

N° 3011

---

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 mai 2020

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019* (n° 2899),

PAR M. LAURENT SAINT-MARTIN

Rapporteur général,

Député

---



## SOMMAIRE

	<b>Pages</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>FICHE 1 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2019</b> .....	13
<b>I. IL EXISTE PLUSIEURS MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT</b> .....	13
A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE .....	13
B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE .....	14
C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE .....	15
D. LES CLÉS DE PASSAGE ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT .....	16
1. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale .....	16
2. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale .....	17
<b>II. LE DÉFICIT PUBLIC NE DÉPASSE PAS LA BARRE DES 3 %</b> .....	17
A. L'ÉVOLUTION SUR LONGUE PÉRIODE .....	17
B. L'ANALYSE DU DÉFICIT PUBLIC DE 2019 .....	18
1. Un déficit public moins élevé que prévu .....	18
2. Un déficit de l'État supérieur au déficit public .....	19
C. UN DÉFICIT PUBLIC ESSENTIELLEMENT D'ORIGINE STRUCTURELLE .....	20
1. Notions sur les déficits structurel et conjoncturel .....	20
2. La composante structurelle .....	23
a. Décomposition du solde public de 2019 .....	23
b. Analyse de l'ajustement structurel et de l'effort structurel .....	24
c. Avis du Haut Conseil des finances publiques .....	25
<b>III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EST EN HAUSSE</b> .....	26
A. LA FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2019 .....	27
B. L'ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION .....	27
C. L'ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS .....	28

<b>FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2019</b> .....	31
<b>I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT</b> .....	32
A. MONTANT GLOBAL .....	32
B. RETRAITEMENTS NÉCESSAIRES POUR UNE JUSTE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT .....	33
C. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT .....	35
1. Analyse d'exécution à exécution .....	35
a. Une évolution spontanée qui se maintient à un niveau élevé.....	36
b. Les mesures fiscales nouvelles se neutralisent en 2019.....	37
c. Des mesures de périmètre et de transfert significatives .....	38
2. Analyse par rapport à la prévision .....	39
D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT .....	39
1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) .....	40
a. Analyse d'exécution à exécution .....	40
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	40
2. L'impôt sur le revenu (IR) .....	41
a. Analyse d'exécution à exécution .....	41
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	42
3. L'impôt sur les sociétés (IS) .....	42
a. Analyse d'exécution à exécution .....	43
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	43
4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).....	44
a. Analyse d'exécution à exécution .....	44
b. Analyse de l'écart avec la prévision .....	44
<b>II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT</b> .....	45
A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES.....	45
B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES.....	46
1. Les produits du domaine de l'état.....	46
2. Les produits de la vente de biens et services .....	46
3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières .....	46
4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite .....	47

<b>FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT</b> .....	49
<b>I. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT TRADUISANT LES PRIORITÉS FIXÉES PAR LA LOI DE FINANCES</b> .....	49
<b>A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR MISSION BUDGÉTAIRE</b> .....	49
1. Une augmentation des dépenses du budget général.....	49
2. Un niveau de dépenses budgétaires inférieur de 2,3 milliards d'euros à la loi de finances initiale .....	52
<b>B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL</b> .....	53
1. L'augmentation des dépenses d'intervention (+ 6,1 milliards d'euros) .....	54
2. L'augmentation des dépenses de personnel (+ 2,0 milliards d'euros) malgré la légère diminution des effectifs .....	55
a. Des dépenses de personnel en augmentation, mais inférieures à la prévision de la loi de finances initiale .....	55
b. Le respect du plafond d'emplois de l'État en 2019 .....	55
c. Un schéma d'emplois en diminution et inférieur à la prévision de la loi de finances initiale.....	58
3. La stabilité des dépenses de fonctionnement et des subventions pour charges de service public .....	61
4. La légère augmentation des dépenses d'investissement (+ 0,6 milliard d'euros). .....	62
5. La diminution marquée de la charge de la dette de l'État (- 1,3 milliard d'euros) .....	62
<b>II. LE RESPECT DES NORMES DE DÉPENSES</b> .....	63
<b>A. UNE SOUS-EXÉCUTION DE LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES À HAUTEUR DE 1 MILLIARD D'EUROS</b> .....	63
<b>B. UN OBJECTIF DE DÉPENSES TOTALES DE L'ÉTAT RESPECTÉ</b> .....	65
<b>III. LA PROGRESSION DES RESTES À PAYER</b> .....	65
<b>FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2019</b> .....	67
<b>I. LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE</b> .....	68
<b>A. LE FAIBLE TAUX DE MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS EN 2019</b> .....	68
1. Des taux de mise en réserve des crédits élevés entre 2012 et 2017 .....	68
2. L'abaissement à 3 % du taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 depuis 2018.....	69
<b>B. L'ABSENCE DE DÉCRET D'AVANCE POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE ET LE FAIBLE IMPACT DES DÉCRETS D'ANNULATION</b> .....	69
1. L'absence de décret d'avance en 2019 pour la deuxième année consécutive .....	70
2. Les décrets d'annulation : de relativement faibles montants annulés.....	71

<b>II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2019</b> .....	73
A. UN NIVEAU RELATIVEMENT ÉLEVÉ DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN LFR .....	73
B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL .....	75
1. Les ouvertures de crédits .....	75
2. Les annulations de crédits .....	76
<b>III. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES</b> .....	77
A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS .....	80
B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES REPORTS DE CRÉDITS.....	80
C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES .....	81
<b>IV. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT</b> .....	86
A. LES ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL .....	86
1. Les annulations d'autorisations d'engagement sur le budget général .....	86
2. Les annulations de crédits de paiement sur le budget général .....	87
B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX .....	88
<b>FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT</b> .....	91
<b>I. L'AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT EN 2019</b> .....	91
A. UNE AUGMENTATION DE L'ENCOURS LÉGÈREMENT MOINS RAPIDE QU'EN 2018 .....	91
1. L'accroissement de l'encours total de la dette négociable de l'État .....	91
2. La composition de la dette négociable .....	92
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT INFÉRIEUR AUX PRÉVISIONS .....	94
C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT .....	95
1. Un niveau élevé et en progression d'émissions de titre à moyen et long terme ...	95
2. La poursuite de la politique de diminution de l'encours de titres à court terme...	95
3. Le rebond du montant des primes à l'émission .....	96
4. La forte croissance des dépôts des correspondants du Trésor .....	98
5. L'augmentation des disponibilités du Trésor .....	98
<b>II. UNE CHARGE DE LA DETTE EN DIMINUTION ET INFÉRIEURE À LA PRÉVISION</b> .....	98
A. LA BAISSÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT .....	98
B. UNE CHARGE DE LA DETTE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE.....	99

<b>FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT</b> .....	101
<b>I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE SITUATION NETTE PATRIMONIALE NÉGATIVE POUR PRÈS DE 1 370 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	102
<b>A. ENVIRON 1 080 MILLIARDS D'EUROS D'ACTIF</b> .....	103
1. Des immobilisations, en hausse, qui constituent l'essentiel de l'actif.....	103
2. Un actif circulant qui progresse du fait de l'augmentation des créances.....	104
3. Une trésorerie disponible qui poursuit son augmentation.....	104
<b>B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 450 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	104
1. Un passif principalement constitué de dettes financières .....	105
2. Des dettes non financières en forte progression .....	105
3. Des provisions pour risques et charges en légère hausse.....	105
4. Une trésorerie passive substantielle .....	105
<b>II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 84,6 MILLIARDS D'EUROS</b> .....	106
<b>A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT</b> .....	106
<b>B. LE CYCLE D'INTERVENTION</b> .....	107
<b>C. LE CYCLE FINANCIER</b> .....	107
<b>D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS</b> .....	107
<b>III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN</b> .....	107
<b>TRAVAUX DE LA COMMISSION</b> .....	111
<b>AUDITIONS DE LA COMMISSION</b> .....	111
<b>AUDITION DE M. CHRISTIAN CHARPY, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, SUR LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AUX RÉSULTATS DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'EXERCICE 2019 ET SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2019</b> .....	111
<b>AUDITION DE MM. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, ET OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE RÉGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR L'ANNÉE 2019</b> .....	123
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	133
<b>DISCUSSION GÉNÉRALE</b> .....	133
<b>EXAMEN DES ARTICLES</b> .....	141
<i>Article liminaire</i> : Solde structurel et solde effectif de l'ensemble des administrations publiques de l'année 2019 .....	141
<i>Article 1<sup>er</sup></i> : Résultats du budget de l'année 2019 .....	144
<i>Article 2</i> : Tableau de financement de l'année 2019.....	145

<i>Article 3</i> : Résultat de l'exercice 2019 Affectation au bilan et approbation du bilan et de l'annexe .....	146
<i>Article 4</i> : Budget général – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et aux crédits de paiement.....	148
<i>Article 5</i> : Budgets annexes – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement et de crédits de paiement.....	149
<i>Article 6</i> : Comptes spéciaux – Dispositions relatives aux autorisations d'engagement, aux crédits de paiement et aux découverts autorisés. Affectation des soldes.....	150
<i>Après l'article 6</i> .....	152
<i>Article additionnel après l'article 6</i> : Disposition de coordination relative à la liste des annexes générales au projet de loi de finances .....	153
<i>Après l'article 6</i> .....	153

## INTRODUCTION

Le projet de loi de règlement 2019 (PLR 2019) est présenté dans un contexte d'intensification du temps parlementaire consacré à l'exécution budgétaire.

### *Le contexte de l'examen du PLR 2019*

En premier lieu, pour la troisième année consécutive, sont organisées plusieurs sessions de travail concomitantes à l'examen du projet de loi de règlement : le « Printemps de l'évaluation » comprend ainsi la tenue, par la commission des finances, de commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) au cours desquelles les rapporteurs spéciaux présentent l'exécution des missions dont ils ont la charge ainsi que leurs travaux d'évaluation.

Une partie de ces travaux porte, cette année, sur l'exécution budgétaire en cours, eu égard à la crise du Covid-19 : les rapporteurs spéciaux ont eu la tâche d'établir un premier bilan de l'exécution des crédits qu'ils rapportent dans le cadre de la crise sanitaire. Celle-ci, par les contraintes matérielles qu'elle emporte et par les nécessités liées à l'action gouvernementale, justifie que les ministres compétents ne soient pas auditionnés, cette année, en commission pour rendre compte de leur gestion.

En second lieu, cette année, le dépôt du projet de loi de règlement a encore été avancé : il a été adopté par le Conseil des ministres le 2 mai, soit deux semaines en amont par rapport à 2019 et trois semaines par rapport à 2018. Ce temps supplémentaire laissé au Parlement pour organiser ses travaux d'examen ne se fait pas au détriment de la qualité du texte. En particulier, l'exposé général des motifs du PLR a été augmenté de nombreuses informations supplémentaires, facilitant la compréhension des grands enjeux de l'exécution 2019.

De même, l'avancée de la date de dépôt du PLR contraint également le dépôt synchrone, par la Cour des comptes, du Rapport sur le budget de l'État (RDBE), de l'acte de certification des comptes de l'État et des 61 notes d'exécution budgétaire (NEB). Cette contrainte supplémentaire ne s'est en rien traduite par une perte de la valeur ajoutée que ces documents apportent à l'évaluation parlementaire.

Les rapporteurs spéciaux ont pu mettre à profit ce temps supplémentaire pour renforcer le contrôle qu'ils exercent sur l'exécution budgétaire et sur la gestion de la crise du Covid-19. Ces travaux ont donné lieu à la rédaction de quarante-cinq rapports, annexés au présent rapport général. Ils ont été présentés en commission des finances, lors des CEPP qui ont eu lieu les 2 et 3 juin. Ils doivent également donner lieu à la publication d'un rapport de synthèse de la commission des finances.

Le projet de loi de règlement comprend sept articles, dont un article liminaire, qui seront présentés ci-après. Il est accompagné de :

– cinquante-deux rapports annuels de performances (RAP) portant sur les missions du budget général, les budgets annexes, les comptes d’affectation spéciale, les comptes de concours financiers, les comptes de commerce et les comptes d’opérations monétaires ;

– deux annexes qui développent l’examen des opérations en recettes et en dépenses liées au budget général, ainsi qu’aux comptes spéciaux et aux budgets annexes ;

– le compte général de l’État, son rapport de présentation (publié ultérieurement), le rapport sur le contrôle interne comptable de l’État et de ses organismes publics, ainsi que la balance générale des comptes de l’État.

### *L’exécution 2019*

En 2019, le rétablissement des comptes publics se poursuit, une fois isolé le coût temporaire du cumul du crédit d’impôt pour la compétitivité et l’emploi (CICE) et de l’allègement de charges sociales qui s’y substitue à compter de 2019.

Ainsi, le **déficit public** s’établit à 2,1 % du PIB <sup>(1)</sup>, après 2,5 % en 2018, soit la troisième année de baisse consécutive. L’ajustement structurel du pays est de 0,1 point de PIB, grâce à un effort structurel en dépense qui compense les mesures nouvelles en prélèvements obligatoires, dont la baisse se poursuit à plusieurs titres (suppression du deuxième tiers de la taxe d’habitation pour 80 % des ménages les moins aisés, trajectoire de diminution de l’impôt sur les sociétés, exonération fiscale et sociale sur les heures supplémentaires).

L’année 2019 confirme la stabilisation du ratio de dette publique à 98,1 % du PIB, au même niveau qu’en 2018, après 98,3 % du PIB en 2017.

**Du côté des recettes**, les faits marquants de l’exercice 2019 portent d’abord sur la mise en place, réussie à tous égards, du prélèvement à la source de l’impôt sur le revenu. Le succès technique de l’opération se couple avec une meilleure efficacité de l’impôt : le taux de recouvrement sur le champ du prélèvement à la source est désormais de 99,1 %, contre une prévision initiale de 97,0 %. La possibilité laissée aux ménages de moduler leur taux de prélèvement, à la hausse ou à la baisse, a été plus utilisée que prévue – se traduisant d’ailleurs en 2019 par une perte de recettes par rapport aux prévisions. Les ménages ont adopté ce nouvel outil fiscal.

Deuxième fait marquant de l’exercice, en raison de son ampleur, la mise en place d’allègements généraux de charges sociales, en substitution du CICE, a été intégralement compensée par l’État aux administrations de sécurité sociale. Ceci se traduit par un transfert du produit net de la TVA, et donc par une perte de recettes pour l’État de 31,2 milliards d’euros supplémentaires. Désormais, à compter de

---

(1) 3,0 % en comptant l’effet CICE.

2019, c'est plus du quart du produit de la TVA qui est transféré à d'autres administrations publiques que l'État.

En troisième lieu, l'année 2019 a été marquée par un dynamisme marqué des recettes fiscales. Ceci se révèle dans l'écart entre la prévision de la loi de finances initiale pour 2019 (LFI 2019) et le montant des recettes effectivement perçues, soit une hausse de 7,8 milliards d'euros. L'impôt sur le revenu a ainsi rapporté 1,3 milliard d'euros de plus que prévu, et l'impôt sur les sociétés, 2,0 milliards d'euros. D'autres recettes, notamment celles issues d'impositions sur le capital (droits de donation et de succession, PFU, impôt sur la fortune immobilière) ont rapporté 4,5 milliards d'euros de plus qu'initialement prévu.

Enfin, les recettes non fiscales ont été notamment marquées par la cession de la majorité des parts détenues par l'État dans le groupe La Française des jeux, dans le cadre d'une privatisation suivie d'une entrée en bourse. Cette cession a permis d'enregistrer 1,9 milliard d'euros de recettes supplémentaires.

**S'agissant des dépenses**, l'exercice 2019 reflète les priorités fixées par le Gouvernement et le législateur. Les dépenses de l'État ont en effet augmenté de 6 milliards d'euros (+ 1,8 %) à périmètre constant, hors fonds de concours et attributions de produits, sous l'effet en particulier de l'augmentation du coût de la prime d'activité (+ 4 milliards d'euros) découlant de sa revalorisation et du financement des politiques publiques prioritaires et de l'augmentation des crédits de la mission *Défense* (+ 1,6 milliard d'euros).

L'analyse de la gestion confirme une **programmation et une exécution budgétaires assainies**, renforçant ainsi la portée de l'autorisation parlementaire de dépenser. D'abord, les normes de dépenses fixées en LFI 2019 ont été respectées. La norme de dépenses pilotables a en particulier été sous-exécutée à hauteur de 1 milliard d'euros. Ensuite, le taux de mise en réserve des crédits autres que les crédits de dépenses de personnel a été maintenu au niveau historiquement faible de 3 %. Enfin, pour la deuxième année consécutive, aucun décret d'avance n'a été publié, le précédent exercice sans décret d'avance remontant pourtant à 1985. Les décrets d'annulation ont en outre été d'un faible niveau et ont opéré des mouvements d'une portée seulement technique.

L'encours de la **dette de l'État** a augmenté de 66 milliards d'euros en 2019, en raison principalement de l'augmentation du déficit à financer. Cependant, l'évolution favorable des taux d'intérêt et de l'inflation explique la diminution de 1,3 milliard d'euros de la charge de la dette de l'État, qui s'est établie à un niveau inférieur de 1,8 milliard d'euros aux prévisions de la LFI.

Sur le volet de la performance, l'analyse des indicateurs montre une amélioration du taux d'atteinte des cibles qui dépasse désormais 55 %. En parallèle, la qualité du dispositif de performance a été améliorée, le taux d'indicateur non rempli diminuant à moins de 15 %.



## FICHE 1 : LE DÉFICIT DE L'ÉTAT EN 2019

La loi de règlement arrête le déficit public – toutes administrations publiques confondues – et le déficit de l'État. Le premier est mesuré selon les principes de la comptabilité nationale et le second selon ceux de la comptabilité budgétaire et générale. Ces différents types de comptabilité ont des objets différents.

