

Cour des comptes



FINANCES ET COMPTES PUBLICS

LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2016

Résultats et gestion

Synthèse

Mai 2017

 **AVERTISSEMENT**

Cette synthèse est destinée à faciliter la lecture et l'utilisation du rapport de la Cour des comptes.

Seul le rapport engage la Cour des comptes.

La réponse du ministre de l'action et des comptes publics figure à la suite du rapport.

Sommaire

Introduction	7
1 La réduction du déficit du budget de l'État observée en 2016 est peu significative	9
2 Des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés	11
3 L'augmentation des dépenses de l'État a été contenue grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables	13
4 La gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF	15
5 Les incertitudes sur la trajectoire budgétaire à court et à moyen terme sont renforcées	17
6 La situation financière de l'État s'est encore détériorée ...	19
7 La mise en œuvre des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier pluriannuel des opérateurs est incomplète	21
Recommandations	23

La mission constitutionnelle d'assistance au Gouvernement et au Parlement de la Cour des comptes

La clôture de l'exercice budgétaire et l'arrêté des comptes conduisent le Gouvernement, en application de l'article 46 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), à déposer un projet de loi de règlement, en principe avant le 1^{er} juin de l'exercice suivant. Celui-ci retrace les opérations budgétaires et arrête les comptes de l'exercice écoulé. Il est accompagné du compte général de l'État, d'un rapport de gestion et des rapports annuels de performances relatifs à chacune des missions du budget de l'État. En 2017, le projet de loi de règlement ne sera déposé par le Gouvernement qu'après les élections législatives et la mise en place de la nouvelle Assemblée nationale.

Dans le cadre de la mission constitutionnelle d'assistance au Gouvernement et au Parlement que la Cour des comptes tient de l'article 47-2 de la Constitution, l'article 58-4^o de la LOLF prévoit « le dépôt d'un rapport conjoint au dépôt du projet de loi de règlement, relatif aux résultats de l'exécution de l'exercice antérieur et aux comptes associés, qui, en particulier, analyse par mission et par programme l'exécution des crédits ». En 2017, comme en 2007 et en 2012, la Cour a choisi de publier ce rapport selon le même calendrier que les années sans élections législatives, avant le 1^{er} juin.

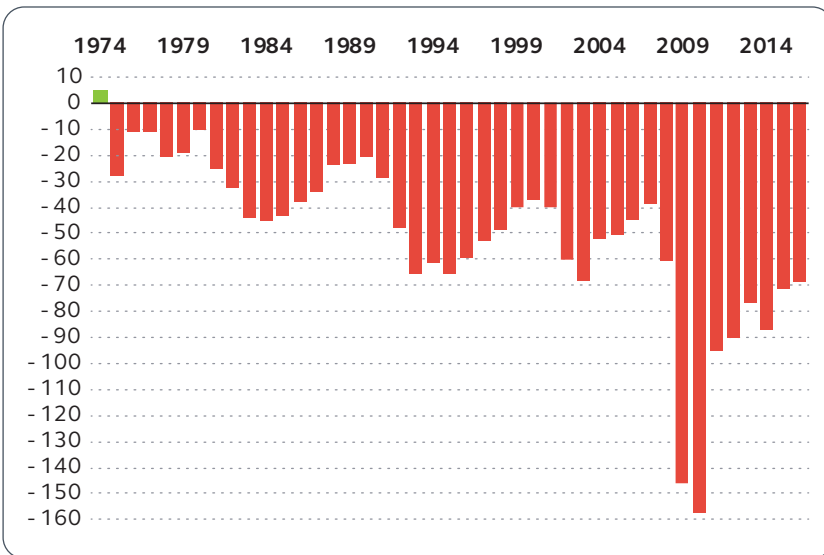
Le rapport sur *Le budget de l'État en 2016* vise à permettre l'appréciation des résultats de l'exercice et de la qualité de la gestion budgétaire. Il est complété par 57 notes d'analyses de la gestion de chacune des missions du budget général et de chacun des comptes spéciaux, de trois analyses de l'exécution des recettes, fiscales et non fiscales, et des dépenses fiscales, ainsi que de deux analyses consacrées aux prélèvements sur recettes, au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne. Ces notes sont publiées dans leur intégralité sur le site Internet de la Cour des comptes : www.ccomptes.fr.

