Au total, les dépenses progressent plus vite que l'inflation.

Graphique n° 23 : taux d'évolution des dépenses du budget général (y compris fonds de concours et attributions de produit, hors remboursements et dégrèvements)



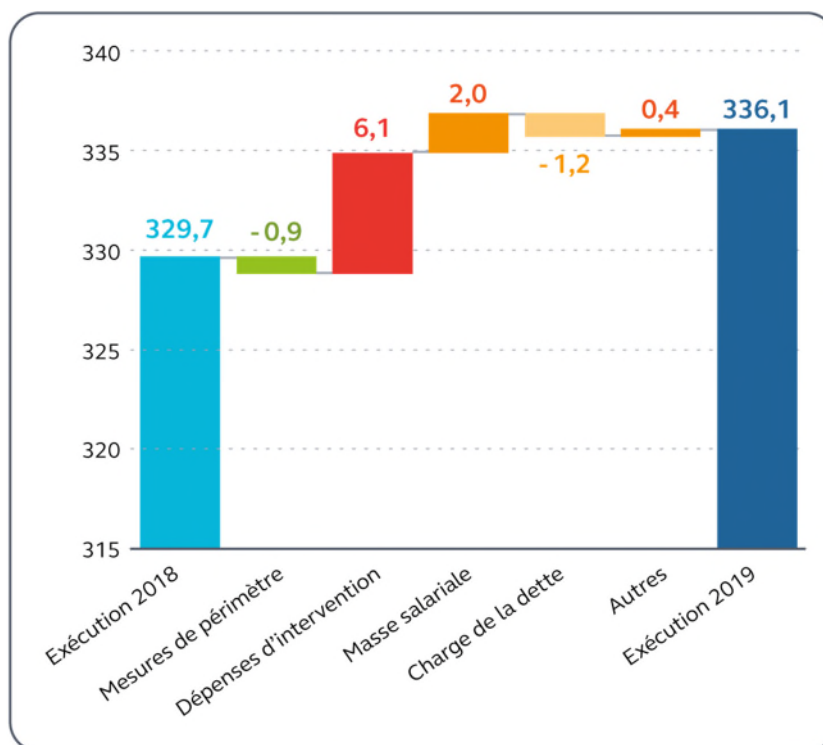
Note de lecture : taux de variation des dépenses d'une année sur l'autre, à périmètre constant n/n-1, sans retraitement des dépenses exceptionnelles.

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Cette hausse est principalement portée par l'accélération des dépenses d'intervention (A) et le dynamisme des dépenses de personnel (B), tandis que les autres dépenses se sont stabilisées ou contractées (C). En conséquence, les normes de dépenses n'ont été que partiellement respectées car l'ambition de réduire la cible de dépenses pilotables décidée en début d'année 2019 n'a pas été pleinement tenue (D).

⁶⁴ Les mesures de périmètre et de transfert sur le champ des dépenses budgétaires nettes entre 2018 et 2019 (- 0,7 Md€) sont essentiellement constituées de mesures de périmètre (- 1,1 Md€), en partie compensées par des mesures transfert (+ 0,3 Md€) et le déplacement d'une dépense d'un compte spécial vers le budget général (+ 0,1 Md€).

**Graphique n° 24 : évolution des dépenses du budget général (Md€)
(y compris fonds de concours et attributions de produits⁶⁵)**



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

A - Des dépenses d'intervention en forte hausse

Les dépenses d'intervention, c'est-à-dire de transferts et de subventions aux ménages, entreprises, collectivités et associations, se sont élevées à 95,8 Md€ en 2019. Elles dépassent les crédits votés en LFI 2019 (94,0 Md€) et augmentent très nettement par rapport à l'exécution 2018 (90,2 Md€). Par rapport à 2018, la hausse s'élève ainsi à 5,6 Md€ à champ courant et à 6,1 Md€ à champ constant.

⁶⁵ Les fonds de concours et attributions de produits, définis en annexe n° 9, sont des procédures particulières d'affectation de recettes (prévues à l'article 17 de la LOLF).

L'évolution des dépenses d'intervention est très contrastée selon les missions. L'augmentation brute des dépenses d'intervention du budget général par rapport à 2018 (+ 8,0 Md€) est essentiellement concentrée sur les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 4,9 Md€) et *Écologie, développement et mobilité durables* (+ 1,2 Md€). Elles sont partiellement compensées par une réduction brute des dépenses d'intervention (- 2,8 Md€), notamment des missions *Travail et emploi* (- 0,7 Md€) et *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (- 0,4 Md€).

Tableau n° 19 : dépenses d'intervention de quatre missions (Md€)

Missions <i>(en CP et en M€)</i>	2018	2019	Variation (M€)	Variation (%)
Solidarité, insertion et égalité des chances	18 338	23 252	4 915	21,1 %
Écologie, développement et mobilité durables	6 999	8 227	1 229	14,9 %
Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales	1 526	1 125	- 402	- 35,7 %
Travail et emploi	12 403	11 714	- 689	- 5,9 %

Source : Cour des comptes (données Chorus)

La hausse des dépenses d'intervention de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 4,9 Md€) résulte principalement de la revalorisation de la prime d'activité (+ 4,0 Md€) décidée au mois de décembre 2018, et du dynamisme de l'allocation aux adultes handicapés⁶⁶ (+ 0,6 Md€).

⁶⁶ L'allocation aux adultes handicapés (AAH) a fait l'objet d'un rapport récent de la Cour des comptes (Cour des comptes, *L'allocation aux adultes handicapés*, rapport public thématique, novembre 2019, 251 p., disponible sur www.ccomptes.fr).

**La prime d'activité en 2019 :
une accélération des dépenses plus forte que prévu**

La prime d'activité est un complément de revenu mensuel destiné aux personnes dont les revenus vont jusqu'à 1,5 Smic net pour une personne seule. Créée en 2016⁶⁷, elle vise à favoriser l'activité et à réduire la pauvreté des ménages modestes. Son montant moyen s'élève à 185 €⁶⁸.

Après une première augmentation de 20 € du montant forfaitaire de la prime d'activité en 2018, le Gouvernement s'était engagé avant décembre 2018 à poursuivre la revalorisation de 20 € chaque année entre 2019 et 2021 (soit 60 €). En décembre 2018, ces modalités de revalorisation de la prime d'activité ont été remplacées par une augmentation du montant maximal de la bonification individuelle de 90 € qui entre en vigueur dès l'année 2019.

Afin de tenir compte de cette réforme, un montant total de 8,8 Md€ de crédits a été inscrit en LFI pour 2019 pour la prime d'activité, soit 2,8 Md€ de plus que prévu par le PLF pour 2019. En juin 2019, la Cour identifiait un risque de dépassement en cours d'exécution d'au moins 0,6 Md€ des crédits ouverts en début d'année⁶⁹.

Au total, les dépenses liées à la prime d'activité se sont élevées à 9,6 Md€ en 2019, en hausse de 4,0 Md€ par rapport à 2018 et de 0,8 Md€ par rapport à la prévision en LFI pour 2019. Le dépassement des crédits ouverts en loi de finances s'explique essentiellement par l'accroissement non anticipé du taux de recours (+ 700 000 allocataires éligibles à la prime d'activité avant la réforme mais qui n'y recouraient pas).

La mission *Écologie* présente la seconde plus forte hausse de dépenses d'intervention du budget général (+ 1,2 Md€) par rapport à 2018, en raison notamment du rattachement à la mission du versement de la prime à la conversion, précédemment prise en charge par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aide à l'acquisition de véhicules propres*. Estimé à 596 M€ en LFI 2019, le coût de la prime à la conversion s'est en définitive élevé à 824 M€. La progression des dépenses d'intervention provient également de l'augmentation du nombre de chèques énergie émis (+ 58 %) et des concours de l'État aux opérateurs historiques de distribution de l'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain.

⁶⁷ Loi n° 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi. La prime succède au RSA-activité et à la prime pour l'emploi.

⁶⁸ Montant moyen national en juin 2019 (source : CAF).

⁶⁹ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

En sens inverse, la diminution des dépenses d'intervention de la mission *Travail et emploi* résulte notamment de la réduction du nombre de contrats aidés (- 48 280 contrats par rapport à 2018, correspondant à une moindre dépense de 667 M€), poursuivant ainsi le mouvement de baisse amorcé en 2017. Alors que la mission *Travail et emploi* finançait 456 316 contrats aidés en 2016, 82 992 sont recensés en 2019, ce qui se traduit par une baisse de dépense de 2,8 Md€⁷⁰. L'extinction progressive de l'aide à l'embauche pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) s'est également poursuivie en 2019 (- 612 M€), et de moindres dépenses ont été constatées au titre de l'allocation spécifique de solidarité (- 307 M€). Ces réductions de dépenses sont partiellement compensées par la montée en puissance d'autres dispositifs, notamment dans le domaine de la formation avec le plan d'investissement dans les compétences (voir annexe n° 6).

Enfin, le recul des dépenses sur le champ de la mission *Agriculture, alimentation, forêts et affaires rurales* tient essentiellement à une mesure de périmètre (- 345 M€), consistant en la transformation d'une dépense budgétaire visant à compenser à la sécurité sociale un allègement de cotisations, bénéficiant aux « travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi » (TO-DE) dans le secteur agricole, en une affectation d'une fraction de TVA⁷¹. À champ courant, les dépenses d'intervention de la mission sont stables en 2019.

⁷⁰ Ces chiffres portent sur la seule mission *Travail et emploi*. La mission *Enseignement scolaire*, qui finance une partie croissante du dispositif (un transfert de 124 M€ de crédits a été effectué en 2019 entre les missions *Travail et emploi* et *Enseignement scolaire*), a engagé à partir de 2016 la transformation de 56 000 contrats aidés en autres contrats pour l'accompagnement des élèves en situation de handicap (AESH).

⁷¹ Le dispositif, créé en 1985, permet aux employeurs relevant du régime de protection sociale des professions agricoles de bénéficier d'une exonération ou de réductions de cotisations pour les emplois saisonniers. Les remboursements de cotisations effectués par la caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA) étaient pris en charge par le budget général. Dans le cadre de la transformation du CICE, la part des exonérations correspondant aux allègements généraux (356 M€) est désormais compensée par l'affectation d'une fraction de TVA à la MSA et à l'Unedic.

B - Des emplois en diminution mais des dépenses de personnel qui continuent à augmenter

En 2019, les dépenses de personnel hors budgets annexes⁷² représentent 39 % des dépenses du budget général et s'élèvent à 131,64 Md€, dont 88,7 Md€ hors contributions au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* et 43,0 Md€ de contributions au CAS. Elles sont en hausse de + 1,6 % à champ constant (contre 1,6 % en 2018 et 3,4 % en 2017), dont 1,6 % (+ 1,4 Md€) hors CAS *Pensions* et de 1,5 % pour les contributions au CAS relevant du titre 2.

La progression de la masse salariale hors CAS *Pensions* a ainsi légèrement ralenti par rapport à 2018 (+ 1,6 % contre + 2,0 %).

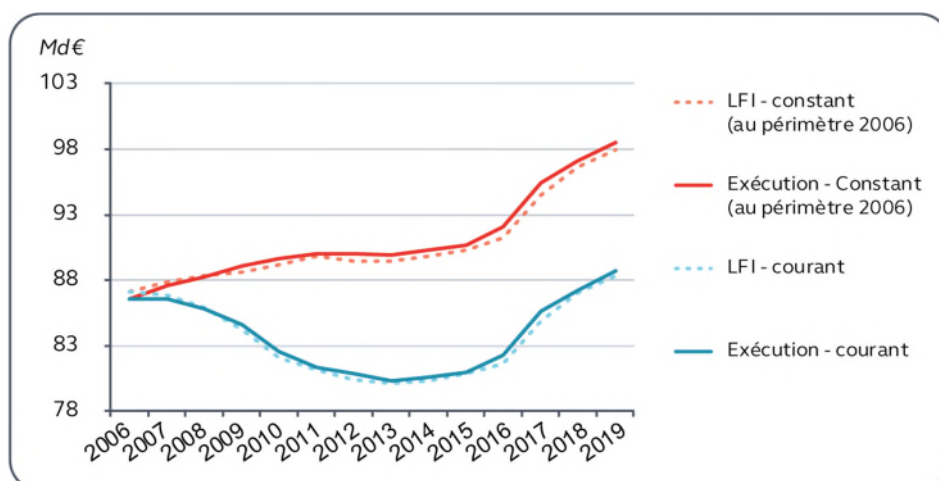
Le CAS *Pensions* connaît quant à lui une accélération modérée de la progression des contributions à son financement.

1 - Une masse salariale hors CAS *Pensions* en progression

Hors CAS *Pensions*, la progression de la masse salariale pour l'exercice 2019 est de 1,6 %. La croissance de la masse salariale reste ainsi nettement supérieure à la moyenne des sept derniers exercices (+ 0,9 %), bien qu'elle ralentisse progressivement depuis 2017.

⁷² Comme pour les précédents rapports sur le budget de l'État, le périmètre retenu pour l'analyse de la masse salariale est celui des ministères et exclut les budgets annexes.

Graphique n° 25 : évolution de la masse salariale de l'État hors CAS *Pensions* à périmètres courant et constant⁷³



Source : direction du budget – retraitement Cour des comptes

La moitié de la hausse de la masse salariale en 2019 s'explique par les mesures catégorielles (+ 710 M€), notamment du fait de l'application des mesures PPCR⁷⁴, reportées de 2018 sur 2019. Outre le protocole PPCR, des mesures catégorielles ont été mises en œuvre en 2019 dans plusieurs périmètres ministériels, notamment celui des armées, poursuivant ainsi la revalorisation de la rémunération des militaires, et celui de l'intérieur.

Le glissement vieillesse technicité (GVT), c'est-à-dire l'évolution des rémunérations résultant du remplacement des agents partis à la retraite et des

⁷³ L'écart entre les périmètres courant et constant s'explique par des mesures de transfert et de périmètre. Il s'est essentiellement creusé entre 2008 et 2011, du fait des transferts de personnels en lien avec la mise en œuvre de la loi sur l'autonomie des universités (2009 à 2011) et des mesures de décentralisation, qui correspondent pour l'essentiel à la décentralisation des personnels techniciens, ouvriers et de service (TOS) vers les collectivités territoriales (2008 et 2009).

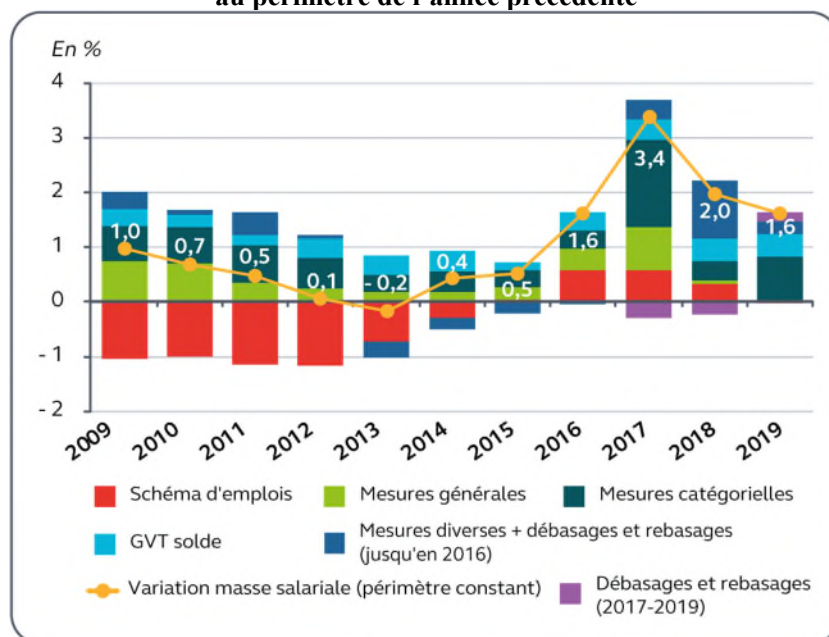
⁷⁴ Le protocole PPCR (parcours professionnels, carrières et rémunérations), signé en novembre 2015, prévoit une refonte progressive des grilles indiciaires et l'incorporation dans le traitement principal (et donc la soumission aux cotisations sociales) de certaines primes.

progressions individuelles des agents en place (hors mesures générales et catégorielles), conduit à accroître la masse salariale de l'État de 370 M€, soit un rythme légèrement supérieur à celui constaté lors des trois années précédentes. Ce GVT positif est notamment dû à des départs en retraite qui restent encore limités, les réformes de 2003 et 2010 produisant encore leurs effets. Toutefois, la fin de la montée en charge de ces réformes dans les prochaines années pourrait conduire à un accroissement des départs en retraite et, par conséquent, à un effet « noria » (GVT négatif) plus important. Le GVT représente environ 26 % de l'évolution de la masse salariale, avec des impacts très variables d'un ministère à l'autre.

L'impact des mesures générales est quant à lui très faible en 2019 (+ 11 M€), de même que l'effet du schéma d'emplois (+ 11 M€)⁷⁵, l'effet des suppressions de postes réalisées en 2019 étant pour une large part compensé par l'extension en année pleine de l'effet des créations de postes de 2018 dans les ministères considérés comme prioritaires.

Le reste de l'évolution de la masse salariale en 2019 s'explique par des rebasages et des mesures diverses.

Graphique n° 26 : facteurs d'évolution de la masse salariale de l'État, au périmètre de l'année précédente



Source : direction du budget - retraitement Cour des comptes

⁷⁵ Le schéma d'emplois est le solde des recrutements nets des départs.

Après trois années de quasi-stabilité entre 2012 et 2014, la masse salariale hors CAS *Pensions* a significativement progressé entre 2015 et 2019, d'environ 7,7 Md€ à champ constant, dont près de la moitié pour la seule année 2017.

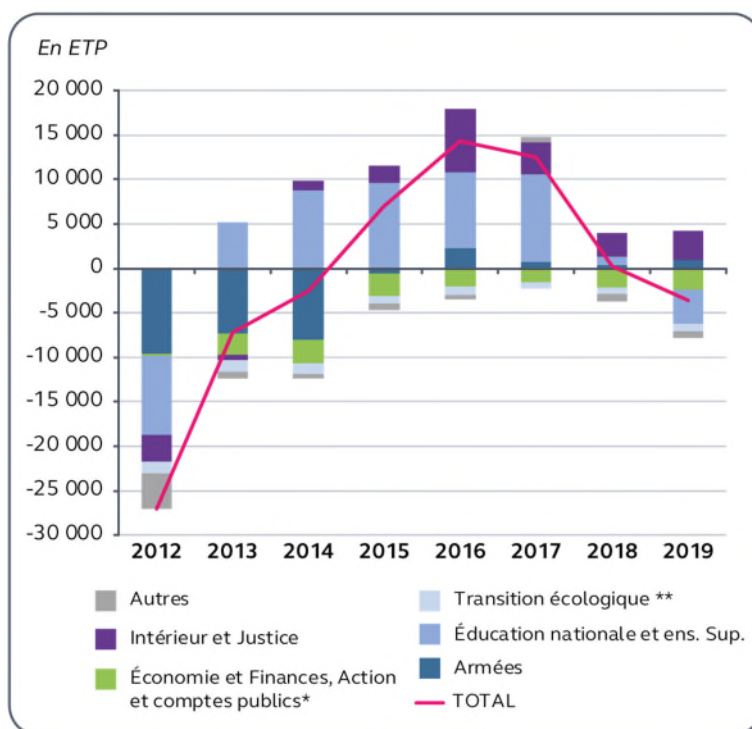
Entre 2012 et 2014, l'effet des suppressions nettes d'emplois, principalement portées par le ministère de la défense dans le cadre de la loi de programmation militaire 2009-2014, est en effet venu compenser l'impact des mesures salariales et du GVT.

Entre 2015 et 2017, la progression de la masse salariale s'est accélérée, sous l'effet combiné de créations nettes de postes (*cf. infra*) et de diverses mesures salariales. Les premières ont eu un impact de 0,7 Md€ sur 2016 et 2017. S'agissant des secondes, la revalorisation du point d'indice fonction publique pour la première fois depuis 2010, de 0,6 point au 1^{er} juillet 2016 et 0,6 point au 1^{er} février 2017, a conduit à accroître la masse salariale de plus de 0,9 Md€ en 2 ans. La montée en charge du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations – PPCR – de novembre 2015, a quant à elle contribué à augmenter la masse salariale à hauteur de 0,7 Md€.

La progression de la masse salariale a ensuite ralenti en 2018. Cet exercice a toutefois été marqué par l'importance des rebasages et mesures diverses, parmi lesquelles figure notamment la création au 1^{er} janvier 2018 d'une indemnité compensatrice de la hausse de CSG, ainsi que par l'effet « année pleine » des recrutements et des mesures salariales intervenus courant 2017.

2 - Des effectifs qui diminuent en 2019, pour la première fois depuis 2015

L'exercice 2019 est marqué par une baisse des effectifs. La LFI pour 2019 prévoyait la suppression nette de 1 571 emplois, avec des disparités importantes entre ministères. Pour la première fois depuis 2012, des suppressions de postes étaient prévues au ministère de l'éducation nationale (- 1 800 ETP). Les suppressions de postes se poursuivaient dans plusieurs ministères, notamment aux ministères de l'action et des comptes publics (- 1 947 ETP) et de la transition écologique et solidaire (- 811 ETP). Toutefois, les effectifs continuaient à augmenter aux ministères de l'intérieur (+ 2 153 ETP), de la justice (+ 1 300 ETP) et des armées (+ 1 000 ETP).

Graphique n° 27 : évolution du nombre de postes entre 2012 et 2019

* : depuis 2017 ; ** : dont une partie des effectifs du ministère du logement et de l'égalité des territoires (jusqu'en 2016)

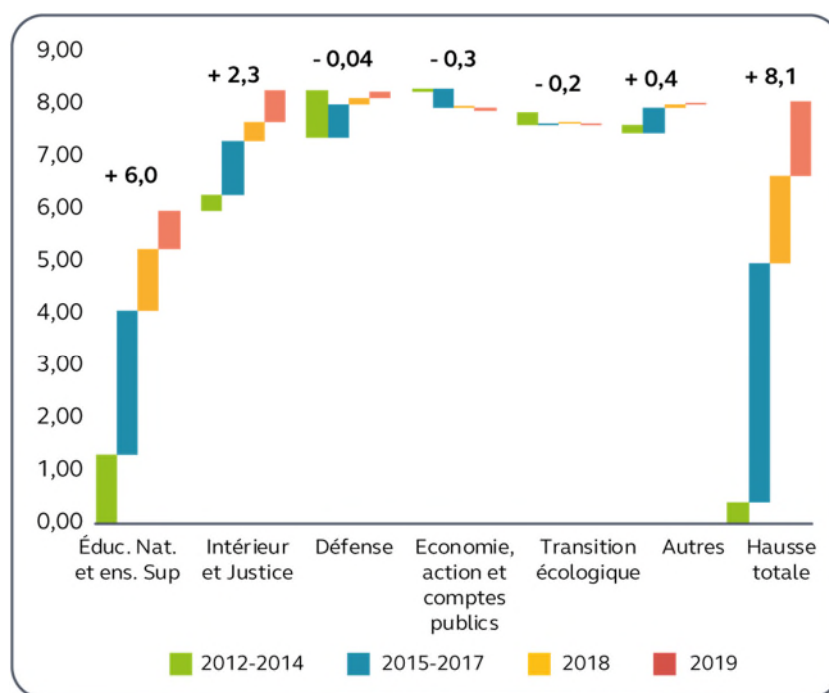
Source : Cour des comptes (données direction du budget)

En exécution, 3 601 ETP ont été supprimés en 2019, soit 2 029 suppressions d'emplois de plus que le schéma prévu en LFI. Les suppressions de postes supplémentaires se concentrent essentiellement sur le ministère de l'éducation nationale. Le ministère de la justice a également sous-exécuté son schéma d'emploi. A l'inverse, le ministère des Armées a créé plus de postes que prévu.

3 - Des disparités entre ministères

L'évolution de la masse salariale en 2019 n'est pas uniforme d'un ministère à l'autre. Un examen rétrospectif sur la période 2012-2019 met lui aussi en évidence des disparités entre ministères, l'augmentation de la masse salariale ayant été portée principalement par les ministères de l'éducation nationale (+ 6,0 Md€), de l'intérieur (+ 1,5 Md€) et de la justice (+ 0,8 Md€), ce qui reflète la priorité qui leur est accordée.

Graphique n° 28 : évolution de la masse salariale par ministère entre 2012 et 2019 (Md€)



Source : Cour des comptes (données direction du budget)

a) Ministère de l'éducation nationale

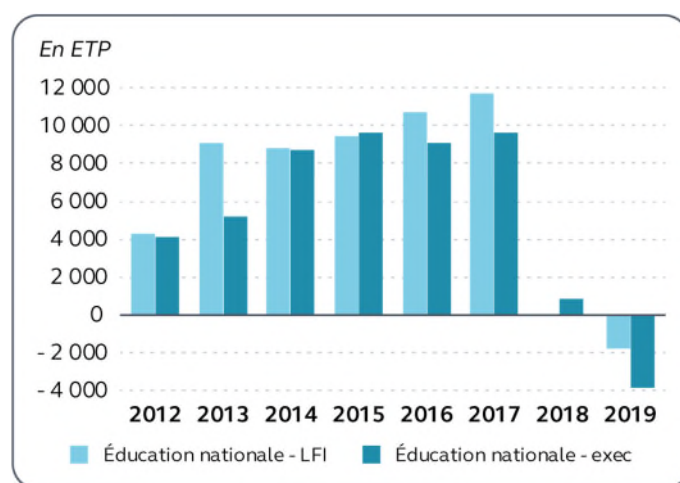
En 2019, pour la première fois depuis 2012, le ministère de l'éducation nationale a connu des suppressions d'emplois (- 3 816 ETP en exécution contre - 1 800 prévus en LFI), ce qui n'avait pas été le cas en 2018 malgré un schéma d'emploi négatif. L'effet des suppressions de postes sur la masse salariale est toutefois compensé par l'effet du GVT et des mesures catégorielles.

La masse salariale du ministère de l'éducation nationale a augmenté de 13,7 % entre 2012 et 2019. Cette progression tient en partie à l'augmentation des effectifs entre 2012 et 2017 (+ 46 292 ETP en 5 ans), mais également aux mesures salariales.

Entre 2012 et 2017, la hausse de la masse salariale résulte, à parts quasi égales, de l'augmentation du nombre d'emplois et de celle du niveau de rémunération moyen. L'accroissement de la masse salariale a ainsi été porté par la revalorisation du point d'indice et, dans une moindre mesure,

par les effets du protocole PPCR, dont les deux tiers du coût sont concentrés sur le périmètre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche. La progression de la masse salariale s'est ensuite modérée, atteignant + 1,6 % en 2019 (après + 2,5 % en 2018 et + 4,0 % en 2017).

Graphique n° 29 : schémas d'emploi de l'éducation nationale



Source : RAP 2012 à 2018 et MEN pour 2019- données en ETP depuis la LFR 2 2012

b) Ministères de l'intérieur et de la justice

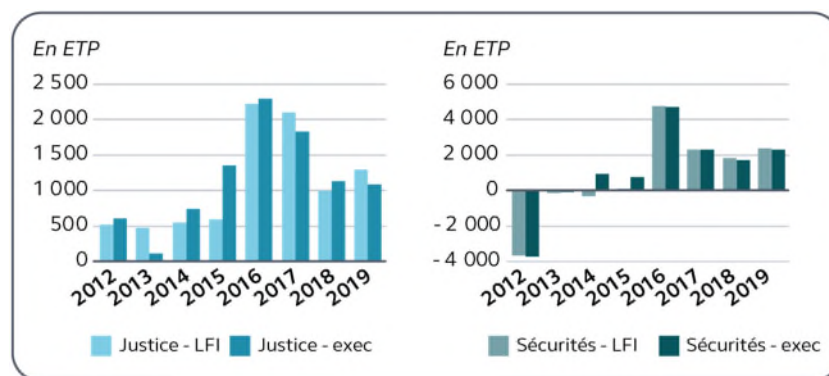
En 2019, les créations de postes ont contribué significativement à l'accroissement de la masse salariale des ministères de l'intérieur et de la justice.

Au ministère de la justice, les créations nettes d'emplois représentent en moyenne environ un tiers de la hausse des dépenses de personnel sur les dernières années. Cette tendance est moins nette au ministère de l'intérieur, où la hausse de la masse salariale en 2019 est surtout due à des mesures catégorielles, en lien avec le protocole de décembre 2018 pris à la suite des mouvements sociaux de l'automne précédent⁷⁶.

⁷⁶ Le protocole d'accord signé le 19 décembre 2018 avec les organisations syndicales représentatives du corps d'encadrement et d'application de la police nationale prévoit notamment la revalorisation de l'allocation de maîtrise de 40 € par mois à compter du 1^{er} janvier 2019 et l'augmentation de l'indemnité de sujétion spéciale police (ISSP) de 0,5 point au 1^{er} janvier 2019.

À la suite des attentats de 2015, ces deux ministères ont été considérés comme prioritaires et les recrutements se sont accélérés dans le cadre des deux plans successifs de lutte antiterrorisme (Plat 1 et 2), du plan de lutte contre l'immigration clandestine et du pacte de sécurité. Les créations de postes ont ralenti en 2018, avec la fin de la montée en charge des plans de lutte antiterrorisme. À l'inverse, l'exercice 2019 est marqué par une nouvelle hausse des créations d'emploi, notamment dans le cadre d'un plan de création de 10 000 emplois sur la période 2018-2022 pour renforcer les forces de sécurité intérieure, ainsi que dans l'administration pénitentiaire.