### LE DÉFICIT EN 2019

<b>Déficit public (toutes administrations publiques)</b>	Comptabilité nationale	72,8 milliards d'euros soit 3,0 % du PIB
<b>Déficit de l'État</b>	Comptabilité budgétaire	92,7 milliards d'euros
	Comptabilité générale	84,6 milliards d'euros
	Comptabilité nationale	83,4 milliards d'euros

Source : INSEE et présent projet de loi de règlement. Les comptes nationaux 2019, publiés par l'INSEE postérieurement au dépôt du PLR, font apparaître un déficit public de 72,7 milliards d'euros et un déficit de l'État de 83,5 milliards d'euros.

La mesure du solde public, exprimé en pourcentage de PIB, permet d'adopter une vision intégrée de l'ensemble des finances publiques et de vérifier si la France respecte ses engagements européens.

La mesure du solde de l'État selon les principes de la comptabilité budgétaire permet d'appréhender son besoin de financement annuel.

La mesure du résultat patrimonial permet de déterminer la part de la variation annuelle du patrimoine de l'État qui résulte de la différence entre ses produits et ses charges comptables.

### I. IL EXISTE PLUSIEURS MESURES DU DÉFICIT DE L'ÉTAT

Historiquement, les lois de règlement ont d'abord porté sur la comptabilité budgétaire, qui est une comptabilité de caisse. Ensuite, la comptabilité générale a permis d'avoir une approche plus économique de la situation financière et patrimoniale de l'État. Enfin, la comptabilité nationale permet une approche harmonisée avec les autres États de l'Union européenne et d'agréger le solde de l'État avec celui des autres administrations publiques locales et de sécurité sociale.

#### A. LA COMPTABILITÉ BUDGÉTAIRE

Traditionnellement, l'examen de la loi de règlement avait pour but de débattre uniquement de l'exécution du budget de l'État selon les principes d'une comptabilité budgétaire, c'est-à-dire une comptabilité de trésorerie au sein de laquelle les recettes et les dépenses sont enregistrées lors des encaissements et des décaissements. Il s'agit encore aujourd'hui d'une comptabilité très commentée car

elle permet de constater le niveau de recettes, en particulier fiscales, et de vérifier le respect des autorisations parlementaires de dépenses.

La tenue d'une comptabilité budgétaire est prévue par l'article 27 de la LOLF <sup>(1)</sup>. Son article 28 précise que « *les recettes sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont encaissées* » et que « *les dépenses sont prises en compte au titre du budget de l'année au cours de laquelle elles sont payées* ». La LOLF prévoit une nomenclature des comptes du budget de l'État (budget général, budgets annexes et comptes spéciaux), une nomenclature par destination (mission, programme, action) et une nomenclature par nature (titres, catégories).

Les résultats du budget de l'État pour 2018 sont arrêtés par l'article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi de règlement. Le déficit budgétaire forme, avec l'amortissement de la dette, le besoin de financement de l'État arrêté à l'article 2. Le suivi des autorisations de dépenses et des éventuels reports du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux est assuré par les articles 4, 5 et 6.

## **B. LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE**

Depuis 2006, une comptabilité générale de l'État est annexée au projet de loi de règlement. Cette comptabilité dite d'engagements est tenue selon les mêmes principes qu'une comptabilité d'entreprise : un compte de résultat de l'année en cours est rattaché au bilan de l'État, et une annexe est également prévue pour détailler et justifier la nomenclature comptable. Les charges et les produits sont rattachés à l'exercice durant lequel les droits et obligations sont nés, indépendamment de la date de paiement ou d'encaissement effective.

### **Article 30 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances**

*« La comptabilité générale de l'État est fondée sur le principe de la constatation des droits et obligations. Les opérations sont prises en compte au titre de l'exercice auquel elles se rattachent, indépendamment de leur date de paiement ou d'encaissement. »*

*« Les règles applicables à la comptabilité générale de l'État ne se distinguent de celles applicables aux entreprises qu'en raison des spécificités de son action. »*

*« Elles sont arrêtées après avis d'un comité de personnalités qualifiées publiques et privées dans les conditions prévues par la loi de finances. Cet avis est communiqué aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances et publié. »*

La comptabilité générale permet d'appréhender également des produits et charges qui ne donnent pas lieu à des flux de trésorerie, et qui ne sont donc pas retracés par la comptabilité budgétaire, comme les dotations aux amortissements et aux provisions ou l'état des stocks. Elle retrace aussi les opérations de nature patrimoniale (immobilisations, créances, dettes, etc.), qui ne sont pas décrites en loi de finances, et qui n'ont pas d'impact sur le solde public en comptabilité nationale.

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

La comptabilité générale offre ainsi la possibilité de mesurer les variations annuelles du patrimoine de l'État.

Elle fait généralement l'objet de peu de commentaires dans le débat public, malgré l'enrichissement de l'information dont elle est à l'origine.

Les résultats des comptes de l'État pour 2018 sont arrêtés par l'article 3 du présent projet de loi de règlement.

La comptabilité générale de l'État est analysée de façon plus détaillée dans la fiche 6 du présent rapport. Seul est rappelé ici le résultat patrimonial, c'est-à-dire la différence entre les produits et les charges de l'année 2019.

Le résultat patrimonial 2019 s'établit à – 84,6 milliards d'euros, en détérioration de 32,9 milliards d'euros par rapport à 2018, en raison de la baisse importante des produits fiscaux : en particulier, la transformation du CICE en allègements de charges sociales s'est traduit par un transfert de 32,1 milliards d'euros de produit net de TVA aux administrations de sécurité sociale.

#### LE RÉSULTAT DE L'ÉTAT DEPUIS 2017

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2019	Exercice 2018	Exercice 2017
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	271,7	266,0	268,8
	Produits (b)	77,1	77,1	73,1
	<b>Charges nettes (I = a-b)</b>	<b>194,6</b>	<b>188,9</b>	<b>195,7</b>
Cycle d'intervention	Charges (a)	205,3	193,1	190,5
	Produits (b)	43,0	38,4	39,0
	<b>Charges nettes (II = a-b)</b>	<b>162,4</b>	<b>154,7</b>	<b>151,4</b>
Cycle Financier	Charges (a)	49,7	57,3	51,7
	Produits (b)	27,2	34,8	35,0
	<b>Charges nettes (III = a-b)</b>	<b>22,5</b>	<b>22,5</b>	<b>16,7</b>
<b>Total des charges nettes (A = I + II + III)</b>		<b>379,5</b>	<b>366,1</b>	<b>363,8</b>
<b>Produits régaliens nets (B)</b>		<b>294,9</b>	<b>314,3</b>	<b>302,8</b>
<b>Résultat (B-A)</b>		<b>- 84,6</b>	<b>- 51,9</b>	<b>- 61,1</b>

Source : lois de règlement 2017 et 2018 et présent projet de loi de règlement.

### C. LA COMPTABILITÉ NATIONALE

Enfin, depuis 2013, l'examen du projet de loi de règlement permet, sur le fondement de l'article liminaire, de porter une appréciation sur le résultat en comptabilité nationale de l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire non seulement de l'État mais également des divers organismes d'administration centrale (ODAC), des administrations de sécurité sociale (ASSO) et des administrations publiques locales (APUL).

La comptabilité nationale est établie par l’Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et s’appréhende comme une représentation quantifiée du fonctionnement et des résultats d’une économie nationale. Il s’agit d’une comptabilité d’engagements établie selon les règles du Système européen de comptes nationaux et régionaux (SEC 2010) résultant du règlement (UE) n° 549/2013 du 21 mai 2013 relatif au système européen des comptes nationaux et régionaux dans l’Union européenne.

Les résultats de la comptabilité nationale présentés dans l’article liminaire sont abondamment commentés, en particulier le niveau de déficit exprimé en pourcentage du PIB, qui joue un rôle essentiel dans le cadre de l’examen et de la comparaison des finances publiques au niveau européen.

## **D. LES CLÉS DE PASSAGE ENTRE LES DIFFÉRENTES MESURES DU DÉFICIT DE L’ÉTAT**

### **1. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité nationale**

Selon la comptabilité nationale <sup>(1)</sup>, le déficit de l’État s’établit à 83,4 milliards d’euros, soit un écart de 9,7 milliards d’euros avec le déficit budgétaire, qui s’établit à – 92,7 milliards d’euros.

Cet écart se justifie par trois opérations principales :

– certaines opérations budgétaires sont comptabilisées en opérations financières au sens de la comptabilité nationale, et sont placées ainsi hors du périmètre des « dépenses maastrichtiennes » (comptant pour le calcul du déficit public), ce qui améliore le déficit de 0,7 milliard d’euros en comptabilité nationale. Il s’agit par exemple du remboursement de la dette de l’État aux fournisseurs d’électricité au titre des retards pris sur la compensation des charges de service public d’électricité (1,6 milliard d’euros en 2019, constatés en dépenses budgétaires sur le compte d’affectation spéciale *Transition énergétique*). Inversement, le produit de cessions de titres de participation, notamment 1,9 milliard d’euros de recettes issues de la privatisation de La Française des jeux, n’améliore pas le déficit au sens de la comptabilité nationale ;

– le rattachement comptable de droits constatés à l’exercice 2019 dégrade le solde de 2,2 milliards d’euros au sens de la comptabilité nationale : par exemple, les crédits d’impôts (décaissés en 2020 pour un droit constaté en 2019) sont rattachés à 2019 en comptabilité nationale ;

– enfin, la charge d’intérêts constatée en comptabilité nationale est plus faible à hauteur de 9,7 milliards d’euros, du fait d’un traitement comptable différent,

---

(1) D’après les données du présent PLR, c’est-à-dire à partir des comptes trimestriels de l’INSEE pour 2019. Les comptes nationaux définitifs ont été publiés le 29 mai 2020, postérieurement au dépôt du PLR.

notamment en matière d'échelonnement des frais financiers des obligations assimilables du Trésor.

## **2. De la comptabilité budgétaire à la comptabilité générale**

Selon la comptabilité générale, le résultat patrimonial de l'État, qui est la somme de ses charges et de ses produits mesurés dans le compte de résultat, s'établit à – 84,6 milliards d'euros, soit un écart de 8,1 milliards d'euros avec le déficit budgétaire.

Cela se justifie par plusieurs mouvements contraires, dont les principaux sont les trois suivants :

– certaines opérations comptables comme l'étalement dans le temps des primes d'émission et des décotes appliquées aux obligations assimilables du trésor (OAT) permettent de dégager en 2019 une trésorerie supplémentaire de 7,1 milliards d'euros en comptabilité générale ;

– la prise en compte des immobilisations incorporelles et corporelles de l'État, soit le montant des investissements consentis pour maintenir et renouveler les actifs de l'État (patrimoine immobilier et infrastructures, par exemple), permet de comptabiliser une appréciation de l'actif de l'État de 4,6 milliards d'euros – la comptabilité budgétaire traite ces opérations simplement comme des dépenses ;

– le rattachement des produits à l'exercice, avant leur encaissement ou leur décaissement, se traduit au total par une perte de recettes de 3,2 milliards d'euros. Cette approche est la plus pertinente économiquement : elle permet, par exemple, d'annuler le décalage de la perception du 12<sup>e</sup> mois d'impôt sur le revenu de décembre 2019, perçu en 2020, qui implique une « perte » de recettes d'IR en 2019 de 5,1 milliards d'euros en comptabilité budgétaire. Ce produit, dû au titre de 2019, est rattaché à l'exercice 2019 en comptabilité générale.

## **II. LE DÉFICIT PUBLIC NE DÉPASSE PAS LA BARRE DES 3 %**

### **A. L'ÉVOLUTION SUR LONGUE PÉRIODE**

Selon l'article liminaire du présent projet de loi de règlement, le déficit public 2019 serait finalement de 3,0 % du PIB, contre une prévision initiale de 3,1 %. Pour la troisième année consécutive, le déficit public ne dépasse pas les 3 %. Hors effet de transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisses de cotisations sociales (voir ci-après), le déficit public 2019 atteint 2,1 % du PIB.

## LE DÉFICIT PUBLIC DEPUIS 1974

(en % du PIB)

(en grisé, les soldes supérieurs à 3 % du PIB)

<b>Année</b>	<b>1974</b>	<b>1975</b>	<b>1976</b>	<b>1977</b>	<b>1978</b>	<b>1979</b>	<b>1980</b>	<b>1981</b>	<b>1982</b>	<b>1983</b>	<b>1984</b>
<b>Solde</b>	+ 0,1	- 2,9	- 1,6	- 1,1	- 1,8	- 0,5	- 0,4	- 2,4	- 2,8	- 2,5	- 2,7
<b>Année</b>	<b>1985</b>	<b>1986</b>	<b>1987</b>	<b>1988</b>	<b>1989</b>	<b>1990</b>	<b>1991</b>	<b>1992</b>	<b>1993</b>	<b>1994</b>	<b>1995</b>
<b>Solde</b>	- 3,0	- 3,2	- 2,0	- 2,6	- 1,8	- 2,4	- 2,9	- 4,6	- 6,4	- 5,4	- 5,1
<b>Année</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Solde</b>	- 3,9	- 3,7	- 2,4	- 1,6	- 1,3	- 1,4	- 3,2	- 4,0	- 3,6	- 3,4	- 2,4
<b>Année</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Solde</b>	- 2,6	- 3,3	- 7,2	- 6,9	- 5,2	- 5,0	- 4,1	- 3,9	- 3,6	- 3,5	- 2,9
<b>Année</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>									
<b>Solde</b>	- 2,3	- 3,0									

Source : INSEE, base 2014, présent PLR.

Un pic de déficit public a été atteint en 2009 avec un déficit de 7,2 % du PIB à la suite de la crise financière de 2008. La France a connu neuf années consécutives de déficit supérieur à 3 % du PIB au titre des exercices 2008 à 2016.

L'année 2017 a marqué un retour du déficit sous la barre des 3 % du PIB, ce qui a permis au Conseil de l'Union européenne de clôturer la procédure de déficit excessif dont la France faisait l'objet lors de sa réunion du 22 juin 2018.

### B. L'ANALYSE DU DÉFICIT PUBLIC DE 2019

Le solde public est déficitaire à hauteur de 3,0 % du PIB. Il se décomposerait en deux tiers de déficit de nature structurelle (2,0 %) et un tiers de déficit issu de mesures exceptionnelles et temporaires (1,0 %).

Ce coût des mesures exceptionnelles et temporaires de 1 point de PIB s'explique principalement par le cumul ponctuel du coût du CICE et de l'allègement de charges sociales qui le remplace à compter de 2019.

#### 1. Un déficit public moins élevé que prévu

La LFI 2019 prévoyait un déficit public de 3,2 % du PIB. La loi de finances rectificative pour 2019<sup>(1)</sup> (LFR 2019) adoptée en fin d'année avait réduit la prévision de déficit public à 3,1 % du PIB. L'ajustement était marginal : cette diminution se justifiait par une amélioration du solde structurel de 0,1 point, contrebalancée par une augmentation de même niveau du solde conjoncturel. La différence de solde public s'explique par des effets d'arrondis.

(1) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

En exécution le déficit public s'est finalement élevé à 3,0 % du PIB, soit 0,2 point de moins que prévu en LFI et 0,1 point de moins que prévu en LFR. Ces évolutions positives s'expliquent par une dynamique exceptionnelle des recettes (voir fiche 2) et une bonne tenue des dépenses, dans un contexte de faibles charges d'intérêt de la dette publique (voir fiche 3).

### ÉVOLUTION DU SOLDE PUBLIC

(en points de PIB)

	Exécution 2018	LFI 2019	LFR 2019	Exécution 2019
<b>Solde effectif</b>	- 2,3	- 3,2	- 3,1	- 3,0
Solde conjoncturel	0,0	0,1	0,0	0,0
Solde structurel	- 2,2	- 2,3	- 2,2	- 2,0
Solde des mesures temporaires et exceptionnelles	- 0,1	- 0,9	- 0,9	- 1,0

Source : lois de finances pour 2019 et présent projet de loi de règlement.

## 2. Un déficit de l'État supérieur au déficit public

Le déficit public 2019 s'élève, toutes APU, à 3,0 % du PIB, mais s'explique surtout par le déficit budgétaire de l'État (3,4 % du PIB, voir ci-après le 4.). Les administrations publiques locales sont à l'équilibre tandis que les administrations de sécurité sociale ont renforcé leur position excédentaire.

La concentration du déficit public sur l'État s'est accentuée ces dernières années : le déficit de l'État est depuis trois ans supérieur au déficit public.

La principale explication porte sur le fait que l'État finance la plupart des politiques publiques prioritaires du Gouvernement, et compense largement celles dont le coût repose sur d'autres administrations publiques.

En particulier, les allègements de cotisations sociales décidées en 2019, en substitution au CICE, impliquent une hausse significative des transferts de l'État aux ASSO, à hauteur de 31,2 milliards d'euros supplémentaires. Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire relative aux recettes fiscales <sup>(1)</sup>, c'est désormais plus du quart du produit net de TVA (soit 41,5 milliards d'euros) qui est transféré à d'autres administrations publiques que l'État pour compenser le coût de ses politiques publiques.

Ainsi, le solde des ASSO est passé d'un déficit de 2,2 milliards d'euros en 2016 à un excédent de 14 milliards en 2019.

De même, l'État assume une partie non négligeable des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux : 18,9 milliards d'euros en 2019, après 15,7 milliards d'euros en 2018. Cette tendance se poursuit avec la montée en

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : recettes fiscales de l'État, mai 2020

puissance du dégrèvement sur la taxe d'habitation (TH) sur les résidences principales résultant de sa suppression par étapes pour 80 % des ménages : les remboursements et dégrèvements de TH ont augmenté de 3,9 milliards d'euros à ce titre, pour atteindre 10,6 milliards d'euros en 2019.

Les APUL connaissent un excédent depuis 2016, grâce à un important ralentissement de leurs dépenses. L'année 2019 est marquée par un retour à un léger déficit, à hauteur de 0,1 % du PIB, dû à un cycle politico-électoral propice à une accélération de l'investissement public. En effet, selon l'INSEE <sup>(1)</sup>, la progression des recettes des administrations publiques locales (+ 3,1 % par rapport à 2018) est moins dynamique que les dépenses (+ 4,5 %), principalement du fait des dépenses d'investissement (+ 15 %).