La Cour présente également un suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans les rapports relatifs au budget de l'État, établis au titre des gestions de 2014 et de 2015.

Introduction

Le budget de l'État avec des dépenses de 308,3 Md€, des recettes fiscales nettes de 234,9 Md€ et un solde des comptes spéciaux de 4,4 Md€, présente un déficit en 2016 de 69,1 Md€.

Solde budgétaire 1974-2016 (en Md€ 2016)



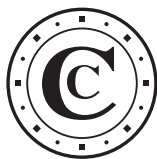
Source : Cour des comptes (données : lois de règlement 1974 à 2015, Insee et direction du budget)

La réduction du déficit du budget de l'État observée en 2016 est peu significative. Alors que des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés, l'augmentation des dépenses de l'État a été contenue grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables. La gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF). Au terme de l'exercice, les incertitudes sur la trajectoire budgétaire à court et à moyen terme sont renforcées et la situation financière de l'État s'est encore détériorée.

Introduction

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

La Cour complète ces développements sur l'exécution 2016 par une analyse sur les relations financières entre l'État et ses opérateurs. Celle-ci montre que la mise en œuvre des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier des opérateurs est incomplète.



1 La réduction du déficit du budget de l'État observée en 2016 est peu significative

Une diminution du déficit par rapport aux prévisions reposant sur une amélioration du solde des comptes spéciaux

Le déficit 2016 (69,1 Md€) est inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale (72,3 Md€) et à la cible de la loi de programmation des finances publiques (LPFP) 2014-2019 (70 Md€).

La recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD)

La loi de finances rectificative (LFR) pour 2016 a procédé à une recapitalisation de l'AFD compensée par un remboursement anticipé de créances détenues par l'État sur cette agence. L'opération dégrade le solde du budget général de 2,4 Md€ et améliore le solde des comptes spéciaux de 2,4 Md€. Elle est donc globalement neutre sur le budget de l'État en 2016, et n'est pour cette raison pas prise en compte dans les analyses du rapport sur le budget de l'État.

Hors recapitalisation de l'AFD, la diminution du déficit par rapport à la LFI résulte, malgré des recettes du budget général en retrait de 1,1 Md€, de dépenses du budget général inférieures à la LFI de 1,4 Md€, et d'une amélioration du solde des comptes spéciaux de 3 Md€.

L'amélioration du solde des comptes spéciaux trouve son explication, à hauteur de 2 Md€, dans l'annulation de la contribution au désendettement du compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État*. Celle-ci permet d'afficher un déficit budgétaire inférieur aux prévisions initiales, mais elle est sans effet sur la dette de l'État.

La contribution au désendettement du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*

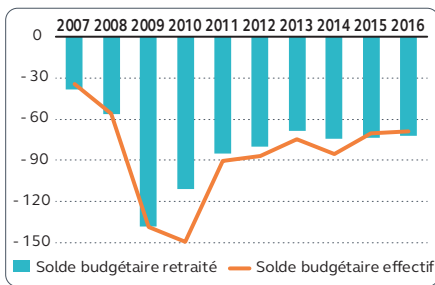
La contribution du CAS *Participations financières de l'État* est versée à un établissement public, la Caisse de la dette publique (CDP), et utilisée par celle-ci pour financer des rachats de dette. Elle augmente le déficit budgétaire et donc le besoin de financement de l'État, mais aussi à due concurrence, par l'intermédiaire de la CDP, les ressources de financement de l'État. Elle est ainsi sans effet sur la dette financière de l'État. La suppression d'une contribution au désendettement de ce CAS prévue en LFI réduit donc le déficit budgétaire, mais sans diminuer la dette financière de l'État.

La réduction du déficit du budget de l'État observée en 2016 est peu significative

Un déficit qui ne se réduit plus depuis 2013

La réduction, au demeurant limitée (- 1,5 Md€), du déficit budgétaire par rapport à 2015, doit être resituée dans une perspective de moyen terme. En retraçant les dépenses exceptionnelles enregistrées en 2013 et 2014¹ et les programmes d'investissements d'avenir (PIA), le déficit budgétaire 2016 reste supérieur à celui de 2013.