Graphique n° 30 : schémas d'emplois des missions *Justice* et *Sécurité*s



Source : direction du budget - retraitements Cour des comptes

Au ministère de l'intérieur, les créations nettes d'emplois en 2019 ont été proches de celles prévues par le schéma d'emplois de la mission *Sécurité*s (+ 2 353 ETP contre + 2 388 prévus en LFI). Sa mise en œuvre a suscité moins de difficultés que les années précédentes, qui avaient été marquées par la mise sous tension des filières de formation⁷⁷ pour satisfaire aux besoins de recrutements. La durée de formation a ainsi pu être ramenée à son niveau initial.

Les créations nettes d'emplois de la mission *Justice* ont été inférieures en 2019 à celles prévues par le schéma d'emplois (+ 1 086 ETP contre + 1 300 en LFI). Cet écart s'explique notamment par des recrutements moins nombreux que les postes ouverts dans l'administration pénitentiaire, mais également par les difficultés de prévision des mouvements d'emploi des personnels de la justice judiciaire.

⁷⁷ Les durées de formation avaient été réduites pour permettre une accélération des recrutements, comme prévu dans les Plat 1 et 2.

c) Ministère des armées

Entre 2015 et 2019, les dépenses de personnel du ministère des armées ont crû de 6 %. Les trois quarts de cette hausse sont dus à des mesures catégorielles, principalement à destination des personnels militaires.

Après la suppression de près de 25 000 emplois entre 2012 et 2014, la tendance à la baisse des effectifs du ministère des armées a été inversée à la suite des attentats de 2015.

L'effet du schéma d'emplois sur la masse salariale reste toutefois limité. En effet, le ministère rencontre des difficultés de recrutement et de fidélisation, notamment s'agissant des militaires. Les effets de recrutements inférieurs aux prévisions entre 2016 et 2018 ont été aggravés par le report d'un exercice sur l'autre des emplois disponibles, ce qui élève encore les cibles de recrutement. L'ensemble du retard pris sur les trois années précédentes a finalement été rattrapé en 2019, mais essentiellement grâce au recrutement de personnels civils, le schéma d'emplois des militaires restant sous-exécuté.

d) Ministères économiques et financiers

Les dépenses de personnel (hors CAS *Pensions*) des ministères économiques et financiers ont diminué de 0,8 % en 2019. Les économies liées à la réduction des effectifs ont été partiellement compensées par le versement des indemnités de compensation de la hausse de CSG et par l'achèvement de la mise en œuvre du protocole PPCR, dont une partie des mesures avait été « gelée » en 2018.

En 2019, le ministère de l'action et des comptes publics a connu des suppressions d'emplois à hauteur de 2 082 ETP. Pour la deuxième année consécutive, ces suppressions sont plus importantes que prévu en LFI (- 135 ETP supplémentaires en 2019 et - 452 en 2018). Ce résultat contraste avec les années antérieures, où la DGFIP faisait en sorte d'exécuter son schéma à l'emploi près en recrutant en fin d'année, principalement des agents de catégorie C, afin de saturer son schéma d'emplois. Cette pratique avait été critiquée par la Cour dans le rapport sur le budget de l'État (RBDE) relatif à l'année 2017. Le ministère de l'économie a quant à lui supprimé 326 emplois.

Sur la période récente, les ministères économiques et financiers sont parmi les seuls à connaître une baisse de leur masse salariale : depuis cinq ans, les dépenses de personnel ont été réduites de 2,4 %. La tendance à la baisse amorcée dès 2015 avait toutefois été interrompue en 2017, en raison de l'effet de l'augmentation du point d'indice et de la montée en charge du protocole PPCR. En outre, les effets de la réduction des effectifs menée depuis plusieurs années sont partiellement compensés par les mesures salariales. Le ministère de l'action et des comptes publics est en effet l'un de ceux qui bénéficie des mesures catégorielles les plus importantes en proportion de sa masse salariale.

4 - Une légère accélération des contributions au CAS *Pensions*

Le CAS *Pensions* retrace l'ensemble des recettes et des dépenses des régimes de retraite et d'invalidité dont l'État a la charge. En recettes, il comptabilise notamment les cotisations employeurs, acquittées par les différents organismes employant des fonctionnaires civils ou militaires relevant du régime des pensions civiles et militaires de retraite, et les cotisations salariales.

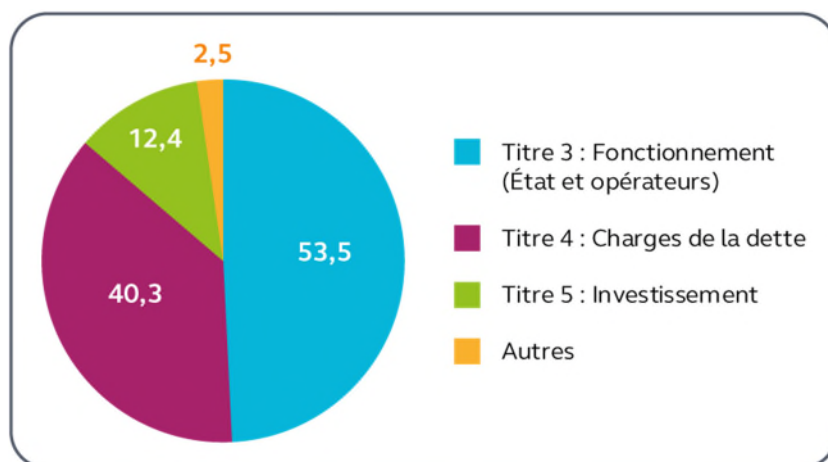
Le rythme de progression des contributions au CAS *Pensions* versées en fonction de la masse salariale atteint + 1,4 % en 2019, soit une légère accélération par rapport à 2018 (+ 0,8 %). Cette évolution tient notamment à la croissance de la masse salariale de l'État par rapport à 2018, ainsi qu'à l'évolution de la répartition des effectifs entre titulaires et contractuels et entre catégories. Les dépenses, en hausse de 0,9 % par rapport à 2018, connaissent un de leurs taux de croissance les plus faibles depuis 10 ans, du fait notamment de la désindexation des pensions de retraite par rapport à l'inflation, ce qui a conduit à limiter leur revalorisation à + 0,3 %. Le solde d'exécution du compte s'élève à + 1,3 Md€ pour l'année 2019.

La succession d'exercices excédentaires depuis 2013 conduit à un solde cumulé de 7,9 Md€ fin 2019, représentant 1,6 mois de prestations. D'après les prévisions fournies dans le cadre du vote de la LFI pour 2020, le solde devrait s'établir à + 9,3 Md€ fin 2020, sans que cette situation ne préjuge de l'équilibre à moyen terme du système de pension des fonctionnaires.

C - La stabilité des autres dépenses du budget général

En 2019, les autres dépenses, c'est-à-dire hors masse salariale et dépenses d'intervention, se sont élevées à 108,7 Md€, soit 32,3 % des dépenses nettes du budget général. Elles portent principalement sur le fonctionnement de l'État et de ses opérateurs (15,9 %) et les charges d'intérêts de la dette (12,0 %). Les dépenses d'investissement représentent 3,7 % de ce total.

Graphique n° 31 : répartition des dépenses hors titres de personnel et d'intervention du budget général (Md€)



Source : Cour des comptes (données Chorus)

Les dépenses du budget général hors dépenses de personnel et d'intervention sont en légère baisse (- 0,9 Md€) par rapport à 2018 (109,6 Md€). Cette baisse (- 0,8 %), après une progression en 2018 (+ 2,0 %), s'explique essentiellement par des charges d'intérêts plus faibles (- 1,2 Md€, cf. chapitre I). Les dépenses de fonctionnement sont globalement stables (- 0,1 Md€ à champ constant) tandis que celles d'investissement sont en légère hausse (+ 0,6 Md€).

1 - Des dépenses de fonctionnement globalement stables mais avec des évolutions hétérogènes

En 2019, les dépenses de fonctionnement ont dépassé les crédits prévus en LFI (+ 1,7 Md€) mais sont en recul par rapport à 2018 (- 0,6 Md€, - 0,1 Md€ à champ constant). Cette quasi-stagnation masque une évolution contrastée selon la nature des dépenses de fonctionnement. Celles-ci sont constituées de trois composantes principales, couvrant le fonctionnement courant (hors personnel) de l'État, le fonctionnement (y compris les dépenses de personnel) des opérateurs et les versements destinés à des prises de participation.

Les dépenses de fonctionnement « courant » de l'État (catégorie 31) sont en légère baisse (- 0,3 Md€). En particulier, le dynamisme des crédits de fonctionnement de la mission *Défense* (+ 0,3 Md€) est compensé par une baisse de la consommation de crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* (- 0,3 Md€), résultant exclusivement de mesures de périmètre liées à la suppression des loyers budgétaires⁷⁸. Les dépenses de fonctionnement de 13 autres missions se sont contractées.

Sur le périmètre des subventions aux opérateurs (catégorie 32), les dépenses sont restées globalement stables par rapport à 2018 (+ 0,2 Md€). La principale augmentation tient à la mission *Sport, jeunesse et vie associative* (+ 75 M€, soit + 15,4 %) et s'explique par l'augmentation continue des subventions versées à l'agence du service civique. Le calendrier de lancement des appels à projet du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA) s'est en revanche traduit en 2019 par une baisse (temporaire) de la consommation de crédits de la mission *Investissements d'avenir* (- 0,4 Md€)⁷⁹.

2 - Une légère augmentation des dépenses d'investissement

En 2019, les dépenses d'investissement (12,4 Md€ en crédits de paiement) ont crû de 0,6 Md€ par rapport à 2018 (+ 5,1 %), poursuivant ainsi la légère augmentation amorcée l'année précédente (+ 0,7 Md€ par rapport à 2017). La consommation d'autorisations d'engagements (15,1 Md€ en 2019) augmente également de 0,6 Md€ par rapport à 2018 (14,4 Md€).

⁷⁸ Les loyers budgétaires consistaient en un dispositif de facturation interne aux administrations visant à les sensibiliser au coût de leur occupation du parc domanial de l'État. En 2019, il a été mis fin à ce dispositif pour les administrations civiles, entraînant mécaniquement une baisse des dépenses de fonctionnement de 0,9 Md€, comptabilisée en mesure de périmètre dans le projet de loi de finances pour 2019. La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* est la plus concernée (0,3 Md€).

⁷⁹ Une partie des dépenses du PIA sont des dépenses de fonctionnement.

Le programme d'investissements d'avenir : une normalisation budgétaire partielle, une montée en charge progressive

La mission *Investissements d'avenir*, créée en loi de finances pour 2017 afin de mettre en œuvre le troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3), est composée de trois programmes et dotée de 10 Md€ d'autorisations d'engagement destinées à être couvertes par des crédits de paiements selon un calendrier prévisionnel courant jusqu'en 2022, à raison d'au moins 2 Md€ par an. Le versement des premiers crédits de paiement est intervenu en 2018 (1,0 Md€) puis s'est maintenu en 2019 (1,0 Md€) à un rythme deux fois moindre que celui prévu en 2017⁸⁰.

Contrairement aux précédents PIA, dont les programmes supports avaient été ouverts et fermés la même année, à seule fin de transférer les crédits vers les comptes de dépôt des fonds des opérateurs ouverts au Trésor, la mission *Investissements d'avenir* se présente comme une mission pérenne. Cela permet une budgétisation des crédits étalée sur toute la durée du programme, donc conforme au principe d'annualité budgétaire, contrairement à la procédure retenue pour les PIA 1 et 2⁸¹. Le secrétariat général pour l'investissement assure par ailleurs la fonction de responsable de programmes.

Ce retour à une gestion budgétaire plus conforme aux principes fixés par la LOLF constitue un progrès. Les effets de celui-ci restent encore limités à un double titre. En premier lieu, la Cour relève qu'un rattachement à des missions préexistantes aurait été également possible et aurait présenté l'avantage d'une lisibilité plus grande sur les moyens alloués aux politiques publiques concernées. En deuxième lieu, le suivi demeure complexe pour le Parlement. Les crédits sont en effet, à l'instar des PIA 1 et 2, gérés en dehors des règles encadrant la gestion budgétaire (limitation des reports, réserve de précaution) et avec une souplesse particulière (redéploiements de crédits entre actions et programmes, voire entre les versions successives du PIA).

⁸⁰ Cf. note d'exécution budgétaire de la mission *Investissements d'avenir*.

⁸¹ Cour des comptes, *Le programme des investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, rapport public thématique, décembre 2015, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Cette gestion est effectuée par les opérateurs sur instruction et pour le compte de l'État, *via* les comptes qu'ils ouvrent auprès du Trésor pour chaque action concernée. Ces modalités expliquent l'important décalage entre les crédits de paiement exécutés à fin 2019 (2,1 Md€) et ceux réellement décaissés à destination des projets soutenus (311 M€⁸²). À cet égard, si le Parlement conserve un pouvoir de décision sur les crédits de paiement votés chaque année, les informations disponibles sur la mise en œuvre effective du PIA sont dispersées et peu lisibles.

Enfin, la Cour s'interroge de nouveau cette année sur l'utilisation des crédits d'investissements d'avenir pour des dépenses qui ne relèvent pas clairement de cette mission : il en va ainsi de dépenses au bénéfice d'opérations précédemment financées sur des crédits budgétaires (par exemple le programme « Nano »), d'éventuelles contributions au projet de reconversion du territoire de Fessenheim, au financement des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 ou au chantier de rénovation du Grand Palais.

S'agissant des crédits de paiement, la hausse par rapport à 2018 tient principalement à la mission *Défense* (+ 0,8 Md€), qui représente, en 2019, 78,7 % des dépenses d'investissement de l'État. Ces dépenses sont destinées au renouvellement des moyens de dissuasion et d'armement conventionnel, ainsi qu'au maintien en condition opérationnelle de l'équipement de défense. En sens inverse, la mission *Écologie, développement et mobilité durables* a vu ses dépenses d'investissement baisser (- 0,4 Md€) sous l'effet du contrecoup d'une dépense exceptionnelle en 2018⁸³.

Néanmoins, la consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'investissement présente un fort écart à la prévision. Sur 20,4 Md€ d'autorisations d'engagement votées en LFI, 15,1 Md€ ont été consommées (soit 74,0 %). S'agissant des crédits de paiement, l'écart est similaire : sur 15,8 Md€ de crédits votés en LFI, 12,4 Md€ ont été consommés (soit 78,5 %).

⁸² Au 30 septembre 2019.

⁸³ Il s'agit d'un règlement anticipé, en 2018, d'une indemnité de contrat de 326 M€ (dont 295 M€ de titre 5) liée à l'abandon en 2014 du projet de taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandise (dite « écotaxe »).

Tableau n° 20 : missions dont les dépenses d'investissement ont été significativement plus faibles que prévu (crédits de paiement, M€)

Mission	LFI 2019	Exécution 2019	Écart (en M€)	Écart (en %)
Défense	11 105	9 798	- 1 308	- 12 %
Écologie, développement et mobilité durables	2 253	1 028	- 1 225	- 50 %
Justice	675	455	- 220	- 33 %
Action et transformation publiques	172	8	- 163	- 95 %

Source : Cour des comptes (données : LFI 2019 et direction du budget, y compris fonds de concours et attributions de produits).

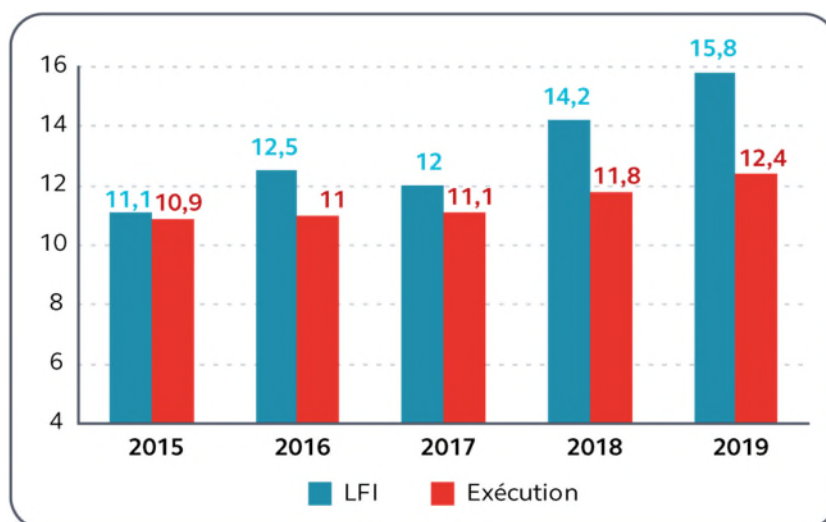
En particulier, les crédits de paiement du ministère des armées ont été affectés par de moindre dépenses immobilières (- 572 M€) et des retards de certains grands programmes d'armement (- 370 M€). En revanche, la moindre dépense d'investissement de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (- 1,2 Md€) tient avant tout à une comptabilisation différente des dépenses d'investissement des opérateurs de l'État ou d'entreprises entre la LFI et la gestion⁸⁴. La sous-exécution des dépenses d'investissement en 2019, retraitée de cet enregistrement comptable, demeure néanmoins à un niveau significatif, de l'ordre de 15 %.

La sous-consommation des crédits d'investissement votés en LFI est récurrente pour les missions *Défense* (- 8,3 % des crédits votés en moyenne pour les exercices 2018, 2017 et 2016), *Écologie, développement et mobilité durables* (- 15,3 %), *Justice* (- 24,0 %) et *Sécurités* (- 25,3 %). Sur ces quatre missions, ce sont ainsi plus de 6,7 Md€⁸⁵ de crédits d'investissement qui ont été votés et non consommés depuis 2016, dont 42 % sur la seule mission *Défense*.

⁸⁴ Une partie des crédits de fonds de concours budgétés comme investissement (titre 5) pour le programme 203 *Infrastructures et services de transport* ont finalement été consommés en tant que dépenses d'intervention (titre 6). Cette situation participe de la « compréhension biaisée de la nature de la dépense » soulignée par la Cour dans son rapport sur l'exécution du budget de l'État en 2018.

⁸⁵ Il s'agit de la somme sur la période 2016-2019 des écarts constatés entre le montant des crédits votés en LFI et ceux effectivement consommés.

Graphique n° 32 : écarts entre les prévisions et l'exécution des dépenses d'investissement du budget général (CP, en Md€)



Source : Cour des comptes (données : Chorus et direction du budget)

Ces écarts, dont certains résultent d'une utilisation de la fongibilité permise par la LOLF (c'est-à-dire de la possibilité de modifier la répartition des crédits entre les différents titres au sein du programme budgétaire), affaiblissent la portée de l'autorisation parlementaire. La Cour constate qu'une telle sous-consommation des crédits d'investissement est récurrente et atteint en moyenne 12,8 % des crédits ouverts en LFI ces cinq dernières années.

D - Des dépenses « pilotables » qui excèdent l'objectif de la LPFP

Les dépenses qui relèvent du périmètre des « dépenses pilotables de l'État » présentent une dynamique similaire à celles du budget général. Par rapport à 2018, elles sont en hausse de 5,3 Md€ (+ 2,1 %) à périmètre courant et de 6,0 Md€ (+ 2,3 %) à périmètre constant. Elles augmentent ainsi à un rythme plus soutenu qu'en 2018 (+ 1,1 % par rapport à 2017 à périmètre courant et + 0,6 % à périmètre constant).

Par conséquent, les normes de dépenses établies par la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (voir les définitions en annexe n° 3) n'ont été que partiellement respectées. Les contournements de la charte de budgétisation identifiés par la Cour sont moins nombreux et atteignent des montants moins importants.

1 - Des normes de dépenses partiellement respectées

Les « dépenses pilotables » recouvrent principalement les dépenses nettes du budget général de l'État à l'exception des charges de la dette, des dépenses de la mission *Investissements d'avenir* et des contributions au compte d'affectation spéciale *Pensions*. L'objectif fixé en LFI pour 2019 était de 262,9 Md€.

Dans le programme de stabilité d'avril 2019, le Gouvernement a réduit la cible de dépenses pilotables de 1,5 Md€ afin de contribuer au financement des mesures de pouvoir d'achat annoncées fin décembre 2018 et qui n'étaient pas prises en compte par la loi de finances⁸⁶. En septembre 2019, à l'occasion de la présentation du PLF pour 2020, le Gouvernement a réaffirmé cet objectif d'économies de 1,5 Md€. La Cour avait néanmoins estimé en juin 2019, dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques⁸⁷, que la tenue de la norme de dépenses pilotables abaissée à 261,4 Md€ risquait « *d'être difficile* ».

Ce risque identifié par la Cour s'est matérialisé et l'objectif révisé n'a pas été tenu. En octobre 2019, dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, le Gouvernement a limité l'abaissement de la cible de dépenses pilotables à 1,0 Md€. Au total, les dépenses pilotables se sont ainsi élevées à 261,8 Md€, soit, compte tenu des arrondis, 1,0 Md€ en deçà de l'objectif initial fixé par la LFI 2019 mais 0,5 Md€ au-dessus de la cible déterminée en avril 2019.

⁸⁶ Le montant total des mesures incluses dans la loi portant mesures d'urgence économiques et sociales (dite MUES) était estimé en décembre 2018 à 3,7 Md€.

⁸⁷ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, 25 juin 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

Tableau n° 21 : exécution 2019 des dépenses sous norme

<i>En Md€</i>	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	Écarts		
				LFI 2019 / Exéc. 2018	Exéc. 2019 / LFI 2019	Exéc. 2019 / Exéc. 2018
Crédits budgétaires sous norme	240,3	246,3	246,1	6,0	- 0,2	5,8
Taxes et recettes affectées	9,1	9,5	9,4	0,4	- 0,1	0,3
Comptes spéciaux sous norme	11,0	10,9	10,2	-0,1	- 0,7	- 0,8
Budgets annexes sous norme	2,0	2,0	1,9	0,0	- 0,1	- 0,1
Retraitement des flux internes au budget de l'État	- 5,8	- 5,8	- 5,8	0,0	0,0	0,0
Norme de dépenses pilotables	256,5	262,9	261,8	6,3	- 1,0	5,3
Investissements d'avenir	1,1	1,0	1,0	-0,1	0,0	- 0,1
Charge de la dette	41,5	42,1	40,3	0,5	- 1,8	- 1,2
CAS <i>Pensions</i> hors programme 743	56,7	57,3	57,3	0,6	0,0	0,6
Prélèvements sur recettes	65,2	66,3	66,2	1,1	-0,1	1,1
Comptes spéciaux inclus dans l'objectif	4,4	4,5	4,7	0,2	0,2	0,4
Objectif de dépenses totales de l'État (Odete)	425,4	434,1	431,3	8,7	- 2,8	6,0

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

Note : ces montants ne tiennent pas compte de la décision du Gouvernement en avril 2019 d'abaisser d'1,5 Md€ la norme de dépenses pilotables. Les montants sont exprimés hors fonds de concours et attributions de produits, et à périmètre courant.

La sous-exécution de l'objectif fixé en LFI 2019 tient notamment au compte d'affectation spéciale *Transition énergétique*, dont les charges ont été revues à la baisse en LFR (- 575 M€⁸⁸), et à la mission *Action et transformation publiques* (- 260 M€), dont la montée en charge plus lente que prévu conduit à reporter le décaissement des crédits.

Une montée en charge de la mission *Action et transformation publiques* qui tarde à se concrétiser

Le grand plan d'investissement (GPI) vise à « *amplifier les investissements publics, pour une action publique plus transformante, plus concrète et projetée sur les priorités d'avenir* »⁸⁹. Les investissements réalisés dans le cadre de ce plan devaient monter rapidement en puissance et produire leurs premiers effets sur la durée du quinquennat.

Les crédits de la mission *Action et transformation publiques* sont intégralement labellisés au titre du GPI du fait de leur contribution à deux des axes de ce plan : l'accélération de la transition écologique (axe n°1) et la construction de l'État de l'âge numérique (axe n°4). Les quatre programmes de cette mission, très hétéroclites, visent à financer la rénovation de cités administratives, à soutenir les projets de transformation des administrations et à encourager l'émergence d'outils numériques innovants au sein de la sphère publique.

Les crédits alloués à la mission en LFI pour 2019 ont été multipliés par plus de 15 par rapport à la LFI pour 2018. Le Gouvernement prévoyait effectivement une montée en charge rapide des programmes, conformément à l'ambition du GPI. Pourtant, la Cour avait relevé début 2019 les incertitudes fortes qui entouraient ce scénario optimiste et avait considéré la programmation 2019 comme particulièrement volontariste⁹⁰.

⁸⁸ Le compte recouvre notamment les compensations dues aux opérateurs, telles qu'évaluées annuellement par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), en contrepartie des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. Le 11 juillet 2019, la CRE a révisé à la baisse les prévisions de charges supportées par le compte, en raison de la hausse des prix de marché, de l'ampleur inférieure aux prévisions prise par les dispositifs de soutien à l'effacement et à la production de biométhane et de la météorologie défavorable à l'éolien durant l'été 2018. Cette révision constitue un aléa de gestion réduisant le montant des dépenses pilotables.

⁸⁹ Dossier de presse de présentation du GPI, septembre 2017.

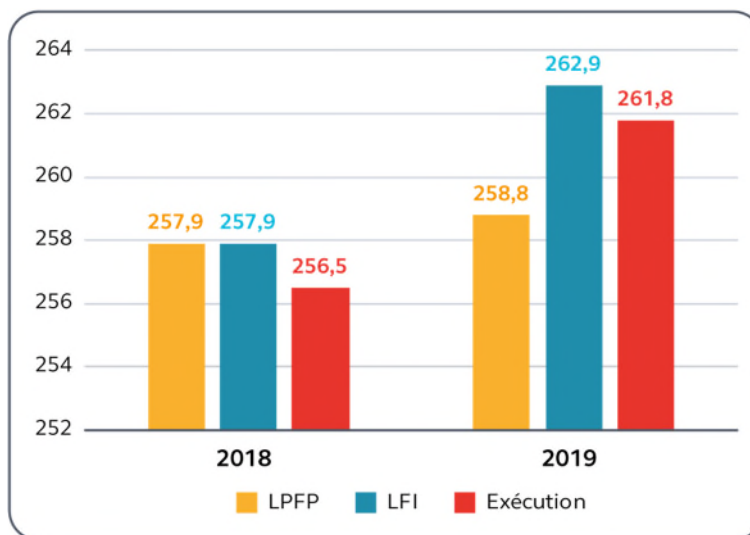
⁹⁰ Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission *Action et transformation publiques*, 2018.

La trajectoire de consommation des crédits s'est ainsi établie à un niveau bien inférieur aux prévisions. Moins de 18 % des crédits ouverts au titre de la mission ont été consommés et, sous l'effet de ce démarrage plus lent qu'anticipé, plus des deux tiers des crédits dont disposait la mission ont été annulés en LFR.

Le retard pris par les programmes de la mission aura à la fois pour effet de décaler au-delà de 2022 une partie des dépenses, alors même que cette date devait être l'horizon temporel du GPI, et de retarder le moment où l'impact réel des projets soutenus par la mission pourra être constaté et mesuré.

Si l'objectif de dépenses pilotables de la loi de finances initiale a été respecté, tel n'a pas été le cas pour le plafond fixé pour 2019 par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 (258,8 Md€ à champ constant 2019). Dès le PLF pour 2019, les dépenses prévues dépassaient cet objectif de 0,6 Md€. L'adoption de mesures nouvelles pendant le débat parlementaire a porté cet écart à plus de 4 Md€. L'écart à la LPFP s'établit finalement à 3,0 Md€ en 2019.

Graphique n° 33 : programmation et exécution des dépenses pilotables en 2018 et 2019 (Md€)



Source : Cour des comptes. Pour l'année 2019, la programmation de la LPFP est fournie à champ constant par rapport à la LFI pour 2019.

En revanche, sur le périmètre des dépenses totales de l'État (Odete), plus large que celui de la norme pilotable, les plafonds prévus dans la LFI 2019 comme dans la LPFP ont été respectés. Les dépenses se sont élevées à 431,3 Md€, contre une prévision en LFI de 434,1 Md€ et un plafond 432,0 Md€ (à périmètre 2019) dans la LPFP. La sous-exécution de 2,8 Md€ par rapport à l'objectif de la LFI est en grande partie due à la moindre charge de la dette (- 1,8 Md€).

2 - Des contournements de la norme de dépenses pilotables en baisse

La Cour identifie chaque année les mesures de contournement des normes budgétaires qui permettent au Gouvernement de réaliser des dépenses sans afficher de hausse de crédits et facilitent, en conséquence, la tenue de la norme. Les contournements de la charte de budgétisation, annexée à la loi de programmation, prennent trois formes principales : des affectations de recettes à un organisme tiers en remplacement d'une dotation budgétaire, une mauvaise comptabilisation de mesures de périmètre et une contraction de recettes et de dépenses.

Les contournements de la norme de dépenses pilotables identifiés par la Cour poursuivent leur forte réduction. Après s'être établis à 3 Md€ en 2017 puis à 650 M€ en 2018⁹¹, ils sont réduits à 271 M€ en 2019 (voir annexe n° 8). À titre d'exemple, la Cour a relevé une débudgétisation à hauteur de 40,9 M€ concernant l'activité de garantie de prêts de Bpifrance financement, en partie financée par une minoration de dividendes⁹².