Le tableau de synthèse ci-dessous est extrait de l'exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

#### DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC PAR SOUS-SECTEUR D'ADMINISTRATION DEPUIS 2016

*(en milliards d'euros et en pourcentage de PIB)*

	2016	2017	2018	2019
<b>Solde des administrations publiques (Md€)</b>	<b>-80,7</b>	<b>-67,4</b>	<b>-53,5</b>	<b>-72,8</b>
<i>Dont État</i>	-75,4	-69,6	-65,4	-83,6
<i>Dont Organismes divers d'administration centrale</i>	-6,2	-4,4	-2,5	-2,3
<i>Dont Administrations publiques locales</i>	3	1,6	2,7	-0,9
<i>Dont Administrations de sécurité sociale</i>	-2,2	4,9	11,7	14
<b>Solde des administrations publiques (en pourcentage du PIB)</b>	<b>-3,6</b>	<b>-2,9</b>	<b>-2,3</b>	<b>-3,0*</b>
<i>Dont État</i>	-3,4	-3	-2,8	-3,4
<i>Dont Organismes divers d'administration centrale</i>	-0,3	-0,2	-0,1	-0,1
<i>Dont Administrations publiques locales</i>	0,1	0,1	0,1	0
<i>Dont Administrations de sécurité sociale</i>	-0,1	0,2	0,5	0,6

Source : Insee, compte provisoire des administrations publiques 2019 (25 mars 2020)

\*2,1% du PIB hors impact de la transformation du CICE et du CITS en baisses de cotisations

## C. UN DÉFICIT PUBLIC ESSENTIELLEMENT D'ORIGINE STRUCTURELLE

### 1. Notions sur les déficits structurel et conjoncturel

Le déficit structurel est le déficit corrigé des effets du cycle économique. Le déficit conjoncturel est le déficit lié à la conjoncture.

Autrement dit, le déficit comprend deux composantes : l'une liée à la conjoncture et l'autre indépendante de la conjoncture. La réduction de la composante structurelle est prioritaire, dès lors que la composante conjoncturelle est censée se résorber d'elle-même en période de reprise de la conjoncture.

(1) Insee, Comptes nationaux 2019, mai 2020.

C'est la raison pour laquelle l'objectif d'équilibre des comptes publics du traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire (TSCG) est défini en termes de déficit structurel. L'article 3 du TSCG précise que cet objectif est atteint lorsque le solde structurel des administrations publiques est inférieur à 0,5 point de PIB pour les États membres dont la dette dépasse 60 % du PIB, et à 1 point de PIB pour les autres États membres.

Cette règle est mise en œuvre dans le cadre du volet préventif du pacte de stabilité et de croissance (PSC) <sup>(1)</sup>. Ce volet préventif prévoit ainsi que les États membres doivent déterminer un objectif de moyen terme (OMT), défini en termes de solde structurel, compris entre – 0,5 point de PIB et l'excédent. Ils doivent également définir une trajectoire d'ajustement structurel minimal en vue d'atteindre l'OMT, étant précisé que le solde structurel doit converger vers l'OMT retenu d'au moins 0,5 point de PIB par an (et de plus de 0,5 point par an lorsque l'État membre possède une dette publique supérieure à 60 % du PIB).

Les modalités de calcul des différentes composantes du déficit sont complexes mais dépendent essentiellement de la notion d'écart de production, c'est-à-dire de la différence entre la production effective et la production potentielle.

#### **Méthode de calcul des composantes structurelle et conjoncturelle du déficit public**

Le calcul de la composante conjoncturelle et structurelle du déficit public fait intervenir les notions de croissance potentielle, de PIB potentiel et d'écart de production.

L'écart de production est égal à la différence entre le PIB effectif – qui est mesuré en comptabilité nationale – et le PIB potentiel.

Le PIB potentiel est une notion non observable en finances publiques ni en comptabilité nationale. Il s'agit d'une notion macroéconomique sujette à diverses mesures et interprétations. Il peut être défini « *comme le niveau maximum de production que peut atteindre une économie sans qu'apparaissent de tensions sur les facteurs de production qui se traduisent par des poussées inflationnistes* » <sup>(1)</sup>.

Les hypothèses d'écart de production permettent de calculer précisément la composante conjoncturelle et la composante structurelle du déficit selon des modalités complexes définies dans l'annexe 2 au rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Une méthode simplifiée de calcul – appelée « règle du pouce » – consiste à considérer qu'en pratique, le solde conjoncturel est proche de la moitié de l'écart de production. Ceci s'explique par le fait que les postes sensibles à la conjoncture représentent, dans notre pays, près de la moitié du PIB et que l'élasticité des prélèvements obligatoires à la croissance du PIB est, en moyenne, de l'ordre de 1.

---

(1) Règlement (CE) n° 1466/97 du Conseil du 7 juillet 1997 relatif au renforcement de la surveillance des positions budgétaires ainsi que de la surveillance et de la coordination des politiques économiques.

Le déficit structurel est ensuite calculé comme la différence entre le déficit effectif et le déficit conjoncturel corrigé des mesures ponctuelles et temporaires.

Concrètement, plus l'écart de production est creusé, plus la composante conjoncturelle du déficit est importante. Un écart de production négatif surestimé conduit à surestimer la composante conjoncturelle du déficit et à sous-estimer sa composante structurelle.

L'écart de production évolue chaque année à hauteur de la différence entre la croissance effective et l'hypothèse de croissance potentielle définie, au même titre que le PIB potentiel, comme la croissance maximale au-delà de laquelle apparaissent des tensions inflationnistes.

Par voie de conséquence, une surestimation de la croissance potentielle aboutit à creuser l'écart de production et à minorer le déficit structurel, et donc à minorer l'effort à accomplir pour respecter la règle d'équilibre des comptes du TSCG.

(1) Banque de France, « La croissance potentielle. Une notion déterminante mais complexe », Focus n° 13, mars 2015.

Le calcul du solde structurel repose sur des hypothèses de croissance potentielle et d'écart de production qui ont été fixées par la LPFP pour les années 2018 à 2022.

#### HYPOTHÈSES INITIALES D'ÉCART DE PRODUCTION, DE CROISSANCE EFFECTIVE ET DE CROISSANCE POTENTIELLE

(en % d'évolution annuelle, sauf précision contraire)

Année	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Croissance potentielle	1,2	1,25	1,25	1,25	1,25	1,30	1,35
Écart de production en % du PIB	- 1,5	- 1,1	- 0,7	- 0,2	+ 0,2	+ 0,6	+ 1,1

Source : rapport annexé à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

Ces hypothèses avaient été jugées « réalistes » par le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) dans son avis portant sur le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 <sup>(1)</sup>.

(1) Haut Conseil des finances publiques, avis n° HCFP-2017-3 du 24 septembre 2017 relatif au projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ([lien](#)).

## 2. La composante structurelle

### a. Décomposition du solde public de 2019

L'article liminaire fixe la décomposition du solde public de la manière suivante :

#### DÉCOMPOSITION DU SOLDE PUBLIC POUR 2019

(en points de PIB)

Solde public	- 3,0
Solde structurel	- 2,0
Solde conjoncturel	0
Mesures ponctuelles et temporaires	- 1,0

Source : article liminaire du présent projet de loi de règlement.

L'avancée de la date du dépôt du projet de loi de règlement implique que le Gouvernement n'a pas pu tenir compte des comptes nationaux de la Nation publiés par l'INSEE le 29 mai 2020.

Le solde conjoncturel serait nul en 2019 : l'écart de production confirme sa fermeture en 2019, ce qui signifie que le PIB effectif serait au niveau du PIB potentiel de l'économie française. Il en est déduit un solde conjoncturel équilibré. En d'autres termes, depuis deux ans, les effets de la crise ont cessé de peser sur le déficit public. Celui-ci serait désormais essentiellement d'origine structurelle, hors mesures exceptionnelles.

Le déficit public lié aux mesures exceptionnelles et temporaires est particulièrement élevé en 2019. Cela tient à une importante mesure exceptionnelle relative à la transformation du CICE en baisse de cotisations sociales. Cette mesure dégrade temporairement le solde public de 0,9 point de PIB.

### **La transformation du CICE en baisse de cotisations sociales**

Institué par l'article 66 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

Il s'agit d'un crédit d'impôt qui porte sur la masse salariale des salariés dont les rémunérations brutes n'excèdent pas 2,5 fois le montant annuel du SMIC. Il bénéficie à toutes les entreprises relevant de l'IS ou de l'impôt sur le revenu (IR) d'après leur bénéfice réel. Son taux a varié au fil des années. Il était de 4 % pour les salaires versés en 2013. Il a été relevé à 6 % pour les salaires versés à compter de 2014, puis à 7 % pour les salaires versés en 2017, avant de revenir à 6 % pour les salaires versés en 2018.

Le président de la République s'était engagé à transformer le CICE en baisse de cotisations sociales. Conformément à cet engagement, l'article 86 de la loi de finances pour 2018 a supprimé le CICE et l'article 9 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 a prévu de nouvelles exonérations de cotisations sociales pour les employeurs comprenant deux volets :

- une réduction forfaitaire de 6 points de la cotisation patronale maladie sur les salaires jusqu'à 2,5 SMIC, soit une sorte « d'équivalent-CICE » ;
- et un renforcement de l'allègement général, par une réduction de près de 10 points des charges au niveau du SMIC.

En 2019, année de mise en place de ces nouveaux allègements, les entreprises éligibles continuent de bénéficier du CICE acquis au titre des exercices antérieurs, notamment en 2018. Il en résulte un « *double coût* » assumé par l'État et traité en mesure exceptionnelle dans la décomposition du solde public pour 2019.

En neutralisant cette mesure exceptionnelle, le solde public pour 2019 ressort à 2,1 % du PIB, en baisse de 0,4 point par rapport à 2018 : les efforts de réduction du déficit public se poursuivent donc à un rythme équivalent à celui connu en moyenne au cours de la dernière décennie.

Cette neutralisation permet également de constater que la composante structurelle représente désormais la quasi-totalité du déficit public.

#### ***b. Analyse de l'ajustement structurel et de l'effort structurel***

L'ajustement structurel, à savoir l'évolution du déficit structurel entre 2018 et 2019, s'élèverait à 0,1 point de PIB, soit un passage de 2,2 % à 2,0 points de PIB <sup>(1)</sup>.

Toutefois, il est principalement positif grâce à l'élasticité positive des prélèvements obligatoires, qui implique que le surcroît de recettes tiré de la bonne conjoncture économique est supérieur à la croissance (*cf.* fiche 2). Cette contribution à l'ajustement structurel est de 0,3 point de PIB.

---

(1) Effet d'arrondis au dixième.

En écartant la composante non discrétionnaire – c’est-à-dire qui ne résulte pas de l’action directe des pouvoirs publics – de l’ajustement structurel, il est possible d’approcher l’effort structurel, moins important que prévu dans la LPFP, notamment du fait, en recettes, d’un effort structurel négatif, lié à une baisse des prélèvements obligatoires de 0,4 point de PIB. Cet écart représente l’effet de l’évolution de la politique budgétaire du Gouvernement pour répondre à la crise sociale née fin 2018, qui a conduit à annuler des hausses et à créer de nouvelles baisses de prélèvements obligatoires.

**IMPACT FINANCIER DES MESURES DE POUVOIR D’ACHAT  
ANNONCÉES EN DÉCEMBRE 2018 PAR RAPPORT À L’ÉQUILIBRE FINANCIER DU PLF  
ET DU PLFSS POUR 2019**

(en milliards d’euros)

Mesure	Impact financier
Annulation de la hausse de la fiscalité énergétique	3,9
Revalorisation de la prime d’activité	2,8
Élargissement du périmètre du chèque-énergie et de la prime à la conversion	0,4
Avancement au 1 <sup>er</sup> janvier de l’exonération de cotisations sociales et de l’exonération d’impôt sur le revenu sur les heures supplémentaires	2,4
Rétablissement d’un taux de CSG à 6,6 % sur certaines pensions de retraite et d’invalidité	1,4
Prime exceptionnelle de pouvoir d’achat	-
<b>Total</b>	<b>10,9</b>

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, juin 2019.

**c. Avis du Haut Conseil des finances publiques**

Dans son avis du 27 avril 2020 <sup>(1)</sup>, le Haut Conseil des finances publiques constate que les déficits structurels de 2018 et de 2019, « ne s’écartent pas de manière importante de ceux prévus par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) de janvier 2018 », en 2018 comme en 2019 et en moyenne sur ces deux années.

**TRAJECTOIRE DES FINANCES PUBLIQUES DE LA LOI DE PROGRAMMATION  
DES FINANCES PUBLIQUES POUR LES ANNÉES 2018 À 2022**

(en % du PIB)

Année	2017	2018	2019	2019 (exécuté)	2020	2021	2022
Solde public effectif	- 2,9	- 2,8	- 2,9	- 3,0	- 1,5	- 0,9	- 0,3
Solde structurel	- 2,2	- 2,1	- 1,9	- 2,0	- 1,6	- 1,2	- 0,8
Dépense publique (hors crédits d’impôts)	54,7	54	53,4	54,0	52,6	51,9	51,1
Taux de prélèvements obligatoires	44,7	44,3	43,4	44,1	43,7	43,7	43,7
Dette publique	96,7	96,9	97,1	98,1	96,1	94,2	91,4

Source : loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et présent PLR.

En conséquence, il n’y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l’article 23 de la loi organique (voir encadré ci-dessous).

(1) Avis HCFP-2020-3 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2019.

Selon le HCFP, cette amélioration du solde structurel est toutefois « imputable à des facteurs qui ne résultent pas de l'action des pouvoirs publics et notamment à une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB supérieure à l'unité ».

**Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques (extraits)**

I. — En vue du dépôt du projet de loi de règlement, le Haut Conseil des finances publiques rend un avis identifiant, le cas échéant, les écarts importants, au sens du II, que fait apparaître la comparaison des résultats de l'exécution de l'année écoulée avec les orientations pluriannuelles de solde structurel définies dans la loi de programmation des finances publiques. Cette comparaison est effectuée en retenant la trajectoire de produit intérieur brut potentiel figurant dans le rapport annexé à cette même loi.

Cet avis est rendu public par le Haut Conseil des finances publiques et joint au projet de loi de règlement. Il tient compte, le cas échéant, des circonstances exceptionnelles définies à l'article 3 du traité, signé le 2 mars 2012, précité, de nature à justifier les écarts constatés.

Lorsque l'avis du Haut Conseil identifie de tels écarts, le Gouvernement expose les raisons de ces écarts lors de l'examen du projet de loi de règlement par chaque assemblée. Il présente les mesures de correction envisagées dans le rapport mentionné à l'article 48 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée.

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

*Note : En 2018, l'écart avec la LPFP est proche de 0 ; en 2019, il est de 0,1 point de PIB. En moyenne sur deux ans, compte tenu des arrondis, cet écart est donc de 0,1 point de PIB, inférieur à 0,25 point.*

### III. LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT EST EN HAUSSE

Le déficit budgétaire de l'État s'établit à 92,7 milliards d'euros, soit 16,7 milliards d'euros de plus qu'en 2018. Toutefois, il s'améliore de 15 milliards d'euros par rapport à la prévision de la LFI 2019.

Sur moyenne période, le déficit budgétaire de l'État repart significativement à la hausse depuis deux ans alors qu'il était en baisse constante depuis 2009.

#### LE DÉFICIT BUDGÉTAIRE DE L'ÉTAT DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
- 138,0	- 113,8*	- 90,7	- 87,2	- 74,9	- 73,6*	- 70,5	- 69,1	- 67,7	- 76,0	- 92,7

\* hors programmes d'investissements d'avenir (PIA).

Source : lois de règlement de 2009 à 2018, présent projet de loi de règlement.

## A. LA FORMATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE 2019

Le tableau d'équilibre ci-dessous permet de détailler la formation du solde budgétaire et son évolution.

### ÉVOLUTION DU SOLDE BUDGÉTAIRE

(en millions d'euros)

	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019
<b>Recettes fiscales nettes</b>	295 390	273 532	281 289
<b>Recettes non fiscales</b>	13 886	12 487	13 967
à déduire : PSR (UE)	20 645	21 443	21 025
à déduire : PSR (CT)	40 325	40 575	40 890
<b>Recettes nettes</b>	248 306	224 001	233 341
<b>Dépenses nettes</b>	325 214	332 667	330 254
<b>Solde du budget général</b>	<b>- 76 908</b>	<b>- 108 667</b>	<b>- 96 912</b>
<b>Solde des budgets annexes</b>	+ 82	+ 4	+ 164
<b>Solde des comptes spéciaux</b>	+ 823	+ 985	+ 4 062
<b>Solde général</b>	<b>- 76 004</b>	<b>- 07 678</b>	<b>- 92 686</b>

Source : Cour des comptes (RDBE)

Le niveau du déficit budgétaire résulte :

- de dépenses nettes du budget général qui se sont élevées à 392,2 milliards d'euros, en y incluant les prélèvements sur recettes (voir fiche 3) ;
- de recettes nettes du budget général qui ressortent à 295,3 milliards d'euros (voir fiche 2) ;
- et du solde des budgets annexes et comptes spéciaux qui s'établit à 4,2 milliards d'euros.

## B. L'ANALYSE D'EXÉCUTION À EXÉCUTION

Le déficit budgétaire s'élève, en 2019, à 92,7 milliards d'euros. Ce déficit est en hausse de 16,7 milliards d'euros par rapport à 2018. Cela s'explique principalement par le coût du cumul, en 2019, du CICE et des allègements de cotisations sociales qui le remplacent, qui a conduit à une double charge pour le budget de l'État.

En effet, en 2019, les dépenses augmentent de 6,0 milliards d'euros, de façon cohérente avec l'évolution de la norme de dépenses pilotables, mais les recettes chutent de 13,9 milliards d'euros, malgré une évolution spontanée beaucoup plus dynamique que prévu. Le coût du CICE en 2019, qui pèse sur les recettes d'IS à hauteur de 19,2 milliards d'euros, se cumule avec un transfert de TVA de 31,2 milliards d'euros aux administrations de sécurité sociale pour compenser le coût des allègements de cotisations sociales.