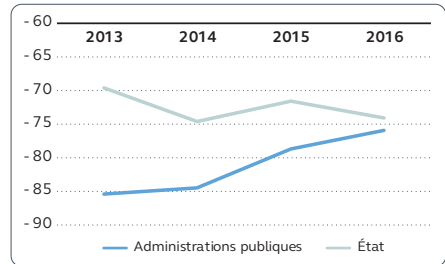
Soldes budgétaires effectif et retraité (en Md€)



Source : Cour des comptes (données : direction du budget et Commissariat général à l'investissement)

Le besoin de financement de l'État en comptabilité nationale et son résultat en comptabilité générale se sont dégradés. Sur la période, le budget de l'État a supporté le financement du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) et du pacte de responsabilité et de solidarité (24,5 Md€ en 2016). La détérioration du déficit de l'État contraste néanmoins avec l'amélioration constatée tant pour les finances locales que pour les comptes de la sécurité sociale.

Solde de l'État et des administrations publiques en comptabilité nationale (en Md€)

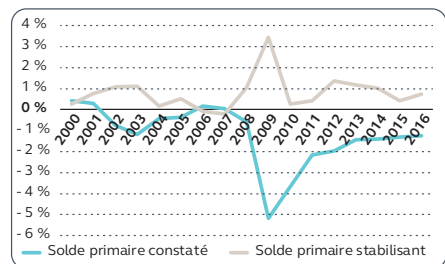


Source : Cour des comptes (données : Insee)

Un déficit toujours trop élevé pour stabiliser le poids de la dette de l'État dans le PIB

Le déficit reste supérieur de plus de 85 % à son niveau antérieur à la crise financière (38,4 Md€ en 2007²). Le déficit primaire (hors charge de la dette) pour 2016 s'élève à 27,6 Md€, alors qu'un excédent primaire de 16,5 Md€ aurait été nécessaire pour stabiliser la part de la dette de l'État dans le PIB.

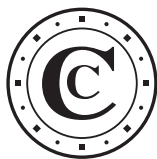
Solde primaire stabilisant et solde primaire constaté (en % du PIB)



Source : Cour des comptes (données : Agence France Trésor (AFT), direction du budget et Insee)

¹ Augmentation du capital de la banque européenne d'investissement (BEI) et versements au mécanisme européen de stabilité (MES).

² Hors recettes liées à l'ouverture du capital d'EDF.

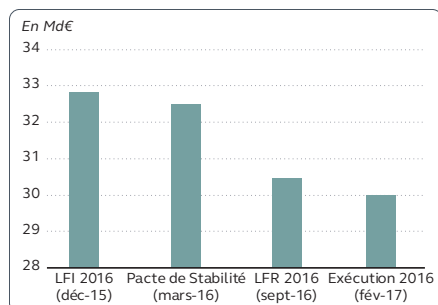


2 Des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés

Des recettes fiscales décevantes

Les recettes fiscales nettes (284,1 Md€) sont inférieures de 3,8 Md€ au montant prévu en LFI. Cette diminution s'explique par une révision à la baisse de la croissance du PIB en valeur (1,6 % au lieu de 2,5 %). Les moins-values fiscales sont concentrées sur l'impôt sur les sociétés, en baisse de 2,9 Md€ par rapport aux prévisions en raison d'une croissance du bénéfice fiscal inférieure aux prévisions et d'un moindre rendement du contrôle fiscal.

Recettes d'impôt sur les sociétés de la LFI à l'exécution



Source : Cour des comptes

Les recettes nettes après prélèvements (234,9 Md€) sont pourtant restées proches de la LFI (-1,1 Md€) grâce à des recettes non fiscales non reconductibles et à des économies de constatation sur les prélèvements sur recettes.

Des recettes non fiscales exceptionnelles et des économies sur les prélèvements sur recettes

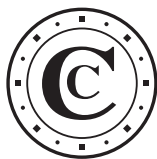
Malgré une baisse des dividendes reçus en numéraire, les recettes non fiscales (16,3 Md€) sont en augmentation, grâce à des ressources exceptionnelles. Le budget général a pu encaisser en 2016 deux années de redevances d'usage des fréquences de la bande 700 Mhz (soit 1,3 Md€). Par ailleurs, le prélèvement effectué sur la COFACE (2,4 Md€) a été exceptionnellement élevé du fait des bons résultats de l'assurance-crédit (pour 2 Md€), et d'une anticipation du reversement prévu en 2017 dans le cadre du transfert de la gestion des procédures de soutien au commerce extérieur à Bpifrance (à hauteur de 0,4 Md€).