Tableau n° 22 : contournements de la norme de dépenses pilotables

Contournement	2018		2019	
	Montant en M€	Nombre	Montant en M€	Nombre
Affectations de recettes	237	4	153	2
Mesures de périmètre	130	1	77	2
Contraction de recettes et dépenses	282	2	41	1
Total	649	7	271	4

Source : Cour des comptes

⁹¹ L'élargissement de la norme de dépenses en 2018 a contribué à la réduction du champ des contournements.

⁹² La Cour relevait régulièrement une pratique similaire en matière de dividendes versés par la Banque de France à l'Etat, pratique abandonnée en 2019.

Après réintégration de ces contournements de la charte de budgétisation (0,3 Md€), les dépenses exécutées en 2019 seraient inférieures de 0,7 Md€ à l'objectif prévu en LFI pour 2019 mais excéderaient de 0,8 Md€ la cible révisée en avril 2019. L'écart à la trajectoire définie par la LPFP pour 2019 s'élève à 3,3 Md€.

II - Une exécution conforme au vote du Parlement

Malgré des dépassements constatés sur plusieurs missions, dus principalement à des aléas de gestion, l'exécution des dépenses en 2019 a été conforme au budget voté (A). Relevée par la Cour au titre de 2018, l'amélioration sensible de la budgétisation et de la gestion des risques en cours d'exécution s'est confirmée en 2019 (B). Si les reports de crédits demeurent contenus, les restes à payer poursuivent leur hausse (C).

A - Une exécution conforme au budget voté, malgré d'importants dépassements sur plusieurs missions

En 2019, les dépenses nettes du budget général se sont élevées à 330,3 Md€, inférieures de 2,4 Md€ à la LFI (332,7 Md€). Facilité par la hausse des crédits ouverts en LFI (+ 2,0 % par rapport à la LFI pour 2018), le respect du budget voté a été permis par la poursuite de l'amélioration de la sincérité des prévisions.

Le constat d'une exécution des dépenses proche de la programmation de la LFI recouvre en réalité, selon les missions, des situations de sous-exécution ou de sur-exécution. Les cinq missions (hors remboursements et dégrèvements) dont l'exécution dépasse la prévision présentent ensemble un dépassement de 1,9 Md€, soit près de deux fois plus qu'en 2018.

Tableau n° 23 : missions dont l'exécution s'écarte le plus de la LFI (crédits de paiement, M€)

Missions - exécution supérieure à la LFI	LFI 2019	Exécution 2019	Écart	Écart (% LFI)
Solidarité, insertion et égalité des chances	23 899	24 703	804	3,4 %
Cohésion des territoires	16 390	17 080	689	4,2 %
Travail et emploi	12 451	12 577	126	1,0 %
Sécurités	20 135	20 253	118	0,6 %
Immigration, asile et intégration	1 688	1 794	105	6,2 %
Missions - exécution inférieure à la LFI	LFI 2019	Exécution 2019	Écart (M€)	Écart (% LFI)
Engagements financiers de l'État	42 471	40 574	- 1 897	- 4,5 %
Recherche et enseignement supérieur	28 147	27 821	- 326	- 1,2 %
Action et transformation publiques	312	52	- 260	- 83,2 %
Défense	44 354	44 123	- 231	-0,5 %
Outre-mer	2 576	2 385	- 191	- 7,4 %

Source : Chorus, hors fonds de concours et attributions de produit.

Note de lecture : missions du budget général dont l'écart de l'exécution à la LFI est le plus élevé, en dépassement (signe positif) comme en sous-exécution (signe négatif).

Deux évolutions expliquent l'essentiel des dépassements. L'accélération plus forte que prévu des dépenses liées à la prime d'activité (+ 0,8 Md€) et l'important retard pris dans la mise en œuvre de la réforme des aides personnelles au logement (+ 0,6 Md€, voir encadré ci-dessous) sont à l'origine des dépassements constatés pour les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances* et *Cohésion des territoires*.

Les aides au logement « en temps réel » : une réforme différée par manque de préparation, un dépassement de 642 M€

Depuis 2015, l'État assure sur son budget la majorité du financement du Fonds national d'aide au logement (Fnal), chargé de la gestion et du financement des trois aides personnelles au logement⁹³. Versées à 6,3 millions de ménages allocataires, ces aides représentent 18,4 Md€ de dépenses en 2019, soit plus de 40 % des moyens consacrés au logement (estimés entre 40 et 42 Md€, hors fonds sans personnalité juridique).

Depuis 2015, l'État cherche à réduire les dépenses relatives aux aides au logement. De nombreuses mesures ont été prises dans ce sens, notamment les gels ou sous-indexations successifs des paramètres de calcul (depuis 2015), l'instauration d'une dégressivité de l'aide pour les loyers les plus élevés et la prise en compte du patrimoine des bénéficiaires (depuis 2016), la suppression de l'aide pour les accédants à la propriété et enfin la baisse uniforme de 5 € par mois de l'ensemble des aides personnelles au logement en 2017 (soit une économie de l'ordre de 400 M€ en année pleine). En 2018, les mesures relatives aux logements locatifs sociaux, qui ont couplé une baisse de l'aide personnalisée au logement (APL) avec une baisse de loyer d'un montant équivalent, ont permis de diminuer de 800 M€ le montant global des aides personnelles au logement. Dans l'ensemble, ces mesures ont permis de stabiliser les dépenses d'aides personnelles au logement à hauteur de 18 Md€ en 2018.

Dans la continuité de ces mesures, la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 a établi un objectif d'économies de 3 Md€ sur le périmètre des aides personnelles au logement à l'horizon 2022. En octobre 2017, le Gouvernement a ainsi annoncé la prise en compte des ressources les plus récentes des bénéficiaires⁹⁴ pour le calcul de ces aides. Cette réforme, appelée « calcul des APL en temps réel »⁹⁵, vise notamment à fiabiliser les montants des ressources prises en considération dans le calcul et à adapter le niveau de l'aide à la situation contemporaine du bénéficiaire.

⁹³ Pour une analyse des évolutions des aides au logement depuis 2015, voir Cour des comptes, « Les aides personnelles au logement : des évolutions insuffisantes, une réforme à mettre en œuvre », *Rapport public annuel*, janvier 2020, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁴ Et non plus des revenus de l'année N-2.

⁹⁵ En dépit de son appellation, la réforme concerne l'ensemble des aides personnelles au logement, à savoir les aides personnalisées au logement (APL), allocations de logement familiale (ALF) ou encore allocations de logement sociale (ALS).

Selon le Gouvernement, la mesure se traduirait par une économie de l'ordre de 100 M€ par mois. La complexité du projet ayant sans doute été sous-estimée, la réforme, initialement prévue pour janvier 2019, a été repoussée à quatre reprises pour des raisons de nature technique. La LFI pour 2019, qui prévoyait une entrée en vigueur du mécanisme au 1^{er} juillet 2019, incluait une économie de 642 M€ au titre de l'année 2019. La mesure n'a pas été mise en œuvre en 2019 et l'économie prévue ne s'est donc pas matérialisée. La date d'entrée en vigueur de la réforme, repoussée au 1^{er} avril 2020, a été à nouveau reportée du fait de la crise sanitaire.

En sens inverse, le total des sous-exécutions des cinq missions ayant enregistré une exécution plus faible que prévu a atteint - 2,9 Md€, un montant plus de deux fois supérieur à celui de 2018.

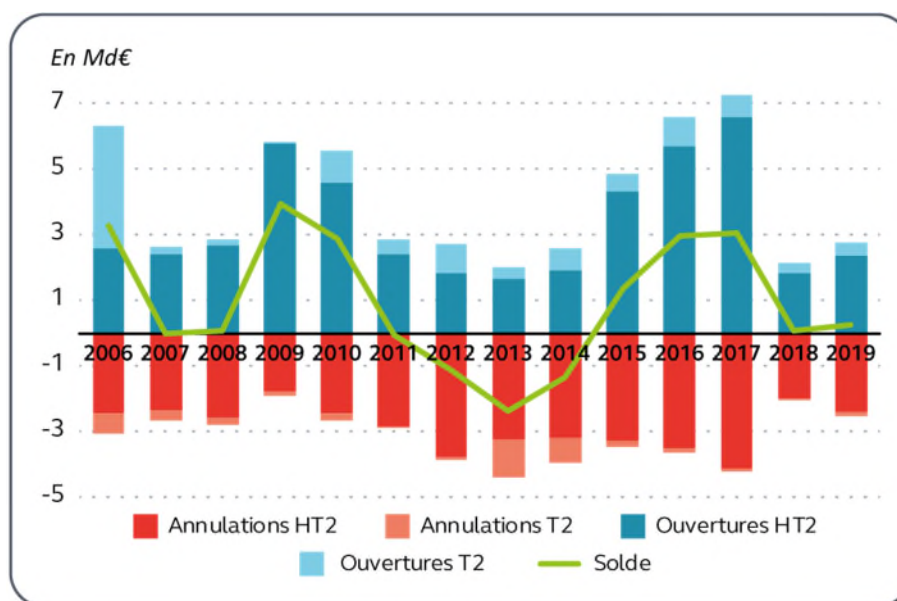
Cette évolution tient d'abord à une charge de la dette plus faible que prévu de 1,8 Md€. Le niveau des taux d'intérêt a ainsi constitué en 2019 un aléa favorable de gestion permettant de constater une économie importante.

La mission *Recherche et enseignement supérieur* a par ailleurs porté une partie importante de l'effort de maîtrise de la dépense. Plus de 0,3 Md€ de ses crédits ont ainsi été annulés en fin d'année, un montant plus élevé qu'en 2018 (0,2 Md€). Enfin, la mise en œuvre plus lente que prévu des projets financés par la mission *Action et transformation publiques* s'est traduite par une très faible exécution des crédits ouverts en LFI (voir encadré en page 114).

L'exécution globalement conforme des dépenses au budget voté a permis de limiter les mouvements de fin de gestion et de les inclure dans une LFR promulguée selon un calendrier à nouveau anticipé par rapport aux années précédentes⁹⁶. Aucun décret d'avance n'est intervenu en 2019.

⁹⁶ Le projet de LFR a été déposé le 7 novembre 2019 et promulgué le 2 décembre 2019, avec quelques jours d'avance par rapport à 2018 et plus de trois semaines d'avance par rapport au calendrier habituel des LFR de fin de gestion.

Graphique n° 34 : ouvertures et annulations de crédits en loi de finances rectificative (CP, en Md€)



T2 : crédits de titre 2 (dépenses de personnel) ; HT2 : crédits hors titre 2
Source : Cour des comptes

La LFR du 2 décembre 2019 a ainsi autorisé des ouvertures de crédits de paiement pour 2,8 Md€ et des annulations pour 2,5 Md€, des niveaux en légère progression par rapport à 2018 mais qui demeurent nettement plus faibles que la moyenne constatée au cours des dix dernières années. Au total, les ouvertures nettes de crédits sont demeurées faibles, à 0,2 Md€ en 2019 après 0,1 Md€ en 2018.

B - Une programmation budgétaire réaliste et respectée

L'amélioration de la budgétisation et de la gestion des risques budgétaires constatée par la Cour⁹⁷ au cours de l'exercice 2018 se confirme en 2019. Le montant des sous-budgétisations et la mise en réserve des crédits se sont maintenus à un niveau plus faible que les années précédentes. Les modalités d'emploi de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles demeurent néanmoins insatisfaisantes.

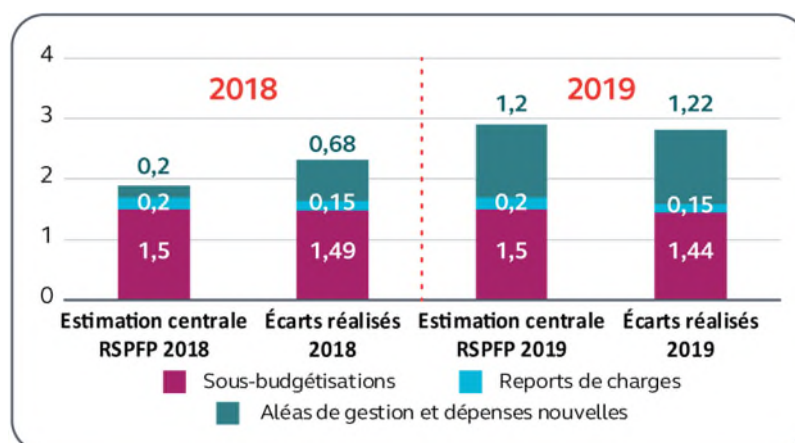
⁹⁷ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

1 - Une poursuite de l'amélioration des prévisions de dépenses

En juin 2019⁹⁸, la Cour a estimé que les risques de dépassements de crédits étaient en hausse, à 2,8 Md€. Ces risques se sont concrétisés en cours d'exécution et les écarts⁹⁹ peuvent être évalués à 2,81 Md€ en 2019 (+ 0,5 Md€ par rapport à 2018).

Les dépassements des crédits prévus en LFI peuvent avoir trois origines : des aléas de gestion, qui correspondent à des évolutions ou des décisions difficiles à anticiper ; des reports de charges (permis par des reports de crédits) des années antérieures ; des inscriptions de crédits insuffisantes au regard des informations disponibles au moment du vote de la LFI (sous-budgétisations).

Graphique n° 35 : suivi des écarts à la loi de finances initiale identifiés par la Cour pour les exercices 2018 et 2019 (Md€)



Source : Cour des comptes (rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques de 2018 et 2019)

La Cour avait constaté une amélioration sensible, bien qu'incomplète, de la budgétisation des dépenses en 2018. Une partie importante des insuffisances de crédits en LFI relevées au cours des exercices précédents avait été corrigée, leur montant s'élevant à 1,5 Md€ en 2018 après 4,4 Md€ en 2017.

⁹⁸ Cour des comptes, *Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques*, juin 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

⁹⁹ Les écarts, constatés lors de l'exécution par rapport à la LFI sur le champ des crédits des ministères (hors dette, pensions, fonds de concours et attributions de produit), sont examinés de façon brute. Il n'est pas tenu compte de la façon dont ils ont été financés. L'analyse, non exhaustive, se concentre sur les écarts identifiés dans les rapports sur la situation et les perspectives des finances publiques 2018 et 2019.

En 2019, le montant total des sous-budgétisations identifiées par la Cour s'élève à 1,44 Md€, un niveau stable par rapport à 2018 (1,49 Md€, cf. annexe n° 7). Le nombre de missions du budget général concernées est également constant (dix en 2019, après onze en 2018).

Les sous-budgétisations persistent néanmoins sur plusieurs périmètres ministériels. Si les crédits programmés pour le financement des opérations extérieures (Opex) et des missions intérieures (Missint) du ministère des armées restent inférieurs de 445 M€ aux besoins constatés, la sous-dotation atteint en 2019 son niveau le plus bas depuis 2012 grâce à l'augmentation progressive de la provision en loi de finances initiale. Par ailleurs, la sous-budgétisation récurrente de l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA) s'est élevée en 2019 à 156 M€¹⁰⁰, tandis que diverses hypothèses optimistes pour la mission *Cohésion des territoires* ont conduit à une sous-budgétisation de 170 M€. Enfin, et pour des effets plus limités, la budgétisation de la masse salariale continue d'être sous-évaluée pour les missions *Enseignement scolaire* (140 M€) et *Sécurités* (104 M€).

Le financement des opérations extérieures (Opex) et missions intérieures (Missint) du ministère des armées

Les surcoûts associés à l'engagement des forces en opérations extérieures et missions intérieures (Opex-Missint), c'est-à-dire le supplément de dépenses résultant de ces opérations¹⁰¹, se sont élevés à 1,4 Md€ en 2019. La provision initiale destinée à couvrir ces dépenses a été portée, pour 2019, à 850 M€ par la loi de programmation militaire 2019-2025 (LPM), puis augmentée de 100 M€ en LFI pour 2019.

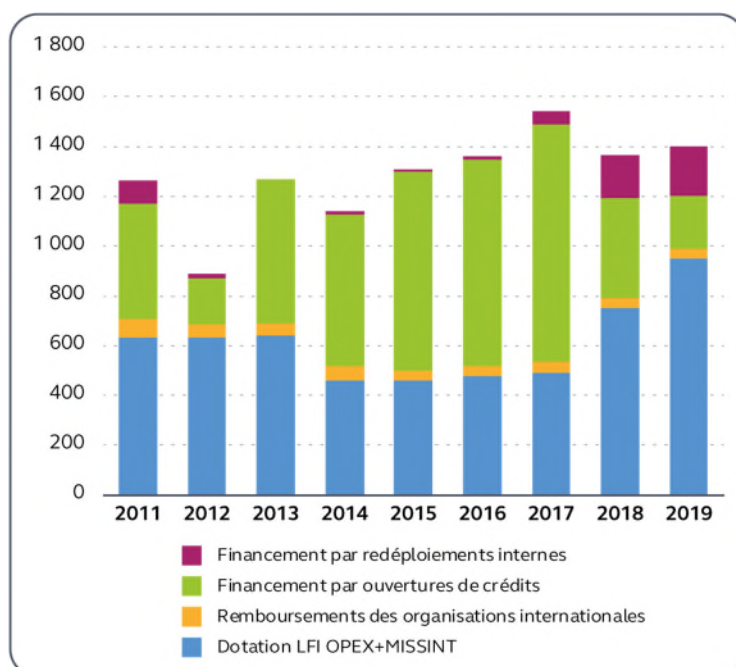
La sous-budgétisation des surcoûts tenant aux Opex-Missint a atteint son niveau le plus bas depuis 2012 (445 M€ en 2019), alors que le coût des opérations atteint l'un des montants annuels les plus élevés. Cette évolution témoigne d'une inscription de crédits en LFI plus proche des besoins effectifs et répond à l'ambition portée par la LPM de réduire les sous-budgétisations liées aux Opex.

¹⁰⁰ Les crédits ouverts par la loi de finances initiale au sein de la mission *Immigration, asile et intégration* ne couvrent ainsi que les deux tiers des dépenses de cette prestation, s'élevant en exécution à 498 M€. La Cour estime que la programmation des crédits relative à l'allocation pour demandeurs d'asile comporte des éléments d'insincérité.

¹⁰¹ La notion de « surcoût » ne s'entend donc pas ici comme un écart par rapport à une prévision mais comme un écart par rapport au coût de fonctionnement théorique des forces armées si elles n'étaient pas engagées.

Les remboursements perçus de la part d'organisations internationales (39,6 M€ en 2019) ont été fléchés vers le financement des Opex. Le solde des sous-budgétisations constatées en 2019 a été intégralement financé par « auto-assurance »¹⁰² au sein du ministère des armées, sans recours à des crédits des autres ministères, contrairement aux années précédentes. La réserve de précaution de la mission *Défense* a été mobilisée à près de 40 % et 137 M€ de crédits de personnel non consommés ont été redéployés pour couvrir les besoins non financés.

Graphique n° 36 : coût total Opex-Missint et couverture des sous budgétisations (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données du ministère des armées

La loi de programmation militaire prévoit la poursuite de l'augmentation de la provision initiale pour le surcoût des opérations. En LFI pour 2020, la provision a été portée à 1,2 Md€, soit un montant proche de la moyenne observée entre 2014 et 2018 mais inférieur de 200 M€ aux surcoûts constatés en 2019.

¹⁰² L'auto-assurance implique que les surcoûts ont été couverts par des redéploiements internes, ainsi que par des ouvertures de crédits intégralement gagées par des annulations de crédits de la mission *Défense* mis en réserve.

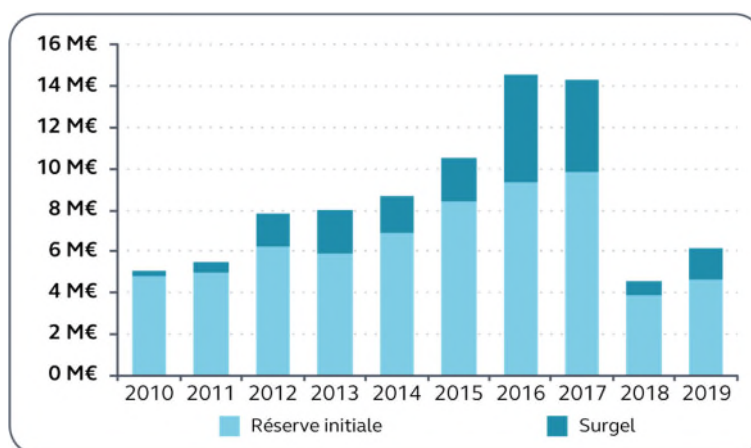
Enfin, moins de la moitié des dépassements en 2019 tiennent à des aléas de gestion (1,22 Md€). Les écarts, identifiés dès le printemps 2019, sont principalement concentrés sur deux mesures : la revalorisation de la prime d'activité (+ 791 M€) et la réforme retardée des aides personnelles au logement (+ 642 M€).

2 - Une mise en réserve en légère hausse

Les crédits mis en réserve se sont élevés à 6,2 Md€ en 2019, résultant essentiellement d'un gel initial de 3 % sur les crédits hors dépenses de personnel (4,0 Md€) et de 0,5 % sur la masse salariale (0,7 Md€). Après avoir atteint un montant de 15,2 Md€ en 2017, un niveau critiqué par la Cour¹⁰³, la mise en réserve de crédits s'est maintenue à un niveau plus favorable à la responsabilisation des gestionnaires et comparable à celui de 2018 (5,5 Md€).

Les gels supplémentaires (surgels) se sont élevés en 2019 à 1,5 Md€, un niveau très inférieur à celui de 2017 (4,5 Md€) mais en hausse par rapport à 2018 (0,5 Md€). Ils se sont concentrés sur les missions *Travail et emploi* (560 M€), afin de couvrir principalement des dépenses supplémentaires relatives à la formation professionnelle, et *Outre-mer* (250 M€), pour permettre l'annulation de crédits qui ne seraient pas consommés en raison d'une surbudgétisation initiale et de retards dans la mise en œuvre des projets.

**Graphique n° 37 : mise en réserve
(CP, budget général hors titre 2, en Md€)**



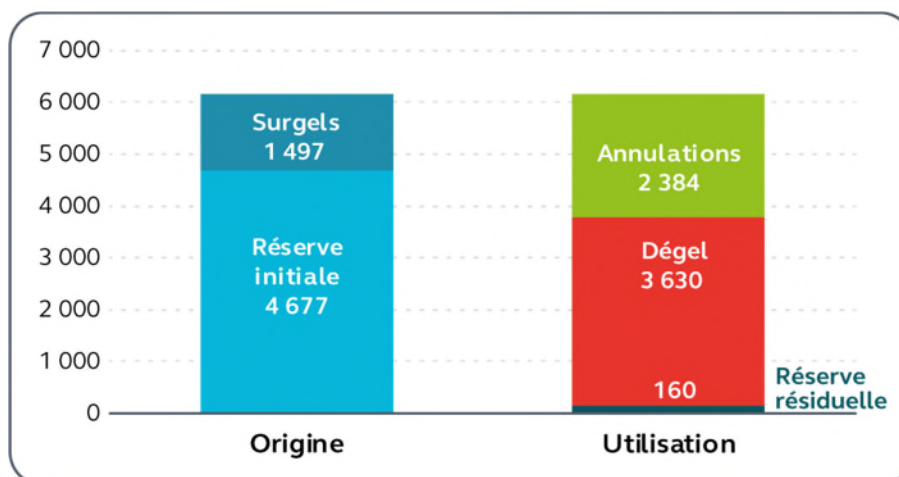
Source : données direction du budget, calculs Cour des comptes

¹⁰³ Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2017*, mai 2018, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

La réserve de précaution a donné lieu à 3,6 Md€ de dégels pour consommation et à 2,4 Md€ de dégels pour annulation. Ces niveaux sont équivalents à ceux observés en 2018 (respectivement 2,8 Md€ et 2,0 Md€), ce qui confirme l'amélioration de la gestion des risques budgétaires.

Le montant et les modalités d'utilisation de la réserve de précaution témoignent d'une utilisation des crédits budgétaires plus proche des dotations de LFI. Au total, 58,5 % des crédits mis en réserve ont été effectivement dégelés en cours de gestion.

**Graphique n° 38 : la réserve de précaution
(y compris masse salariale) (en M€)**



Source : direction du budget – retraitement Cour des comptes

Néanmoins, l'ampleur du dégel s'explique également par son caractère inéluctable pour une partie des dépenses sur laquelle porte la réserve. C'est notamment le cas des dépenses dites de guichet, qui sont versées aux particuliers et entreprises dès lors qu'ils y ont droit. Si les crédits ouverts en LFI correspondent exactement à la prévision de dépenses, alors le gel porte sur des crédits dont on sait dès le début de l'année qu'ils seront consommés. Dans ces conditions, et comme l'a souligné la Cour à diverses reprises à propos des exercices précédents, la réserve est demeurée en 2019 en partie virtuelle.

À cet égard, l'exercice 2020 connaît une amélioration. Le taux de mise en réserve des crédits hors masse salariale est réduit à 0,5 % pour trois programmes de prestations sociales et dont les crédits sont

systématiquement dégelés¹⁰⁴. En contrepartie, le taux de mise en réserve des crédits hors dépenses de personnel est en hausse et atteint 4 % (contre 3 % en 2019). Le taux de mise en réserve sur les dépenses de personnel est maintenu au niveau de 2019.

3 - Une utilisation insatisfaisante de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles

La dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles est l'un des principaux outils institués par la LOLF permettant de constituer une réserve transversale de crédits. Sa souplesse d'emploi¹⁰⁵, prévue par l'article 11 de la LOLF, impose la vigilance dans l'affectation de ses crédits destinés à faire face, en dernier recours, à des aléas de gestion imprévisibles ou accidentels.

Un usage peu conforme à la vocation de ces crédits a conduit la Cour à émettre régulièrement des critiques. En 2018, la dotation avait ainsi servi à cinq reprises à couvrir des crédits insuffisants dès la LFI pour un montant total de 111 M€.

En 2019, peu d'améliorations ont été constatées dans l'emploi de ces crédits. Sur un total de 124 M€ de dotation de crédits de paiement en LFI, 84 M€ ont été consommés. En particulier, la dotation de 70 M€ au profit du programme 174 *Énergie, climat et après-mines* a couvert une partie de la sous-dotation initiale de la prime à la conversion, financée en 2019 sur crédits du budget général¹⁰⁶.

Une démarche de mise en conformité de la dotation est néanmoins engagée. La LFI pour 2020 a procédé à la revalorisation des fonds spéciaux¹⁰⁷ à hauteur de 9,5 M€, un montant qui s'approche de la moyenne des sous-budgétisations couvertes de manière récurrente par la dotation (12 M€ entre 2015 et 2019).

¹⁰⁴ Cette réduction concerne les programmes 109 « Aide à l'accès au logement » (support budgétaire des aides personnelles au logement), 157 « Handicap et dépendance » (support des allocations et aides en faveur des personnes handicapées) et 302 « Inclusion sociale et protection des personnes » (support de la prime d'activité). Source : circulaire n° DF-1BE-19-3842 du 12 décembre 2019.

¹⁰⁵ Les crédits sont mis à disposition par décret annulant les crédits sur la dotation et ouvrant un montant équivalent sur la mission concernée.

¹⁰⁶ Il a été décidé lors de la discussion du PLF 2019 de transférer le financement de la prime à la conversion du compte d'affectation spéciale *Aide à l'acquisition de véhicules propres* au programme 174 de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* (article 41 de la LFI pour 2019).

¹⁰⁷ Ils financent diverses actions liées à la sécurité extérieure et intérieure de l'État.

C - Des reports de crédits contenus, des restes à payer qui poursuivent leur hausse

Le niveau des reports de crédits est en nette diminution depuis 2017, mais celui des restes à payer augmente de manière continue depuis 2012 et pèse sur la trajectoire à moyen terme.

1 - Des reports de crédits en diminution

Après avoir triplé entre 2013 et 2016, les reports de crédits sur le budget général (hors fonds de concours et attributions de produits) se stabilisent à un niveau contenu. Ils atteignent 0,8 Md€, contre 1,1 Md€ l'an dernier. Plus du quart de ces reports concerne la mission *Économie et finances* (0,2 Md€) et en particulier le programme support budgétaire du « Plan France très haut débit » (0,1 Md€)¹⁰⁸.

Les reports de crédits sur le budget général des fonds de concours et attributions de produits¹⁰⁹ sont plus élevés et atteignent 1,1 Md€ en 2019, un niveau stable par rapport à 2018. Ces reports concernent essentiellement les missions *Cohésion des territoires* (0,2 Md€)¹¹⁰ et *Travail et emploi* (0,3 Md€), dont les crédits de dotation au Plan d'investissement dans les compétences (PIC) disponibles en fin de gestion sont automatiquement reportés.

2 - Des restes à payer en hausse

Les restes à payer, c'est-à-dire les engagements pris par l'État et non soldés en fin d'exercice, correspondent en comptabilité budgétaire aux autorisations d'engagement (AE) consommées n'ayant pas encore donné lieu à consommation de crédits de paiement (CP). Ils constituent un indicateur de soutenabilité financière à moyen terme.