**PASSAGE DU SOLDE 2018 AU SOLDE 2019**

(en milliards d'euros)

	2018	Variation	2019		2018	Variation	2019
<b>Dépenses du budget général (I)</b>	<b>386,2</b>	+ 6,0	<b>392,2</b>	<b>Recettes du budget général (II)</b>	<b>309,3</b>	- 14,0	<b>295,3</b>
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	325,2	+ 5,1	330,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	295,4	- 14,1	281,3
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	20,6	+ 0,4	21,0	<i>Recettes non fiscales</i>	13,9	+ 0,1	14,0
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	40,3	+ 0,6	40,9	<b>Soldes des budgets annexes et des comptes spéciaux (III)</b>	<b>+ 0,9</b>	+ 3,3	<b>+ 4,2</b>
				<b>Déficit à financer (I - II - III)</b>	<b>76,0</b>	+ 16,7	<b>92,7</b>

Source : loi de règlement pour 2018 et présent projet de loi de règlement.

**C. L'ANALYSE DE L'ÉCART PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS**

Le déficit budgétaire 2019 est inférieur de 15 milliards d'euros au montant initialement attendu en LFI 2019, ce qui se justifie par les mouvements suivants :

– les recettes fiscales ont été beaucoup plus dynamiques que prévu (+ 7,8 milliards d'euros) et les recettes non fiscales ont également augmenté par rapport à la prévision (+ 1,5 milliard d'euros) ;

– les dépenses nettes du budget général sont légèrement inférieures à la prévision initiale (- 2,5 milliards d'euros), grâce notamment à de moindres charges de la dette (- 1,8 milliard d'euros) ;

– le solde des comptes spéciaux (comptes d'affectation spéciale, comptes de commerce, comptes de concours financiers) est en amélioration de 3,1 milliards d'euros par rapport à la prévision de la LFI, principalement grâce aux recettes de la privatisation de La Française des jeux (+ 1,9 milliard d'euros) ;

– certaines mesures temporaires ou de trésorerie (coût du CICE en 2019, perte de recettes d'IR décalées en 2020) ont été moins coûteuses que prévu (amélioration du solde de 1,1 milliard d'euros) mais la prime d'activité a été plus coûteuse que prévu (dégradation du solde de 0,8 milliard d'euros).

**PASSAGE DU SOLDE LFI 2019 AU SOLDE CONSTATÉ EN 2019**

(en milliards d'euros)

	<b>LFI 2019</b>	<b>Variation</b>	<b>Exécution 2019</b>		<b>LFI 2019</b>	<b>Variation</b>	<b>Exécution 2019</b>
<b>Dépenses du budget général (I)</b>	<b>394,7</b>	- 2,5	<b>392,2</b>	<b>Recettes du budget général (II)</b>	<b>286,0</b>	+ 9,3	<b>295,3</b>
<i>Dépenses nettes du budget général (hors PSR)</i>	332,7	- 2,4	330,3	<i>Recettes fiscales nettes</i>	273,5	+ 7,8	281,3
<i>Prélèvement sur recettes au profit de l'Union européenne</i>	21,4	- 0,4	21,0	<i>Recettes non fiscales</i>	12,5	+ 1,5	14,0
<i>Prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales</i>	40,6	+ 0,3	40,9	<b>Soldes des budgets annexes et comptes spéciaux (III)</b>	<b>1,0</b>	+ 3,1	<b>+ 4,2</b>
				<b>Déficit à financer (I – II – III)</b>	<b>107,7</b>	- 15,0	<b>92,7</b>

Source : loi de finances initiale pour 2018 et présent projet de loi de règlement.



## FICHE 2 : LES RECETTES DE L'ÉTAT EN 2019

Les recettes diminuent de 14 milliards d'euros par rapport à 2018. Toutefois, le dynamisme des recettes a été « *exceptionnel* » <sup>(1)</sup> en 2019.

L'importante baisse des recettes de nature fiscale s'explique par le transfert de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) aux administrations de sécurité sociale, en compensation du coût des allègements de cotisations sociales. Cette perte de recettes s'élève à 31,2 milliards d'euros.

En contrepartie, le dynamisme des autres recettes fiscales de l'année 2019 contribue à compenser le coût de ce transfert : 17,1 milliards d'euros de recettes fiscales supplémentaires ont été engrangées par rapport à 2018.

Le caractère exceptionnel de ce dynamisme se révèle dans l'écart entre la prévision de la LFI 2019 et le montant des recettes effectivement perçues, soit une hausse de 7,8 milliards d'euros. L'impôt sur le revenu a ainsi rapporté 1,3 milliard d'euros de plus que prévu, et l'impôt sur les sociétés, 2,0 milliards d'euros. D'autres recettes, notamment celles d'impositions du capital (droits de donation et de succession, PFU, impôt sur la fortune immobilière) ont rapporté 4,5 milliards d'euros de plus qu'initialement prévu.

Les recettes non fiscales se sont élevées à 14,0 milliards d'euros en 2019, au même niveau qu'en 2018 (13,9 milliards d'euros).

### RECETTES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2019 PAR RAPPORT À 2018 ET AUX PRÉVISIONS DES LOIS DE FINANCES POUR 2019

(en milliards d'euros)

Recettes du budget général de l'État hors fonds de concours	Exécution 2019	Écart par rapport à 2018	Écart par rapport aux prévisions	
			LFI 2019	LFR 2019
<b>Total</b>	<b>295,3</b>	<b>- 14,1</b>	<b>+ 9,2</b>	<b>+ 1,6</b>
dont impôt sur le revenu (IR)	71,7	- 1,3	+ 1,3	- 0,9
dont impôt sur les sociétés (IS)	33,5	+ 6,1	+ 2	+ 1,7
dont taxe sur la valeur ajoutée (TVA)	129,0	- 27,8	- 0,2	- 0,2
dont taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)	13,4	- 0,3	+ 0,1	0
dont autres recettes fiscales	33,7	+ 9,1	+ 4,5	+ 1,5
<i>Sous-total recettes fiscales nettes</i>	<i>281,3</i>	<i>- 14,1</i>	<i>+ 7,8</i>	<i>+ 2,1</i>
dont recettes non fiscales	14,0	+ 0,1	+ 1,5	- 0,5

Source : présent projet de loi de règlement et lois de finances relatives à l'année 2018.

(1) Exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

Enfin, les prélèvements sur recettes (PSR) au bénéfice de l'Union européenne et des collectivités territoriales doivent être déduits du montant total des recettes fiscales et non fiscales. Les PSR s'élèvent à 61,9 milliards d'euros en 2019, soit une perte de recettes de 0,9 milliard d'euros de plus qu'en 2018.

Le montant des recettes nettes de l'État s'établit donc, en 2019, à 233,4 milliards d'euros, contre 248,3 milliards d'euros en 2018.

## I. LES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

Les 281,3 milliards d'euros de recettes fiscales nettes constituent la majeure partie des recettes du budget général de l'État.

### A. MONTANT GLOBAL

#### RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT DEPUIS 2008

(en milliards d'euros)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
260,0	214,3	237,0*	255,0	268,4	284,0	274,3	280,1	284,1	295,6	295,4	281,3

\* Le montant de l'année 2010 n'inclut pas le rendement de 16,6 milliards d'euros des impôts locaux affectés transitoirement à l'État cette année-là.

Source : commission des finances.

Les recettes sont dites « nettes » car elles sont présentées après déduction des remboursements et dégrèvements afférents aux différents impôts affectés au budget de l'État. Ces remboursements et dégrèvements font l'objet d'une mission spécifique du budget général <sup>(1)</sup>.

#### Remboursements et dégrèvements

En 2019, le montant des recettes fiscales brutes du budget général a été de 421,4 milliards d'euros. Les remboursements et dégrèvements se sont élevés à 140,1 milliards d'euros, si bien que les recettes fiscales nettes du budget général se sont établies à 281,3 milliards d'euros.

L'État procède à des remboursements et dégrèvements d'impôts pour diverses raisons : les régularisations de trop-versés lorsqu'un contribuable a payé plus d'acomptes que l'impôt réellement dû ; le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui place certaines entreprises en situation créditrice vis-à-vis de l'État lorsque le montant de la TVA collectée est inférieur au montant de la TVA déductible ; les crédits d'impôt lorsque ceux-ci dépassent le montant de l'impôt dû ; ou encore les corrections d'erreurs à la suite d'une réclamation ou d'un contentieux.

(1) Pour la dernière loi de finances, voir Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale, Rapport sur le projet de loi de finances pour 2020, annexe 37 : Remboursements et dégrèvements, Assemblée nationale, XV<sup>e</sup> législature, n° 2301, 10 octobre 2019.

Les remboursements et dégrèvements intervenus en 2019 se décomposent ainsi :

- 74,7 milliards au titre de la mécanique de certains impôts, dont 57,1 milliards d’euros au titre des crédits de TVA et 17,3 milliards d’euros de remboursements d’excédents d’impôt sur les sociétés ;
- 32,7 milliards d’euros au titre de soutien à des politiques publiques *via* des remboursements de crédits d’impôt qui excèdent l’impôt dû (principalement au titre du CICE) ;
- 13,9 milliards d’euros au titre de la gestion des impôts (corrections d’erreurs, décisions de justice, remboursements par application des conventions fiscales internationales), dont 3,7 milliards d’euros au titre des derniers remboursements de la taxe de 3 % sur les montants distribués ;
- et 18,9 milliards d’euros de remboursements et dégrèvements d’impôts locaux.

## **B. RETRAITEMENTS NÉCESSAIRES POUR UNE JUSTE ANALYSE ÉCONOMIQUE DES RECETTES FISCALES DE L’ÉTAT**

Les recettes fiscales nettes du seul budget général ne rendent pas compte du montant total des recettes fiscales nettes affectées à l’État.

Le montant de 281,3 milliards d’euros est celui qui figure dans le tableau d’équilibre des ressources et des dépenses et à l’article 1<sup>er</sup> du présent projet de loi de règlement. Cette présentation budgétaire est toutefois incomplète, pour deux raisons :

- la présentation budgétaire déduit du montant brut des recettes fiscales de l’État les dégrèvements et remboursements des impôts locaux ;
- la présentation budgétaire écarte les recettes fiscales affectées en tout ou partie à différents budgets annexes et comptes spéciaux de l’État.

Concernant les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux, la Cour des comptes a renouvelé sa critique et recommandé que les remboursements et dégrèvements d’impôts locaux ne soient plus déduits des recettes fiscales brutes de l’État <sup>(1)</sup>. En effet, ceux-ci n’ont pas de rapport avec la mécanique des impôts d’État : il n’est donc pas logique de les soustraire du rendement brut des impôts d’État. Selon la Cour des comptes, les dégrèvements et remboursements des impôts locaux devraient figurer en dépenses.

Cette observation de la Cour des comptes est d’autant plus pertinente que les dégrèvements des impôts locaux ont eu tendance à croître ces dernières années sous l’effet de plusieurs réformes. Cette tendance se poursuit avec la montée en

---

(1) *Cour des comptes*, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2019, mission *Remboursements et dégrèvements*, mai 2020. La Cour recommande de « 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 ».

puissance du dégrèvement sur la taxe d'habitation (TH) pour les résidences principales résultant de sa suppression par étapes pour 80 % des ménages : les remboursements et dégrèvements de TH ont augmenté de 3,9 milliards d'euros à ce titre en 2019, pour atteindre 10,6 milliards d'euros. Au total, le montant des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux s'élève à 18,9 milliards d'euros, après 15,7 milliards d'euros en 2018.

Concernant la fiscalité affectée aux comptes spéciaux et budgets annexe, l'omission de cette fraction de la fiscalité est regrettable compte tenu de l'importance qu'ont prise certains de ces impôts dans la période récente, en particulier la TICPE affectée au compte d'affectation spéciale (CAS) *Transition énergétique*.

Ainsi, le rendement de la fiscalité affectée aux budgets annexes et comptes spéciaux de la comptabilité budgétaire de l'État s'est élevé à 10,3 milliards d'euros en 2019 <sup>(1)</sup>, une proportion stable par rapport à 2018 (10,5 milliards d'euros).

#### IMPÔTS AFFECTÉS À DES BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

Budget annexe (BA) Compte d'affectation spéciale (CAS)	Impôt affecté	Rendement 2019
BA <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	Taxe de l'aviation civile	487
	Frais d'assiette et recouvrement sur taxes perçues pour le compte de tiers	7
CAS <i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i>	Produit de la taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules	493
CAS <i>Développement agricole et rural</i>	Taxe sur le chiffre d'affaires des exploitations agricoles	143
CAS <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i>	Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution	378
CAS <i>Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage</i>	Fraction du quota de la taxe d'apprentissage	1 732
CAS <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	Contribution de solidarité territoriale	16
	Taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires	226
	Fraction de la taxe d'aménagement du territoire	117
CAS <i>Transition énergétique</i>	Fraction de la taxe intérieure sur les produits énergétiques	6 717
	Fraction de la taxe intérieure sur les houilles, les lignites et les coques	1
<b>Total</b>		<b>10 317</b>

Source : Annexe « Développement des opérations constatées aux comptes spéciaux et aux budgets annexes » du présent projet de loi de règlement.

(1) Le montant des contributions versées par les agents au compte d'affectation spéciale Pensions n'a pas été inclus dans ce montant dans la mesure où il s'agit de cotisations en vue d'acquiescer des droits à la retraite et non d'impôts.

Au total, si l'on réintègre les recettes affectées aux budgets annexes et comptes spéciaux (10,3 milliards d'euros) ainsi que les dégrèvements et remboursements d'impôts locaux (18,9 milliards d'euros), le montant réel des recettes fiscales nettes de l'État ne serait donc pas de 281,3 milliards d'euros mais de 310,5 milliards d'euros.

Dans l'analyse qui suit, et pour plus de clarté, la présentation budgétaire du projet de loi de règlement est retenue.

### C. EXAMEN GÉNÉRAL DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État sont analysées par rapport à l'exécution constatée en 2018 ainsi que par rapport aux prévisions de la LFI et de la LFR de l'année 2019.

#### 1. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes fiscales nettes du budget général de l'État diminuent de 14,1 milliards d'euros par rapport à 2018, passant de 295,4 milliards d'euros à 281,3 milliards d'euros. C'est la première fois que les recettes fiscales nettes diminuent depuis 2009.

#### ÉVOLUTION DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL

(en milliards d'euros)

Exécution 2018	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2019
295,4	+ 9,4	- 0,5	- 23,0	281,3

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : recettes fiscales de l'État, mai 2020.

L'évolution spontanée de ces recettes aurait dû permettre un produit de + 9,4 milliards en l'absence de mesures nouvelles et de périmètre. Ce dynamisme des recettes a permis d'absorber une partie du coût important du transfert de TVA ayant permis de financer les allègements de charges sociales se substituant au CICE.

Les mesures nouvelles s'annulent quasiment : le dynamisme des recettes d'impôt sur les sociétés (+ 3,5 milliards d'euros) compense la baisse des recettes d'impôt sur le revenu (- 3,9 milliards d'euros). Ces éléments sont décrits ci-après.

#### L'évolution spontanée

L'évolution spontanée du rendement d'un impôt correspond à l'évolution de son rendement à législation constante. Elle est liée aux variations démographiques et économiques. Il s'agit donc de l'évolution du rendement de l'impôt qui aurait été constatée si aucune mesure législative n'était intervenue au cours de l'année considérée.

Par exemple, si du fait de l'augmentation de la population et des revenus d'une année sur l'autre, l'évolution spontanée d'un impôt est de 2 %, le rendement de celui-ci passera de 100 à 102 sans qu'un changement de législation ait été nécessaire.

### **Les mesures fiscales**

Les mesures fiscales sont des changements de législation qui entraînent des baisses ou des hausses du rendement des impôts. Il peut s'agir de mesures dites « antérieures » si elles ont été adoptées avant la loi de finances initiale mais qui produisent néanmoins des effets au cours de l'année afférente à cette loi de finances. Il peut encore s'agir de mesures dites « nouvelles » si elles ont été adoptées lors de l'examen ou après l'examen de la loi de finances de l'année. Les mesures fiscales ont pour effet de modifier la charge fiscale des contribuables.

L'examen du rendement des mesures fiscales permet de mesurer l'impact des réformes décidées par le Parlement. Par exemple, si du fait des mesures fiscales le rendement d'un impôt augmente de 3 et que celui-ci bénéficie par ailleurs d'une évolution spontanée de 2 %, son rendement passera de 100 à 105. L'impact des mesures fiscales dans la hausse n'est alors que de 3 sur 5.

### **Les mesures de périmètre et de transfert**

Les mesures dites de « périmètre » ou de « transfert » peuvent modifier la fraction du produit d'un impôt affecté à l'État lorsque la répartition de ce produit entre plusieurs administrations publiques est modifiée en cours d'année. Les mesures de périmètre ou de transfert ne modifient pas la charge fiscale des contribuables.

Par exemple, pour un impôt dont le rendement est de 100, si la fraction revenant à l'État passe de 90 % à 95 % (le solde revenant à une autre administration), ce dernier bénéficie d'un produit de 95 au lieu de 90, soit une hausse de 5. Inversement, l'autre administration subit une baisse de 5.

#### ***a. Une évolution spontanée qui se maintient à un niveau élevé***

L'évolution spontanée a été en 2019 supérieure à celle de l'activité économique, ce qui signale un dynamisme particulier des recettes fiscales qui se maintient depuis 2017. Avec 9,4 milliards d'euros, cette évolution est de 3,2 % alors que le PIB a progressé en valeur de 2,8 % (1,3 % de croissance économique et 1,5 % d'évolution des prix, dit déflateur du PIB).

Il s'ensuit que l'élasticité des recettes fiscales du budget général de l'État ressort en 2019 à 1,1.