Des facteurs exceptionnels ont permis aux recettes de rester proches des prévisions malgré un rendement décevant de l'impôt sur les sociétés

Les prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne (65,5 Md€) sont inférieurs de 2 Md€ aux estimations de la LFI. Le retard pris par l'UE dans la mise en œuvre du cadre financier pluriannuel 2014-2020 et de moindres dépenses

au titre du fonds de compensation de la TVA pour les collectivités territoriales expliquent cette sous-exécution.

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



3 L'augmentation des dépenses de l'État a été contenue grâce à une économie sur la charge de la dette et au prix d'accommodements critiquables

Des dépenses inférieures à la LFI grâce à une économie massive sur la charge de la dette

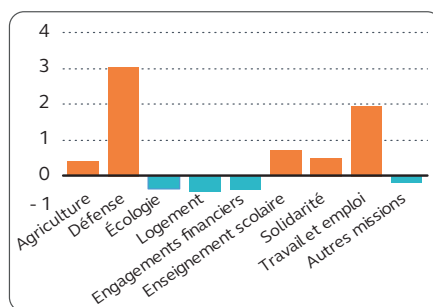
Hors recapitalisation de l'Agence française de développement (AFD), les dépenses nettes du budget général (308,3 Md€) sont inférieures de 1,4 Md€ aux prévisions initiales grâce à une économie de constatation massive sur la charge de la dette. Hors charge d'intérêts, les dépenses du budget général dépassent les autorisations de la LFI de 1,6 Md€.

Une progression des dépenses modérée seulement en apparence

Sur le périmètre du budget triennal, hors charge de la dette, pensions et mission *Relations avec les collectivités territoriales*, les dépenses nettes du budget général s'établissent à 223,5 Md€ en 2016, en augmentation de 1 % par rapport à 2015.

Cette progression, relativement modérée, les porte néanmoins à un niveau nettement supérieur à la cible de la programmation pluriannuelle (+ 5,2 Md€). Par ailleurs, l'objectif d'économies prévue pour 2016 par le Gouvernement pour l'État (5 Md€) n'a pas été atteint.

Écart exécution 2016 - budget triennal (en Md€)

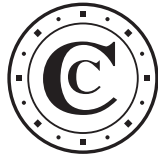


Source : Cour des comptes

Des accommodements critiquables

L'augmentation des dépenses mesurée par la comptabilité budgétaire sous-estime leur évolution réelle car elle ne tient pas compte de l'augmentation des reports de charges (+ 0,9 Md€ sur le budget général, à périmètre constant). Des contournements de la charte de budgétisation, prenant notamment la forme d'une substitution de taxes affectées à des dépenses budgétaires ou d'une surévaluation des mesures de périmètre, conduisent aussi à minorer de 1,9 Md€ l'évolution des dépenses à périmètre constant sur le budget général.

Retraitée de ces éléments, la dynamique des dépenses dans le périmètre du budget triennal est près de deux fois plus rapide (+ 1,8 %).



4 La gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF

Alors que la loi organique relative aux lois de finances de 2001 (LOLF) visait à mieux définir les politiques publiques, à responsabiliser les décideurs et à améliorer la mesure des résultats de la gestion publique, l'exercice 2016 continue à creuser l'écart entre les pratiques et ces objectifs.

Des procédures inutilement dérogatoires pour les programmes d'investissements d'avenir

Certaines mesures de la LFI 2016 vont dans le sens d'un renforcement de l'unité du budget de l'État et d'une meilleure lisibilité des politiques publiques : tel est le cas notamment de la budgétisation du service public de l'électricité.

Mais la lisibilité des politiques publiques a été brouillée par le développement d'autres financements extrabudgétaires, notamment dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir (PIA 1 en 2010 et PIA 2 en 2014).