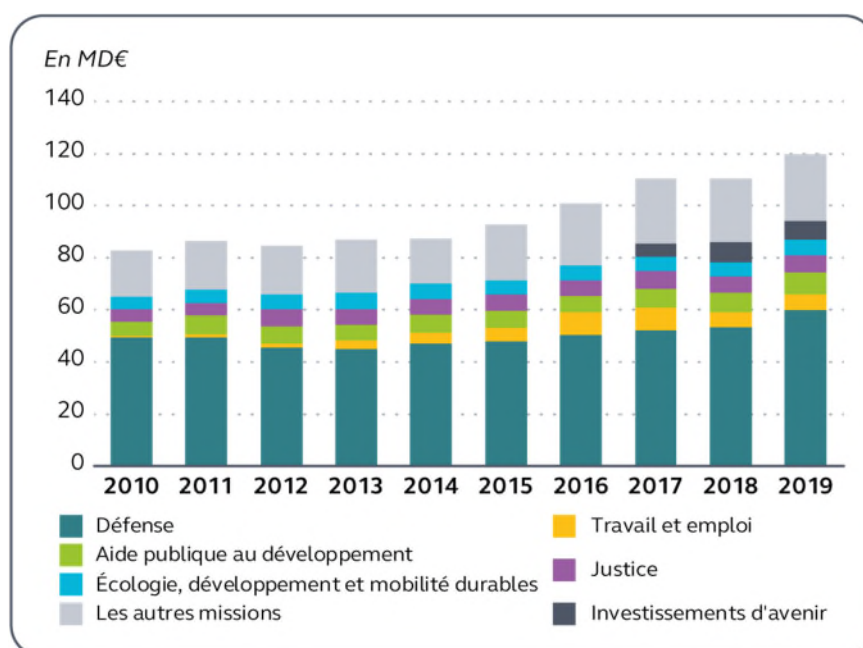
¹⁰⁸ Lancé au printemps 2013, le « Plan France très haut débit » est doté par l'État d'une enveloppe totale de 3,3 Md€ de dépenses d'ici 2022.

¹⁰⁹ Les chiffres concernant les reports des fonds de concours et attributions de produits vers 2020 tiennent compte des arrêtés de reports publiés au 4 mars 2020.

¹¹⁰ Il s'agit notamment du programme 135, qui finance de multiples dispositifs relevant du logement, de la construction, de l'urbanisme et de l'aménagement.

La hausse, constante depuis 2012, du niveau de ces engagements non soldés s'est accentuée au cours des derniers exercices¹¹¹. Le niveau des restes à payer est ainsi passé de 85 Md€ en 2012 à près de 120 Md€ en 2019.

**Graphique n° 39 : restes à payer depuis 2010
(en Md€, y compris fonds de concours)**



Source : Cour des comptes

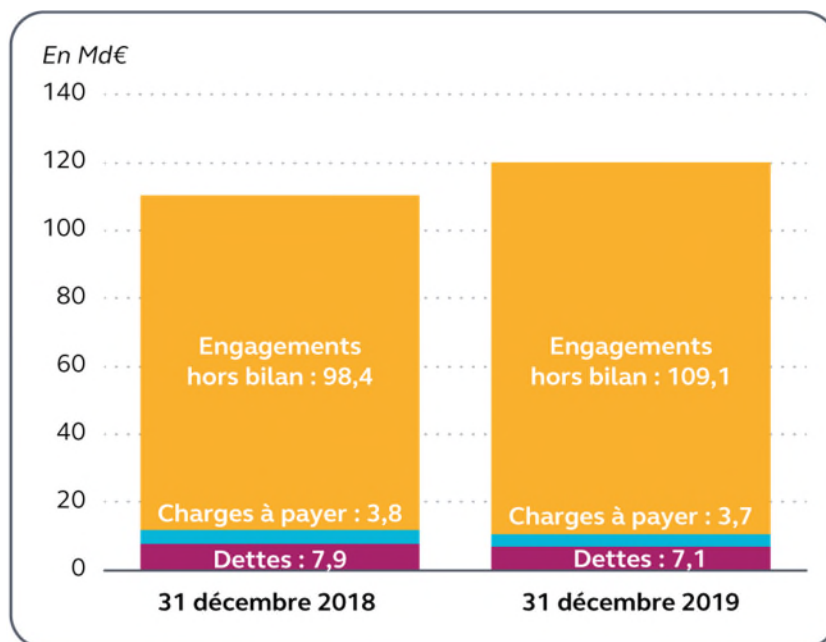
Les restes à payer sur le budget général (y compris fonds de concours et attributions de produits) relèvent pour moitié de la mission *Défense* (60 Md€), en forte hausse par rapport à 2018 (+ 7 Md€) du fait notamment de la conclusion de contrats globaux de maintien en condition opérationnelle d'aéronefs.

¹¹¹ À l'exception de 2018, où les restes à payer se sont stabilisés par rapport à 2017, à hauteur de 110 Md€ (Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr).

Ils augmentent également sur les missions *Aide au développement* (+ 1 Md€), qui porte des engagements croissants de l'Agence française de développement, et *Écologie* (+ 0,7 Md€), en raison d'engagements liés à la fermeture de la centrale nucléaire de Fessenheim. En sens inverse, les restes à payer de la mission *Investissements d'avenir* diminuent en 2019 (- 0,6 Md€), en cohérence avec le calendrier de mise en œuvre du PIA 3¹¹².

Les restes à payer ne sont pas un ensemble homogène. Il convient de distinguer, parmi ces engagements, ceux qui sont susceptibles d'être soldés à court terme (moins d'un an) de ceux qui ne sont exigibles qu'à plus long terme.

Graphique n° 40 : évolution des restes à payer et traduction en comptabilité générale (en Md€)



Source : Chorus (données de l'exercice 2018 et 2019 retraitées)

¹¹² Après avoir engagé la quasi-totalité des autorisations d'engagement ouvertes en 2017, la consommation progressive des crédits de paiement diminue les restes à payer.

Les restes à payer susceptibles de devoir être soldés à moins d'un an, qui représentent de ce fait le risque le plus immédiat sur la soutenabilité financière, correspondent, en comptabilité générale, aux dettes (7,1 Md€ en 2019) et à certaines charges à payer (3,7 Md€). En légère diminution par rapport à 2018 (- 0,9 Md€), ils représentent 13 jours de décaissements liés au fonctionnement de l'État et à ses interventions, contre 16 jours en 2018.

Les engagements hors bilan (109,1 Md€), en forte hausse par rapport à 2018 (+ 10,7 Md€), représentent quant à eux des obligations potentielles de l'État à l'égard de tiers et susceptibles de se matérialiser à échéance longue ou incertaine.

Les restes à payer sont donc constitués en grande majorité (91,0 %) d'engagements hors bilan à échéance longue, insusceptibles d'entraîner une sortie de ressources à court terme.

CONCLUSION

Les crédits du budget général ouverts par la loi de finances pour 2019 se sont élevés à 332,7 Md€, en hausse de 2,2 % à champ constant par rapport à la loi de finances pour 2018. Cette progression résulte à la fois d'une budgétisation dans l'ensemble réaliste, mais aussi de la décision d'augmenter certaines dépenses, notamment dans le cadre des mesures adoptées en décembre 2018.

L'amélioration sensible de la budgétisation des dépenses et de la gestion des risques observée en 2018 se confirme en 2019. Les sous-budgétisations identifiées s'établissent à 1,44 Md€, un niveau proche de celui de 2018 et très inférieur à celui des années précédentes. L'ajustement du niveau des crédits aux besoins a permis de limiter le niveau des crédits mis en réserve. Les ouvertures et annulations de crédits en cours de gestion, uniquement prévues par la LFR de fin d'année, demeurent nettement plus faibles que la moyenne constatée au cours des dix dernières années. En fin d'année, les dépenses du budget général ont été inférieures de 2,4 Md€ à la prévision initiale, avec une économie de 1,8 Md€ sur la seule charge de la dette.

S'agissant des normes de dépenses, l'objectif défini par la loi de finances initiale sur le périmètre des dépenses pilotables a été respecté, mais l'ambition de réduire la cible de 1,5 Md€, annoncée par le Gouvernement en début d'année 2019 pour contribuer au financement des mesures décidées à la suite des mouvements sociaux de l'automne 2018, n'a pas été tenue : après réintégration des mesures de contournement de la norme, les dépenses pilotables se sont établies 0,7 Md€ en deçà de la cible de la LFI mais 0,8 Md€ au-dessus de l'objectif révisé. Sous l'effet de l'augmentation des dépenses en 2019, le plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques sur le champ des dépenses pilotables a été dépassé de 3,3 Md€.

Cette situation résulte d'une croissance marquée des dépenses nettes du budget général (+ 2,2 % à périmètre constant), après le très net ralentissement observé en 2018 (+ 0,4 %). Ce dynamisme découle d'une forte hausse des dépenses d'intervention (+ 6,1 Md€) : à la suite de sa revalorisation, la prime d'activité a vu son coût augmenter de 4,0 Md€ en 2019. Les dépenses de personnel ont aussi connu une croissance relativement dynamique (+ 2,0 Md€).

Chapitre IV

Au-delà du budget général, des moyens financiers de l'État à encadrer davantage

Les moyens que l'État consacre à la mise en œuvre des politiques publiques sont de diverses natures et constituent un ensemble hétérogène et fragmenté. Différents périmètres visant à offrir une vue d'ensemble de ces moyens ont été définis, dont la complexité tend à croître au fil du temps.

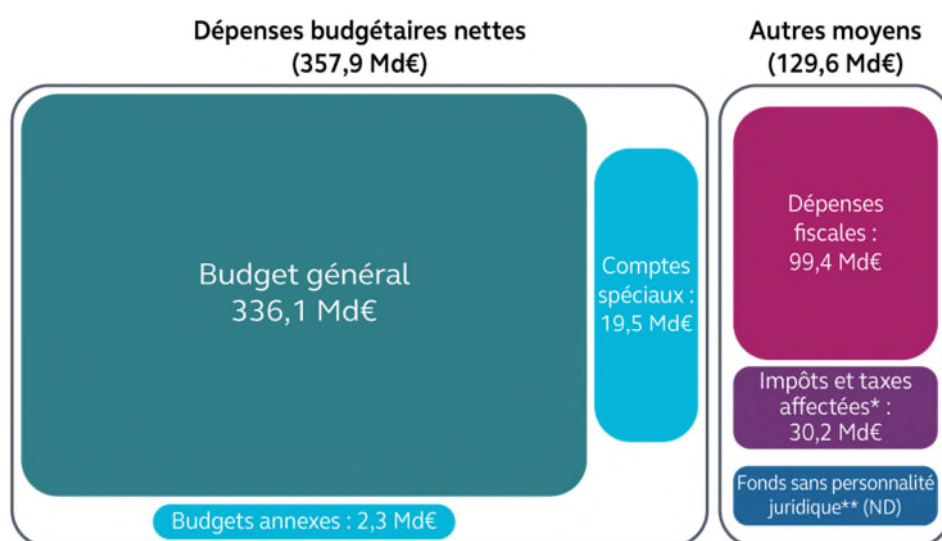
Le budget général, qui inclut principalement les crédits des ministères, constitue l'agrégat le plus suivi. Il n'offre néanmoins pas une vision exhaustive des dépenses budgétaires, excluant en effet de nombreuses opérations retracées dans les budgets annexes et les comptes spéciaux (21,8 Md€¹¹³).

De surcroît, les moyens mis en œuvre par l'État dans la conduite des politiques publiques ne se résument pas aux dépenses budgétaires. Certains moyens, qui n'ont pas la nature de dépenses budgétaires, concourent de fait, aux côtés de ces dernières, à la mise en œuvre des politiques publiques financées par l'État. Il en est ainsi des dépenses fiscales, dont le montant

¹¹³ Somme des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux (données direction du budget, hors *Pensions, Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État et Opérations avec le Fonds monétaire international*).

pour 2019 atteint 99,4 Md€¹¹⁴. Par ailleurs, dans certains cas, l'État confie à des opérateurs ou à d'autres organismes la mise en œuvre de politiques publiques, *via* l'affectation d'impôts et de taxes (30,2 Md€¹¹⁵) ou la création de fonds sans personnalité juridique (FSPJ).

Schéma n° 2 : les moyens de l'État au service des politiques publiques



* Impôts et taxes affectés à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale

** La case FSPJ n'est pas proportionnelle aux enjeux financiers.

Source : Cour des comptes

NB : Les dépenses du budget général incluent les crédits ouverts sur fonds de concours et attributions de produits.

Enfin les transferts de l'État aux collectivités locales, qui atteignent 112,3 Md€ en 2019, tout comme leurs ressources propres, permettent à ces dernières d'assurer la mise en œuvre des politiques publiques nationales auxquelles elles sont associées.

¹¹⁴ Source : PLF pour 2020.

¹¹⁵ Il s'agit de la somme des impôts et taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. On trouve notamment parmi ces tiers les opérateurs de l'État. À noter qu'en 2019, les 484 opérateurs de l'État ont par ailleurs bénéficié de 42,2 Md€ de crédits provenant du budget général (LFI pour 2019), dont 28,7 Md€ sous forme de subventions pour charges de service public pour couvrir leurs dépenses de personnel et de fonctionnement, 12,8 Md€ sous forme de transferts pour leurs dépenses d'interventions, et 0,7 Md€ de dotations en fonds propres destinées à financer leurs investissements.

Dès lors, apprécier la dynamique d'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques suppose de s'appuyer sur un champ d'analyse plus étendu que le seul budget général. L'ensemble des moyens consacrés par l'État à la mise en œuvre de ses missions peut ainsi être évalué en 2019 à 487,5 Md€, en hausse 1,1 % (+ 5,2 Md€) par rapport à 2018 et de 14,1 % (+ 60,2 Md€) par rapport à 2010.

Tableau n° 24 : synthèse des moyens de l'État pour la mise en œuvre des politiques publiques (Md€)

	2010	2018	2019	Variation 2019/2018		Variation 2019/2010	
				Md€	%	Md€	%
Dépenses budgétaires nettes	301,8	352,2	357,9	5,7	1,6%	56,1	18,6 %
dont budget général	282,2	329,7	336,1	6,4	1,9%	53,9	19,1 %
dont budgets annexes	2,1	2,3	2,3	0	0,0%	0,2	9,5 %
dont comptes spéciaux ¹	17,5	20,2	19,5	- 0,7	- 3,5%	2	11,4 %
Autres moyens	125,5	130,1	129,6	- 0,5	- 0,4%	4,1	3,3 %
dont dépenses fiscales ²	92,8	99,0	99,4	0,4	0,4%	6,6	7,1 %
dont impôts et taxes affectés ³	32,7	31,1	30,2	- 0,9	- 2,9%	- 2,5	- 7,6 %
dont FSPJ ⁴	nd	nd	nd	nd	nd	nd	nd
Total des moyens de l'État (hors FSPJ)	427,3	482,3	487,5	5,2	1,1%	60,2	14,1 %

Source : Cour des comptes (données direction du budget)

¹ Afin d'éviter les doubles comptes et de ne pas comptabiliser les simples transferts d'impôts ou des opérations n'ayant aucune incidence sur le budget ou la trésorerie de l'État, des comptes ont été exclus du champ : Pensions, Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État et Opérations avec le Fonds monétaire international.

² Chiffres du PLF pour 2020.

³ Taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, selon la méthode du Conseil des prélèvements obligatoires (2018, voir annexe n° 5).

⁴ FSPJ : fonds sans personnalité juridique.

À champ courant, les « autres moyens » apparaissent moins dynamiques que les moyens budgétaires, à court terme (- 0,4 % contre + 1,6 % entre 2018 et 2019) comme à plus long terme (+ 3,3 % contre + 18,6 % entre 2010 et 2019). Cette évolution est néanmoins susceptible de masquer d'importantes mesures de périmètre, notamment en matière de dépenses fiscales. Entre 2018 et 2019, des dispositifs s'élevant à 3,6 Md€ ont ainsi été sortis de leur champ. Après réintégration de ces mesures, le dynamisme des « autres moyens » atteindrait + 2,4 %, enregistrant donc une croissance supérieure à celle des moyens budgétaires (+ 1,6 %) ¹¹⁶.

¹¹⁶ Cette observation illustre une difficulté générale que l'on rencontre dès lors que l'on souhaite mesurer l'évolution des dépenses de l'État sur un périmètre constant.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire en 2019, poursuivant le chantier entrepris pour l'exécution 2018, se sont attachées à présenter l'ensemble des autres moyens financiers mobilisés pour la conduite de l'action publique. Elles témoignent de la variété des leviers financiers à disposition de l'État mais aussi de la place parfois modeste des crédits budgétaires dans le financement de certaines politiques publiques. À titre d'exemple, seuls 13,1 % des moyens financiers concourant à la mise en œuvre des politiques publiques portées par la mission *Économie* sont des crédits budgétaires.

Schéma n° 3 : Moyens financiers associés à la mission *Économie* en 2019 (en M€)



* La taille de la case fonds sans personnalité juridique n'est pas proportionnelle aux enjeux financiers.

Source : Cour des comptes

Les enjeux financiers importants qui sont associés aux budgets annexes et comptes spéciaux justifient que leur rationalisation soit accélérée (I). Similairement, la démarche de simplification de la fiscalité que l'État affecte à des opérateurs ou à d'autres organismes doit être poursuivie (II). Rarement évaluées et insuffisamment pilotées en dépit de leur dynamisme, les dépenses fiscales devraient également faire l'objet d'un suivi approfondi et d'évaluations plus systématiques (III). Enfin, compte tenu de leur opacité, il convient de mener une revue d'ensemble des fonds sans personnalité juridique (IV).

I - Les budgets annexes et les comptes spéciaux : de forts enjeux financiers, une rationalisation à conduire

Les budgets annexes, qui retracent les opérations¹¹⁷ de services de l'État non dotés de la personnalité juridique (art. 18 de la LOLF), représentent en 2019 une dépense de 2,3 Md€, stable par rapport à 2018. Les comptes spéciaux, qui retracent diverses opérations ne figurant pas au budget général (art. 19 de la LOLF), totalisent 239,3 Md€ de dépenses.

Neuf comptes spéciaux sont à exclure du champ d'analyse pour éviter les doubles comptes avec le budget général, deux retraçant des flux financiers temporaires (*Avances aux collectivités territoriales* et *Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public*), quatre étant très majoritairement financés par le budget général (*Pensions*, *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État*, *Participations financières de l'État* et *Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État*) et enfin trois ne pouvant être considérés comme retraçant de véritables dépenses (*Participation de la France au désendettement de la Grèce*, *Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire* et *Opérations avec le Fonds monétaire international*)

Après ce retraitement, le montant total des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux s'élève en 2019 à 21,8 Md€, en baisse par rapport à 2018 (- 0,8 Md€). Elles représentent 5,7 % des dépenses budgétaires totales de l'État.

¹¹⁷ Il s'agit d'opérations résultant d'une activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances (*cf.* article 18 de la LOLF).

**Tableau n° 25 : dépenses des budgets annexes
et des comptes spéciaux en 2019 (Md€)**

	LFI 2018	Exéc. 2018	LFI 2019	Exéc. 2019	Ecart exéc. 2018/2019
Contrôle et exploitation aériens	2,1	2,1	2,1	2,1	0,0 %
Publications officielles et information administrative	0,2	0,2	0,2	0,1	- 50,0 %
TOTAL BUDGETS ANNEXES	2,3	2,3	2,3	2,3	0,0 %
Total comptes d'affectation spéciale ¹	12	11,9	11,9	11,4	- 4,5 %
Total comptes de concours financiers ²	6	5,2	5,3	4,6	- 11,5 %
Total comptes de commerce ³	3	2,9	2,6	3,4	17,2 %
Total comptes d'opérations monétaires ⁴	0	0,2	0,2	0,1	- 50,0 %
TOTAL COMPTES SPÉCIAUX	20,5	20,2	20,0	19,5	- 3,7 %
TOTAL GÉNÉRAL	22,8	22,5	22,3	21,8	- 3,6 %

Source : Cour des comptes (données : LFI 2019 et direction du budget, champ constant)

¹ Hors comptes *Pensions, Participations financières de l'État et Participation de la France au désendettement de la Grèce.*

² Hors comptes *Avances aux collectivités territoriales et Avances à divers services de l'État et organismes chargés d'un service public.*

³ Hors comptes *Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire et Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État.*

⁴ Hors comptes *Opération avec le Fonds monétaire international.*

Les budgets annexes et comptes spéciaux constituent un aménagement des principes d'unité et d'universalité. Ils suivent des règles de présentation et de fonctionnement pour partie spécifiques. Les budgets annexes sont scindés en deux sections (opérations courantes et en capital) et fonctionnent avec des crédits limitatifs. Certains comptes spéciaux sont dépourvus de crédits budgétaires¹¹⁸ et, à l'exception du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, ils ne peuvent financer des dépenses de personnel. Les différents types de comptes spéciaux obéissent à des règles différentes.

¹¹⁸ Il s'agit des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires.

A - Un ensemble hétéroclite à forts enjeux financiers, faiblement piloté

1 - Un enjeu financier comparable aux missions budgétaires

Les budgets annexes et comptes spéciaux constituent un enjeu financier de premier plan. Bien que de nature différente, ces moyens budgétaires (21,8 Md€) sont à mettre en regard des dépenses de certaines missions du budget général, comme la mission *Recherche et enseignement supérieur* (28,0 Md€).

Il existe actuellement deux budgets annexes, onze comptes d'affectation spéciale, six comptes de concours financiers, dix comptes de commerce et trois comptes d'opérations monétaires. Si la LOLF a réduit la fragmentation du budget général de l'État en regroupant les chapitres budgétaires en missions et programmes, elle n'a en revanche pas permis de baisser nettement le nombre de budgets annexes et comptes spéciaux (32 aujourd'hui contre 37 en 2005).

Les budgets annexes et comptes spéciaux constituent un ensemble hétérogène, couvrant des politiques publiques diverses. Le CAS *Participations financières de l'État* (1,1 Md€ en 2019) constitue par exemple le support budgétaire de la politique de l'État actionnaire, tandis que le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (2,1 Md€) couvre l'ensemble des aspects de régulation du transport aérien en France, et le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* (1,1 Md€) retrace les opérations relatives aux garanties publiques de soutien aux exportations.

Les dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux constituent une contribution significative à certaines politiques publiques. À titre d'exemples, le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* (1,4 Md€ en 2019) contribue à la politique de sécurité routière¹¹⁹ et le compte d'affectation spéciale *Aide à l'acquisition de véhicules propres* sert de support budgétaire au « bonus-malus » automobile. Ce dernier contribue de manière importante (326 M€ de dépenses en 2019) à la politique d'incitation à la mobilité durable, également portée par le programme 174 du budget général, chargé de verser la prime à la conversion (824 M€ en 2019).

¹¹⁹ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*, 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

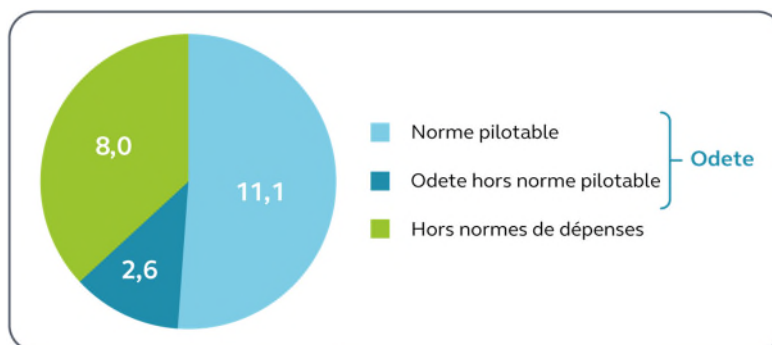
2 - Un pilotage insuffisant

Conformément aux dispositions de la LOLF, les évaluations de recettes des budgets annexes et comptes spéciaux font l'objet d'un vote d'ensemble (avec le budget général) lors de l'examen du projet de loi de finances. La LFI fixe notamment les plafonds des dépenses des budgets annexes et des charges pour une partie des comptes spéciaux. À l'issue de l'exécution, la loi de règlement arrête les soldes des comptes spéciaux non reportés sur l'exercice suivant.

La documentation budgétaire relative à la performance des budgets annexes et comptes spéciaux se rapproche des projets et des rapports annuels de performances (PAP et RAP) présentés en projet de loi de finances et de règlement¹²⁰. Elle présente néanmoins certaines spécificités. Par exemple, les annexes explicatives au projet de loi de règlement comprennent un volet relatif aux recettes exécutées et, dans le cas des comptes spéciaux, une présentation du solde cumulé du compte depuis sa création.

Si les budgets annexes et les comptes spéciaux font l'objet d'une information dans l'ensemble satisfaisante, ils ne bénéficient pas de la même attention que le budget général. Leur temps d'examen parlementaire est réduit, tandis que le pilotage des dépenses n'est que partiel.

Graphique n° 41 : dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux sous normes en 2019 (en Md€)



Odete : objectif de dépenses totales de l'État.

Source : Cour des comptes (données directionales du budget). Données hors comptes spéciaux Pensions, Avances aux collectivités territoriales, Avances à divers services de l'État ou organismes chargés d'un service public, Participation de la France au désendettement de la Grèce, Participations financières de l'État, Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État, Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire, Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État et Opérations avec le Fonds monétaire international.

¹²⁰ Circulaire 1BE-19-3857 (NOR CPAB1936721C) relative à la préparation des rapports annuels de performances de l'exercice 2019.

En 2019, 51,2 % (soit 11,1 Md€) des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux dont les dépenses s'apparentent à des dépenses de l'État sont comprises dans la norme de dépenses pilotables de l'État et 63,1 % (soit 13,7 Md€) entrent dans le périmètre de l'objectif de dépenses totales de l'État (Odete). Une part significative des dépenses des budgets annexes et comptes spéciaux (36,9 % soit 8,0 Md€) demeure donc en dehors de toute norme de dépenses.

B - Une rationalisation à mener

Les souplesses de gestion prévues par la LOLF dans le fonctionnement et le suivi des budgets annexes et des comptes spéciaux permettent de retracer, hors du budget général, des ressources et des charges qui présentent des fortes spécificités. Il en va ainsi, par exemple, de la gestion de la couverture de change et des risques financiers de l'État. Les budgets annexes et les comptes spéciaux risquent néanmoins, compte tenu de leur caractère dérogatoire aux principes budgétaires d'unité et d'universalité, d'affecter la lisibilité et l'examen des moyens mis en œuvre par l'État.

Les notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) relatives à l'année 2019 ont examiné l'opportunité du maintien des différents budgets annexes et comptes spéciaux. Dans ces travaux, la Cour propose le recentrage, la fusion ou la suppression de budgets annexes et de comptes spéciaux dès lors que la nature des dépenses ne nécessite pas de dérogation aux règles budgétaires et comptables de droit commun. Deux exemples illustrent le chantier de rationalisation de la maquette budgétaire à mener.

La Cour recommande, dans la NEB pour 2019 du budget annexe *Publications officielles et information administrative*, de mettre fin à celui-ci, géré par la direction de l'information légale et administrative (Dila)¹²¹, et de réintégrer les recettes et dépenses au budget général. En effet, loin d'instaurer une règle claire d'affectation de recettes à des dépenses associées comme le prévoit la LOLF¹²², le budget annexe affecte des recettes issues de la gestion des annonces légales à des charges qui ne sont pas directement liés à cette activité commerciale et financent ainsi d'autres activités de la Dila, comme l'impression ou les éditions de La Documentation française. Au total, ce budget se caractérise par un faible contrôle des composantes de sa dépense et de leur pertinence vis-à-vis de la mission principale de la direction.

¹²¹ Il retrace notamment les crédits concourant aux activités d'imprimerie, de documentation numérique, de maintenance des outils de production.

¹²² La LOLF permet de déroger au principe de non-affectation des recettes pour permettre le financement d'une activité de production de biens ou de prestation de services donnant lieu au paiement de redevances.

Similairement, la Cour propose, dans la NEB pour 2019 du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*, soit de le supprimer, soit d'en réviser le périmètre et l'architecture. Créé par la loi de finances pour 2006, le compte n'atteint en effet pas l'objectif qui lui était fixé de lisibilité de l'usage des recettes des amendes issues de la verbalisation par radar. Il n'intègre pas l'ensemble des recettes issues de la verbalisation des infractions de circulation et de stationnement et, inversement, verse 35 % de ses recettes à un programme sans rapport avec la sécurité routière¹²³.

La loi de finances pour 2020 constitue une étape dans le mouvement de réintégration de comptes spéciaux dans le budget général de l'État. Elle procède à la rebudgétisation au 1^{er} janvier 2020 des comptes d'affectation spéciale *Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage* (art. 87) et *Aides à l'acquisition de véhicules propres* (art. 90). Dans le prolongement des analyses de la Cour¹²⁴, elle prévoit également la réintégration dans le budget général de l'État du compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* à compter du 1^{er} janvier 2021 (art. 89). Une instruction ministérielle de février 2020¹²⁵ envisage de poursuivre cette évolution et de réviser la maquette budgétaire.

II - Une rationalisation des taxes affectées à poursuivre

Le développement des taxes affectées vise à identifier des ressources au profit de politiques publiques particulières menées par des entités distinctes de l'État. Le recours à ces outils limite pourtant la capacité à appréhender l'ensemble des moyens consacrés à une politique et donc à apprécier la performance des administrations publiques d'une façon globale et claire.

¹²³ Le programme 135 *Désendettement de l'État* bénéficie de 35 % des dépenses du compte en 2019. Même si l'objectif de contribution au désendettement est louable, ce fonctionnement n'est pas conforme à l'article 21 de la LOLF, qui prévoit que les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées par des recettes en relation directe avec les dépenses concernées.