### Notion d'élasticité

L'élasticité du rendement d'un impôt est égale au rapport entre le taux d'évolution spontanée et le taux de croissance du PIB en valeur. Lorsque le rendement d'un impôt évolue dans les mêmes proportions que le PIB en valeur, son élasticité est égale à l'unité.

Par exemple, si la croissance du PIB est de 1 % et que l'élasticité est de 1, alors l'évolution spontanée de l'impôt est de 1 %. En revanche, si l'élasticité est de -0,5, l'évolution spontanée est de -0,5 % bien que le PIB ait crû en valeur de 1 %.

La structure de notre législation fiscale fait qu'en période de faible croissance l'élasticité a tendance à être faible voire négative, tandis qu'en période de reprise l'élasticité est supérieure à l'unité. En effet, l'impôt sur le revenu est progressif et l'impôt sur les sociétés a pour assiette le bénéfice fiscal. Il s'ensuit que le rendement de ces impôts diminue ou progresse proportionnellement davantage que l'évolution des revenus et de l'activité économique.

Il s'agit de la quatrième année consécutive durant laquelle l'élasticité des recettes fiscales est supérieure à l'unité.

#### ÉLASTICITÉ DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT SUR LA PÉRIODE 2008-2019

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
+ 1,0	+ 4,5	+ 1,6	+ 1,6	- 0,2	- 0,6	- 0,4	+ 0,9	+ 1,2	+ 1,8	+ 1,8	+ 1,1

Source : commission des finances.

#### *b. Les mesures fiscales nouvelles se neutralisent en 2019*

Les mesures fiscales nouvelles se traduisent par de moindres recettes, à hauteur de 12,7 milliards d'euros, et par des recettes supplémentaires, à hauteur de 12,2 milliards d'euros.

Près de 40 % du coût des mesures de baisse des recettes, soit 5,2 milliards d'euros, résulte en fait d'un effet de trésorerie lié au lancement du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu : seuls 11 mois de recettes d'impôt ont été effectivement perçus en 2019 ; un contrecoup positif sera constaté en 2020, année pendant laquelle 13 mois de recettes seront donc perçus.

Environ 30 % du coût des mesures de 2019 tient à la poursuite de la suppression de la taxe d'habitation pour les 80 % des ménages les moins aisés, soit 3,6 milliards d'euros en 2019.

Le solde des baisses de recettes comprend notamment les moindres recettes entraînées par l'exonération d'IR sur les heures supplémentaires (1 milliard d'euros), la poursuite de la baisse de l'impôt sur les sociétés (0,8 milliard d'euros) ou encore la suppression de la taxe sur les risques systémiques (0,3 milliard d'euros).

Au contraire, les mesures ayant permis d'engranger des recettes supplémentaires sont les suivantes :

– un effet de trésorerie, lié à l'extinction du coût du contentieux de l'annulation de la taxe à 3 % sur les dividendes. Le reliquat de ce contentieux ayant été réglé en 2018, le niveau des recettes fiscales sur lequel pesait ce coût augmente mécaniquement à même hauteur, soit 4,2 milliards d'euros ;

– une hausse de l'impôt sur les sociétés, liée à la transformation du CICE en allègements de charges sociales : la suppression du crédit d'impôt a augmenté la base imposable de l'IS, pour un gain de 2 milliards d'euros ;

– la mise en place du prélèvement à la source a permis un gain de recettes sur l'IR de 2 milliards d'euros, essentiellement du fait de la taxation des revenus exceptionnels de 2018 et d'une amélioration du taux de recouvrement de l'impôt ;

– plusieurs autres mesures, comme la modification des règles du 5<sup>e</sup> acompte d'IS (1,5 milliard d'euros), la réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (0,8 milliard d'euros) ou la baisse du taux du CICE applicable à 2018 (décaissé en 2019) pour 1,5 milliard d'euros.

### *c. Des mesures de périmètre et de transfert significatives*

L'exercice 2019 est marqué par une mesure de périmètre particulièrement significative : le transfert aux administrations de sécurité sociale d'un montant de 31,2 milliards d'euros de recettes de TVA, se traduisant donc par une perte de recettes équivalente pour le budget de l'État.

Cette mesure est partiellement compensée par deux mesures de périmètre ayant un effet positif sur le montant des recettes fiscales du budget général :

– l'affectation à l'État de certains prélèvements sociaux au détriment des administrations de sécurité sociale dans le cadre d'une mise en conformité avec le droit de l'Union européenne <sup>(1)</sup>, à hauteur de 7,8 milliards d'euros ;

– la rebudgétisation de la taxe sur les transactions financières, auparavant affectée à l'Agence française de développement, pour 0,3 milliard d'euros.

En net, ces mesures ont réduit le montant des recettes fiscales du budget général de l'État de 23 milliards d'euros.

---

(1) *Les suites du contentieux dit « De Ruyter » ont entraîné un mouvement important de réaffectation des prélèvements sociaux entre différents organismes de sécurité sociale et entre ces organismes et l'État depuis 2016, avec un aboutissement en 2019 par la création d'un nouveau prélèvement de solidarité au bénéfice du budget général et seulement en partie compensé aux organismes de sécurité sociale. On se reportera utilement à la lecture du commentaire du C du I de l'article 26 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019 (M. Olivier Véran, Rapport n° 1336 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019, 17 octobre 2018, tome 2, pp. 169-175).*

## 2. Analyse par rapport à la prévision

Les recettes fiscales nettes du budget général sont nettement supérieures aux prévisions (+ 7,8 milliards d'euros par rapport à la LFI et + 2,1 milliards d'euros par rapport à la LFR).

### ÉCART DES RECETTES FISCALES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL 2019 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2019	LFI 2019	LFR 2019	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
281,3	273,5	279,2	+ 7,8	+ 2,1

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2019 et présent projet de loi de règlement.

Cet écart se justifie principalement par un dynamisme accru des recettes par rapport à celui anticipé en LFI. L'impôt sur le revenu a ainsi rapporté 1,3 milliard d'euros de plus que prévu, et l'impôt sur les sociétés, 2,0 milliards d'euros. De même, les impositions du capital (droits de donation et de succession, PFU, impôt sur la fortune immobilière), très sensibles à la conjoncture économique, ont rapporté 2,8 milliards d'euros supplémentaires, selon la décomposition suivante, fournie de manière novatrice par l'exposé des motifs du présent PLR :

- les droits de donations et de successions ont rapporté 1,2 milliard d'euros supplémentaire dans un contexte de dynamisme du marché immobilier et du marché des actions ;

- l'impôt sur la fortune immobilière a permis d'améliorer les recettes de 0,6 milliard d'euros de plus que prévu, grâce au dynamisme du marché immobilier et des recettes issues du contrôle fiscal ;

- les prélèvements de solidarité relatifs aux revenus du patrimoine et aux revenus de placement sont supérieurs de 0,6 milliard d'euros par rapport à la LFI ;

- les retenues et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers ont augmenté de 0,5 milliard d'euros par rapport à la prévision initiale ;

#### D. EXAMEN IMPÔT PAR IMPÔT

Les quatre principaux impôts (TVA, IR, IS, TICPE) représentent à eux seuls un rendement net de 247,6 milliards d'euros, soit 87 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État.

Ces différents impôts sont présentés par ordre d'importance sur le plan du rendement budgétaire. Comme précédemment pour l'ensemble des recettes fiscales, le rendement de chaque impôt pour 2019 est analysé par rapport à l'exécution constatée en 2018 ainsi que par rapport aux prévisions des lois de finances relatives à l'année 2019.

## 1. La taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

La TVA est un impôt d'État partagé avec la sécurité sociale et les régions. Elle joue de façon croissante un rôle de variable d'ajustement dans les transferts entre l'État et les autres administrations publiques.

### RENDEMENT NET DE LA TVA DEPUIS 2010

(en milliards d'euros)

Année	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
État	127,3	131,9	133,4	136,3	138,3	141,8	144,4	152,4	156,7	129,0
Sécurité sociale	8,5	10,1	10,6	9,2	12,7	11,8	11,2	11,5	10,3	41,5
Régions	–	–	–	–	–	–	–	–	4,2	4,3
<b>Total</b>	<b>135,9</b>	<b>142,0</b>	<b>144,0</b>	<b>145,5</b>	<b>151,0</b>	<b>153,6</b>	<b>155,6</b>	<b>163,9</b>	<b>171,2</b>	<b>174,7</b>

Source : Conseil des prélèvements obligatoires et présent projet de loi de règlement.

#### a. Analyse d'exécution à exécution

Les recettes de TVA affectées à l'État sont en baisse de 27,7 milliards d'euros par rapport à 2018, ce qui se justifie principalement par une importante mesure de transfert aux administrations de sécurité sociale (voir ci-dessus).

Net de cette mesure de transfert, le produit de la TVA aurait augmenté en 2019, du fait d'une évolution spontanée positive de 2 % (+ 3,2 milliards d'euros), et de mesures fiscales antérieures à la LFI 2019 pour un montant de 0,2 milliard d'euros.

#### DES RECETTES NETTES DE TVA 2018 AUX RECETTES NETTES DE TVA 2019 (PART ÉTAT)

(en milliards d'euros)

Exécution 2018	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2019
156,7	+ 3,2	+ 0,2	– 31,2	129,0

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : recettes fiscales de l'État, mai 2020 et exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

#### b. Analyse de l'écart avec la prévision

L'évaluation du rendement de la TVA en LFI et en LFR 2019 s'est révélée proche du montant effectivement exécuté, du fait de deux mouvements contraires.

En effet, le surcroît de recettes de TVA lié au dynamisme économique (+ 3,5 milliards d'euros par rapport à la prévision de la LFI) est compensé par un montant de remboursements et de dégrèvements plus élevé que prévu (– 3,7 milliards d'euros).

**ÉCART DES RECETTES NETTES DE TVA 2019 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS (PART ÉTAT)**

(en milliards d'euros)

Exécution 2019	LFI 2019	LFR 2019	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
129,0	129,2	129,2	- 0,2	- 0,2

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2019 et présent projet de loi de règlement.

**2. L'impôt sur le revenu (IR)**

Contrairement à la TVA ou à la TICPE, l'IR est affecté intégralement à l'État. Son rendement a contribué à hauteur de près de 25 % aux recettes fiscales nettes du budget général. Il a augmenté de plus de 15 milliards d'euros en une décennie.

**RENDEMENT NET DE L'IR DEPUIS 2009**

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rendement net	55,1	55,1	58,5	59,5	67,0	69,2	69,3	71,8	73,0	73,0	71,7

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

**a. Analyse d'exécution à exécution**

Le rendement de l'IR est en baisse, à 71,7 milliards d'euros. L'évolution spontanée positive ne permet que de compenser partiellement les mesures fiscales de 2019. La mise en place du prélèvement à la source (PAS) entraîne la perception de l'impôt dû pour 11 des 12 mois de l'année <sup>(1)</sup>, soit une perte de recettes de 5,2 milliards d'euros.

Cette perte de recettes est compensée par une amélioration du taux de recouvrement de l'IR et l'imposition de revenus exceptionnels taxés au titre de l'année 2018, deux effets liés au PAS et qui ont rapporté 2 milliards d'euros supplémentaires. La bonne évolution spontanée de l'IR est également un effet de la mise en place du PAS : le prélèvement de l'impôt est désormais contemporain de la perception du salaire, or la croissance de la masse salariale a été très dynamique en 2019.

Les autres mesures fiscales de l'année 2019 ou ayant un effet en 2019 sont les suivantes :

- exonération des heures supplémentaires (- 1 milliard d'euros) ;
- réforme du crédit d'impôt pour la transition énergétique (+ 0,8 milliard d'euros) ;
- mise en œuvre du prélèvement forfaitaire unique (- 0,3 milliard d'euros).

(1) Le mois de décembre 2019 a été perçu en janvier 2020.

En somme, en neutralisant l'effet de trésorerie lié à la perception du mois de décembre 2019, le rendement de l'IR aurait augmenté en 2019, de 3,9 milliards d'euros.

#### DES RECETTES NETTES D'IR 2018 AUX RECETTES NETTES D'IR 2019

(en milliards d'euros)

Exécution 2018	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2019
73,0	+ 2,7	- 4,0	0	71,7

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : recettes fiscales de l'État, mai 2020 et exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

Aucune mesure de périmètre ou de transfert n'est à signaler, l'IR demeurant affecté en totalité à l'État.

#### *b. Analyse de l'écart avec la prévision*

Le rendement effectif de l'IR en 2019 est meilleur que la prévision de la LFI, mais moindre que celle de la LFR.

Concernant la LFI, l'écart tient à deux effets déjà mentionnés : l'amélioration du taux de recouvrement (99,1 % contre 97,0 % prévu en LFI), et par l'imposition d'un montant élevé de revenus exceptionnels au titre de 2018.

Concernant la LFR, la moins-value découle d'un recours plus important que prévu à la modulation à la baisse, par les ménages, du taux de taxation des revenus.

#### ÉCART DES RECETTES NETTES D'IR 2019 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2019	LFI 2019	LFR 2019	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
71,7	70,4	72,6	+1,3	- 0,9

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2019 et présent projet de loi de règlement.

### 3. L'impôt sur les sociétés (IS)

Le rendement de l'IS a représenté 12 % des recettes fiscales nettes du budget général de l'État. Il a diminué de plus d'un tiers en dix ans.

#### RENDEMENT NET DE L'IS DEPUIS 2009

(en milliards d'euros)

Année	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Rendement net	55,1	51,4	53,0	41,3	47,2	35,3	33,5	30,0	35,7	27,4	33,5

Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

### a. Analyse d'exécution à exécution

Le rendement net de l'IS augmente fortement en 2019 (+ 6,1 milliards d'euros) pour s'établir à 33,5 milliards d'euros.

#### DES RECETTES NETTES D'IS 2018 AUX RECETTES NETTES D'IS 2019

(en milliards d'euros)

Exécution 2018	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2019
27,4	+ 2,6	+ 3,5	0	33,5

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : recettes fiscales de l'État, mai 2020.

L'évolution spontanée de l'IS, particulièrement forte (+ 9,5 %), tient au bon dynamisme de l'économie française en 2019.

Le coût de la poursuite de trajectoire de baisse de l'IS, qui a entraîné une perte de recettes de 0,8 milliard d'euros, est principalement compensé par les mesures fiscales suivantes :

- une augmentation de l'assiette de l'IS liée à la transformation du CICE en allègements de charges sociales (+ 2,0 milliards d'euros) ;
- une baisse du taux 2018 du CICE (+ 1,5 milliard d'euros) ;
- l'effet de la modification des règles de perception du 5<sup>e</sup> acompte (+ 1,5 milliard d'euros).

Aucune mesure de périmètre ou de transfert n'est à signaler, l'IS demeurant affecté en totalité à l'État.

### b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le rendement de l'IS a été sous-estimé en LFI et en LFR. Selon l'exposé des motifs du présent projet de loi de règlement, cela tient principalement à des éléments imprévisibles :

- le décalage avec la LFI, de 2 milliards d'euros, tient à des plus-values relatives à des contentieux individuels plus élevés que prévu ;
- le décalage avec la LFR tient à un effet de calendrier : une restitution d'IS, liée à un contentieux, sera finalement décaissée en 2020.

#### ÉCART DES RECETTES NETTES D'IS 2019 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2019	LFI 2019	LFR 2019	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
33,5	31,4	31,8	+ 2,0	+ 1,7

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2019 et présent projet de loi de règlement.

#### 4. La taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)

Le produit de la TICPE est partagé entre l'État et divers affectataires, dont les collectivités territoriales. Ces affectations permettent essentiellement de compenser des transferts de compétences.

En 2019, le produit de TICPE affecté à l'État dépasse désormais les 20 milliards d'euros, mais seulement 13,4 milliards sont affectés au budget général <sup>(1)</sup>, soit 5 % des recettes nettes du budget général de l'État.

##### a. Analyse d'exécution à exécution

Le montant de la part du produit de TICPE revenant au budget général de l'État diminue de 0,3 milliard d'euros en 2019 par rapport à 2018. Cela représente le montant de l'évolution spontanée de cet impôt ( 1,9 %). Cette évolution ne tient pas à l'effet de la conjoncture économique mais aux modalités de calcul des fractions de TICPE affectées au *CAS Transition énergétique* (augmentation de 0,1 milliard d'euros) et à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF, hausse de 0,2 milliard d'euros).

##### DES RECETTES NETTES DE TICPE 2018 AUX RECETTES NETTES DE TICPE 2019

(en milliards d'euros)

Exécution 2018	Évolution spontanée	Mesures fiscales	Mesures de périmètre	Exécution 2019
13,7	- 0,3	0	0	13,4

Source : Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 : recettes fiscales de l'État, mai 2020 et exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

##### b. Analyse de l'écart avec la prévision

Le produit de la TICPE affecté au budget général de l'État en 2019 a été correctement estimé en LFR ; l'écart est faible avec la LFI (0,2 milliard d'euros) et se justifie par l'évolution de la consommation de carburant.

##### ÉCART DES RECETTES NETTES DE TICPE 2019 PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS

(en milliards d'euros)

Exécution 2019	LFI 2019	LFR 2019	Écart exécution / LFI	Écart exécution / LFR
13,4	13,2	13,4	+ 0,2	0

Source : différentes lois de finances relatives à l'année 2019 et présent projet de loi de règlement.

(1) 6,7 milliards d'euros de TICPE sont affectés au compte d'affectation spéciale Transition énergétique.

## II. LES RECETTES NON FISCALES DE L'ÉTAT

Avec 14 milliards d'euros en 2019, les recettes non fiscales constituent une part non négligeable des recettes nettes du budget général de l'État (près de 5 %). Elles se révèlent être stables d'année en année (+ 0,1 milliard d'euros par rapport à 2018).