Les dotations des PIA 1, 2 et 3

En Md€	PIA 1	PIA 2	PIA 3	PIA 1+2+3
Dotations consommables (a)	19,6	8,7	10	38,3
Dotations non consommables (b)	15	3,3	0	18,3
Total affiché (a + b)	34,6	12	10	56,6
Intérêts des dotations non consommables (c)	4,7	1	0	5,7
Total mobilisable (a + c)	24,3	9,7	10	44

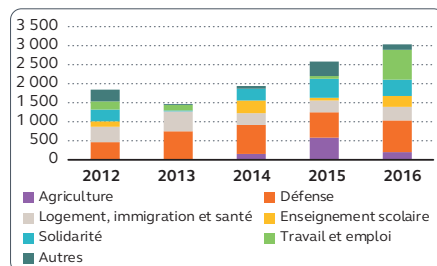
Source : Cour des comptes (données : Commissariat général à l'investissement)

Ce mode de gestion dérogatoire ne paraît pas justifié. Les spécificités des PIA, notamment en matière de sélection des projets, peuvent être mises en œuvre dans un cadre budgétaire de droit commun. Les modifications introduites dans la gestion du PIA 3, inscrit en LFI 2017, sont positives mais restent incomplètes : la Cour recommande d'achever la mise en conformité du PIA 3 avec le droit commun budgétaire.

Un rôle du Parlement et des gestionnaires affaibli par des sous-budgétisations croissantes

Les sous-budgétisations importantes (3 Md€) et les décisions de dépenses nouvelles intervenues dès le début de la gestion ont conduit à une exécution particulièrement heurtée qui s'est écartée de la programmation de la LFI.

Ouvertures liées à des sous-budgétisations (en Md€)



Source : Cour des comptes

La gestion 2016 s'éloigne toujours plus des objectifs et des principes de la LOLF

La gestion budgétaire 2016 s'est caractérisée par la mise en réserve de montants de crédits élevés, renforcés en cours d'année par des surgels portant notamment sur les reports, une utilisation très étendue de la procédure des décrets d'avance, et la définition de cibles de fin de gestion distinctes des crédits ouverts.

Ces mécanismes privent en partie l'autorisation parlementaire de sa signification.

Ils déresponsabilisent également les gestionnaires. En effet, les sous-budgétisations rigidifient dès le début de l'année l'usage de la réserve de précaution, limitant de ce fait fortement les incitations à la recherche d'économies internes au programme et plus largement au ministère pour financer les dépenses nouvelles.

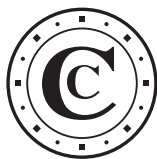
Les sous-budgétisations induisent par ailleurs un pilotage actif de la dépense par la direction du budget en cours d'année, et la mise en œuvre en cours de gestion de mesures de réduction non différenciée des autres crédits. C'est ainsi l'ensemble du cadre de gestion prévu par la LOLF, fondé sur le principe d'auto-assurance des gestionnaires, qui se trouve remis en cause.

Une prise en compte toujours insuffisante de la performance dans les choix publics

Conçus à l'origine comme exclusifs, les indicateurs des projets annuels de performances (PAP) et des rapports annuels de performances (RAP) sont aujourd'hui le maillon central d'une chaîne qui comprend les 10 indicateurs de richesse mis en place par la loi du 13 avril 2015 pour mesurer la qualité de la croissance « au-delà du PIB », les 90 indicateurs de missions créés en 2011, les 736 indicateurs de performance des programmes et des milliers d'indicateurs opérationnels.

Certains de ces indicateurs continuent de présenter des insuffisances. Ainsi, l'analyse menée cette année par la Cour sur les indicateurs de qualité de service des PAP et des RAP a mis en évidence que ceux-ci prenaient peu en compte l'opinion des usagers et étaient mal coordonnés avec les engagements pris par l'État en terme d'accueil dans le cadre du référentiel Marianne.

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



5 Les incertitudes sur la trajectoire budgétaire à court et à moyen terme sont renforcées

Des risques sur l'exécution 2017

À court terme, l'accélération de la croissance des dépenses fiscales et les reports de charges créent un risque sur l'exécution 2017.

En 2016, le coût des dépenses fiscales est en hausse de 2,1 Md€ à périmètre constant. Contrairement aux années précédentes, cette augmentation ne provient pas, à titre principal, du CICE. En 2017 et 2018, cet accroissement des dépenses au titre des autres dispositifs est susceptible de se poursuivre, alors même que le coût du CICE reprendra sa progression.

Coût budgétaire prévisionnel du CICE

En Md€	2016 (réalisation)	2017	2018	2019
CICE	12,6	15,8	20,6	21,4

Source : DGFIP

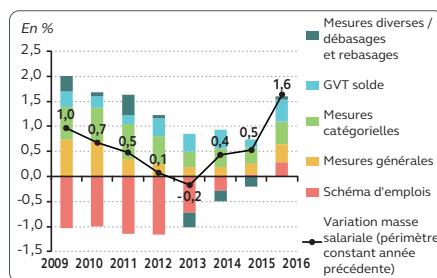
S'agissant des dépenses, les reports de charges sont en augmentation fin 2016, notamment sur les missions *Travail et emploi* et *Agriculture, alimentation et affaires rurales*.