¹²⁴ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire *Compte d'affectation spéciale Transition énergétique*, 2018, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹²⁵ Instruction du 24 février 2020 du ministre de l'action et des comptes publics.

A - La fiscalité affectée, des recettes importantes pour le financement des politiques publiques

La notion de fiscalité affectée ne fait pas l'objet d'une définition claire et univoque. Dérégatoire au principe budgétaire d'universalité¹²⁶, la fiscalité affectée présente néanmoins, selon le Conseil des prélèvements obligatoires¹²⁷, quatre caractéristiques : elle est soit une imposition de toutes natures, soit une contribution rendue obligatoire par un acte législatif ou réglementaire ; elle est affectée à une entité, dotée ou non de la personnalité morale, et non directement au budget général de l'État ; elle finance une mission d'intérêt général ; sa suppression ou son remplacement par une dotation budgétaire sont possibles.

Deux objectifs expliquent notamment le choix de l'affectation d'impôts ou de taxes à un tiers. Il s'agit, d'une part, d'attribuer des ressources propres à certaines entités dont les missions sont considérées comme prioritaires, dont l'indépendance doit être assurée (c'est le cas des autorités administratives indépendantes par exemple) ou dont l'autonomie est reconnue, comme les collectivités locales. Elle vise, d'autre part, à établir un lien entre les ressources affectées et l'activité ainsi financée de l'entité, afin notamment d'améliorer l'acceptabilité de l'imposition.

Chaque année, un inventaire non exhaustif des taxes qui relèvent de cette catégorie est établi dans un rapport annexé au PLF et permet d'en appréhender les contours. Ainsi en 2019, on compte 293 taxes affectées pour un rendement total de 276 Md€¹²⁸.

Les taxes affectées constituent un ensemble hétérogène. Une partie de cette fiscalité obéit à des logiques spécifiques de financement de la protection sociale ou participe du principe d'autonomie financière des collectivités locales. D'autres impôts et taxes affectés couvrent quant à eux une partie des besoins financiers des organismes divers d'administration centrale (opérateurs, autres organismes contrôlés par l'État) et dérogent plus nettement au principe budgétaire d'universalité. Enfin, certains impôts ou taxes ont pour objectif de modifier les comportements des ménages ou des entreprises, par exemple en application du principe pollueur-payeur.

¹²⁶ Le principe d'universalité est défini à l'article 6 de la LOLF, qui prévoit : « *Le budget décrit l'ensemble des recettes et des dépenses budgétaires. Il est fait recette du montant intégral des produits sans contraction entre les recettes et les dépenses. L'ensemble des recettes assurant l'ensemble des dépenses, toutes les recettes et toutes les dépenses sont retracées sur un compte unique* ».

¹²⁷ Conseil des prélèvements obligatoires, *La fiscalité affectée : constats, enjeux et réformes*, 2013.

¹²⁸ Annexe *Voies et moyens* du PLF 2019, tome I.

Au total, en 2019, de l'ordre de 150 impositions de toutes natures sont affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, pour un montant total de 30,2 Md€ (contre 214 taxes recensées en 2013 pour un montant équivalent).

B - Le plafonnement de la fiscalité affectée comme outil de limitation des dépenses : l'exemple des opérateurs

Afin de limiter le recours à la fiscalité affectée et d'en assurer un meilleur pilotage, un principe de plafonnement a été instauré depuis 2012 sur le produit de la fiscalité affectée à certains organismes. L'introduction d'un tel plafonnement vise à s'assurer que les organismes bénéficient de moyens correspondant strictement à leurs besoins. Si le produit dépasse le plafond, le surplus est reversé à l'État.

Les opérateurs de l'État, un rôle important dans la mise en œuvre des politiques publiques

Un organisme est qualifié d'opérateur¹²⁹ s'il répond aux caractéristiques suivantes : il exerce une activité de service public qui peut explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'État ; son financement est assuré majoritairement par l'État directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, notamment fiscales ; il fait l'objet d'un contrôle direct par l'État relevant de l'exercice d'une tutelle. Il est également possible de qualifier d'opérateur de l'État un organisme ne répondant pas à l'ensemble des critères précités s'il est considéré comme porteur d'enjeux importants pour l'État. À titre d'illustration, on compte en 2019 parmi les opérateurs de l'État : Pôle emploi, le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE), l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

En 2019, les 484 opérateurs recensés participent à la mise en œuvre de 55 programmes relevant de 25 missions du budget général. De nature juridique variée, les opérateurs ne constituent pas une catégorie homogène et sont de tailles très diverses. Ainsi, tandis que quelques opérateurs ont moins de dix emplois sous plafond (ETP), Pôle emploi en compte 46 045.

Certaines politiques publiques reposent exclusivement sur l'action des opérateurs. Les crédits du programme 193 *Recherche spatiale* (1,8 Md€) sont ainsi intégralement versés à deux opérateurs : le Centre national d'études spatiales (CNES) et Météo-France.

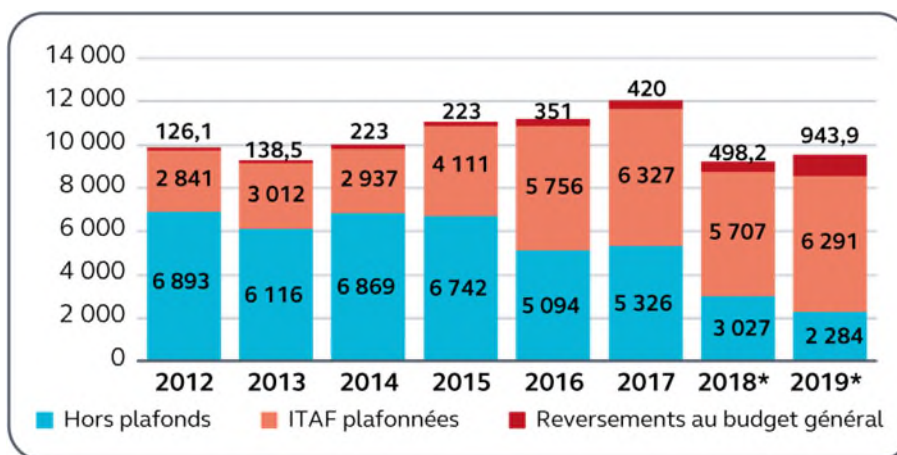
¹²⁹ Rapport sur les opérateurs de l'État annexé au projet de loi de finances.

En loi de finances pour 2012, 46 taxes et impôts ont fait l'objet d'un plafond pour un volume total de 3 Md€. Ce dispositif a été progressivement étendu et la fiscalité affectée plafonnée représente en 2019 un montant total de près de 9,5 Md€.

L'écèlement de la fiscalité affectée, c'est-à-dire la mise en œuvre du mécanisme de plafonnement, a conduit en 2019 au reversement de 2,4 Md€ de recettes pour l'État. Le reversement de 0,9 Md€ de taxe sur les transactions financière, affectée (dans la limite d'un plafond de 0,5 Md€) au Fonds de solidarité pour le développement géré par l'Agence française de développement, explique une part importante de l'écèlement total¹³⁰.

Les opérateurs de l'État, qui perçoivent 8,6 Md€ d'impôts et taxes affectés en 2019, sont principalement concernés par le mécanisme de plafonnement de la fiscalité, puisqu'une majorité des impôts et taxes plafonnés (6,3 Md€) leur sont destinés et qu'ils représentent une part significative de leurs moyens¹³¹. Si l'écèlement de la fiscalité affectée aux opérateurs a progressé de manière continue depuis 2012, passant de 0,1 Md€ à plus de 0,9 Md€ en 2019, le périmètre des opérateurs ne représente que 37,5 % des versements totaux de fiscalité plafonnée au budget général.

Graphique n° 42 : fiscalité affectée aux opérateurs entre 2012 et 2019 (en M€)



Source : Cour des comptes (données PLF pour les années 2014 à 2019). * Pour 2018 et 2019, il s'agit des prévisions en LFI. Reversements au budget général : les données sont prévisionnelles pour les années 2019, 2018, 2016 et 2015. Il s'agit des données d'exécution pour les autres années.

¹³⁰ Un écèlement de plus de 1,1 Md€ est prévu sur cette même affectation en 2020 (source : PLF pour 2020, *Voies et moyens*, Tome 1).

¹³¹ Ils correspondent à 16,9 % des concours financiers qui leur sont versés par l'État.

C - Une démarche de simplification de la fiscalité affectée à poursuivre

L'affectation de recettes fiscales à des dépenses spécifiques soulève trois difficultés principales.

Tout d'abord, en contournant le principe d'universalité budgétaire, l'affectation de taxes à un organisme autre que l'État soustrait au Parlement le pouvoir de voter les autorisations de dépenses ainsi financées et d'en contrôler l'utilisation.

Ensuite, l'affectation de recettes fiscales introduit le risque d'une mauvaise allocation des ressources. Si au moment de son affectation, le taux de la taxe peut être fixé de sorte que son montant corresponde aux dépenses de l'organisme financé, il n'est aucunement assuré que la dynamique de son produit corresponde par la suite aux besoins de l'organisme. En conséquence, cela peut conduire à ce que le produit de la taxe soit trop élevé pour les besoins de l'organisme considéré, ou, au contraire, à un manque de recettes, qui doit alors être compensé par l'affectation de ressources budgétaires complémentaires ou empêcher la réalisation de missions pourtant nécessaires.

Enfin, la multiplication de taxes spécifiques affectées à des dépenses particulières constitue un facteur de complexification de la fiscalité, alors même que le rendement d'une grande partie de ces taxes est faible¹³² et que leur coût de gestion est parfois supérieur au produit de la taxe. En 2018, seules six d'entre elles avaient un rendement supérieur à 1 Md€ tandis que 87 taxes avaient un rendement inférieur à 150 M€¹³³.

Ces constats ont conduit en 2018 le Conseil des prélèvements obligatoires à préconiser un meilleur encadrement des taxes affectées¹³⁴. Le Conseil soulignait que « *la dérogation au principe d'universalité que constitue l'affectation d'une taxe à un opérateur ne se justifie que si elle est fondée sur un motif d'utilité et d'efficacité qui doit pouvoir être démontré et encadré* ». Si le recours aux taxes affectées reste donc, dans certains cas, justifié, notamment parce qu'il participe d'une plus grande acceptation de l'impôt, il doit toutefois être circonscrit.

¹³² Dans le cas des taxes comportementales, l'objectif premier n'est pas le rendement mais la modification des comportements qui, si elle se réalise, induit une baisse du rendement de la taxe. Le CPO note toutefois que, s'agissant des taxes affectées aux agences de l'eau, l'objectif de rendement reste encore très présent aux dépens de la logique pollueur-payeur.

¹³³ Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : un instrument à mieux encadrer*, 2018.

¹³⁴ Ibid.

Les efforts de rationalisation de la fiscalité affectée doivent donc être poursuivis. En particulier, les règles autorisant la création de nouvelles taxes affectées par le pouvoir réglementaire pourraient être rendues plus contraignantes afin de limiter le recours à ces dispositifs. Un objectif de rebudgétisation d'impôts et de taxes affectés permettrait également d'en réduire d'une manière durable le stock. À défaut, une limite au nombre d'impôts et de taxes affectés pourrait être fixée et leur affectation pourrait être réexaminée régulièrement par le Parlement.

Les propositions du Conseil des prélèvements obligatoires sur les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer¹³⁵

Dans son rapport de 2018, le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) formule trois ensembles de propositions afin de mieux maîtriser la fiscalité affectée.

Il recommande tout d'abord d'améliorer l'information du Parlement, notamment en organisant la centralisation effective des données pour améliorer la fiabilité des informations disponibles et en soumettant les organismes affectataires à l'obligation de publier un rapport annuel sur l'emploi des taxes qui leur sont affectées.

Il propose également de mieux encadrer les taxes affectées par trois mesures : le Parlement pourrait voter chaque année sur les affectations de taxes dans le cadre du débat budgétaire ; les conditions de création de nouvelles taxes affectées seraient rendues plus contraignantes, *via* une modification de l'article 36 de la LOLF ; certaines taxes affectées pourraient être supprimées, notamment celles à faible rendement, à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en « contributions volontaires obligatoires » (CVO).

Enfin, le CPO recommande de renouveler et d'enrichir les outils de pilotage des taxes affectées, en facilitant un ajustement par les taux comme alternative à l'écrêtement. Une meilleure gouvernance impliquerait aussi de doter l'État de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues, et d'en confier la collecte à l'État ou aux Urssaf, sauf si l'affectataire recouvre des taxes dont les bénéficiaires ne sont pas des bénéficiaires des interventions financées par ces taxes.

¹³⁵ Conseil des prélèvements obligatoires, *Les taxes affectées : un instrument à mieux encadrer*, 2018.

III - Des dépenses fiscales en progression et rarement évaluées

Le coût des dépenses fiscales évolue toujours de manière dynamique. La connaissance des dispositifs, comme leur évaluation, demeurent néanmoins imparfaites. Pour piloter le coût croissant des 474 mesures recensées pour 2019, les lois de programmation des finances publiques successives ont tenté de les plafonner en s'appuyant sur plusieurs méthodes : la dépense gagée, le plafonnement en valeur et enfin celui en pourcentage.

Ces mécanismes n'ont pas été respectés, tandis que le bornage dans le temps des nouvelles dépenses s'est avéré peu contraignant.

Le Gouvernement avait indiqué¹³⁶ que les baisses de prélèvements annoncées à la suite des mouvements sociaux de l'automne 2018 seraient notamment financées par une réduction des niches fiscales et sociales considérées « anti-écologiques », ou celles « *concentrées sur les très grandes entreprises* » ou encore celles qui « *réduisent les droits sociaux des salariés, comme la déduction forfaitaire spécifique* ». De fait, des ajustements limités ont été effectués, sur la déduction forfaitaire spécifique dans le domaine social notamment, sans suppression de dispositifs coûteux. Les mesures retracées dans les documents budgétaires font apparaître de simples déclassements de certains dispositifs du périmètre des dépenses fiscales, pour plus de 3,53 Md€ en 2018 et pour 3,58 Md€ en 2019.

L'exercice 2019 a toutefois été marqué pour la première fois par certains progrès pour relancer les objectifs d'amélioration du chiffre comme de l'évaluation des dépenses fiscales, préalables indispensables au pilotage de ce presque demi-millier de mesures fiscales dérogatoires.

¹³⁶ Discours de politique générale du Premier ministre à l'Assemblée nationale le 12 juin 2019.

A - Des dépenses fiscales de plus en plus coûteuses

Le coût des dépenses fiscales continue de croître, même hors CICE, traduisant un recours de plus en plus large à cet outil de politique publique, selon une dynamique déjà ancienne et qui se poursuit.

1 - Des dépenses fiscales en croissance continue, même hors CICE

Le coût total des 474 dépenses fiscales¹³⁷ a progressé de 0,42 Md€ entre 2018 et 2019, soit une hausse de 0,43 % en un an. Elles augmentent plus rapidement que les recettes fiscales nettes (RFN).

Tableau n° 26 : coût des dépenses fiscales depuis 2013

Année	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Coût (Md€)	72,1	78,3	85,1	87,6	93,4	98,9	99,4
Coût (% PIB)	3,4	3,6	3,9	3,9	4,1	4,3	4,3
Coût (% RFN)	25,4	28,5	30,4	30,8	31,6	33,5	35,7

Source : PIB courant, PLF pour les années 2014 à 2020, * chiffrage PLF pour 2020

En outre, depuis 2015, le chiffrage du coût des dépenses fiscales en année *n* est presque systématiquement (sauf en 2018) sous-évalué dans les prévisions associées au projet de loi de finances par rapport au montant effectivement constaté en exécution, en moyenne de 2,53 Md€.

Tableau n° 27 : écarts de chiffrage du coût des dépenses fiscales d'un PLF à l'autre depuis 2015 (Md€)

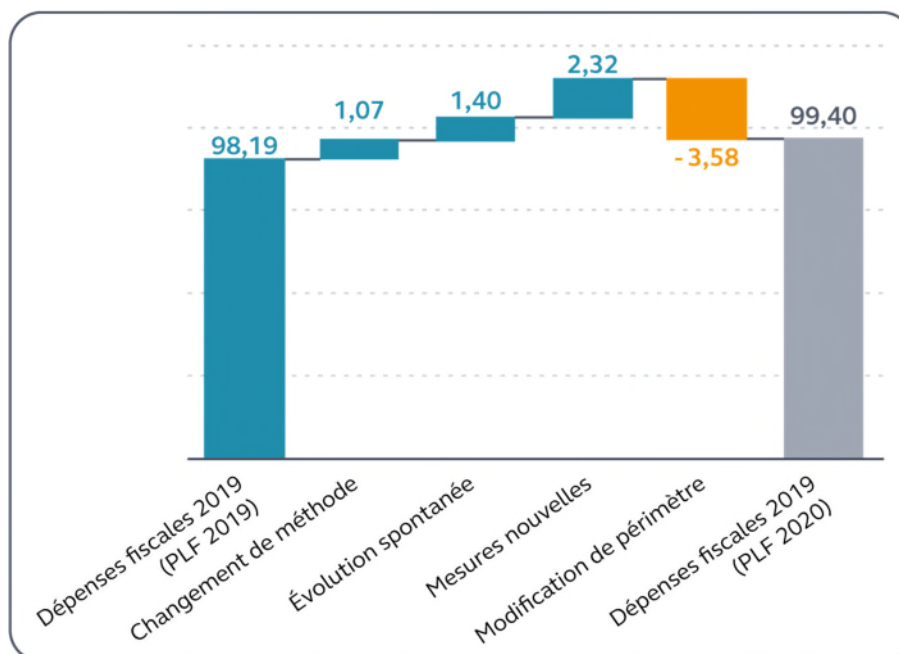
	2015	2016	2017	2018	2019
Chiffrage année <i>n</i> (PLF <i>n</i>)	81,93	83,37	89,88	99,81	98,19
Révision année <i>n+1</i>	+ 2,42	+ 2,39	+ 3,1	+ 0,36	+ 1,20
Révision année <i>n+2</i>	+ 0,75	+ 1,86	+ 0,45	- 1,19	<i>n.c.</i>
Chiffrage final (PLF <i>n+2</i>)	85,10	87,62	93,43	98,98	n.c.
Écart total d'estimation	+ 3,17	+ 4,25	+ 3,55	- 0,83	<i>n.c.</i>

Source : PLF pour 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 et 2020

¹³⁷ Définies selon le tome II de l'annexe *Voies et moyens* des projets de loi de finances, qui les présente et évalue leur coût, comme « les dispositions fiscales dérogatoires induisant un coût pour le budget de l'État ».

La révision à la hausse de 1,2 Md€ du coût global des dépenses fiscales en 2019 entre l'estimation en PLF pour 2019 et celle réalisée en PLF pour 2020 résulte avant tout de mesures nouvelles, que ne compense pas une baisse due à une mesure exceptionnelle de périmètre portant sur les dépenses fiscales relatives aux taux réduits de TVA.

Graphique n° 43 : décomposition du chiffrage du coût des dépenses fiscales en 2019 (Md€)

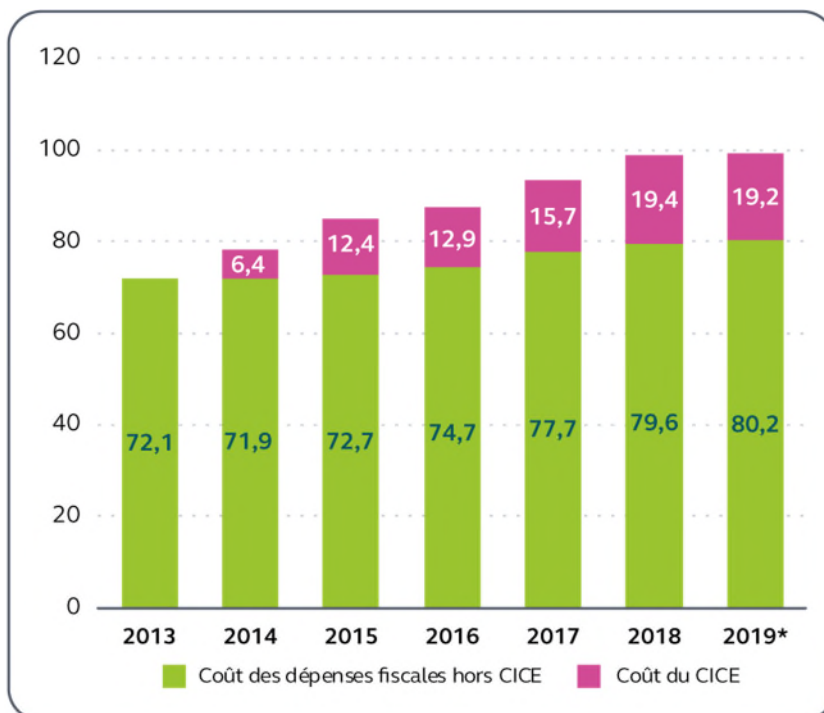


Source : PLF pour 2019 et 2020 et DLF, retraitement Cour des comptes

Le CICE explique 70 % de la hausse du coût total des dépenses fiscales entre 2013 et 2019. Mais, même hors CICE, transformé en baisse de cotisations sociales à compter de 2019, les dépenses fiscales ont progressé de 8 Md€ sur la période¹³⁸ (+ 11,2 %).

¹³⁸ Cette variation nominale ne tient pas compte des absences de chiffrage ou des éventuels effets de périmètre.

Graphique n° 44 : coût des dépenses fiscales (Md€)



Source : PLF pour les années 2013 à 2020, retraitement Cour des comptes * données PLF pour 2020

Après une relative stabilité en 2014 et 2015, la hausse du coût des dépenses fiscales hors CICE a eu tendance à s'accroître en 2016, 2017 et 2018, avant de se stabiliser à nouveau en 2019 (+ 0,2 % seulement entre 2018 et 2019 selon le PLF pour 2020).

2 - Un recours de plus en plus large aux dépenses fiscales

Le nombre de dépenses fiscales ayant eu un impact budgétaire en 2019 est estimé à 441 par l'administration. Le coût des dépenses fiscales est particulièrement concentré : les 15 premiers dispositifs représentent plus de 57,3 % du total estimé pour 2019, soit 56,95 Md€ selon le chiffrage du PLF pour 2020.

Tableau n° 28 : les 15 principales dépenses fiscales en 2019 (M€)

N° DF	Impôt	Dispositif	PLF pour 2019	PLF pour 2020	Écart
210324	IR/IS	CICE	19 621	19 178	- 443
200302	IR/IS	CIR	6 200	6 500	300
110246	IR	Crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile [...]	4 760	4 945	185
120401	IR	Abattement de 10 % sur les pensions et retraites	4 200	4 383	183
730213	TVA	Taux de 10 % sur l'amélioration [...]	3 200	3 400	200
730221	TVA	Taux de 10 % ventes sur place [...]	2 899	2 982	83
710103	TVA	Régime de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion	1 900	2 130	230
120202	IR	Exonérations liées à la garde d'enfant	1 897	1 916	19
130201	IR	Déduction [...] dépenses de réparations / amélioration	1 845	1 840	- 5
070101	locaux	Exonération personnes âgées, handicapées, condition modeste	1 681	1 838	157
120108	IR	Exonération [...] au titre de l'épargne salariale	1 660	1 785	125
800403	TICPE	Remboursement de TIC sur le gazole [...]	1 543	1 553	10
800401	TICPE	Exclusion des DOM du champ TIC carburants [...]	1 272	1 534	262
110201	IR	Réduction d'impôt au titre des dons	1 495	1 500	5
140119	IR	Exonération [...] capitalisation et assurance vie	1 523	1 464	- 59
Total (en M€)			55 696	56 948	1 252

Source : PLF pour 2020

En 2019, 25 dépenses fiscales sont évaluées pour un montant supérieur à 1 Md€ (ce chiffre était de 22 en 2018). Le coût global de ces mesures est évalué à 68,62 Md€ dans le PLF pour 2020.

Cette concentration ne doit toutefois pas occulter la multitude de dispositifs de moindre ampleur, dont l'efficacité, la pertinence ou l'impact ne sont pas établis, qui ajoutent à la complexité de l'impôt et aux coûts de gestion. Si le nombre de dispositifs de montant inférieur à 50 M€ diminue de 14 entre 2018 et 2019, passant de 193¹³⁹ à 177, leur coût cumulé ne diminue que faiblement : il était de 2,5 Md€ en 2018 ; il est de 2,3 Md€ en 2019, soit une diminution de 0,2.

Par ailleurs, pour plus de 254 dépenses fiscales, l'administration ne dispose d'aucune estimation du nombre de bénéficiaires. Au demeurant, certains de ces régimes dérogatoires sont devenus, avec le temps, la norme de calcul de l'impôt, ce qui justifierait leur déclassement¹⁴⁰.

B - Des outils de pilotage et d'évaluation à mettre en œuvre

Alors que les plafonnements des deux dernières LPFP ont été inopérants et que les chiffrages sont souvent défaillants, peu d'évaluations sont prévues, laissant les dépenses fiscales se développer de façon largement indépendante des dépenses budgétaires.

1 - Un plafonnement inopérant et un chiffrage défaillant

La LPFP 2014-2019 prévoyait un double plafonnement, en montant, du coût total des dépenses fiscales et des crédits d'impôt. Au cours de ses trois exercices d'application, ces plafonds ont été systématiquement dépassés, sans aucune mesure correctrice.

¹³⁹ Chiffrage définitif du PLF pour 2020.

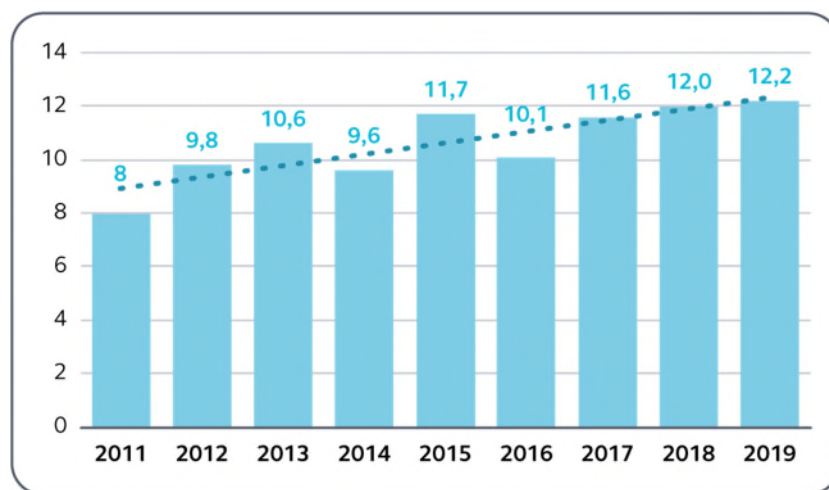
¹⁴⁰ Selon les termes du Tome 2 de l'annexe *Voies et moyens* du PLF pour 2020, « *Les dépenses fiscales s'analysent comme "des dispositions législatives ou réglementaires dont la mise en œuvre entraîne pour l'État une perte de recettes et donc, pour les contribuables, un allègement de leur charge fiscale par rapport à ce qui serait résulté de l'application de la norme, c'est-à-dire des principes généraux du droit fiscal français* ». Or cette norme est par nature conventionnelle, et certaines dérogations, dès lors qu'elles sont durables, peuvent finir par être considérées comme faisant partie de la norme de l'impôt.

La LPFP 2018-2022 a fixé un plafond, désormais exprimé en pourcentage, examinant le rapport entre le coût annuel des dépenses fiscales et la somme des recettes fiscales du budget général, nettes des remboursements et dégrèvements, et des dépenses fiscales¹⁴¹.

Les recettes fiscales nettes étant établies à 278,1 Md€ au titre de l'année 2019, le rapport est de 26,3 %, ce qui respecte le plafond fixé dans la LPFP. Comme la Cour l'a déjà relevé¹⁴², ce nouveau plafond a été fixé à un niveau qui dépasse largement le coût estimé des dépenses fiscales en 2019 (de 9,1 Md€) et en 2018 (de 16 Md€). Il est donc inopérant.

Par ailleurs, le chiffrage des dépenses fiscales demeure complexe et approximatif. En fin d'année 2019, l'administration a créé un bureau chargé du chiffrage des dépenses fiscales à la direction de la législation fiscale pour améliorer cette situation.

Graphique n° 45 : part des dépenses fiscales non chiffrées depuis 2011 (en %)



Source : Cour des comptes d'après PLF Tome 2, Voies et moyens depuis 2011

¹⁴¹ Ne pouvant excéder 28 % pour les années 2018 et 2019, 27 % pour 2020, 26 % pour 2021 et 25 % pour 2022.

¹⁴² Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, mai 2019, La Documentation française, disponible sur www.ccomptes.fr.

En outre, le coût total des dépenses fiscales recensées dans les annexes des projets de loi de finances ne tient pas compte des dispositifs qui, notés « epsilon », ne sont pas supposés excéder 0,5 M€ par an – pour un coût pour les finances publiques non déterminé. Le PLF pour 2020 en identifie 64 pour 2019. Le coût limité de ces dépenses fiscales plaide pour le réexamen de leur bien-fondé lorsqu'elles demeurent inconnues de l'administration pendant toute une LPFP. En toute hypothèse, pour permettre le respect du plafonnement prévu par la LPFP, le chiffrage des dépenses fiscales devrait s'opérer non seulement en comparant l'évolution du coût PLF par PLF mais aussi à périmètre constant dans le cadre d'exercice d'une loi de programmation.