### RECETTES NON FISCALES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT EN 2019 PAR RAPPORT À 2018 ET AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2019

(en milliards d'euros)

Recettes non fiscales du budget général de l'État	Exécution 2019	Écart par rapport à 2018	Écart par rapport à la LFI
<b>Total</b>	<b>14,0</b>	<b>+ 0,1</b>	<b>+ 1,5</b>
Dividendes et recettes assimilées	5,7	- 0,1	- 0,5
Produits du domaine de l'État	0,7	- 0,5	+ 0,1
Produits de la vente de biens et services	1,8	+ 0,3	+ 0,5
Remboursement des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	0,7	+ 0,2	+ 0,2
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite	2,0	+ 0,5	+ 0,6
Divers	3,1	- 0,4	+ 0,6

Source : présent projet de loi de règlement et loi de finances pour 2019.

### A. LES DIVIDENDES ET RECETTES ASSIMILÉES

Les dividendes et recettes assimilées représentent plus du tiers des recettes non fiscales du budget général de l'État avec 5,7 milliards d'euros en 2019. Ce montant est stable par rapport à 2018 (- 0,1 milliard d'euros).

Les dividendes sont affectés au budget général de l'État. En revanche, les opérations patrimoniales – c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession – relèvent du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

Le dividende versé par la Banque de France (3,1 milliards d'euros, après 2,2 milliards d'euros en 2018) et celui versé par la Caisse des dépôts et consignations (0,8 milliard d'euros, après 1 milliard d'euros en 2018) constituent les deux principales ressources de la catégorie.

La hausse du dividende de la Banque de France par rapport à 2018 (+ 0,9 milliard d'euros) et par rapport à la LFI 2019 (+ 0,3 milliard d'euros) s'explique par l'accroissement des intérêts sur les titres détenus dans le cadre de la politique monétaire de la BCE et la hausse des taux d'intérêt américains.

En outre, en 2019, 47 entreprises non financières ont versé 1,7 milliard d'euros de dividendes (- 0,2 milliard d'euros par rapport à 2018) dont 433,1 millions pour Engie, 249 millions d'euros pour Orange et 185,4 millions d'euros pour Aéroports de Paris. Bpifrance a rapporté 165 millions d'euros de dividendes à l'État en 2019.

## **B. LES AUTRES RECETTES NON FISCALES**

### **1. Les produits du domaine de l'état**

Les produits du domaine de l'État se sont élevés à 0,7 milliard d'euros, soit 0,5 milliard d'euros de moins qu'en 2018.

Cela s'explique par deux mouvements baissiers, en partie seulement compensés par la dynamique des autres lignes relatives au domaine de l'État. Tout d'abord, la baisse des recettes issues des redevances d'usage des fréquences radioélectriques (- 0,7 milliard d'euros) : le solde du produit de la cession de fréquence sur la bande 700 MHz, intervenue en 2015 pour 2,8 milliards d'euros, a été encaissé en 2018.

L'autre poste de recettes majeur en matière de domaine de l'État était le règlement des « loyers budgétaires », à savoir les loyers payés par les ministères civils et le ministère des armées (1 milliard d'euros en 2018). Cette méthode de comptabilisation est abandonnée en 2019, d'où une baisse de cette recette de 0,9 milliard d'euros – le reliquat étant dû aux loyers réglés par le ministère des armées, l'abandon des loyers budgétaires étant prévu pour 2020 pour ce ministère.

### **2. Les produits de la vente de biens et services**

Les produits de la vente de biens et services ont progressé de 0,3 milliard d'euros en 2019, pour s'établir à 1,8 milliard d'euros. Il s'agit principalement des frais d'assiette et de recouvrement des impôts et taxes recouverts par l'État pour le compte d'autres personnes morales, notamment les collectivités territoriales et l'Union européenne.

En outre, les ventes de quotas d'émissions de gaz à effet de serre sur le marché européen ont été très dynamiques en 2019 et ont dépassé le plafond légal d'affectation à l'Agence nationale de l'habitat. Le reliquat de 0,3 milliard d'euros a été versé au budget général.

### **3. Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières**

Les remboursements des intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières se sont élevés à 0,7 milliard d'euros, en hausse de 0,2 milliard d'euros du fait de remboursement de créances consenties dans le cadre

du programme d'investissement d'avenir. Les autres recettes proviennent principalement des intérêts des prêts à des banques et des États étrangers.

#### **4. Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite**

Les amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuite affectés au budget général de l'État se sont élevés à 2 milliards d'euros en 2019, soit une hausse de 0,5 milliard d'euros : d'importantes amendes de l'autorité de la concurrence ont été encaissées, notamment un versement de 0,5 milliard d'euros par la société Google dans le cadre d'une convention judiciaire d'intérêt public.

\*

\* \*



### FICHE 3 : LES DÉPENSES DE L'ÉTAT

Les dépenses de l'État ont augmenté de 6 milliards d'euros (+ 1,8 %) à périmètre constant, hors fonds de concours et attributions de produits, sous l'effet en particulier de l'augmentation du coût de la prime d'activité. Les normes de dépenses fixées en loi de finances initiale (LFI) ont été respectées.

#### I. UNE AUGMENTATION DES DÉPENSES DE L'ÉTAT TRADUISANT LES PRIORITÉS FIXÉES PAR LA LOI DE FINANCES

##### A. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES PAR MISSION BUDGÉTAIRE

###### 1. Une augmentation des dépenses du budget général

• Les dépenses du budget général de l'État ont augmenté de **6,3 milliards d'euros à champ courant entre 2018 et 2019** pour s'établir à 336,1 milliards d'euros, soit une hausse de 1,9 %.

##### ÉVOLUTION DES DÉPENSES DES MISSIONS (PÉRIMÈTRE COURANT)

(Crédits de paiement en millions d'euros)

Missions	Exécution 2018	Exécution 2019	Écart exécution 2018 et 2019	En %
Action et transformation publiques	2	55	+ 54	+ 2 907,0 %
Action extérieure de l'État	2 963	2 819	- 144	- 4,9 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 822	2 826	+ 4	+ 0,1 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	3 442	2 944	- 498	- 14,5 %
Aide publique au développement	2 633	2 992	+ 360	+ 13,7 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 433	2 299	- 133	- 5,5 %
Cohésion des territoires	17 826	17 580	- 246	- 1,4 %
Conseil et contrôle de l'État	665	686	+ 21	+ 3,2 %
Culture	2 913	2 947	+ 34	+ 1,2 %
Défense	43 287	44 866	+ 1 579	+ 3,6 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 386	1 243	- 143	- 10,3 %
Écologie, développement et mobilité durables	13 517	14 325	+ 807	+ 6,0 %
Économie	1 812	1 786	- 26	- 1,4 %
Engagements financiers de l'État	42 119	40 585	- 1 534	- 3,6 %
Enseignement scolaire	71 661	72 716	+ 1 055	+ 1,5 %

Missions	Exécution 2018	Exécution 2019	Écart exécution 2018 et 2019	En %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 762	10 325	- 437	- 4,1 %
Immigration, asile et intégration	1 555	1 839	+ 284	+ 18,3 %
Investissement d'avenir	1 113	1 020	- 94	- 8,4 %
Justice	8 606	8 925	+ 319	+ 3,7 %
Médias, livre et industries culturelles	547	577	+ 29	+ 5,3 %
Outre-mer	2 114	2 407	+ 293	+ 13,9 %
Pouvoirs publics	992	991	-	-
Recherche et enseignement supérieur	27 579	27 964	+ 385	+ 1,4 %
Régimes sociaux et de retraite	6 448	6 186	- 262	- 4,1 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 572	3 440	- 132	- 3,7 %
Remboursements et dégrèvements	125 727	140 064	+ 14 337	+ 11,4 %
Santé	1 338	1 355	+ 17	+ 1,3 %
Sécurités	19 884	20 469	+ 585	+ 2,9 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	19 847	24 711	+ 4 864	+ 24,5 %
Sport, jeunesse et vie associative	936	998	+ 62	+ 6,6 %
Travail et emploi	14 949	14 193	- 756	- 5,1 %
<b>Total</b>	<b>455 449</b>	<b>476 133</b>	<b>20 684</b>	<b>4,5 %</b>
<b>Total hors Remboursements et dégrèvements</b>	<b>329 722</b>	<b>336 069</b>	<b>6 347</b>	<b>1,9 %</b>

Note : le tableau correspond à la consommation de l'ensemble des crédits au titre de ces missions, y compris fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après la loi de règlement pour 2018 et le présent projet de loi de règlement.

À champ constant, c'est-à-dire hors effets de périmètre (- 1,1 milliard d'euros) et de transferts (+ 0,3 milliard d'euros), la croissance des dépenses du budget général y compris fonds de concours et attributions de produits s'établit à 2,2 % en 2019, après 0,4 % en 2018 <sup>(1)</sup>. Les dépenses du budget général ont donc progressé plus vite que l'inflation (+ 1,1 %).

● Pour un détail de l'exécution budgétaire par mission ou par programme, il est renvoyé aux travaux des rapporteurs spéciaux en annexe du présent rapport. Les augmentations de crédits observées reflètent les priorités fixées par le Gouvernement et par le législateur.

Les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* consommés en 2019 augmentent ainsi de 4,9 milliards d'euros par rapport à 2018 (+ 24,5 %), en raison principalement du **renforcement de la prime d'activité** par le décret du 21 décembre 2018 <sup>(2)</sup> et de la revalorisation du montant de l'allocation

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État en 2019, avril 2020.

(2) Décret n° 2018-1197 du 21 décembre 2018 relatif à la revalorisation exceptionnelle de la prime d'activité.

aux adultes handicapés (AAH) à 860 euros par mois au 1<sup>er</sup> novembre 2018 et à 900 euros au 1<sup>er</sup> novembre 2019 <sup>(1)</sup>.

Les crédits de la mission *Défense* consommés en 2019 augmentent de 1,6 milliard d'euros (+ 3,6 %), conformément aux orientations de la loi du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense <sup>(2)</sup> (LPM).

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* consommés en 2019 augmentent de 1,1 milliard d'euros en raison principalement de **l'amélioration du niveau de rémunération de l'emploi moyen** et de l'effort consenti en faveur du premier degré d'enseignement et de l'inclusion scolaire.

Les crédits de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ont augmenté de 0,8 milliard d'euros en 2019 (+ 6,0 %) à périmètre courant. Une partie de cette hausse a pour origine le transfert et la dynamique des dépenses de la prime à la conversion du compte d'affectation spéciale *Aide à l'acquisition de véhicules propres* au programme 174 « Énergie, climat et après-mines » de la mission. À périmètre constant, les dépenses de la mission sont **en hausse de 3,4 %**, en raison notamment de l'élargissement du nombre de bénéficiaires du chèque énergie et de l'augmentation des dépenses en matière de péréquation dans les zones non interconnectées.

Les crédits de la mission *Sécurités* ont augmenté de 0,6 milliard d'euros en 2019 (+ 2,9 %) au titre notamment des mesures nouvelles relatives aux rémunérations des forces de sécurité intérieure et à la poursuite du plan de recrutement de 10 000 policiers et gendarmes supplémentaires entre 2018 et 2022.

● À l'inverse, les crédits de la mission *Engagements financiers de l'État*, composés à 99 % des crédits finançant la charge de la dette et de la trésorerie de l'État, ont diminué de 1,5 milliard d'euros en 2019 (– 3,6 %), l'effet volume défavorable (augmentation de l'encours de dette) ayant été compensé par un effet taux et un effet inflation favorables <sup>(3)</sup>.

De même, les crédits de la mission *Travail et emploi* ont diminué de 0,8 milliard d'euros (– 5,1 %). Cette baisse résulte principalement de la réduction du nombre de contrats aidés par rapport à 2018. Le nombre de contrats aidés a en effet diminué de 48 280 par rapport à 2018, correspondant à une moindre dépense de 0,7 milliard d'euros <sup>(4)</sup>. L'exercice 2019 marque la poursuite de la diminution entamée en 2017.

---

(1) Décret n° 2018-948 du 31 octobre 2018 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple et décret n° 2019-1047 du 11 octobre 2019 relatif à la revalorisation de l'allocation aux adultes handicapés et à la modification du calcul du plafond de ressources pour les bénéficiaires en couple.

(2) Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(3) La charge de la dette d'un encours d'environ 200 milliards d'euros de dette est indexée sur l'inflation.

(4) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2019, avril 2020, p. 95.

Les diminutions observées à champ courant sur les missions *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* s'expliquent principalement par des mesures de périmètre <sup>(1)</sup>.

## 2. Un niveau de dépenses budgétaires inférieur de 2,3 milliards d'euros à la loi de finances initiale

Pour une analyse détaillée des écarts à l'exécution par mission ou par programme, il est renvoyé aux travaux des rapporteurs spéciaux.

● En 2019, les dépenses nettes du budget général – hors fonds de concours et attributions de produits et hors mission *Remboursements et dégrèvements* – se sont établies à **330,3 milliards d'euros**, soit un niveau inférieur de 2,3 milliards d'euros (0,7 %) aux crédits ouverts par la LFI (332,7 milliards d'euros). Ce résultat, qui traduit une « *exécution conforme au vote du Parlement* » selon l'expression utilisée par la Cour des comptes <sup>(2)</sup>, recouvre des dépassements sur certaines missions et des sous-exécutions sur d'autres.

### MISSIONS DONT L'EXÉCUTION S'ÉCARTE LE PLUS DE LA LFI

(crédits de paiement en millions d'euros, sauf indication contraire)

Missions – exécution supérieure à la LFI	LFI 2019	Exécution 2019	Écart	En % 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	En % 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 %

Note : hors fonds de concours et attributions de produits.

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2019, avril 2020, p. 118, d'après les données issues de Chorus.

● Deux missions concentrent une proportion importante des sur-exécutions. La sur-exécution constatée sur la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* correspond principalement à la dynamique plus forte qu'escomptée des dépenses relatives à la **prime d'activité** (+ 0,8 milliard d'euros).

La sur-exécution constatée sur la mission *Cohésion des territoires* (+ 0,7 milliard d'euros) a pour principale explication le **report de la réforme des modalités de calcul des aides personnelles au logement** (+ 0,6 milliard d'euros).

(1) *Ibidem*, p. 95 et note d'exécution budgétaire 2019 de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, avril 2020, p. 18.

(2) *Ibidem*, pp. 117 et suivantes.

● En sens inverse, la majeure partie des sous-exécutions est concentrée en montant sur la mission *Engagements financiers de l'État* (– 1,9 milliard d'euros) et plus précisément sur les crédits évaluatifs du programme « Charge de la dette et de la trésorerie de l'État » (– 1,9 milliard d'euros), en raison d'une inflation plus faible qu'anticipé, du maintien à un faible niveau des taux d'intérêt à court terme et des taux d'intérêt à long terme inférieurs à la prévision initiale.

Les crédits de la mission *Recherche et enseignement supérieur* ont été consommés à un niveau inférieur de 326 millions d'euros aux crédits ouverts en LFI. La loi de finances rectificative (LFR) pour 2019 avait procédé à l'annulation de 309,3 millions d'euros de crédits de paiement, portant principalement sur la réserve de précaution initiale des programmes concernés, sur les crédits de projets immobiliers non consommés et devenus sans objet, sur les crédits du Centre national d'études spatiales (CNES) et sur les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche agricoles grâce à une maîtrise accrue des dépenses. Ces annulations ont porté à hauteur de 50 millions d'euros sur le CNES, mais l'opérateur a bénéficié en parallèle d'une subvention exceptionnelle du ministère de la défense à hauteur de 80 millions d'euros en provenance de la mission *Défense*. La Cour des comptes s'est toutefois étonnée de ce procédé, relevant qu'il ne permet pas la bonne information du Parlement <sup>(1)</sup>.

## B. L'AUGMENTATION DES DÉPENSES D'INTERVENTION ET DES DÉPENSES DE PERSONNEL

À champ constant, les dépenses du budget général augmentent de **7,3 milliards d'euros** et de **6 milliards d'euros hors fonds de concours et attributions de produits**.

### ÉVOLUTION DES DÉPENSES NETTES DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT PAR NATURE

(crédits de paiement en milliards d'euros, sauf mention contraire)

Dépenses du budget général de l'État	Exécution 2018 (format 2019)	Exécution 2019	Évolution 2018-2019	
			En valeur	En %
Pouvoirs publics	1,0	1,0	–	–
Personnel	129,6	131,6	+ 2,0	+ 1,6%
Fonctionnement de l'État	24,6	24,5	– 0,1	– 0,4%
Subventions pour charges de service public	29,2	29,0	– 0,2	– 0,7%
Charge de la dette	41,5	40,3	– 1,2	– 2,9%
Investissement	11,8	12,4	+ 0,6	+ 5,1%
Intervention	89,7	95,8	+ 6,1	+ 6,8%
Opérations financières	1,5	1,5	–	–
<b>Dépenses nettes</b>	<b>328,8</b>	<b>336,1</b>	<b>+ 7,3</b>	<b>+ 2,2%</b>
<i>Dont fonds de concours et attributions de produits</i>	4,5	5,8	+ 1,3	+ 28,9%
<b>Dépenses nettes, hors fonds de concours et attributions de produits</b>	<b>324,3</b>	<b>330,3</b>	<b>+ 6,0</b>	<b>+ 1,8%</b>

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2019, p. 90.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Recherche et enseignement supérieur, avril 2020, p. 4.

## 1. L'augmentation des dépenses d'intervention (+ 6,1 milliards d'euros)

Les dépenses d'intervention ont crû de **6,1 milliards d'euros en 2019**.

Cette augmentation résulte d'abord de la dynamique liée à la **prime d'activité** (+ 4,0 milliards d'euros), en lien avec la réforme intervenue en décembre 2018. Elle a entraîné une revalorisation de 90 euros du montant du bonus individuel de la prime à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et une augmentation du nombre de foyers bénéficiaires de 53 % entre juin 2018 et juin 2019. Le montant total consacré au dispositif a atteint **9,6 milliards d'euros en 2019**.