Une accélération de l'évolution tendancielle de certaines dépenses

À moyen terme, les effets différés des décisions prises fin 2015 et en 2016 dans différents domaines accélèrent fortement l'évolution tendancielle de certaines dépenses.

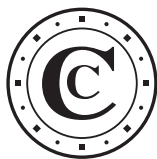
La croissance des dépenses de personnel observée en 2016 (+ 1,6 %, hors pensions) est supérieure à l'augmentation cumulée des cinq années précédentes. Cette hausse sera difficile à ralentir à court terme, compte tenu notamment des effets différés du protocole sur les parcours professionnels, les carrières et les rémunérations signé fin 2015.

Facteurs d'évolution de la masse salariale



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

De même, l'augmentation des dépenses de missions *Travail et emploi*, *Défense* et *Sécurités* constatée en 2016 s'inscrit dans le cadre d'engagements pluriannuels (plan d'urgence pour l'emploi, loi de programmation militaire, pacte de sécurité) et se poursuivra en 2017 et les années suivantes.



6 La situation financière de l'État s'est encore détériorée

Au terme de l'exercice, la dette financière négociable de l'État atteint 1 621 Md€, en hausse de 45 Md€, et sa situation nette (- 1 203 Md€) poursuit sa dégradation.

Une progression de l'endettement freinée temporairement

Comme en 2015, l'augmentation de la dette financière est inférieure au déficit grâce à un niveau à nouveau élevé de primes à l'émission.

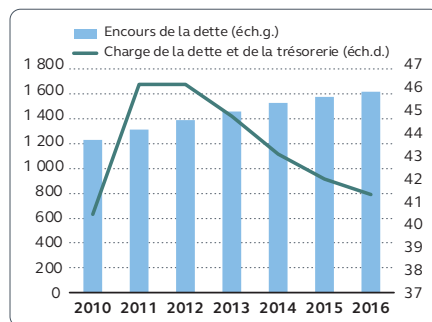
Cette situation, relevée également dans d'autres États membres de l'Union européenne, résulte en 2016 pour une large part des effets mécaniques de la baisse des taux (et en particulier des taux négatifs sur les émissions à moyen terme).

Ses effets sur l'accroissement de la dette sont temporaires. Les primes auront comme contrepartie, au cours des années à venir, le versement de coupons plus élevés qui viendront augmenter la charge de la dette en comptabilité budgétaire et donc le déficit budgétaire. Ceci créera un besoin de financement accru et la dette financière retrouvera progressivement le niveau qu'elle aurait atteint dans l'hypothèse théorique où toutes les émissions auraient eu lieu à la valeur faciale des titres, sans prime ou décote.

Une forte exposition du budget de l'État à la remontée des taux

Malgré l'augmentation de la dette observée en 2016, la charge d'intérêts (41,4 Md€) a baissé de 0,7 Md€ par rapport à 2015 en raison de la faiblesse des taux et de l'inflation. Depuis 2011, la charge de la dette de l'État a diminué de 10 % alors que son encours a augmenté de 23 %.

Encours et charge de la dette de l'État (en Md€)



Source : Cour des comptes (données : AFT)

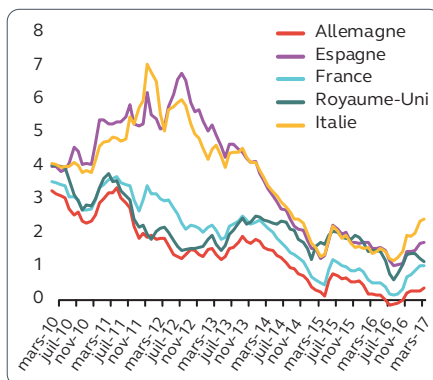
Cette situation ne sera probablement pas durable. Si les taux remontaient de 1 % sur l'ensemble des maturités au-dessus des hypothèses du projet de loi de finances pour 2017, la charge de la dette en comptabilité nationale augmenterait, selon l'AFT, de 2,1 Md€ la première année, puis de 4,6 Md€ la

La situation financière de l'État s'est encore détériorée

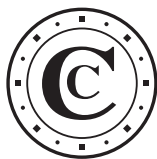
deuxième année, 6,7 Md€ la troisième année, et de 15,8 Md€ au bout de 10 ans, compte tenu de la nécessité de refinancer la dette actuelle de l'État au fur et à mesure qu'elle arrive à échéance.