Par ailleurs, un des arguments avancés par l'administration pour expliquer l'absence de chiffrages de certaines dépenses fiscales est l'indisponibilité des données nécessaires. Afin d'éviter une telle situation, la Cour formule une nouvelle recommandation invitant, pour toute nouvelle dépense fiscale relative à l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés, et lorsqu'il n'y a pas d'autre source d'information, à prévoir une obligation déclarative pour les bénéficiaires.

2 - Une programmation des évaluations à conduire, une efficience des dépenses fiscales mal connue

Outre la fixation de plafonds, les pouvoirs publics ont cherché, depuis 2013, à contenir le coût des dépenses fiscales par l'organisation de conférences fiscales (11 en 2019). Par une discussion conjointe des crédits budgétaires et des dépenses fiscales, celles-ci devaient permettre une mise en cohérence entre ces deux leviers de politiques publiques et la suppression d'un certain nombre de dispositifs fiscaux.

En matière d'évaluation des dépenses fiscales, les trois dernières lois de programmation des finances publiques ont systématiquement revu les objectifs à la baisse. La LPFP 2018-2022, en dernier lieu, ne prévoit d'évaluation que pour un champ à la portée très limitée, à savoir les seules créations ou extensions de dépenses fiscales instaurées par un texte promulgué à compter du 1^{er} janvier 2018, qui ne sont désormais applicables que pour une durée maximale de quatre ans.

Enfin, l'identification du nombre de bénéficiaires, première étape d'une démarche évaluative, n'est pas disponible pour près de la moitié (224 sur 468) des dépenses fiscales recensées, représentant ensemble un tiers du coût des dépenses fiscales. Dans le même temps, un certain nombre de

dispositifs bénéficient à un nombre élevé de contribuables et leur identification exacte serait d'un intérêt limité¹⁴³.

La carence dans l'évaluation porte sur des dispositifs de toutes natures et montants, y compris parmi les plus coûteux.

Tableau n° 29 : dépenses fiscales de plus d'1 Md€ jamais évaluées¹⁴⁴

Numéro de la mesure	Description	Coût/ nombre de bénéficiaires	Mission
820203	Tarif réduit de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) consommée sur des sites industriels électro-intensifs où sont exploitées des installations industrielles et pour l'électricité consommée par des entreprises industrielles électro-intensives exploitant des installations industrielles	1,03 Md€/non déterminé	<i>Économie</i>
730221	Taux de 10 % applicable aux ventes à consommer sur place, à l'exception des ventes de boissons alcooliques	2,98 Md€/non déterminé	<i>Économie</i>
730223	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés	1,20 Md€/315 000	<i>Cohésion des territoires</i>

Source: PLF pour 2020 Tome II, IGF juin 2019

¹⁴³ Il s'agit par exemple des taux réduits de TVA s'appliquant aux ventes à consommer sur place (chiffree à 2,88 Md€), aux travaux d'amélioration, d'aménagement et d'entretien des logements (chiffree à 3,40 Md€), à la fourniture de repas dans les cantines (chiffree à 937 M€). Il est intéressant de souligner que, parmi ces derniers, figurent plusieurs des dispositifs qui ne sont plus considérés comme des dépenses fiscales dans le PLF 2020 tels que le taux réduit applicable à la contribution à l'audiovisuel public (chiffree à 655 M€) ou aux médicaments (chiffree à 2,34 Md€).

¹⁴⁴ Aucune évaluation recensée par l'IGF dans son rapport de juin 2019 précité qu'il s'agisse de travaux des inspections, de la Cour ou du Parlement.

Un programme pluriannuel d'évaluation des dépenses fiscales a été annoncé lors de l'examen du PLF pour 2020 pour la période 2020-2023. Il convient qu'il soit effectivement conduit, notamment dans les deux années restant à courir avant le terme de la LPFP, car il suppose la mobilisation de moyens importants de la part du Gouvernement.

3 - Une articulation mal assurée entre dépenses fiscales et objectifs poursuivis

La Cour relève depuis plusieurs années que la cohérence entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles sont rattachées n'est pas toujours assurée.

Certaines dépenses fiscales, en particulier lorsque leur montant est élevé ou leur nombre de bénéficiaires important, peuvent contribuer à des objectifs dont la portée est plus large que ceux figurant dans le volet performance des projets annuels de performances (PAP). Le CICE est ainsi d'une portée bien plus étendue que les trois objectifs du programme 134 *Développement des entreprises et régulation*, de la mission *Économie*¹⁴⁵.

Au contraire, un nombre important de dépenses fiscales associées aux différents programmes n'ont qu'un lien ténu voire inexistant avec les objectifs des missions auxquelles elles sont rattachées.

Un certain nombre de dépenses fiscales du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* relèvent plutôt de la politique de la famille, comme par exemple l'exonération d'IR pour les prestations familiales, dont la portée va au-delà de la lutte contre la pauvreté ou de la protection des personnes vulnérables.

¹⁴⁵ Le programme 134 compte trois objectifs : « renforcer l'efficacité des aides aux entreprises », qui porte sur le soutien offert par Bpifrance, « améliorer l'efficacité du soutien public à l'internationalisation des entreprises », auquel est rattaché l'action de Business France et de Bpifrance Assurance Export, et « assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés », destiné notamment à évaluer l'action de la DGCCRF.

Les dépenses fiscales défavorables à l'environnement

Le rapport sur le *Green Budgeting* publié le 25 septembre 2019 par la mission IGF-CGEDD se penche sur les enjeux environnementaux des dépenses fiscales¹⁴⁶.

En 2016, la Cour des comptes avait déjà dressé un panorama des dépenses fiscales relatives au développement durable¹⁴⁷, en proposant une typologie de classement entre dépenses favorables et défavorables. Elle y notait que 14 des dépenses fiscales relevant de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* généraient des effets défavorables au développement durable.

Le rapport sur le *Green Budgeting* de 2019 recense 2,9 Md€ de dépenses fiscales ayant un impact défavorable, essentiellement dans le domaine de la lutte contre le changement climatique. Il s'agit principalement d'exonérations de taxes intérieures sur la consommation (TIC) des produits énergétiques bénéficiant aux secteurs industriels et de la production d'énergie. En particulier, la mission a classé comme défavorables les exonérations sur l'électricité consommée par les installations électro-intensives considérant qu'il s'agissait d'une baisse des prix de l'énergie qui désincitait la transition vers une économie sobre en énergie. De même, la mission a classé comme défavorable au climat et à la qualité de l'air l'exonération de TIC pour autoconsommation des produits pétroliers dans les raffineries.

L'empilement des dépenses fiscales relatives au développement durable et à l'environnement, opéré sans cohérence et à l'efficacité parfois incertaine, pourrait ainsi conduire à cumuler les coûts tout en annulant les résultats de ces dispositifs. Des efforts d'évaluation et de coordination pourraient être effectués dans ce domaine.

Enfin, la démarche de performance ne s'applique quasiment pas aux dépenses fiscales pour lesquelles les objectifs poursuivis ne sont presque jamais formulés, et seulement quelques indicateurs sont prévus. Même dans les documents de politique transversale annexés aux PLF, le chapitre consacré à la « *présentation des principales dépenses fiscales concourant à la politique transversale* » se limite à une liste des dispositifs, qui ne détaille ou n'évalue ni leur objectif, ni leur impact.

¹⁴⁶ Inspection générale des finances, Conseil général de l'environnement et du développement durable, *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, septembre 2019.

¹⁴⁷ Cour des comptes, *L'efficacité des dépenses fiscales relatives au développement durable*, communication à la commission des finances du Sénat, septembre 2016, disponible sur www.ccomptes.fr.

Ces constats, formulés de longue date par la Cour, démontrent l'absence d'intégration des mesures fiscales dans une politique globale et cohérente en dépit d'une amorce de programmation d'évaluation des dépenses fiscales.

IV - Une revue d'ensemble des fonds sans personnalité juridique à réaliser

Les fonds sans personnalité juridique (FSPJ) sont des véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers. Les ressources affectées annuellement aux fonds ne figurent pas au budget de l'État, hormis leur abondement initial, tandis que les dépenses effectuées sur ces fonds sont effectuées hors budget de l'État. Les ressources et les dépenses des FSPJ ne sont, de plus, pas systématiquement comptabilisées par l'organisme gestionnaire. Elles peuvent donc, dans certains cas, n'être présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des organismes gestionnaires.

En 2017 et en 2018, la Cour a souligné l'impact de ces fonds sur la fragmentation du pilotage des finances publiques, et préconisé leur remise en ordre¹⁴⁸. La rationalisation du recours aux fonds sans personnalité juridiques fait partie depuis 2017 des objectifs généraux de la préparation des lois de finances.

Cet objectif ne s'est toutefois pas traduit par un suivi précis de ces fonds par la direction du budget ni par la définition d'une stratégie de remise en ordre. Il n'existe ainsi pas de liste ni de calendrier pour les fonds qui devraient être prioritairement réexaminés. Seuls deux fonds ont été supprimés par la loi de finances pour 2020¹⁴⁹. En outre, certains récents rapports d'inspection générale proposent la création de nouveaux fonds, pour l'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques¹⁵⁰ et pour la recomposition du littoral¹⁵¹.

¹⁴⁸ *Le budget de l'État en 2017, résultats et gestion*, mai 2018 et *Le budget de l'État en 2018, résultats et gestion*, mai 2019, La Documentation française, disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹⁴⁹ Le fonds d'urgence en faveur du logement et le fonds d'appui aux politiques d'insertion.
¹⁵⁰ IGF-IGAS-CGAAER, *La création d'un fonds d'aide aux victimes de produits phytopharmaceutiques*, janvier 2018.

¹⁵¹ IGF CGEDD-IGA, *La recomposition du littoral*, mars 2019.

**Des moyens financiers très significatifs :
l'exemple de la mission *Cohésion des territoires***

La mission *Cohésion des territoires*, qui représente 17,6 Md€ de crédits exécutés en 2019, comptait huit fonds, disposant de 16,9 Md€ de ressources pour 14,4 Md€ de dépenses. Si les trois fonds de garantie présentent une plus-value par rapport à l'outil budgétaire, les cinq fonds d'intervention de cette mission gagneraient à être réintégrés au budget général¹⁵². Sur ces cinq fonds, seul le fonds d'urgence en faveur du logement a été supprimé en 2020.

En 2019, au travers des notes d'exécution budgétaire, la Cour a examiné plusieurs fonds sans personnalité juridique. À l'issue de cet examen, elle en dresse un bilan critique.

A - Le fonds pour l'innovation et l'industrie

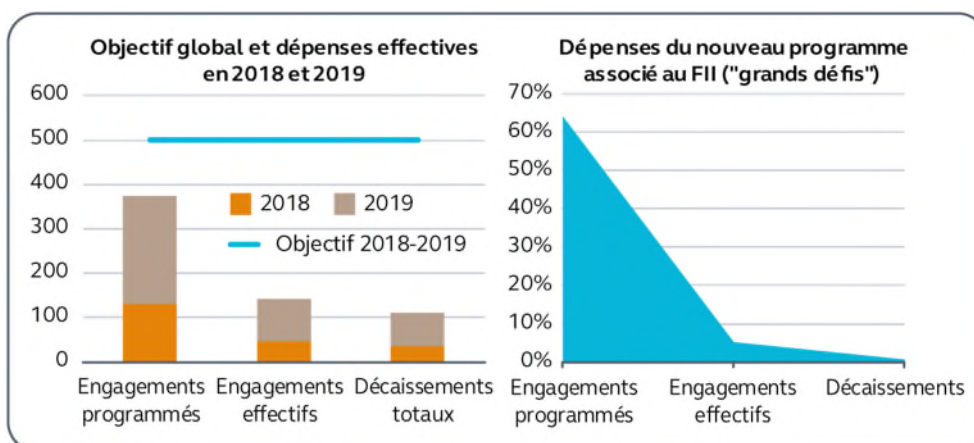
Créé en janvier 2018 au sein de l'EPIC Bpifrance, le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) a été pourvu par le budget de l'État (compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*, CAS PFE) d'une dotation non consommable de 10 Md€ en numéraire et en titres, issus de participations de l'État dans des entreprises. Cette dotation devrait produire des revenus annuels de 250 M€, destinés à financer l'innovation dite de « rupture ». Ce schéma repose sur les mêmes principes de débudgétisation que les programmes d'investissements d'avenir (PIA), que la Cour a déjà critiqués¹⁵³.

Le fonds pour l'innovation est maintenu en 2020 alors qu'il n'a financé des entreprises qu'à hauteur de 20 % de ses objectifs sur la période 2018-2019 (voir le montant des décaissements effectifs dans le graphique ci-après). En outre, les principaux projets financés sont ceux déjà financés par le budget général et le PIA (notamment le programme Nano). Le FII n'a pas apporté de plus-value par rapport aux circuits budgétaires classiques. Les nouvelles actions spécifiques au FII, qui avaient justifié sa création, dénommées « Grands défis », représentent 240 M€ d'engagements programmés sur deux ans, soit 64 % du total mais seulement 7,6 M€ d'engagements effectifs et 0,6 M€ de décaissements effectifs, soit 1 % du total réalisé.

¹⁵² Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Cohésion des territoires* en 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵³ Cour des comptes, *Le programme des investissements d'avenir : une démarche exceptionnelle, des dérives à corriger*, rapport public thématique, décembre 2015.

**Graphique n° 46 : comparaison entre les objectifs
et les dépenses effectives du FII en 2018-2019 (M€ et %)**



Source : Cour des comptes d'après direction du budget (documents de la réunion du conseil d'administration de décembre 2019 de l'EPIC BPI France)

L'attribution de recettes en provenance de dividendes à ce fonds n'a pas constitué la « sanctuarisation » des moyens recherchée. En particulier, le niveau annuel de revenus attendus pour 2019 (259 M€) n'était pas garanti du fait d'incertitudes sur les dividendes EDF. Une partie de ces derniers étant versée en actions, le CAS PFE a dû utiliser son solde à hauteur de 120 M€ pour racheter les titres au FII afin de fournir à celui-ci des disponibilités, dont il n'a eu du reste pas véritablement besoin.

La dotation en capital de ce fonds avec des titres d'entreprises détenues par l'État *via* le CAS PFE a contraint la gestion de ce CAS en rendant inaccessibles ces titres et gelant les recettes obtenues lors des cessions des autres titres, qui sont désormais toutes affectées à la dotation en capital de ce fonds. L'annonce le 11 mars 2020 du report *sine die* de la privatisation d'ADP rend désormais fortement improbable la substitution de numéraire aux titres dont le fonds a été doté à l'origine, à titre transitoire.

B - Le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement

Créé en 2012, le fonds national d'accompagnement vers et dans le logement est un fonds géré par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), pour le compte de l'État. Il dispose en recettes des astreintes prononcées à l'encontre de l'État par le juge administratif au titre du droit au logement opposable. Il finance des actions d'accompagnement et de gestion locative adaptée en faveur des publics prioritaires, sur le fondement de conventions passées avec des associations.

Ce fonds, dont le montage complexe a été régulièrement critiqué¹⁵⁴, permet à l'État de récupérer les astreintes prononcées à son encontre au titre du droit au logement opposable (27 M€ en 2019¹⁵⁵). Le caractère circulaire du fonds n'est pas satisfaisant. La politique d'accompagnement vers le logement pourrait être financée directement par le budget général sans transiter par ce fonds.

C - Le fonds d'expérimentation pour la jeunesse

Créé en 2018, le fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) a pour vocation le soutien et l'évaluation des actions innovantes en vue de leur généralisation pour moderniser l'action publique en faveur des jeunes. Il a été abondé à titre principal par des crédits d'État (73 %) sur un budget total de près de 253 M€ depuis 2009. Néanmoins, depuis 2013, ce fonds n'est plus abondé par le programme 163 *Jeunesse et vie associative* mais uniquement par le programme investissement d'avenir « jeunesse » pour 30 M€, dont 8 M€ sur 5 ans seront reversées à la fondation « La France s'engage » créée en 2017.

La Cour a relevé que l'abondance de projets a provoqué une dispersion des crédits et des actions, qui ont largement perdu leur caractère d'exemplarité. Considérant que le FEJ ne dispose plus que de moyens résiduels issus du PIA, la Cour a appelé au réexamen de la poursuite de son activité¹⁵⁶. À l'avenir, la direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative envisage au contraire de doter le fonds de nouveaux moyens publics.

¹⁵⁴ IGAS-CGEDD, *Évaluation des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement*, novembre 2015 ; Cour des comptes, *La CGLLS*, communication à la commission des finances du Sénat, janvier 2019 ; Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Cohésion des territoires* en 2018, mai 2019 ; Cour des comptes, *Le budget de l'État en 2018, résultats et gestion*, mai 2019, la Documentation française. Les trois documents de la Cour sont disponibles sur www.ccomptes.fr.

¹⁵⁵ Le fonds va être abondé de 15 M€ chaque année à partir de 2020.

¹⁵⁶ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* en 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

D - Le fonds national de financement de la protection de l'enfance

Créé par la loi du 5 mars 2007, le fonds national de financement de la protection de l'enfance avait pour objet de compenser les charges résultant pour les départements de la mise en œuvre de cette loi. Dans les faits, il n'a financé que des dépenses relatives aux mineurs étrangers non accompagnés. Il ne finance plus depuis 2019 aucune action relevant de la protection de l'enfance.

Dans le cadre de la stratégie nationale de prévention et de protection de l'enfance 2020-2022 annoncée le 14 octobre 2019 par le Gouvernement, il est prévu que le financement de la contractualisation entre l'État et les départements ne soit pas réalisé par le biais de ce fonds mais par celui de dépenses budgétaires. Considérant l'inutilité et la lourdeur de gestion du maintien d'une formule extrabudgétaire sans recettes pérennes affectées, la Cour recommande de supprimer ce fonds¹⁵⁷.

À l'issue de ce nouvel examen des fonds sans personnalité juridique réalisé en 2019, la Cour maintient les critiques qu'elle a formulées lors des exercices précédents. Elle reconduit donc sa recommandation invitant le Gouvernement à réexaminer l'ensemble des fonds et à envisager des solutions alternatives de financement des politiques publiques concernées. S'agissant en particulier du Fonds pour l'innovation et l'industrie, au regard des nombreux inconvénients identifiés et de la faible valeur ajoutée du dispositif, la Cour ne peut que réitérer sa recommandation de lui substituer un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général¹⁵⁸.

¹⁵⁷ Cour des comptes, note d'exécution budgétaire de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* en 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

¹⁵⁸ Cour des comptes, notes d'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* en 2018 et en 2019 ; *Le budget de l'État en 2018 (résultats et gestion)*, mai 2019, La Documentation française. Documents disponibles sur www.ccomptes.fr.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Au-delà du seul budget général, la Cour a prolongé son analyse pour apprécier la dynamique d'ensemble des moyens financiers que l'État consacre aux politiques publiques. Les moyens autres que les crédits du budget général ne bénéficient pas systématiquement de la même attention. Leur évaluation et leur simplification devraient être poursuivies.

Il en va ainsi des budgets annexes et des comptes spéciaux, dont le temps d'examen parlementaire est réduit et le pilotage des dépenses partiel, alors qu'elles représentent 21,8 Md€ en 2019 (après déduction des doubles comptes). La Cour note toutefois la rebudgétisation de trois comptes d'affectation spéciale inscrite dans la LFI pour 2020.

De la même façon, alors que cette modalité de financement de l'action publique n'est pas sans effet sur la portée du contrôle parlementaire, l'allocation des deniers publics et la lisibilité de la fiscalité, l'État affecte en 2019 30,2 Md€ d'impôts et taxes à des opérateurs ou à d'autres organismes pour la mise en œuvre de politiques publiques.

Par ailleurs, comme les années précédentes, la Cour fait le constat d'une articulation insuffisante entre les dépenses fiscales et les objectifs des politiques publiques auxquelles elles sont censées concourir. D'un coût proche de 100 Md€, les dépenses fiscales ne font pas l'objet d'un pilotage d'ensemble cohérent et l'implication des responsables de programme est réduite, se traduisant par des propositions de modification ou de suppression de dépenses fiscales presque inexistantes.

Les ressources et les dépenses des fonds sans personnalité juridique, véhicules financiers contrôlés par l'État et dont la gestion est confiée à des tiers, ne sont pas systématiquement retracées dans la comptabilité des organismes gestionnaires. Dans certains cas, elles ne sont présentées ni au Parlement ni aux instances de décision des organismes gestionnaires. Ces fonds ne font l'objet ni d'un suivi précis, ni d'une stratégie de remise en ordre.

À l'issue de l'examen des différents moyens autres que les crédits du budget général, la Cour formule les recommandations suivantes :

- 3. pour chacun des budgets annexes et des comptes spéciaux, examiner si la nature de ses dépenses nécessite de déroger aux règles budgétaires et comptables de droit commun et en tirer les conséquences sur son périmètre, sa fusion avec un autre budget annexe ou compte spécial ou sa réintégration au sein du budget général (recommandation nouvelle) ;*

4. *renforcer l'encadrement de la fiscalité affectée en rendant plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées, en leur fixant un plafond et en prévoyant le réexamen régulier de leur affectation par le Parlement (recommandation nouvelle) ;*
 5. *à défaut d'autres sources d'information permettant de la chiffrer, prévoir une obligation déclarative pour chaque dépense fiscale nouvelle concernant l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés (recommandation nouvelle) ;*
 6. *mettre en œuvre le programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales sur la période restant à courir d'ici 2022 (recommandation reformulée) ;*
 7. *à l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (recommandation reconduite) ;*
 8. *compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance (recommandation reconduite) ;*
 9. *effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, et opérer d'ici au 31 décembre 2022 l'une des formes de remise en ordre suivantes :*
 - *suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens ;*
 - *retour des recettes et des dépenses au budget général, en recourant, si nécessaire et si les conditions juridiques sont remplies, aux mécanismes d'affectation prévus par la LOLF et en plaçant la gestion déléguée, si elle est maintenue, dans le cadre d'une convention de mandat ;*
 - *à défaut, transfert de la mission à un opérateur existant qui la gère sous sa responsabilité et qui intègre les opérations et les ressources affectées dans ses propres budgets, comptes et rapports d'activité, le cas échéant en les individualisant (recommandation reconduite) ;*
 10. *substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation reconduite).*
-

Le suivi des recommandations

Le suivi des recommandations du rapport annuel de la Cour sur le budget de l'État (RBDE), du référé « 50 recommandations » du 19 juillet 2017 et des NEB s'inscrit dans le calendrier de préparation du RBDE et s'étend sur une durée qui varie en fonction de la typologie de publication : les recommandations des NEB sont suivies sur une année, celles du RBDE sur deux ans et celles du référé « 50 recommandations » sur trois ans.

A - Le suivi des recommandations des RBDE sur les exécutions 2017 et 2018

Le suivi porte sur la mise en œuvre des dix recommandations formulées dans le RBDE portant sur 2017, et des douze recommandations formulées dans le RBDE portant sur 2018, dont trois étaient reconduites du RBDE précédent et quatre avaient été reformulées.

Tableau n° 30 : suivi des recommandations des RBDE sur 2017 et 2018

Recommandations	RBDE pour 2017 - suivi par le RBDE pour 2018	RBDE pour 2017 - suivi par le présent RBDE pour 2019	RBDE pour 2018 - suivi par le présent RBDE pour 2019
Totalement mises en œuvre	0	0	0
Mise en œuvre en cours	4	5	2
Mise en œuvre incomplète	2	1	1
Non mise en œuvre	2	2	7
Refus	2	2	2
Devenues sans objet	0	0	0
Total	10	10	12

Source : Cour des comptes

1 - Recommandations relatives à la présentation des lois de finances

La recommandation n° 1 du RBDE pour 2018 relative au traitement des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux dans le tableau d'équilibre, qui ne devraient pas être déduits des recettes brutes de l'État mais figurer dans les dépenses nettes (recommandation n° 2 du RBDE pour 2017, datant de 2011) fait l'objet d'un refus constant de l'administration. La Cour reconduit cette recommandation tout en notant que la direction du budget se dit ouverte à un réexamen de la présentation du tableau d'équilibre dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme de la LOLF.

La recommandation n° 2 du RBDE pour 2018 (n° 1 du RBDE pour 2017) sur la décomposition des soldes, structurel et conjoncturel, de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur des administrations publiques, recommandation ancienne, fait toujours l'objet d'un refus de la direction du budget, qui estime qu'une telle analyse n'a de sens que sur l'ensemble du secteur des administrations publiques. La Cour ne reconduit pas cette recommandation, le contenu de l'article liminaire ayant vocation à être examiné dans le cadre des réflexions en cours sur la réforme de la LOLF.

La recommandation n° 3 du RBDE pour 2018 (recommandation nouvelle) sur la présentation de la trajectoire du solde de l'État en comptabilité budgétaire dans les lois de programmation des finances publiques recueille l'accord de la direction du budget et devrait être mise en œuvre dans la prochaine loi de programmation. En conséquence, la Cour ne reconduit pas sa recommandation.

2 - Recommandations relatives aux recettes fiscales et aux dépenses fiscales

La recommandation n° 4 du RBDE pour 2018 (n° 3 du RBDE pour 2017 reformulée) relative à la présentation d'une décomposition, impôt par impôt, de l'évolution spontanée et de l'effet des mesures, dans la loi de règlement et dans la prochaine annexe *Voies et moyens*, recueille un accord partiel de la direction du budget. Elle estime qu'une telle présentation serait difficile dans la loi de règlement, mais en partie possible dans l'annexe *Voies et moyens*. Des éléments figurent d'ores et déjà dans les documents budgétaires. Compte tenu des écarts encore constatés cette année entre prévision et exécution des recettes fiscales, la Cour reconduit sa recommandation en la reformulant.

Les recommandations n° 5 à 8 du RBDE pour 2018 (n° 4 à 6 du RBDE pour 2017 reformulées), relatives aux dépenses fiscales, ne sont pas mises en œuvre :

- à propos du chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût des dépenses fiscales (n° 5), l'administration oppose le fait que ce travail se heurte souvent à l'absence de données ; en conséquence, la Cour remplace cette année sa recommandation par une nouvelle. Elle propose que, pour toute nouvelle dépense fiscale relative à l'IR ou l'IS, et en l'absence d'informations disponibles, les bénéficiaires soient soumis à une obligation déclarative ;
- en ce qui concerne l'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales (n° 6), l'administration estime que ce travail est réalisé dans le cadre des conférences fiscales, mais la Cour constate que le bilan de ces conférences est modeste et que les travaux d'évaluation sont encore très rares ; la Cour observe néanmoins que le Gouvernement a présenté un programme d'évaluation de dépenses fiscales dans son projet de loi de finances pour 2020 ; elle reformule donc sa recommandation pour inviter à la mise en œuvre de ce programme ;
- au sujet de la définition du périmètre des dépenses fiscales (n° 7), la direction du budget rejoint la Cour sur l'objectif de mieux documenter le champ des dépenses fiscales soumise au plafond de la LPFP ; la Cour reconduit sa recommandation ;
- enfin, sur le lien entre les dépenses fiscales et les objectifs des programmes auxquels elles sont rattachées (n° 8), la direction du budget partage la préoccupation de la Cour mais mentionne les cas de certaines dépenses fiscales qui répondent à des objectifs plus larges que ceux de leur programme, voire à des objectifs différents (par exemple un objectif très large comme le soutien des revenus des ménages modestes). Néanmoins, la cohérence des politiques publiques suppose que les dépenses fiscales répondent effectivement aux objectifs des programmes budgétaires. La Cour reconduit donc sa recommandation.

3 - Recommandations relatives aux dépenses

Les recommandations n° 9 et 10 du RBDE pour 2018 (recommandations nouvelles) relatives aux fonds sans personnalité juridique, la première invitant à effectuer une revue d'ensemble de ces fonds et la seconde à rattacher au budget de l'État les opérations du Fonds pour l'innovation et l'industrie, ne sont pas mises en œuvre mais recueillent l'accord de la direction du budget ; la Cour les reconduit.

La recommandation n° 7 du RBDE pour 2017, relative à la mise en place d'un dispositif de suivi infra-annuel de la norme, est mise en œuvre, selon la direction du budget, dès lors qu'un suivi de la norme pour l'année en cours est présenté au moment du programme de stabilité en avril, puis du projet de loi de finances rectificative de fin d'année en novembre. L'information est en effet disponible en cours d'année ; la Cour considère que la mise en œuvre est en cours. Cette recommandation du RBDE pour 2017 n'a pas été reconduite dans le RBDE pour 2018.

4 - Recommandations relatives à la mise en réserve de crédits

Les recommandations n° 8, 9 et 10 du RBDE pour 2017 relatives à la mise en réserve de crédits, sont en cours de mise en œuvre. La Cour portait déjà cette appréciation l'an dernier sur les trois sujets : le maintien de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles à un niveau proche de celui de 2006 ; la fixation du taux de mise en réserve initiale appliqué aux programmes à un niveau modéré ; l'application de la régulation budgétaire aux dépenses obligatoires ou inéluctables et à sa modulation en fonction de la nature des crédits (cette modulation s'affine en 2020).

Ces recommandations du RBDE pour 2017 sont mises en œuvre et n'ont pas été reconduites dans le RBDE pour 2018.

5 - Recommandations relatives à la démarche de performance

Les recommandations n° 11 et 12 du RBDE pour 2018 (recommandations nouvelles), relatives à la démarche de performance, ne sont pas mises en œuvre mais la direction du budget ne s'y oppose pas.