Les dépenses d'AAH ont également augmenté, à hauteur de 0,6 milliard d'euros (+ 7,1 %). Cette augmentation s'explique à la fois par les mesures de revalorisation intervenues en 2019 (voir *supra*) et par l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Le nombre de bénéficiaires a ainsi augmenté de 4,9 % entre juin 2018 et juin 2019 pour s'établir à 1,2 million environ <sup>(1)</sup>. La dynamique de l'AAH est tirée par l'« AAH-2 », c'est-à-dire le dispositif s'adressant aux personnes dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 et 80 % et qui présentent une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi, selon l'article L. 821-2 du code de la sécurité sociale. Le nombre de bénéficiaires de ce second volet a en effet augmenté de 9,2 % entre juin 2018 et juin 2019. Le Rapporteur général rappelle que la Cour des comptes a récemment publié un rapport sur l'AAH dans lequel elle souligne que l'AAH-2 est une « *source d'incertitude voire de risque budgétaire* », compte tenu du manque de connaissances précises sur les causes de l'évolution du nombre de bénéficiaires <sup>(2)</sup>.

Les dépenses relatives à la **prime à la conversion** se sont accrues de 117 % entre 2018 et 2019 pour s'établir à 0,8 milliard d'euros <sup>(3)</sup>, tandis que les dépenses liées au chèque énergie ont été tirées par l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+ 58 %).

En sens inverse, la **diminution du nombre de contrats aidés** a entraîné une moindre dépense de 0,7 milliard d'euros, et l'**extinction progressive de l'aide à l'embauche** pour les très petites entreprises (TPE) et les petites et moyennes entreprises (PME) explique une diminution de l'ordre de 0,6 milliard d'euros. Enfin, de moindres dépenses ont été constatées s'agissant de l'allocation spécifique de solidarité (ASS), à hauteur de 0,3 milliard d'euros.

---

(1) *Rapport annuel de performance 2019 de la mission Solidarités, insertion et égalité des chances*, p. 91.

(2) *Cour des comptes, Rapport public thématique, L'allocation aux adultes handicapés, novembre 2019*.

(3) *Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2019 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, p. 67.

## **2. L'augmentation des dépenses de personnel (+ 2,0 milliards d'euros) malgré la légère diminution des effectifs**

### ***a. Des dépenses de personnel en augmentation, mais inférieures à la prévision de la loi de finances initiale***

Les dépenses de personnel du budget général de l'État, nettes des rattachements de fonds de concours et des attributions de produits, ont augmenté de 2 milliards d'euros en 2019 (+ 1,6 %). Elles se sont élevées à **131,2 milliards d'euros** <sup>(1)</sup>, après 129,2 milliards d'euros en 2018. Les dépenses de rémunération ont représenté 88,6 milliards d'euros et les contributions de l'État employeur au compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* 42,8 milliards d'euros.

Hors contribution au CAS *Pensions*, les dépenses de personnel ont progressé de 1,4 milliard d'euros (+ 1,6 %), soit une évolution en retrait par rapport à 2018 (+ 1,9 %) et par rapport à 2017 (+ 3,7 %). Cette augmentation s'explique principalement <sup>(2)</sup> par des mesures catégorielles (+ 0,7 milliard d'euros), notamment en raison de l'application des mesures du protocole « parcours professionnels, carrières et rémunérations » (PPCR) reportée de 2018 à 2019, et par le glissement vieillesse technicité (GVT) (+ 0,4 milliard d'euros).

Les dépenses de personnel ont été inférieures aux crédits prévus par la LFI, qu'il s'agisse des dépenses de rémunération (– 0,10 milliard d'euros) ou des dépenses de contributions au CAS *Pensions* (– 0,36 milliard d'euros), en raison notamment de sous-consommations du ministère des armées (– 0,1 milliard hors contributions au CAS *Pensions*) et du ministère de l'action et des comptes publics (– 0,1 milliard hors contributions au CAS *Pensions*) et d'assiettes de cotisations au CAS *Pensions* plus réduites que prévues.

### ***b. Le respect du plafond d'emplois de l'État en 2019***

Le plafond d'emplois de l'État avait été fixé à 1 953 516 équivalents temps plein travaillés (ETPT) par la LFI (y compris budgets annexes). Il a été relevé à 1 953 810 ETPT par la LFR.

La consommation d'emplois s'est établie à 1 930 810 ETPT, à un niveau inférieur de 23 528 ETPT au plafond (écart de 1,2 %). Les emplois consommés sont en légère augmentation de 7 033 par rapport à 2018 (+ 0,4 %).

---

(1) Données issues du projet de loi de règlement pour 2019 (p. 49) qui diffèrent à hauteur de 0,4 milliard d'euros du montant présenté par le rapport de la Cour sur le budget de l'État en 2019.

(2) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2019, pp. 97 et suiv.

### **La distinction entre les ETP et les ETPT**

**Les équivalents temps plein (ETP)** correspondent aux effectifs physiques, c'est-à-dire aux agents rémunérés, corrigés de la quotité de temps travaillé. Ils ne tiennent pas compte de la durée d'emploi sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 % (quotité de travail : 70 %) correspond à 0,7 ETP, qu'il ait travaillé 8 ou 12 mois dans l'année.

**Les équivalents temps plein travaillés (ETPT)** correspondent aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents (temps plein, temps partiel, *etc.*) et la période d'activité sur l'année.

Exemple : un agent à temps partiel, à 70 %, qui a travaillé du 1<sup>er</sup> juillet au 31 décembre correspond à 0,35 ETPT ( $1 \times 0,7 \times 6 \text{ mois} / 12 \text{ mois} = 0,35 \text{ ETPT}$ ).

Les consommations d'emplois et les plafonds des autorisations d'emplois sont exprimés en ETPT. À l'inverse, les schémas d'emplois sont exprimés en ETP.

Ainsi, les **schémas d'emplois** traduisent les flux d'entrées et de sorties, tandis que les **plafonds d'emplois** illustrent le stock d'emplois.

N.B. : depuis l'exercice 2015, les modalités de décompte des emplois sont homogènes entre l'État et ses opérateurs : la fixation d'un plafond d'emplois en ETPT et une trajectoire de schémas d'emplois en ETP.

## CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR MINISTÈRE EN 2019

(en équivalents temps plein travaillés – ETPT)

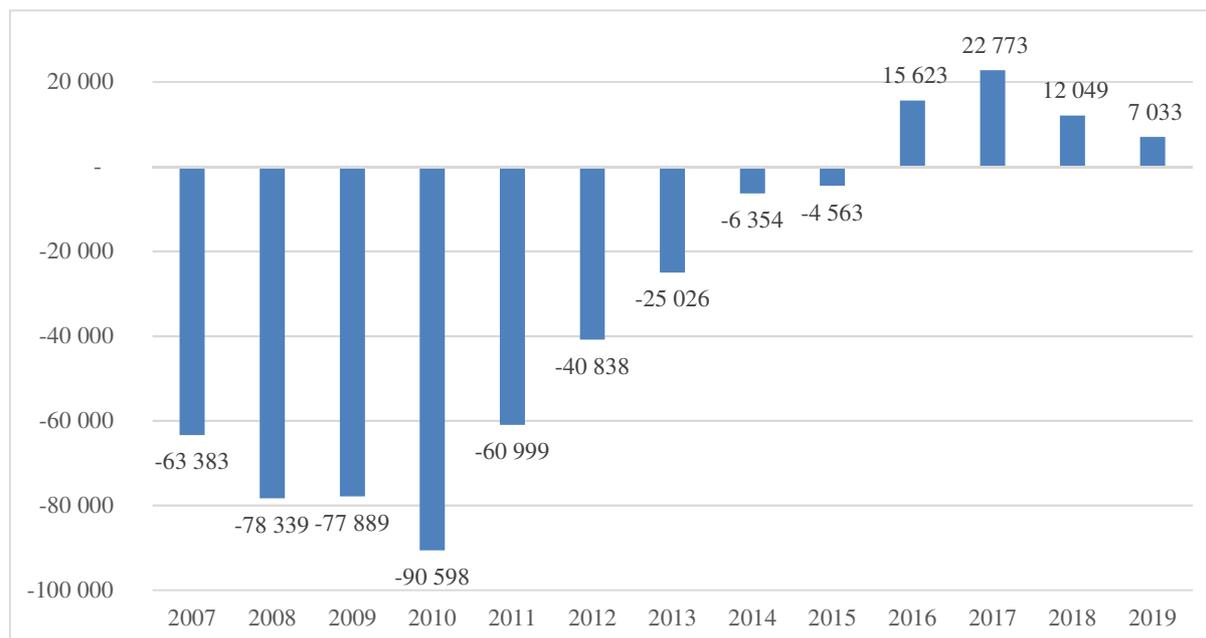
Ministère	Consommation des emplois 2018	Plafond 2019 (LFI+LFR)	Transferts en gestion 2019	Consommation des emplois 2019	Écart au plafond après transferts	Consommation 2019/2018
Action et comptes publics	123 484	123 501	17	121 499	- 2 019	- 1 985
Agriculture et alimentation	30 327	30 232	3	30 150	- 85	- 177
Armées	268 195	271 268	2	268 996	- 2 274	+ 801
Cohésion des territoires	300	564	- 273	270	- 21	- 30
Culture	10 922	10 829	- 15	10 633	- 181	- 289
Économie et finances	12 751	12 608	- 2	12 424	- 182	- 327
Éducation nationale	1 004 436	1 024 061	39	1 012 500	- 11 600	+ 8 064
Enseignement supérieur, recherche et innovation	7 317	7 298	- 2	7 041	- 255	- 276
Europe et affaires étrangères	13 437	13 598	-	13 598	-	+ 161
Intérieur	281 824	287 291	145	282 569	- 4 867	+ 745
Justice	83 552	86 452	38	85 341	- 1 149	+ 1 789
Outre-mer	5 474	5 548	-	5 437	- 111	- 37
Services du Premier ministre	11 135	11 608	- 26	11 334	- 248	+ 199
Solidarités et santé	9 858	9 519	32	9 467	- 84	- 391
Transition écologique et solidaire	40 250	39 373	29	39 287	- 115	- 963
Travail	8 977	8 852	13	8 769	- 96	- 208
<b>Total budget général</b>	<b>1 912 239</b>	<b>1 942 602</b>	-	<b>1 919 315</b>	<b>- 23 287</b>	<b>+ 7 076</b>
Pilotage et ressources humaines	579	663	-	527	- 136	- 52
Soutien aux prestations de l'aviation civile	10 431	10 545	-	10 440	- 105	+ 9
<b>Total budget annexes</b>	<b>11 010</b>	<b>11 208</b>	-	<b>10 967</b>	<b>- 241</b>	<b>- 43</b>
<b>Total général</b>	<b>1 923 249</b>	<b>1 953 810</b>	-	<b>1 930 282</b>	<b>- 23 528</b>	<b>+ 7 033</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

L'exercice 2019 marque la poursuite de la tendance au ralentissement de la progression de la consommation des emplois au niveau de l'État, la progression en 2019 étant inférieure de plus de 40 % à celle constatée en 2018 et trois fois moindre que celle constatée en 2017.

## ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION D'EMPLOIS PAR RAPPORT À L'EXERCICE PRÉCÉDENT

(en ETPT)



Source : commission des finances, d'après les projets de lois de règlement.

L'article 11 de la LPFP <sup>(1)</sup> prévoit que le plafond des autorisations d'emplois de l'État prévu en LFI « ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ». Cette disposition a pour objet de renforcer la portée des plafonds d'autorisation d'emplois de la LFI en diminuant la vacance sous plafond.

En 2019, l'écart entre la consommation d'emplois et le plafond s'est établi à 1,2 %, après 1,3 % en 2018 et 1,5 % en 2017. La tendance est donc à la réduction de la vacance sous plafond, sans néanmoins que l'objectif de 1 % de la LPFP en vigueur soit atteint.

### ***c. Un schéma d'emplois en diminution et inférieur à la prévision de la loi de finances initiale***

La LFI prévoyait une baisse nette de 1 571 ETP sur le périmètre du budget général et des budgets annexes. En 2019, l'exécution du schéma d'emplois a été de - 3 601 ETP à périmètre constant, après une hausse de 206 ETP en 2018.

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

### Les décalages dans la comptabilisation entre ETP et ETPT

Il existe des décalages dans la comptabilisation des créations d'emploi en ETP et leur concrétisation en ETPT.

**La comptabilisation en ETP** révèle le solde entre les entrées et les sorties d'agents au cours d'un exercice en prenant en compte la quotité de travail des agents.

Exemple : en cas de 70 départs à la retraite d'agents à temps plein au cours d'une année N, qui voit également l'arrivée de 100 agents à temps plein, le solde s'établit à + 30 ETP.

**La comptabilisation en ETPT** calcule les créations de poste au prorata de la quotité de travail des agents et de la période d'activité sur l'année.

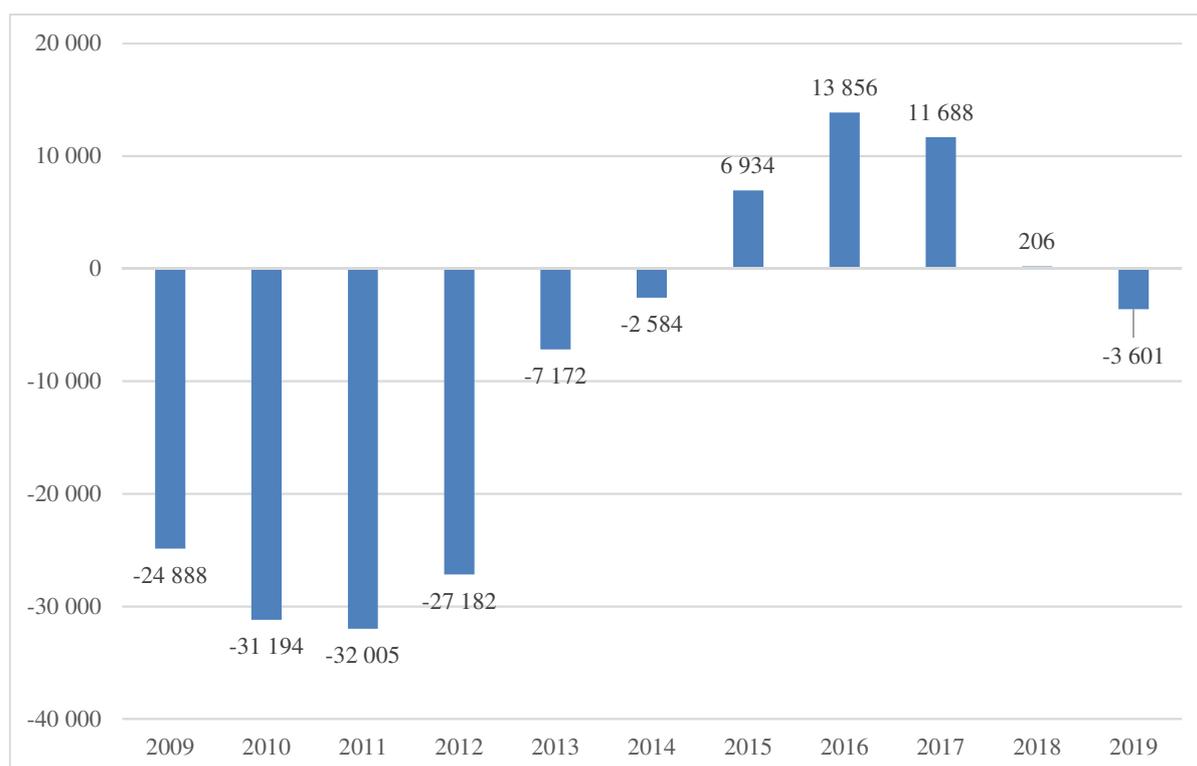
Les recrutements d'agents à temps plein réalisés le 1<sup>er</sup> juillet comptent pour seulement 0,5 ETPT.

Exemple : en cas de 70 départs à la retraite d'agents à temps plein au cours d'une année N, le 1<sup>er</sup> juillet, et de l'arrivée de 100 agents à temps plein à la même date, le résultat est de + 15 ETPT (– 35 ETPT et + 50 ETPT).

Les deux méthodes de comptabilisation des emplois sont complémentaires, l'une présente une approche en termes de flux (ETP) et l'autre une approche en termes de stock (ETPT). Cette distinction sert donc à apprécier plus finement les conséquences des recrutements et leur traduction dans les données.

En 2019, pour la première fois depuis 2014, le schéma d'emplois réalisé traduit une baisse des effectifs (– 3 601 ETP), après quatre exercices d'augmentation (pour un total de + 32 684 ETP).

### EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS DEPUIS 2009



Source : commission des finances, d'après les projets de loi de règlement.

La réduction des effectifs constatée en 2019 est d'une ampleur supérieure à celle prévue en LFI (– 1 569 ETP).

La baisse constatée résulte notamment de la diminution des effectifs sur le champ du ministère de l'éducation nationale (– 3 816 ETP contre – 1 800 ETP prévus en LFI). Cette diminution intervient après plusieurs années de hausses successives. Ainsi, entre 2012 et 2017, les effectifs du ministère ont augmenté de 46 292 ETP. En 2018, les effectifs ont augmenté de 839 ETP, alors que la LFI prévoyait une stagnation des emplois. Lors de la présentation du présent projet de loi en commission des finances, le Gouvernement a indiqué qu'une partie de la sous-exécution du schéma d'emplois s'explique par une « *contrainte frictionnelle* », renvoyant à « *des difficultés de recrutement au sein du ministère de l'éducation nationale concernant 1 000 ETP sur un total de plus d'un million* »<sup>(1)</sup>. La masse salariale du ministère est toutefois en augmentation de 1,1 milliard d'euros (+ 1,7 %), l'effet du schéma d'emplois étant plus que compensé par l'effet du GVT.

Le ministère de l'action et des comptes publics a contribué à hauteur de 2 082 ETP (135 ETP de plus que prévu en LFI) à la réduction des emplois constatée, sous l'effet des réformes en cours dans ce ministère. D'après l'analyse de la Cour des comptes<sup>(2)</sup>, le faible écart constaté en 2019 entre la prévision et l'exécution résulte de difficultés de recrutement.

---

(1) M. Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, compte rendu n° 57 de la réunion de la commission des finances du mardi 5 mai 2020, séance de 17 heures 30.