Dans l'hypothèse où la remontée des taux amorcée fin 2016 se poursuivrait et ne s'accompagnerait pas d'une accélération de la croissance, l'État devrait, au cours des prochaines années, poursuivre l'effort indispensable de redressement de ses comptes dans un environnement beaucoup moins favorable.

Taux des emprunts d'État à 10 ans des principaux pays européens (%)



Source : Banque centrale européenne



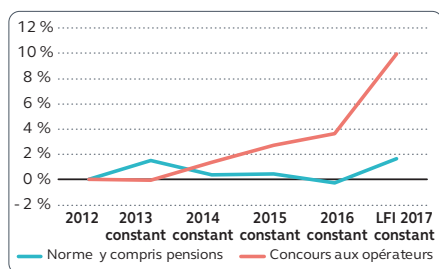
7 La mise en œuvre des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier pluriannuel des opérateurs est incomplète

Un enjeu important pour la maîtrise des dépenses de l'État

Les concours de l'État aux opérateurs ont représenté 50,7 Md€ en 2016.

Entre 2012 et la LFI 2017, ils ont augmenté de 9,9 % à périmètre constant alors que la norme de dépenses de l'État hors charge de la dette n'a cru que de 1,7 %³.

Norme de dépenses de l'État et concours aux opérateurs



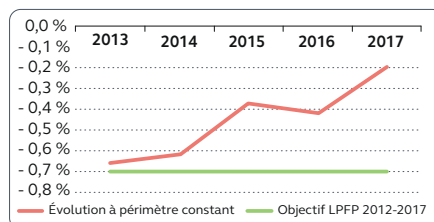
Source : Cour des comptes (données : direction du budget)

Des résultats limités pour les dispositifs d'encadrement budgétaire et financier des LPPF

Compte tenu de l'importance des dépenses de l'État consacrées aux opérateurs et de leur dynamisme, les lois de programmation des finances publiques successives ont mis en place depuis 2011 des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier.

L'endettement des opérateurs a été maîtrisé, mais l'encadrement de leurs effectifs par les plafonds d'emploi s'est révélé peu opérant et de nombreuses taxes affectées restent à rebudgétiser, conformément à la LPPF 2014-2019.

Effectifs des opérateurs non prioritaires



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

³ Cette évolution de la norme de dépenses qui fait apparaître une baisse en 2016 n'est pas comparable avec la variation des dépenses à périmètre constant présentée p. 13. Elle inclut notamment les prélèvements sur recettes, en forte diminution sur la période, et n'est pas retraitée des contournements de la charte de budgétisation.

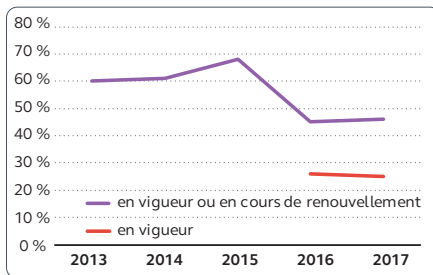
La mise en œuvre des dispositifs d'encadrement budgétaire et financier pluriannuel des opérateurs est incomplète

Des instruments de programmation et de suivi financiers insuffisants

La mise en œuvre de ces dispositifs a été gênée par la fragilité des outils de programmation et de suivi financiers des opérateurs.

Au cours des dernières années, le taux de couverture des opérateurs par des contrats d'objectifs a diminué et ceux-ci ne comprennent plus qu'exceptionnellement une trajectoire financière pluriannuelle.

Taux de couverture des opérateurs par des contrats d'objectifs



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

Sur la période étudiée par la Cour, qui précède la mise en œuvre du décret de 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique (GBCP), le suivi des opérateurs par le ministère des finances reposait par ailleurs sur des outils incomplets, utilisant des notions différentes au périmètre évolutif.