La direction est en effet d'accord sur le principe d'une distinction entre les objectifs stratégiques, qui relèvent du ministre, et les objectifs de gestion, qui concernent les responsables de programmes.

S'agissant de la définition d'un calendrier de revues de dépenses et d'évaluation des politiques publiques, la direction du budget considère que cette option pourrait être examinée à l'occasion des discussions sur la prochaine loi de programmation ou d'une réflexion sur une réforme de la loi organique.

Dans ces conditions, la Cour invite l'administration à examiner ces questions dans le cadre des discussions en cours sur la réforme de la LOLF. Elle ne reconduit pas ses recommandations.

B - Le suivi des « 50 recommandations » du référé du 19 juillet 2017

Le Premier président a adressé le 19 juillet 2017 au ministre de l'action et des comptes publics un référé n° 2017-2207 relatif aux recommandations des notes d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) susceptibles d'être mises en œuvre dans la prochaine loi de finances, reprenant 50 recommandations des NEB, dont certaines assez anciennes.

Un suivi sur trois ans des recommandations du référé a été prévu dans les NEB et dans le RBDE. À l'occasion de la deuxième année de suivi du référé, le RBDE pour 2018 relevait que sur 50 recommandations, 7 étaient totalement mises en œuvre, 7 étaient en cours de mise en œuvre, 13 avaient une mise en œuvre incomplète, mais 17 n'étaient pas mises en œuvre. Il y avait 5 refus formalisés et une recommandation était devenue sans objet.

Au terme de cette troisième et dernière année de suivi, 34 recommandations conservent le même degré de mise en œuvre, 11 recommandations évoluent positivement tandis que 2 se dégradent, et 3 deviennent sans objet.

Tableau n° 31 : suivi des recommandations issues du référé des 50 recommandations issues des NEB

	Référé 50 recommandations- suivi 2018	Référé 50 recommandations- suivi 2019
Totalement mises en œuvre	7	10
Mise en œuvre en cours	7	7
Mise en œuvre incomplète	13	13
Non mise en œuvre	17	10
Refus	5	6
Devenues sans objet	1	4
Total	50	50

Source : Cour des comptes

Le taux de recommandations mises en œuvre passe de 54 % à 60 %, cette augmentation portant en totalité sur la catégorie « totalement mises en œuvre ». Le taux de recommandations non mises en œuvre diminue nettement, passant de 34 % à 20 %. Le taux de refus augmente légèrement, de 10 % à 12 %, et la proportion des recommandations devenues sans objet augmente de 2 % à 8 %.

C - Le suivi des recommandations des NEB pour 2018

Au sein des 66 NEB portant sur l'exercice 2018, 186 recommandations ont été formulées, soit une moyenne de 2,8 recommandations par NEB. Sur l'ensemble de ces recommandations, 60,2 % font l'objet d'une mise en œuvre (totale dans 8,6 % des cas, en cours 24,2 %, incomplète 27,4 %). *A contrario*, 28,0 % des recommandations n'ont pas été mises en œuvre et 9,1 % ont fait l'objet d'un refus.

Sur les 186 recommandations formulées sur l'exécution 2018, la Cour a décidé de reconduire ou de reformuler 140 d'entre elles au titre de l'exécution 2019.

Tableau n° 32 : suivi des recommandations des NEB pour 2018

Recommandations des NEB	Suivi 2019	(%)
Totalement mises en œuvre	16	8,6 %
Mise en œuvre en cours	45	24,2 %
Mise en œuvre incomplète	51	27,4 %
Non mise en œuvre	52	28,0 %
Refus	17	9,1 %
Devenues sans objet	5	2,7 %
Total	186	100 %

Source : Cour des comptes

Liste des abréviations

AE.....	Autorisation d'engagement
AFITF.....	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AFT	Agence France Trésor
APU.....	Administrations publiques
APUC	Administrations publiques centrales
APUL	Administrations publiques locales
ASSO.....	Administrations de sécurité sociale
BA	Budget annexe
CAS	Compte d'affectation spéciale
CCF	Compte de concours financiers
CDC.....	Caisse des dépôts et consignations
CICE.....	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIR	Crédit d'impôt recherche
CITE	Crédit d'impôt transition énergétique
CITS	Crédit d'impôt de taxe sur les salaires
CP.....	Crédit de paiement
CRFP	Contribution au redressement des finances publiques
CS.....	Compte spécial
CSPE	Contribution au service public de l'électricité
DETR	Dotations d'équipement des territoires ruraux
DGF	Dotations globales de fonctionnement
DGFIP.....	Direction générale des finances publiques
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

ETP.....	Équivalent temps plein
ETPT	Équivalent temps plein travaillé
FCTVA.....	Fonds de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée
FSV.....	Fonds de solidarité vieillesse
GPI	Grand plan d'investissement
GVT.....	Glissement vieillesse-technicité
IR.....	Impôt sur le revenu
IS	Impôt sur les sociétés
LFI.....	Loi de finances initiale
LFR.....	Loi de finances rectificative
LFSS.....	Loi de financement de la sécurité sociale
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
LOLFSS	Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale
LPFP.....	Loi de programmation des finances publiques
Missint.....	Mission intérieure, réalisée par les forces armées sur le territoire national
OAT.....	Obligations assimilables du Trésor
Odete	Objectif de dépenses totales de l'État
NEB.....	Note d'exécution budgétaire
ODAC.....	Organismes divers d'administration centrale
Opex	Opération extérieure
PAP.....	Projet annuel de performances
PIA	Programme d'investissements d'avenir
PLF.....	Projet de loi de finances
PPCR.....	Protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations
RAP	Rapport annuel de performances

RBDE	Rapport annuel de la Cour des comptes sur le budget de l'État prévu par le 4° de l'article 58 de la LOLF (présent rapport)
RFN	Recettes fiscales nettes
RSPFP	Rapport annuel de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par le 3° de l'article 58 de la LOLF
SGPI	Secrétariat général pour l'investissement
STDR.....	Service de traitement des déclarations rectificatives
TASCOM	Taxe sur les surfaces commerciales
TFPB	Taxe foncière sur les propriétés bâties
TGAP	Fonds sans personnalité juridique
TICPE.....	Taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques
T2	Titre 2 (dépenses de personnel)

Annexes

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes	178
Annexe n° 2 : relations financières entre l'État et la protection sociale	180
Annexe n° 3 : les normes de dépenses	183
Annexe n° 4 : les obligations assimilables du Trésor, « émissions de référence » et « souches anciennes »	184
Annexe n° 5 : les impôts et taxes affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales	186
Annexe n° 6 : principales évolutions de la mission <i>Travail et emploi</i> depuis 2017	187
Annexe n° 7 : évolution des sous-budgétisations identifiées, par rapport à 2018	188
Annexe n° 8 : contournements de la charte de budgétisation identifiés en 2019	189
Annexe n° 9 : les fonds de concours et attributions de produits	190
Annexe n° 10 : les propositions du Conseil des prélèvements obligatoires en matière de fiscalité affectée	193
Annexe n° 11 : liste des budgets annexes et comptes spéciaux en 2019	194
Annexe n° 12 : suivi des recommandations des RBDE pour 2017 et 2018	196
Annexe n° 13 : suivi des recommandations formulées au sein du référé	199

Annexe n° 1 : les subventions exceptionnelles accordées aux communes

En application de l'article L. 132-2 du code des juridictions financières, « *la liste des communes ayant bénéficié de subventions exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article 2335-2 du code général des collectivités territoriales et le montant détaillé de ces subventions font l'objet d'une publication dans le rapport annuel de la Cour des comptes sur le projet de loi de règlement du budget de l'État* ».

Les articles L. 2335-2 et D. 2335-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoient que des subventions exceptionnelles de fonctionnement peuvent être attribuées, par arrêté conjoint des ministres de l'intérieur et de l'économie et des finances, aux communes « *dans lesquelles des circonstances anormales entraînent des difficultés particulières* ». En 2019, 29 collectivités territoriales ont bénéficié d'une subvention exceptionnelle, dont 21 collectivités territoriales de l'Aude touchées par les intempéries exceptionnelles d'octobre 2018.

Département	Collectivité	Montant de la subvention exceptionnelle
Alpes-Maritimes	Beuil	104 237 €
Gironde	Cursan	320 000 €
Essonne	Grigny	200 000 €
Guadeloupe	Baillif	400 000 €
Guadeloupe	Sainte-Anne	150 000 €
Guadeloupe	Terre-de-Haut	100 000 €
Martinique	Le Marin	100 000 €
Mayotte	Tsingoni	272 807 €
Aude	Aragon	12 638 €
Aude	Canet d'Aude	52 735 €
Aude	Cavanac	1 077 €
Aude	Cazilhac	8 332 €
Aude	Conques-sur-Orbiel	51 352 €
Aude	Couffoulens	9 906 €
Aude	La Redorte	8 914 €
Aude	Ladern-sur-Lauquet	1 950 €
Aude	Lastours	813 €
Aude	Leuc	16 276 €
Aude	Montolieu	8 842 €
Aude	Puichéric	139 052 €
Aude	Saint-Couat d'Aude	11 415 €
Aude	Saint-Hilaire	61 736 €
Aude	Salsigne	12 932 €
Aude	Trèbes	206 832 €
Aude	Verzeille	10 895 €
Aude	Villalier	27 241 €
Aude	Villegailhenc	204 558 €
Aude	Villemoustaussou	27 880 €
Aude	Communauté d'agglomération de Carcassonne	441 286 €
Total		2 963 706 €

Source : direction générale des collectivités locales

Annexe n° 2 : relations financières entre l'État et la protection sociale

**Tableau n° 33 : recettes fiscales recouvrées par l'État et affectées
à la sécurité sociale (montants en droits constatés comptabilisés
par les organismes de sécurité sociale)**

en M€	2018	2019	Évolution 2018-2019
Taxe sur les salaires (art. 231 CGI)	13 283	12 308	- 7 %
Droits de consommation sur les tabacs (art. 575 CGI)	12 324	12 632	3 %
TVA nette affectée à la CNAM	579	41 023	6 985 %
Prélèvement social sur les revenus du capital	6 333	16	- 100 %
Taxe spéciale sur les conventions d'assurance	1 019	1 035	2 %
Taxe sur les véhicules de société (art. 1010 CGI)	751	767	2 %
Prélèvements sur les jeux, concours et paris	268	295	10 %
Droit licence sur remises Débitants Tabac (art. 568 CGI)	345	394	14 %
Contribution sociale à la charge des fournisseurs de tabacs	103	-	- 100 %
Droits de consommation sur les alcools	4 060	4 058	0 %
Taxe sur les boissons sucrées et édulcorées	487	470	- 3 %
Taxe spéciale sur les huiles végétales, fluides ou concrètes, destinées à l'alimentation humaine	139	140	1 %
Sous-total	39 691	73 138	84 %
TVA nette affectée à la compensation des allègements de cotisations (ACOSS)	9 570	5 079	- 47 %
Taxe sur les salaires affectée à la compensation des allègements de cotisations (ACOSS)	-	1 410	-
Total général	49 262	79 627	62 %

Source : Cour des comptes, d'après les données de la DGFIP ; montants en droits constatés pour les recettes versées à l'ACOSS, données provisoires pour les recettes versées à la MSA (alcools, boissons et huiles), hors CSG et CRDS recouvrés par l'État. La contribution sociale à la charge des fournisseurs de tabacs a été abrogée par la LFI pour 2020, à compter de l'exercice 2019.

Tableau n° 34 : les principales prestations de sécurité sociale prises en charge par l'État (coût* et compensation) et subventions

DISPOSITIFS (en M€)	Coût total de la mesure en 2018	Coût total de la mesure en 2019	Variation %	Versements État 2018 au titre de 2019
TOTAL DES PRESTATIONS	37 674	42 071	11,7 %	42 042
dont mission <i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	15 990	20 791	30,0 %	20 738
<i>Allocation aux adultes handicapés (AAH)</i>	9 703	10 376	6,9 %	10 326
<i>Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)</i>	246	246	0,0 %	248
<i>Prime d'activité</i>	5 617	9 568	70,4 %	9 573
<i>RSA (« primes » de fin d'année)</i>	425	602	41,7 %	591
dont Mission <i>Santé</i> (Aide médicale de l'État)	848	877	3,4 %	898
dont Mission <i>Égalité des territoires et logement</i>	17 316	16 996	- 1,9 %	16 991
<i>ALF</i>	4 302	4 132	- 4,0 %	4 144
<i>ALS et APL</i>	13 014	12 864	- 1,2 %	12 846
dont mission <i>Régimes sociaux de retraite</i> (SNCF, RATP, ENIM, Mines)	3 307	3 219	- 2,7 %	3 250

* Le coût 2019 est celui supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation. Les versements budgétaires de l'État au titre de 2019 permettent d'apprécier le respect du principe de neutralité en trésorerie fixé par l'art. L. 139-2 du code de la sécurité sociale.
Source : Cour des comptes à partir de l'état semestriel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au 31 décembre 2019 (champ : tous régimes de base).

Tableau n° 35 : les principales exonérations de cotisations sociales prises en charge par l'État (coût* et compensation)

DISPOSITIFS (en M€)	Coût total de la mesure en 2018	Coût total de la mesure en 2019	Variation %	Versements État 2018 au titre de 2019
TOTAL EXONERATIONS	6 579	5 721	- 13,0 %	5 839
dont mission <i>Travail et emploi</i>	4 643	3 961	- 14,7 %	3 971
Apprentissage	1 032	445	- 56,9 %	474
Déduction forfaitaire pour les particuliers employeurs	401	401	- 0,2 %	409
Aide à domicile employée par une association ou une entreprise auprès d'une personne fragile	917	858	- 6,4 %	928
Aide à domicile employée par un particulier fragile	867	873	0,8 %	861
Exonérations sur les heures supplémentaires et complémentaires	587	592	1,0 %	563
Aide aux créateurs repreneurs d'entreprise (ACRE)	449	611	35,9 %	556
dont mission <i>Agriculture, pêche, forêt et affaires rurales</i> (TO-DE: Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi)	440	356	- 19,2 %	458
dont mission <i>Outre-mer</i> (principalement entreprises implantées dans les DOM)	1 174	1 107	- 5,7 %	1 072
dont mission <i>Recherche et enseignement supérieur</i> (jeunes entreprises innovantes)	219	210	- 4,2 %	211

* Le coût 2019 est celui supporté par les régimes au titre des mesures faisant l'objet d'une compensation. Les versements budgétaires de l'État au titre de 2019 permettent d'apprécier le respect du principe de neutralité en trésorerie fixé par l'art. L. 139-2 du code de la sécurité sociale
Source : Cour des comptes à partir de l'état semestriel des relations financières entre l'État et la sécurité sociale au 31 décembre 2019 (champ : tous régimes de base).

Annexe n° 3 : les normes de dépenses

Les normes de dépenses établies par la loi de programmation des finances publiques 2018-2022 s'articulent autour de deux plafonds complémentaires, l'un centré sur les éléments de dépenses réellement pilotables, l'autre correspondant à une norme globale plus large, couvrant la quasi-totalité des dépenses :

- la « norme de dépenses pilotables de l'État » comprend les dépenses nettes du budget général de l'État (hors contributions au CAS *Pensions*, charges d'intérêts de la dette et mission *Investissements d'avenir*), auxquelles s'ajoutent les dépenses des budgets annexes et des comptes spéciaux « pilotables » (à l'exception des comptes d'opérations financières et des comptes prévus par la LOLF pour les opérations patrimoniales et les dépenses de pension), ainsi que la partie plafonnée des taxes affectées ;
- l'« objectif de dépenses totales de l'État » (Odete) ajoute aux dépenses pilotables certaines dépenses des comptes spéciaux, les prélèvements sur recettes en faveur des collectivités locales et de l'Union européenne, la charge de la dette et la mission *Investissements d'avenir*.

Cette nouvelle définition présente des progrès notables mais continue d'exclure des dépenses pour lesquelles des marges de manœuvre existent, comme les décaissements des opérateurs dans le cadre des PIA.

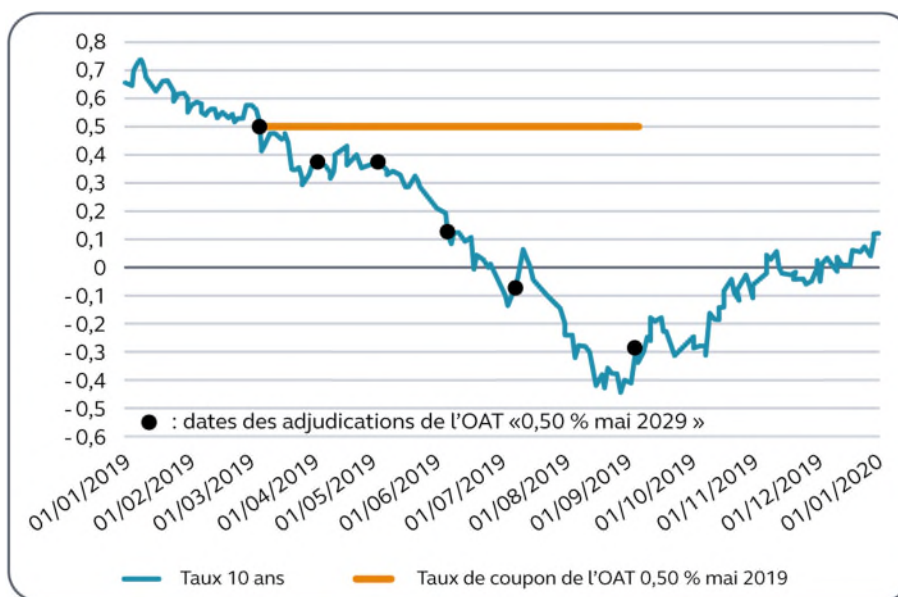
Annexe n° 4 : les obligations assimilables du Trésor, « émissions de référence » et « souches anciennes »

Les émissions françaises de dette à moyen et long terme, ou « obligations assimilables du Trésor » (OAT), font l'objet d'adjudications régulières. Ces OAT portent un taux d'intérêt facial (ou « coupon ») mais c'est l'adjudication qui détermine l'intérêt effectif payé par l'État sur ces obligations. Cet intérêt se décompose entre le coupon prédéterminé par l'État, qui sera versé par celui-ci chaque année à la date d'échéance de l'OAT, et une prime ou décote à l'émission payable immédiatement par l'acheteur de l'OAT (prime) ou l'État (décote), représentant la différence entre le taux d'intérêt effectif issu de l'adjudication et le coupon ou taux d'intérêt facial de l'OAT.

Lorsqu'il émet une nouvelle obligation ou « émission de référence », l'État fixe en principe un coupon proche des taux de marché : les primes ou décotes sont alors faibles. Pour assurer la liquidité de la dette française sur le marché secondaire, l'Agence France Trésor fait le choix de ne pas présenter systématiquement une nouvelle émission de référence à chaque adjudication. Elle propose parfois aux investisseurs des obligations dont les caractéristiques sont identiques à des obligations déjà émises (« souches anciennes »). Le montant du coupon qui s'attache à ces dernières peut être éloigné des conditions actuelles du marché, ce qui conduit alors à l'enregistrement d'un niveau élevé de primes (si les taux actuels sont plus bas) ou de décotes (s'ils sont plus élevés).

À titre d'exemple, l'AFT a créé en mars 2019 l'OAT 0,50 % mai 2029. Comme elle le fait usuellement, l'AFT a fixé pour ce titre un taux de coupon proche au moment de sa création de celui du taux de marché (0,50 %). Ce titre a fait l'objet de 6 adjudications au cours des mois qui ont suivi. Ces adjudications ont permis de générer 0,9 Md€ de primes nettes en 2019. En effet, entre son émission inaugurale en mars et le début du mois de septembre 2019 (date de la dernière adjudication de ce titre en 2019), les taux de marché ont fortement diminué (passant de 0,5 % début mars à -0,4 % fin août). À chacune des dates d'adjudication, les taux de marché étaient moins élevés que le montant du coupon, et les investisseurs ont donc dû compenser cet écart de taux au moment de l'acquisition du titre.

**Graphique n° 47 : taux à 10 ans en 2019 (%), taux de coupon (%)
et dates des adjudications de l'OAT « 0,50 % mai 2029 »**



Annexe n° 5 : les impôts et taxes affectés à des tiers autres que les organismes de sécurité sociale et les collectivités territoriales

En 2019, environ 150 impositions de toutes natures sont affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale, pour un montant total de 30,2 Md€¹⁵⁹ réparti comme suit et compte tenu des arrondis :

- 12,2 Md€ aux organismes divers d'administrations centrale (ODAC) ;
- 3,8 Md€ au secteur local, dont :
 - 1,2 Md€ aux organismes consulaires ;
 - 0,5 Md€ à des établissements publics locaux (*sui generis*) : le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et les centres de gestion de la fonction publique territoriale ;
 - 2,1 Md€ à des opérateurs du secteur de l'environnement (offices et agences de l'eau) ;
- 14,1 Md€ à diverses personnes morales, dont :
 - 10,0 Md€ dans le secteur de l'emploi et de la formation professionnelle (principalement les organismes paritaires collecteurs agréés) ;
 - 3,6 Md€ dans le secteur du logement, de l'équipement et de l'urbanisme (principalement *Action Logement Services* dans le cadre de la participation des employeurs à l'effort de construction) ;
 - 0,2 Md€ dans le secteur de l'industrie, de la recherche, du commerce et de l'artisanat ;
 - 0,1 Md€ dans le secteur de l'environnement ;
 - 0,2 Md€ à divers autres tiers.

¹⁵⁹ Les chiffres qui suivent sont prévisionnels, issus du PLF 2019 (*Voies et moyens*, Tome I).

Annexe n° 6 : principales évolutions de la mission *Travail et emploi* depuis 2017

<i>En M€</i>	2017	2018	2019	Total
Principales mesures d'économies	740	- 2 829	- 1 630	- 3 719
Contrats aidés (CUI-CAE, CUI-CIE, emplois d'avenir, PEC)	- 622	- 1 526	- 667	- 2 815
Plan 500 000 et sa prolongation en 2017	291	- 435	- 255	- 399
Prime à l'embauche TPE-PME	1 041	- 819	- 612	- 390
SCSP Pôle emploi	30	- 50	- 96	- 116
Principales dépenses supplémentaires	499	594	1 928	3 021
Plan d'investissement dans les compétences	0	391	1 244	1 635
Exonérations ACCRE/ACRE	205	91	349	644
Garantie jeunes	294	112	114	520
Aide unique employeurs d'apprentis	0	0	221	221
Principales mesures de périmètre	1 282	1 506	- 859	1 929
Fonds de solidarité	- 336	- 1 137	0	- 1 473
ASS	0	2 358	- 307	2 052
Exonérations contrats d'apprentissage et de professionnalisation	71	39	- 745	- 635
Exonération de cotisations sociales aide à domicile	1 547	245	193	1 985

Source : Cour des comptes

Lecture : le tableau présente l'évolution des crédits dépensés pour certains dispositifs de la mission Travail et Emploi entre l'année indiquée en tête de colonne (2017, 2018, 2019) et l'année qui précède (2016, 2017, 2018). Le recensement des mesures n'est pas exhaustif.

Annexe n° 7 : évolution des sous-budgétisations identifiées, par rapport à 2018 (M€)

Missions	2018		2019	
	Écart à la LFI	Dont sous-budgétisation	Écart à la LFI*	Dont sous-budgétisation
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	110	20	-	-
<i>Aide publique au développement</i>	50	-	65	65
<i>Cohésion des territoires</i>	210	0	689	170
<i>Défense</i>	580	580	447	447
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	-	-	143	143
<i>Engagements financiers de l'État</i>	100	100	98	-
<i>Enseignement scolaire</i>	200	200	140	140
<i>Immigration, asile et intégration</i>	120	20	162	162
<i>Outre-mer</i>	220	70	-	-
<i>Sécurités</i>	100	100	118	124
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	260	260	804	40
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	-	-	17	17
<i>Travail et emploi</i>	360	140	126	133
TOTAL	2 310	1 490	2 809	1 440

Source : Cour des comptes.

* Les écarts à la LFI correspondent aux dépassements des crédits votés. Par exception, lorsque le montant de la sous-budgétisation excède l'écart entre la LFI et l'exécution, le premier montant est reporté.

Annexe n° 8 : contournements de la charte de budgétisation identifiés en 2019

<i>Mesure de contournement identifiées</i>	Montant (en M€)
<i>Remplacement de la taxe hydraulique plafonnée par une redevance non plafonnée (opérateur VNF)</i>	128
<i>Sous-estimation de la mesure de périmètre relative à l'exonération « travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi » (TO-DE) dans le secteur agricole (345 M€, contre 272 M€ prévu en PLF)</i>	73
<i>Minoration du dividende versé par Bpifrance financement à l'État pour financer une garantie de prêts</i>	41
<i>Remplacement d'une dépense budgétaire par une contribution de l'AGEFIPH au profit de l'ASP</i>	25
<i>Remplacement d'une dépense budgétaire par un prélèvement sur les ressources accumulées de Bpifrance au profit de Bpifrance financement à hauteur de l'intégralité des ressources disponibles et libres de tout engagement du fonds de modernisation de la restauration (art. 240 de la loi de finances pour 2019)</i>	4
Montant total des contournements identifiés	271

Annexe n° 9 : les fonds de concours et attributions de produits

Les fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP) sont des procédures particulières prévues par la LOLF (art.17) qui permettent d'assurer une affectation de recettes au sein du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial. Les FDC sont constitués de ressources non fiscales versées par des personnes morales ou physiques distinctes de l'État pour concourir à des dépenses d'intérêt public réalisées par celui-ci, tandis que les ADP sont constituées de recettes tirées de la rémunération de prestations fournies par un service de l'État.

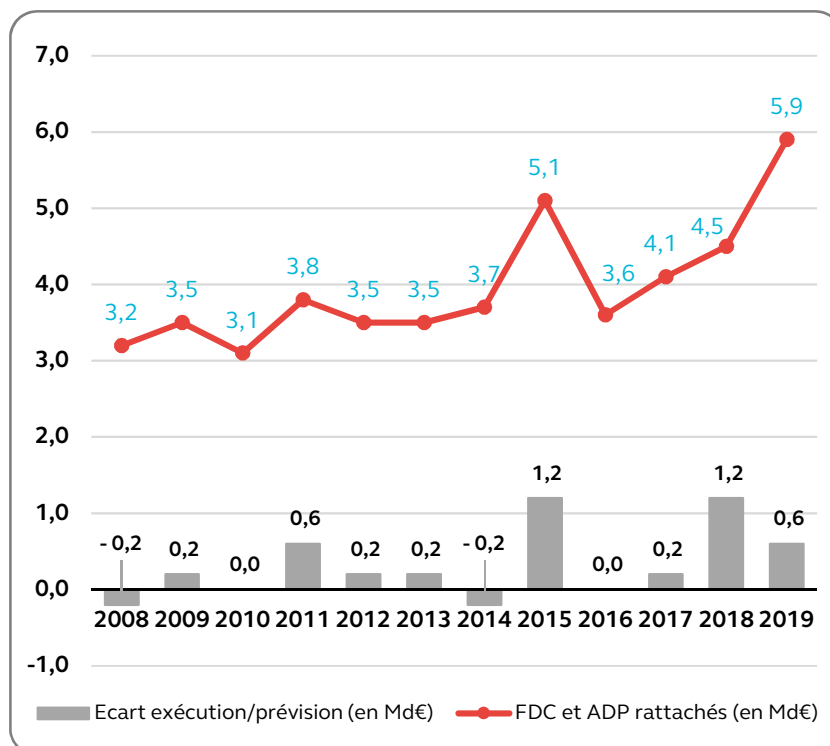
Les recettes des fonds de concours sont prévues et évaluées par la loi de finances. En pratique, l'analyse des écarts annuels entre les rattachements effectifs de ces recettes et la prévision initiale révèle, comme le notait la Cour en 2018¹⁶⁰, une sous-évaluation quasi systématique de cette dernière (11 % d'écart en moyenne entre 2008 et 2019).

En 2019, les recettes de fonds de concours et d'attributions de produits s'élèvent, respectivement, à 4,8 Md€ et 1,0 Md€. Les premières progressent fortement par rapport à 2018 (+1,3 Md€), tandis que les secondes sont stables. La hausse observée résulte principalement de la contribution de France compétences au plan d'investissement dans les compétences.

Le montant annuel des rattachements de crédits via les procédures de FDC et ADP connaît, mécaniquement, une forte hausse. Alors qu'ils représentaient 3,6 Md€ de crédits de paiement en 2016, ces rattachements atteignent 5,9 Md€ en 2019. Quatre missions concentrent à elles seules 86 % de ces rattachements : *Écologie, développement et mobilité durables* (2,1 Md€), *Travail et emploi* (1,6 Md€), *Défense* (0,7 Md€) et *Cohésion des territoires* (0,5 Md€).

¹⁶⁰ Cour des comptes, *Rapport sur le budget de l'État en 2018*, mai 2019, disponible sur www.ccomptes.fr.