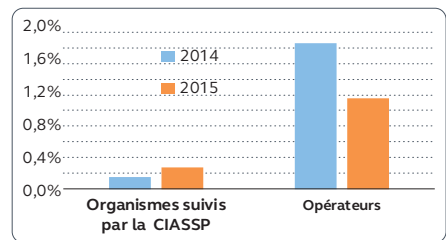
Des leviers d'action à renforcer dans la prochaine LPPF

La définition d'un objectif global d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses pourrait redonner une cohérence aux dispositifs existants d'encadrement des opérateurs dans la prochaine programmation des finances publiques.

Cet objectif global devrait être décliné au niveau des principaux opérateurs par un contrat d'objectifs et de moyens coordonné avec le budget triennal de l'État.

Par ailleurs, la masse salariale des opérateurs nécessite un pilotage spécifique qui pourrait s'appuyer sur une extension du nombre d'opérateurs suivi par la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP).

Évolution comparée de la masse salariale des opérateurs de l'État et des organismes soumis à la CIASSP



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

Recommandations

Recommandation n° 1 : faire figurer, en loi de finances initiale et en loi de règlement, la décomposition des soldes structurel et conjoncturel de l'article liminaire pour l'État comme par sous-secteur d'administrations publiques (recommandation reconduite).

Recommandation n° 2 : modifier la présentation du tableau d'équilibre des ressources et des dépenses dans les lois de finances en déduisant des recettes fiscales brutes de l'État les seuls remboursements et dégrèvements relatifs à des impôts d'État pour la détermination des recettes fiscales nettes (recommandation reconduite).

Recommandation n° 3 : présenter, dans l'annexe Voies et Moyens du projet de loi de finances, d'une part, les méthodes et le processus de prévision des recettes pour les principaux impôts, en précisant, impôt par impôt, les hypothèses d'élasticité et de bases taxables, et, d'autre part, des analyses approfondies des écarts entre prévision et exécution de recettes fiscales pour l'année précédente (recommandation reformulée).

Recommandation 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 et des crédits d'impôts soumis aux plafonds de la LPFP (« charte d'évaluation des dépenses fiscales et des crédits d'impôts ») (recommandation reconduite).

Recommandation n° 5 : compléter les documents budgétaires (PAP et RAP) en précisant les objectifs auxquels concourent les dépenses fiscales rattachées au programme et en justifiant la prévision du coût des plus significatives (recommandation reformulée).

Recommandation n° 6 : réaliser, sur la période couverte par la prochaine LPFP, une évaluation exhaustive des dépenses fiscales (recommandation reformulée).

Recommandation n° 7 : s'agissant de la norme de gestion (ancienne norme « en valeur »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre sur celui des dépenses maîtrisables annuellement par l'administration en retirant le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne et en intégrant les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux, les décaissements des PIA, les dépenses des comptes d'affectation spéciale (hors pensions et opérations financières), la totalité des impôts et taxes affectées aux administrations publiques hors collectivités territoriales et leurs groupements et organismes de sécurité sociale (recommandation reconduite).

Recommandation n° 8 : s'agissant de la norme globale (ancienne norme « en volume »), ajuster, à l'occasion de la prochaine programmation pluriannuelle, son périmètre en incluant au sein de cette dernière, au-delà des éléments de la norme de gestion, la charge de la dette, les contributions de l'État au CAS *Pensions*, les crédits d'impôts d'État et le prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne (recommandation reconduite).

Recommandations

Recommandation n° 9 : mettre en place un dispositif de suivi pluriannuel 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).

Recommandation n° 10 : achever la mise en conformité du PIA 3 avec le droit commun budgétaire en inscrivant en LFI chaque année sur la durée totale du programme les crédits de paiement strictement nécessaires pour couvrir les besoins des bénéficiaires finaux des projets (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 11 : prévoir dans la prochaine LPFP un objectif d'évolution des concours de l'État aux opérateurs inclus dans la norme de dépenses (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 12 : doter les opérateurs recevant plus de 150 M€ de concours de l'État (hors écoles et universités) de contrats d'objectifs et de moyens et réviser leur trajectoire financière pluriannuelle lors de l'adoption de chaque budget triennal de l'État (recommandation nouvelle).

Recommandation n° 13 : étendre le cadrage de la rémunération des personnes en place par la direction du budget et son suivi par la commission interministérielle d'audit des salaires du secteur public aux opérateurs dont la masse salariale est supérieure à 40 M€ dès lors qu'ils comprennent un nombre significatif de contractuels et ne font pas l'objet d'un autre mécanisme d'encadrement de leurs dépenses de personnel (recommandation nouvelle).