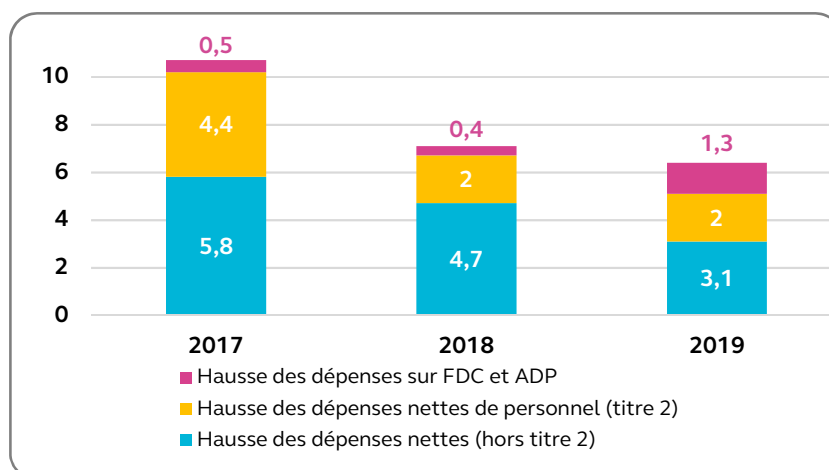
Graphique n° 48 : rattachements de fonds de concours et attributions de produits et écart à la prévision (Md€)



Source : lois de finances initiales et de règlement des exercices 2008 à 2017, Chorus pour les exécutions 2018 et 2019. Périmètre du budget général.

Les dépenses sur FDC et ADP sont plus dynamiques que celles du budget général. Leur part dans la hausse annuelle des dépenses brutes du budget général augmente (4,7 % en 2017, 5,6 % en 2018 et 20,3 % en 2019, cf. graphique infra). Leur part dans le total des dépenses nettes du budget général est ainsi passé de 1,3 % en 2017 à 1,7 % en 2019.

Graphique n° 49 : composition de la hausse des dépenses du budget général en 2017, 2018 et 2019 (CP en Md€)



Source : Cour des comptes à partir de direction du budget. Données hors remboursements et dégrèvements et prélèvements sur recettes.

Note : il s'agit de la hausse des dépenses nettes de l'État à périmètre courant.

Pourtant, la Cour souligne depuis plusieurs années le caractère insatisfaisant du suivi des crédits de fonds de concours. Ces derniers ne sont pas ventilés par titre en LFI, rendant impossible toute comparaison par nature de dépense entre la LFI et son exécution. Une fois rattachés à un programme, les crédits des FDC et ADP ne se distinguent pas non plus des autres crédits votés en LFI¹⁶¹. À défaut d'un suivi exhaustif et fiable, le montant des dépenses sur FDC et ADP est considéré, par pure convention, comme égal au montant des crédits rattachés. Ce traitement conventionnel n'encourage pas le développement d'une démarche de performance. Il fait également peser un risque sur la cohérence du cadre budgétaire, notamment dans la mesure où les reports de crédits sur FDC et ADP ne sont pas plafonnés.

Cette dynamique, conjuguée à des défauts dans le suivi et l'utilisation des crédits des FDC et ADP, fait peser des risques sur la cohérence et la lisibilité du budget de l'État.

¹⁶¹ Les crédits ouverts sont rattachés aux programmes des ministères concernés par un arrêté hebdomadaire et rendus disponibles dans Chorus. À cette occasion, l'identité des parties versantes n'est que rarement renseignée dans le progiciel. Lors de la consommation des crédits, la saisie du numéro de fonds de concours auquel ils se rattachent est possible, mais facultative et, là encore, assez rare.

Annexe n° 10 : les propositions du Conseil des prélèvements obligatoires en matière de fiscalité affectée

Dans son rapport de 2018, *Les taxes affectées : des instruments à mieux encadrer*, le CPO regroupe les propositions autour de trois axes.

I – Améliorer l’information du Parlement

Proposition n°1 : Organiser la centralisation effective des données pour améliorer la fiabilité des informations disponibles.

Proposition n° 2 : Soumettre les organismes affectataires à l’obligation de publier un rapport annuel sur l’emploi des taxes qui leur sont affectées.

II – Mieux encadrer les taxes affectées

Proposition n° 3 : Prévoir chaque année un vote du Parlement sur les taxes affectées aux agences dans le cadre du débat budgétaire.

Proposition n° 4 : Rendre plus contraignantes les conditions de création de nouvelles taxes affectées (modification de l’article 36 de la LOLF).

Proposition n° 5 : Supprimer certaines taxes affectées, notamment celles à faible rendement, à coûts de collecte élevés et celles qui pourraient être transformées en « contributions volontaires obligatoires » (CVO).

III – Renouveler et enrichir les outils de pilotage des taxes affectées

Proposition n° 6 : Faciliter un ajustement par les taux comme alternative à l’écêtement.

Proposition n° 7 : Doter l’État de moyens de pilotage infra-annuels des taxes affectées lorsque celles-ci connaissent des augmentations importantes et imprévues.

Proposition n° 8 : Confier la collecte à l’État ou aux Urssaf, sauf si l’affectataire recouvre des taxes dont les bénéficiaires ne sont pas des bénéficiaires des interventions financées par ces taxes.

Annexe n° 11 : liste des budgets annexes et comptes spéciaux en 2019

<i>En M€</i>	Recettes	Dépenses	Solde
Contrôle et exploitation aériens	2 232	2 126	106
Publications officielles et information administrative	198	140	58
TOTAL BUDGETS ANNEXES	2 430	2 265	164
Aides à l'acquisition de véhicules propres	493	326	167
Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 347	1 387	-40
Développement agricole et rural	143	130	12
Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	378	382	-4
Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	1 732	1 710	23
Gestion du patrimoine immobilier de l'État	729	386	343
Participation de la France au désendettement de la Grèce	117	212	-95
Participations financières de l'État	2 815	1 122	1 693
Pensions	60 320	59 021	1 298
Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	359	339	20
Transition énergétique	6 723	6 704	19
Total comptes d'affectation spéciale	75 156	71 719	3 437
Accords monétaires internationaux	0	0	
Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	8 242	8 146	96
Avances à l'audiovisuel public	3 860	3 860	0
Avances aux collectivités territoriales	107 575	106 753	821
Prêts à des états étrangers	369	427	-58
Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	4	312	-309
Total comptes de concours financiers	120 049	119 499	550

<i>En M€</i>	Recettes	Dépenses	Solde
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services complémentaires	706	793	-87
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	173	177	-4
Couverture des risques financiers de l'État	1 413	1 413	0
Exploitations industrielles des ateliers aéronautiques de l'État	643	634	9
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	42 049	42 023	26
Lancement de certains matériels aéronautiques et certains matériels d'armement complexes	10	2	8
Opérations commerciales des domaines	81	50	31
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	29	27	2
Renouvellement des concessions hydroélectriques	0	0	0
Soutien financier au commerce extérieur	1 105	1 120	-15
Total comptes de commerce	46 209	46 239	-30
Émission des monnaies métalliques	239	127	112
Opérations avec le Fonds monétaire international	1 615	1 673	-58
Pertes et bénéfices de change	10	17	-7
Total comptes d'opérations monétaires	1 864	1 817	46
TOTAL COMPTES SPECIAUX	243 277	239 274	4 003
TOTAL COMPTES SPECIAUX HORS FMI	241 662	237 600	4 062

Annexe n° 12 : suivi des recommandations des RBDE pour 2017 et 2018

Numéro 2018 (n°2017)	Recommandation	Appréciation RBDE pour 2018 du degré de mise en œuvre	Appréciation RBDE pour 2019 du degré de mise en œuvre
	<u>Sur les résultats</u>		
1 (n° 2)	Modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des charges dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).	Refus	Refus
2 (n° 1)	Faire figurer dans l'article liminaire de la loi de finances initiale et de la loi de règlement la décomposition des soldes structurel et conjoncturel par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite).	Refus	Refus
3	Rétablir la présentation de la trajectoire de solde de l'État en comptabilité budgétaire dans la prochaine loi de programmation des finances publiques (recommandation nouvelle).		Mise en œuvre en cours
	<u>Sur les recettes</u>		
4 (n° 3)	Dans le projet de loi de règlement, présenter de manière détaillée, impôt par impôt, la décomposition entre évolution spontanée et mesures, en précisant l'impact de chacune des mesures et, chaque fois que nécessaire, l'incidence des effets de comportement résultant de celles-ci. Concernant l'année n-2, enrichir l'annexe <i>Voies et moyens</i> d'un tableau de synthèse par impôt présentant la décomposition de l'évolution spontanée et de l'incidence de chacune des mesures, de manière exhaustive (recommandation reformulée).	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
5 (n° 6)	Réaliser un chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût de chacune des dépenses fiscales (recommandation reformulée).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
6 (n° 6))	Mettre en œuvre un programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales les plus significatives d'ici 2022 (recommandation reformulée).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre

Numéro 2018 (n°2017)	Recommandation	Appréciation RBDE pour 2018 du degré de mise en œuvre	Appréciation RBDE pour 2019 du degré de mise en œuvre
7 (n° 4)	À l'image de la charte de budgétisation qui s'applique aux dépenses budgétaires sous norme, formaliser des règles précises de définition et de modification du périmètre des dépenses fiscales soumises au plafond de la LPFP (recommandation reformulée).	Non mise en œuvre	Non mise en œuvre
8 (n° 5)	Compléter les documents budgétaires en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées à chaque programme et en les assortissant, pour les plus significatives, d'indicateurs de performance (recommandation reconduite).	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
	<u>Sur les dépenses</u>		
9	Effectuer une revue de l'ensemble des fonds sans personnalité juridique contrôlés par l'État, et opérer d'ici au 31 décembre 2022 l'une des formes de remise en ordre suivantes : - suppression ou mise en extinction des fonds qui n'ont plus de raison d'être ou dont les objectifs peuvent être atteints par d'autres moyens ; - retour des recettes et des dépenses au budget général, en recourant si nécessaire et si les conditions juridiques sont remplies aux mécanismes d'affectation prévus par la LOLF et en plaçant la gestion déléguée, si elle est maintenue, dans le cadre d'une convention de mandat ; - à défaut, transfert de la mission à un opérateur existant qui la gère sous sa responsabilité et qui intègre les opérations et les ressources affectées dans ses propres budgets, comptes et rapports d'activité, le cas échéant en les individualisant (recommandation nouvelle).		Non mise en œuvre
10	Substituer au fonds pour l'innovation et l'industrie un dispositif de soutien à l'innovation inclus dans le budget général (recommandation nouvelle).		Non mise en œuvre
7 (n° 2017)	Mettre en place un dispositif de suivi infra-annuel de la norme en rendant publique une prévision d'exécution de celle-ci à trois reprises en cours de gestion (présentation du programme de stabilité, débat d'orientation budgétaire et présentation du PLF de l'année suivante) (recommandation reconduite).	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre en cours

Numéro 2018 (n°2017)	Recommandation	Appréciation RBDE pour 2018 du degré de mise en œuvre	Appréciation RBDE pour 2019 du degré de mise en œuvre
	<u>Sur la mise en réserve des crédits</u>		
8 (n° 2017)	Maintenir la « Dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles » à un niveau proche de celui de 2006.	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
9 (n° 2017)	Fixer le taux de mise en réserve initiale appliqué aux programmes à un niveau modéré.	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
10 (n° 2017)	Ne plus appliquer de mise en réserve initiale ou de régulation budgétaire sur les dépenses obligatoires ou inéluctables (dépenses de guichet, notamment) et moduler, dès la présentation du PLF, le taux de mise en réserve sur les dépenses discrétionnaires en fonction de la nature des crédits.	Mise en œuvre en cours	Mise en œuvre en cours
	<u>Sur la démarche de performance</u>		
11 (n° 2018)	Distinguer un nombre limité d'objectifs stratégiques et d'indicateurs associés relevant de la responsabilité des ministres et les objectifs de gestion assortis d'indicateurs qui relèvent des responsables de programme (recommandation nouvelle).		Non mise en œuvre
12 (n° 2018)	Compléter le dispositif de performance de la LOLF en définissant en loi de programmation des finances publiques un calendrier de revues de dépenses et d'évaluations de politiques publiques présentées au Parlement.		Non mise en œuvre

Annexe n° 13 : suivi des recommandations formulées au sein du référé

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N° reco réfé- ré	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Inscrire en lois de finances initiales les décisions de refus d'apurement connues au moment de leur élaboration	2013	1	Totalement mise en œuvre (NEB 2018)	Supprimée (NEB 2018)
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Adopter une programmation budgétaire qui n'anticipe pas la levée de la réserve de précaution (recommandation réitérée)	2013	2	Totalement mise en œuvre	Supprimée (NEB 2018)
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	Procéder à un nouveau rebasage du dispositif TO-DE.	2016	3	Totalement mise en œuvre (NEB 2018)	Supprimée (NEB 2018)
<i>Défense</i>	Limiter le recours aux ressources extrabudgétaires en programmation et supprimer tout recours à ce type de ressources pour assurer l'équilibre du financement de la mission Défense dans les lois de programmation militaire	2011	4	Totalement mise en œuvre (NEB 2017)	Supprimée (NEB 2018)
<i>Défense</i>	Poursuivre l'amélioration de la programmation et de la gestion des financements Opex-Missint afin d'assurer une couverture sincère des surcoûts associés.	2013	5	Mise en œuvre en cours	Reformulée
<i>Immigration, asile et intégration</i>	Apurer dans les meilleurs délais l'ensemble des impayés des prestations relatives au paiement de l'allocation temporaire d'attente vis-à-vis de Pôle emploi.	2013	6	Mise en œuvre en cours	Supprimée (NEB 2018)
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	Mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'allocation aux adultes handicapés	2009	7	Totalement mise en œuvre (NEB 2017)	Supprimée (NEB 2017)

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N° reco- référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Travail et emploi</i>	Prendre en compte pour le vote de la loi de finances initiale les prévisions les plus récentes de dépenses en matière d'allocations et de contrats aidés, ainsi que le financement des mesures nouvelles significatives décidées après l'élaboration du projet de loi de finances.	2015	8	Refus de mise en œuvre	Supprimée (NEB 2019)
<i>Culture</i>	Cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux ainsi que sur les loyers budgétaires, dépenses inéluctables. La Cour relève que, sur ce sujet, depuis au moins quatre exercices, ni ses recommandations, ni les observations du CBCM, ne sont suivies d'effet.	2013	9	Devenue sans objet	Supprimée (NEB 2019)
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	Veiller à ce que les documents prévisionnels de gestion soumis au visa du CBCM en début d'exercice n'anticipent pas le dégel de la réserve de précaution.	2013	10	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	Mettre fin aux impasses récurrentes constatées pour les dépenses de contributions aux organisations scientifiques internationales.	2012	11	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Sécurité</i>	Établir une programmation des crédits en fonction des besoins connus et prévisibles afin d'éviter les sous-budgétisations et destiner la réserve de précaution à la couverture des seuls aléas de gestion.	2013	12	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
<i>Défense</i>	Le ministère de la défense doit, en conformité avec l'article 6 de la LOLF, déclarer en recette les intérêts générés par la trésorerie de la France auprès de l'OCCAr ou d'autres organismes et sociétés publics ou privés	2015	13	Devenue sans objet	Supprimée (NEB 2017)
<i>Écologie, développement et mobilité durables</i>	Poursuivre l'amélioration du suivi des fonds de concours en utilisant les outils prévus dans Chorus et en mettant en conformité avec les principes budgétaires, les relations entre le programme 203 et l'AFITF	2012	14	Mise en œuvre incomplète	Reconduite

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N° reco- référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	Mettre fin au recours au CNDS par la voie du fonds de concours ou à défaut le réduire à due concurrence de la réduction des subventions de l'État aux fédérations sportives.	2012	15	Totalement mise en œuvre (NEB 2017)	Supprimée (NEB 2017)
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Redéfinir le périmètre du BACEA conformément au I de l'article 18 de la LOLF, puis préparer la transformation du budget annexe en établissement public.	2010	16	Refus	Reformulée
<i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i>	Prévoir dès que possible une réorganisation en profondeur du CAS dont le fonctionnement actuel ne répond pas au principe de spécialité défini à l'article 21 de la LOLF	2012	17	Non mise en œuvre	Supprimée (NEB 2017)
<i>Opérations commerciales des domaines</i>	Supprimer la subdivision « Gestion des cités administratives » et faire supporter les dépenses concernées par un programme interministériel approprié du budget général de l'État.	2010	18	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Opérations commerciales des domaines</i>	Supprimer le recours au compte de commerce pour le dispositif de versement et de récupération des aides au titre de la zone des 50 pas géométriques qui pourraient transiter directement par les agences des 50 pas géométrique.	2010	19	Devenue sans objet	Supprimée (NEB 2017)
<i>Opérations commerciales des domaines</i>	Procéder à un versement de tout ou partie du solde au budget général et, pour l'avenir, affecter directement au budget général de l'État les taxes perçues sur les ventes revenant au compte de commerce.	2015	20	Devenue sans objet	Supprimée (NEB 2018)
<i>Renouvellement des concessions hydroélectriques</i>	Chercher une autre solution que le compte de commerce, non-conforme à la LOLF, pour enregistrer ces mouvements financiers.	2012	21	Refus de mise en œuvre	Reconduite
<i>Émission des monnaies métalliques</i>	Modifier les dispositions de l'article 3 de la loi de finances rectificative du 17 décembre 1960 pour tenir compte de la transformation de l'administration des monnaies et médailles en EPIC et pour les mettre en conformité avec les modalités effectives de calcul de la circulation monétaire	2012	22	Non mise en œuvre	Reconduite

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N^o reco- référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Régimes sociaux et de retraite</i>	Faire évoluer le périmètre de la mission, d'une part en transférant les crédits relatifs au CFA à une mission et un programme portant des dépenses sectorielles – par exemple le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilités durables » – et, d'autre part, en regroupant au sein de la mission « Régimes sociaux et de retraite » l'ensemble des régimes spéciaux de retraite subventionnés par l'État.	2013	23	Non mise en œuvre	Reconduite
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	Ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI ou que les dépenses ne correspondent pas à des actions du programme d'origine.	2014	24	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	Rattacher la dépense fiscale DF160302 au programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins »	2011	25	Totalement mise en œuvre (NEB 2018)	Supprimée (NEB 2018)
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	Faire converger la typologie des indicateurs de fiscalité des entreprises des programmes 156 et 302 .	2015	26	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Évaluer les efforts de productivité réalisés dans le cadre de la mise en œuvre du « Ciel unique européen », et les contreparties attendues au titre du protocole social 2016-2019, et en rendre compte précisément dans les documents budgétaires	2012	27	Mise en œuvre incomplète	Reconduite
<i>Recettes non fiscales</i>	Organiser le suivi des retours financiers du PIA en définissant clairement le rôle des différents intervenants et restituer ces retours selon la terminologie budgétaire en vigueur dans l'ensemble des documents budgétaires appropriés (<i>Voies et moyens</i> , projet et rapports annuels de performance du CAS PFE)	2015	28	Mise en œuvre incomplète	Reconduite

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N° reco- référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	Assurer la traçabilité de l'utilisation des crédits extrabudgétaires et des bénéficiaires finaux de ces crédits.	2013	29	Mise en œuvre en cours	Supprimée (NEB 2018)
<i>Recettes fiscales</i>	Présenter, dans l'annexe <i>Voies et Moyens</i> du projet de loi de finances, les méthodes et le processus de prévisions des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticités, des bases taxables et de leurs déterminants, et des analyses approfondies des écarts entre prévisions et exécution de recettes fiscales pour l'année précédente.	2013	30	Mise en œuvre incomplète	Mise en œuvre incomplète
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	Retracer dans le PAP et dans le RAP les admissions en non-valeur par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, pour chacun des deux programmes	2010	31	Refus	Reconduite
<i>Remboursements et dégrèvements</i>	Fixer le calendrier de mise en œuvre de l'alignement de l'architecture du programme 201 sur celle du programme 200	2010	32	Refus	Reconduite
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	Présenter chaque année le solde des dépenses et de recettes pour chacune des trois catégories d'impôts transitant par le compte d'avance : les impositions locales sur rôle, la TICPE, les impositions locales auto liquidées.	2012	33	Totalement mise en œuvre	Supprimée (NEB 2018)
<i>Avances aux collectivités territoriales</i>	Déduire les restitutions de CVAE des recettes du compte de concours financiers, pour aligner ses recettes sur les sommes revenant aux collectivités territoriales et ne plus les enregistrer en dépenses du programme 201 « Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux ».	2012	34	Totalement mise en œuvre	Supprimée (NEB 2017)
<i>Enseignement scolaire</i>	Placer les personnels du MENESR et du MAAF relevant de l'assistance éducative sous plafond d'emplois	2011	35	Refus	Réitérée
<i>Culture</i>	Ajuster le plafond d'emplois opérateurs autorisé au plafond réellement exécuté	2015	36	Mise en œuvre incomplète	Supprimée (NEB 2018)

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N° reco- référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Culture</i>	Doter le secrétaire général d'outils de pilotage des effectifs et de la masse salariale des opérateurs, lui permettant de disposer d'un reporting régulier	2013	37	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Pensions</i>	Respecter le calendrier du transfert au SRE de la totalité des missions d'instruction des dossiers de demande de liquidation des retraites et d'information pour toutes les administrations à l'horizon de 2020.	RPA 2016	38	Mise en œuvre en cours	Reformulée
<i>Pensions</i>	Publier le décret prévoyant des majorations de retard pour non-versement dans les délais des contributions au CAS ; à défaut, mettre en place tout dispositif aboutissant au même résultat	2011	39	Totalement mise en œuvre (NEB 2018)	Supprimée (NEB 2018)
<i>Culture</i>	Veiller à ne pas engager de projets d'investissement nouveaux sans que soit assurée la soutenabilité de l'ensemble des projets d'investissement faisant l'objet d'un financement du ministère.	2014	40	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Recherche et enseignement supérieur</i>	Définir une méthode de comptabilisation des engagements hors bilan unique et en imposer la mise en œuvre aux CROUS. En réaliser la synthèse au niveau du CNOUS et l'intégrer au suivi de l'opérateur par le MESRI, notamment dans le contrat d'objectifs	2013	41	Mise en œuvre en cours	Reformulée
<i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Adapter les aides pour mieux cibler les besoins des collectivités d'outre-mer en matière d'électrification rurale et engager une réflexion de fond pour améliorer l'efficacité globale du dispositif dans ces collectivités en y associant les parties prenantes (modification de la clé de répartition des crédits, création d'un sous-programme spécial, mais également portage d'une réflexion sur la création d'un syndicat départemental en Guyane, etc.)	2015	42	Non mise en œuvre	Reformulée
<i>Dépenses fiscales</i>	Réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales.	RBDE 2013 et NEB 2014	43	Mise en œuvre en cours	Reformulée

<i>Mission</i>	Recommandation (formulation au sein de la NEB 2017)	1^{ère} publi- cation	N° reco référé	Degré de mise en œuvre dans la NEB sur 2019	Devenir de la recomman- dation
<i>Égalité des territoires et logement</i>	Évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à la mission et supprimer celles dont l'efficacité et l'efficacité apparaissent insuffisantes	2011	44	Mise en œuvre en cours	Réitérée
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	Produire une évaluation de l'efficacité et de l'efficacité des trois plus importantes dépenses fiscales de la mission.	2009	45	Non mise en œuvre	Réitérée
<i>Sport, jeunesse et vie associative</i>	Procéder à l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et tirer les conséquences des évaluations réalisées.	2012	46	Non mise en œuvre	Réitérée
<i>Travail et emploi</i>	Évaluer l'efficacité des dépenses fiscales en faveur des services à la personne	2014	47	Non mise en œuvre	Réitérée
<i>Outre-mer</i>	Recenser et analyser toutes les dépenses fiscales à rattacher à la mission, procéder à leur estimation de manière fiable.	2014	48	Mise en œuvre incomplète	Reformulée
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	Supprimer la dépense fiscale n°730220 « Taux de 10 % pour les prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale ».	2014	49	Non mise en œuvre	Réitérée
<i>Couverture des risques financiers de l'État</i>	Mettre en place une politique centralisée et cohérente de couverture du risque de change applicable à l'ensemble des opérations mises en œuvre dans le cadre des programmes budgétaires susceptibles d'en bénéficier.	2014	50	Non mise en œuvre	Reformulée

Réponse du ministre de l'action et des comptes publics

RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS

J'ai pris connaissance avec intérêt du projet de rapport sur le budget de l'État en 2019, prévu par l'article 58-4 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que vous avez bien voulu me transmettre par courrier en date du 15 avril 2020.

Je tiens tout d'abord à saluer la qualité des échanges qui se sont tenus au cours de la phase de contradiction avec mes services, qui ont permis de réduire les divergences techniques ou d'appréciation.

Je me félicite également que les rapports annuels de performances relatifs à la gestion 2019 aient été livrés très majoritairement à la Cour au cours de la semaine du 15 avril, comme l'année dernière, malgré le contexte particulier lié à la crise sanitaire. L'avancement du calendrier de livraison de ces documents budgétaires s'inscrit dans l'objectif confirmé d'un dépôt du projet de loi de règlement au 15 avril N+1 l'année prochaine.

Je me réjouis que la Cour confirme pour 2019 l'amélioration de la qualité de la gestion initiée depuis 2017, fruit d'une budgétisation réaliste en loi de finances initiale (LFI) et de modalités de régulation en gestion révisées en profondeur afin de renforcer la responsabilisation des gestionnaires : maintien d'un taux de mise en réserve à 3 %, absence de décret d'avance pour la deuxième année consécutive, publication anticipée d'une loi de finances rectificative de fin de gestion promulguée dès le 2 décembre et limitation des mouvements de fin de gestion, octroi quasi-automatique des reports par ailleurs rendus disponibles un mois plus tôt qu'en 2018.

Au final, la dépense de l'État a été inférieure de 1,0 Md€ au plafond fixé en LFI sur le champ de la norme de dépenses pilotables, conformément aux prévisions inscrites dans le projet de loi de finances rectificative et dans la fourchette déterminée par le Premier ministre afin de financer les mesures d'urgences économiques et sociales annoncées par le Président de la République en décembre 2018. Cet effort a également permis de financer les deux principaux aléas rencontrés en cours de gestion, une dynamique de la prime d'activité encore plus forte qu'anticipé et le décalage de la réforme de la contemporanéisation au revenu des aides personnelles au logement. Je souligne que l'exécution s'est déroulée dans des conditions saines, notamment mesurables par le niveau de reports généraux (hors fonds de concours), au plus bas depuis l'entrée en vigueur de la LOLF ce qui confirme la maîtrise des reports de charges. Enfin, en

2019, si les dépenses pilotables ont été supérieures au plafond fixé par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 pour l'annuité 2019, compte tenu des décisions prises pour répondre à la crise sociale, la progression de dépenses totales de l'État (Odete), qui porte sur un champ plus large, a elle été inférieure au plafond prévu en LPFP. J'attire en outre l'attention de la Cour sur la mise en œuvre de réformes importantes et génératrices d'économies structurelles en 2019, comme celle de l'audiovisuel public ou de la baisse du nombre de contrats aidés.

Au sujet du déficit de l'État, qui s'élève à -92,7 Md€, je constate comme la Cour que celui-ci s'améliore par rapport à la prévision initiale de LFI comme par rapport à la prévision de la loi de finances rectificative, mais s'accroît de nouveau par rapport à l'exercice précédent, malgré une réelle maîtrise des dépenses. J'attire toutefois l'attention de la Cour sur le fait que le déficit de l'État ne peut être compris qu'en analysant le rôle de l'État vis-à-vis des autres administrations publiques. Il est en effet inéluctable que son déficit augmente s'il porte seul ou à titre quasi-exclusif le coût des baisses de prélèvements obligatoires qui ont été engagées par le Gouvernement, conformément à ses engagements. Le budget de l'État a par ailleurs porté le décalage d'un mois de l'encaissement de l'impôt sur le revenu suite au passage au prélèvement à la source, qui affecte le déficit budgétaire mais qui est neutralisé en comptabilité nationale comme en comptabilité générale. J'insiste sur la prudence de nos prévisions, comme sur la qualité intrinsèque de nos résultats avant le début de la crise, avec un déficit public nominal de 3,0 % du PIB qui correspond à un déficit de 2,2 % hors effet ponctuel de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales.

Je partage avec la Cour des comptes la nécessité de rendre les dépenses de l'État plus lisibles et moins complexes dans l'optique de renforcer le contrôle du Parlement et l'appropriation de la dynamique des finances publiques par les citoyens. En ce sens, je partage également les constats de la Cour à propos des comptes spéciaux et des fonds sans personnalité juridique et soutiens leur réintégration au sein du budget de l'État de façon à garantir le respect des principes d'universalité et d'unité du budget de l'État. Ainsi, en PLF 2021, le CAS « Transition énergétique » sera supprimé et les crédits correspondants réintégrés au sein du budget général. Concernant les taxes affectées qui dérogent également au principe d'universalité budgétaire, mes services œuvrent pour leur limitation et leur rebudgétisation.

En ce qui concerne les dépenses fiscales et leur place que la Cour considère de plus en plus importante, je porte une démarche d'évaluation ciblée, pertinente pour prendre en compte l'ensemble des objectifs poursuivis par les dépenses fiscales et pour les replacer dans le contexte plus large de la politique publique à laquelle elles concourent.

En conclusion, je souhaite que, malgré la crise sanitaire et économique qui va profondément affecter le budget, l'amélioration de la gestion louée par la Cour et par les gestionnaires puisse constituer un acquis. Aussi, je continuerai à défendre tout au long de l'année 2020 les grands principes de gestion budgétaire mis en place depuis 2017.