(2) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'exercice 2019, mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines, p. 26.

SCHÉMAS D'EMPLOIS DES MINISTÈRES

(en ETP)

Désignation du ministère ou du budget annexe	Schémas d'emplois réalisés en 2018	Schémas d'emplois prévus en LFI 2019	Schémas d'emplois réalisés en 2019
Action et comptes publics	- 1 902	- 1 947	- 2 082
Agriculture et alimentation	- 131	- 140	- 138
Armées	346	466	999
Cohésion des territoires	- 18	- 15	- 7
Culture	- 110	- 50	- 69
Économie et finances	- 206	- 280	- 351
Éducation nationale	839	- 1 800	- 3 815
Enseignement supérieur, recherche et innovation	139	-	- 24
Europe et affaires étrangères	- 108	- 130	- 160
Intérieur	1 452	2 153	2 128
Justice	1 136	1 300	1 086
Outre-mer	- 3	23	- 37
Services du Premier ministre	111	181	170
Solidarités et santé	- 274	- 250	- 270
Transition écologique et solidaire	- 801	- 811	- 808
Travail	- 223	- 233	- 185
<b>Budget général (1)</b>	<b>247</b>	<b>- 1 533</b>	<b>- 3 563</b>
Contrôle et exploitation aériens	- 41	- 38	- 38
Publications officielles et information administrative	-	2	-
<b>Budgets annexes (2)</b>	<b>- 41</b>	<b>- 36</b>	<b>- 38</b>
<b>Total général (1 + 2)</b>	<b>206</b>	<b>- 1 569</b>	<b>- 3 601</b>

Source : commission des finances, d'après le présent projet de loi de règlement.

En sens inverse, les ministères de l'intérieur, de la justice et des armées enregistrent des schémas d'emplois positifs conformément aux orientations définies par le Gouvernement et le législateur.

### 3. La stabilité des dépenses de fonctionnement et des subventions pour charges de service public

Les dépenses de fonctionnement de l'État et les dépenses de subventions pour charges de service public sont en légère diminution (- 0,1 milliard d'euros à champ constant), mais ont été exécutées à un niveau supérieur à la prévision de la LFI (+ 1,7 milliard d'euros). Les subventions aux opérateurs ont légèrement diminué à champ constant (- 0,2 milliard d'euros).

#### 4. La légère augmentation des dépenses d'investissement (+ 0,6 milliard d'euros)

À champ constant, les dépenses d'investissement ont augmenté de 0,6 milliard d'euros en 2019 (+ 5,1 %), dans la lignée de l'augmentation constatée en 2018 (+ 0,7 milliard d'euros).

La hausse s'explique principalement par les investissements de la mission *Défense* qui représentent 79 % des investissements de l'État en 2019. Elle a pour origine le renouvellement des moyens de la dissuasion et d'armements conventionnels et le maintien en condition opérationnelle de l'équipement de défense.

#### 5. La diminution marquée de la charge de la dette de l'État (– 1,3 milliard d'euros)

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État a diminué 1,3 milliard d'euros en raison de la baisse de l'inflation et de l'environnement de taux bas (voir *supra*).

Cette situation s'explique en partie par la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE) et par la bonne perception de la signature française par les investisseurs.

#### ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Écart à la LFI	Écart à l'exécution 2018
<b>Charge de la dette</b>	42,29	41,18	40,41	40,65	40,47	41,11	39,10	– 2,01	– 1,38
<b>Trésorerie</b>	0,87	0,96	1,04	1,05	1,07	0,96	1,16	+ 0,20	+ 0,10
<b>Ensemble</b>	<b>43,2</b>	<b>42,1</b>	<b>41,5</b>	<b>41,7</b>	<b>41,5</b>	<b>42,2</b>	<b>40,3</b>	<b>– 1,8</b>	<b>– 1,3</b>

N.B. : hors swaps.

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

Compte tenu du niveau de son besoin de financement, la charge d'intérêt de la dette est particulièrement sensible à une augmentation des taux d'intérêt. D'après l'Agence France Trésor (AFT), un choc de 1 % du niveau des taux d'intérêt sur l'ensemble de la courbe de taux accroîtrait la charge de la dette de 2 milliards d'euros la première année, de 4,8 milliards d'euros la deuxième année et de 12 milliards d'euros la cinquième année.

## II. LE RESPECT DES NORMES DE DÉPENSES

L'exercice 2019 est le deuxième exercice d'application des normes définies par l'article 9 de la LPFP. Les deux normes de dépenses avaient été respectées en 2018 ; elles l'ont également été en 2019.

### La définition des normes de dépenses par l'article 9 de la LPFP

Afin de distinguer plus clairement un périmètre de dépenses conventionnellement à la main du gestionnaire et le périmètre de l'ensemble des dépenses de l'État, l'article 9 de la LPFP 2018-2022 a défini une **norme de dépenses pilotables**, qui est incluse dans l'**objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)**. Ces normes ne constituent pas des plafonds de dépenses inscrits dans le dispositif des lois de finances. Elles sont toutefois présentées à titre informatif par le Gouvernement, à la fois en programmation et en exécution, dans l'exposé général des motifs du projet de loi de finances et dans celui du projet de loi de règlement.

**La norme de dépenses pilotables de l'État** inclut : les dépenses du budget général hors les missions *Remboursements et dégrèvements* et *Investissements d'avenir*, hors la charge de la dette et hors les contributions au CAS *Pensions*, les plafonds des taxes affectées à des tiers autres que les collectivités territoriales et la sécurité sociale, les dépenses de budgets annexes hors contributions au CAS *Pensions*, les dépenses des CAS hors les CAS *Pensions*, *Participations financières de l'État* et hors programmes de désendettement, ou programmes portant à titre principal sur des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers, et les dépenses du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

**L'objectif de dépenses totales de l'État (ODETE)** inclut, outre l'agrégat précédent : les dépenses d'investissements d'avenir et la charge de la dette, les prélèvements sur recettes à destination de l'Union européenne et des collectivités territoriales, ainsi que la fraction de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) affectée aux régions, au département de Mayotte et aux collectivités territoriales de Corse, de Martinique et de Guyane, le CAS *Pensions* et les programmes des comptes spéciaux portant à titre principal des contributions aux collectivités territoriales ou des engagements financiers.

### A. UNE SOUS-EXÉCUTION DE LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES À HAUTEUR DE 1 MILLIARD D'EUROS

● La norme de dépenses pilotables s'est élevée à 261,8 milliards d'euros en 2019, soit un **niveau inférieur de 1,0 milliard d'euros au niveau prévu en LFI** (262,9 milliards d'euros) et **supérieur de 5,3 milliards d'euros à la norme exécutée en 2018**.

Pour financer les mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages de décembre 2018, le Premier ministre avait annoncé des économies en exécution de 1 à 1,5 milliard d'euros <sup>(1)</sup>. Le Gouvernement avait finalement retenu la fourchette haute dans le programme de stabilité présenté à la Commission européenne en

---

(1) Entretien au journal Les Échos, 16 décembre 2018.

avril 2019 <sup>(1)</sup> et dans le rapport préparatoire au débat d'orientation des finances publiques de juin 2019 <sup>(2)</sup>. En définitive, les économies réalisées sous la norme de dépenses pilotables ont donc été inférieures de 0,5 milliard d'euros à l'objectif du programme de stabilité, mais sont dans l'intervalle présenté par le Gouvernement en décembre 2018. Rappelons toutefois que le déficit public constaté en 2019 est inférieur aux prévisions de la LFI, ce qui montre que les mesures en faveur du pouvoir d'achat des ménages ont été financées, conformément à l'engagement du Gouvernement.

### EXÉCUTION 2019 DE LA NORME DE DÉPENSES PILOTABLES

(en milliards d'euros)

	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Écart à la LFI	Écart à l'exécution 2018
Crédits budgétaires sous norme	240,3	246,3	246,1	- 0,2	5,8
Taxes et recettes affectées	9,1	9,5	9,4	- 0,1	0,3
Comptes spéciaux sous norme	11	10,9	10,2	- 0,7	- 0,8
Budgets annexes sous norme	2,0	2,0	1,9	- 0,1	- 0,1
Retraitement des flux internes au budget de l'État	- 5,8	- 5,8	- 5,8	-	-
<b>Norme de dépenses pilotables</b>	<b>256,5</b>	<b>262,9</b>	<b>261,8</b>	<b>- 1,0</b>	<b>5,3</b>

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2019, p. 113, d'après les données de la direction du budget.

● La sous-exécution de la norme tient majoritairement à la **sous-consommation des comptes spéciaux sous norme**, en particulier le **CAS Transition énergétique** dont les charges ont été revues à la baisse de **0,6 milliard d'euros**. Les dépenses du CAS financent les compensations dues aux opérateurs, évaluées chaque année par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), en contrepartie des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables. Comme le constate la Cour des comptes <sup>(3)</sup>, la CRE a revu à la baisse le montant des compensations en raison de la hausse des prix de marché, de l'ampleur inférieure aux prévisions des dispositifs de soutien à l'effacement et à la production de biométhane et de la météorologie défavorable à l'éolien durant l'été 2018.

Dans le champ des crédits budgétaires, la sous-exécution s'explique notamment par la montée en charge plus lente que prévue des dispositifs de la mission *Action et transformation publiques* (- 0,3 milliard d'euros). Ils portent principalement sur le programme « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux » (- 88,6 millions d'euros) qui finance la rénovation des cités administratives dans un objectif d'amélioration de leur performance énergétique et le programme « Fonds pour la transformation de l'action publique » (- 122,4 millions d'euros) qui finance des projets d'amélioration de l'action publique devant entraîner des économies pérennes à moyen terme.

(1) Programme de stabilité 2019-2022, p. 13.

(2) Tome I du rapport sur les évolutions de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, juin 2019, p. 14.

(3) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2020, p. 114.

● Le Rapporteur général constate avec satisfaction que les contournements de la norme de dépenses pilotables dont la Cour des comptes fait l’inventaire chaque année sont en forte diminution depuis 2017. Ils se sont établis à 0,3 milliard d’euros en 2019, après 0,7 milliard d’euros en 2018 et 3 milliards d’euros en 2017. Ils prennent trois formes principales : des affectations de recettes à la place de crédits budgétaires ; des mesures de périmètre mal comptabilisées et une contraction des recettes et des dépenses <sup>(1)</sup>.

## B. UN OBJECTIF DE DÉPENSES TOTALES DE L’ÉTAT RESPECTÉ

L’ODETE a été exécuté à hauteur de **431,3 milliards d’euros** soit une **augmentation de 6,0 milliards d’euros par rapport à 2018**. Ce niveau reste toutefois inférieur à la prévision de la LFI de 2,8 milliards d’euros, en raison principalement d’un niveau de charge de la dette inférieur de 1,8 milliard d’euros à la prévision et de la sous-exécution de la norme de dépenses pilotables (voir *supra*).

### L’EXÉCUTION DE L’OBJECTIF DE DÉPENSES TOTALES DE L’ÉTAT

(en milliards d’euros)

	Exécution 2018	LFI 2019	Exécution 2019	Écart à la LFI	Écart à l’exécution 2018
Norme de dépenses pilotables	256,5	262,9	261,8	- 1,0	5,3
Investissements d’avenir	1,1	1,0	1,0	-	- 0,1
Charge de la dette	41,5	42,1	40,3	- 1,8	- 1,2
CAS <i>Pensions</i> hors programme 743*	56,7	57,3	57,3	-	0,6
Prélèvements sur recettes	65,2	66,3	66,2	- 0,1	1,1
Comptes spéciaux inclus dans l’objectif	4,4	4,5	4,7	0,2	0,4
<b>Objectif de dépenses totales de l’État (Odete)</b>	<b>425,4</b>	<b>434,1</b>	<b>431,3</b>	<b>- 2,8</b>	<b>6,0</b>

\* Programme « Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions ».

Source : Cour des comptes, Le budget de l’État en 2019, p. 113, d’après les données de la direction du budget.

## III. LA PROGRESSION DES RESTES À PAYER

● Après la stabilisation constatée en 2018, le montant des restes à payer a fortement progressé en 2019. Les restes à payer désignent la différence entre les engagements juridiques réalisés, c’est-à-dire les autorisations d’engagement consommées et les paiements opérés, qui se traduisent par une consommation de crédits de paiement.

En 2019, les restes à payer se sont établis à 127 milliards d’euros, en **augmentation de 8 milliards d’euros par rapport à 2018**. Les hausses de restes à payer portent principalement sur les missions *Défense* (+ 6,5 milliards d’euros) et *Aide publique au développement* (+ 1 milliard d’euros).

(1) Voir le rapport de la Cour des comptes précité, pp. 116 et suiv.

S'agissant de la mission *Défense*, ils correspondent :

– au lancement de marchés verticalisés et pluriannuels dans le cadre de la nouvelle politique du maintien en condition opérationnelle, entraînant une contribution du programme « Préparation et emploi des forces » de 4,2 milliards d'euros à l'augmentation des restes à payer ;

– au lancement en 2019 de programmes d'armements pour le renouvellement et la modernisation des forces armées à horizon 2030, entraînant une contribution du programme « Équipement des forces » de 2,2 milliards d'euros à l'accroissement des restes à payer.

S'agissant de la mission *Aide publique au développement*, les restes à payer constitués portent sur le programme « Solidarité à l'égard des pays en développement » (1,2 milliard d'euros). Ils ont pour origine l'augmentation de plus d'un milliard d'euros en 2019 des AE consommés sur ce programme, au titre de l'aide-projet, principal dispositif de l'aide bilatérale. Selon le Gouvernement, la croissance des restes à payer devrait se poursuivre sur ce programme.

● Le compte général de l'État pour 2018 a acté une modification dans la mise en œuvre de la comptabilité générale de l'État ayant pour effet de différencier la notion de restes à payer de la comptabilité du projet de loi de règlement de celle d'« engagements relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu » de la comptabilité générale. Cette dernière notion s'appuie sur la notion de restes à payer, mais, désormais, avec des retraitements de deux ordres :

– les avances versées, qui minorent le montant des restes à payer, sont réintégrées dans l'évaluation des engagements ;

– les opérations ayant donné lieu à la comptabilisation d'une charge à payer ou d'une dette fournisseur sont exclues.

En comptabilité générale, ces engagements se sont élevés à **70,7 milliards d'euros au 31 décembre 2019**, dont 56,4 milliards d'euros au titre de la mission *Défense* et 14,3 milliards d'euros au titre des autres missions. Ils sont en augmentation de 7,3 milliards d'euros par rapport à l'exercice précédent.

● Le Rapporteur général rappelle que l'article 17 de la LPFP prévoit que le niveau des restes à payer ne doit pas excéder le niveau constaté fin 2017. L'article 8 de la LPM a exclu *a posteriori* la mission *Défense* de cette exigence. Le changement comptable décrit ci-dessus rend difficile le contrôle de l'application de ces dispositions, le compte général de l'État ne présentant pas le montant des restes à payer par ministère, mais seulement celui des engagements budgétaires relatifs à des opérations pour lesquelles le service fait n'est pas intervenu.

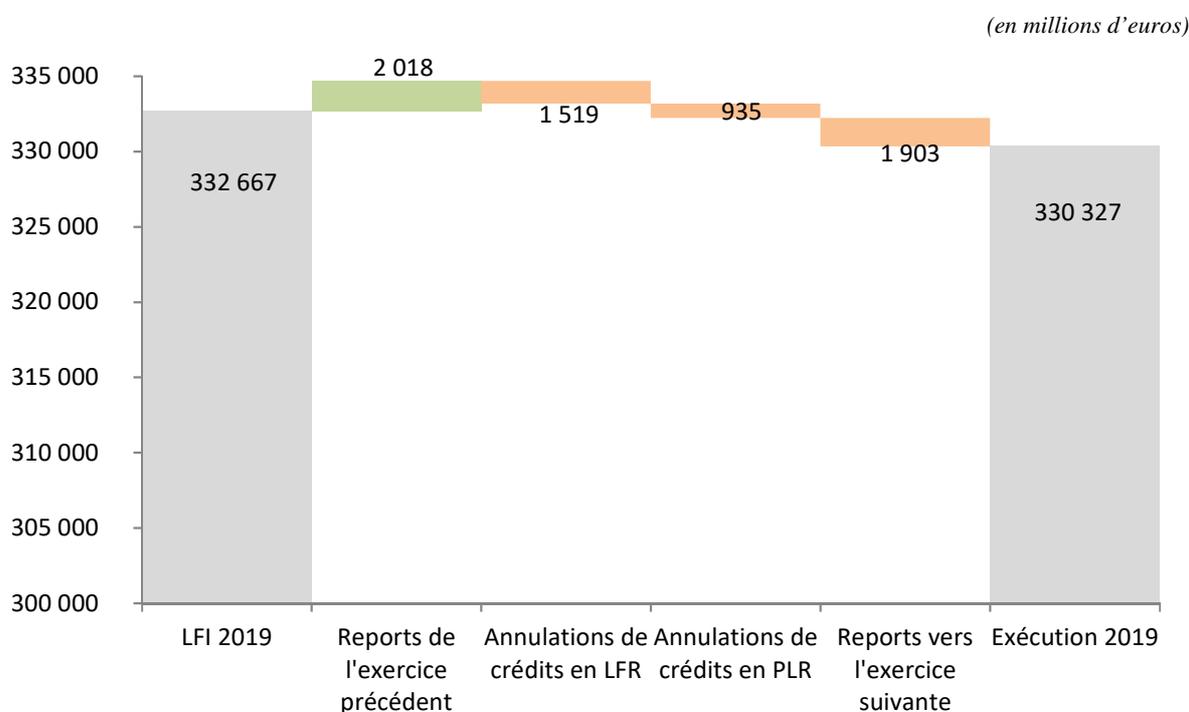
Au 31 décembre 2017 et selon la nouvelle comptabilisation présentée dans le compte général de l'État pour 2018, ces engagements s'élevaient à 60,5 milliards d'euros, dont 48,2 milliards d'euros au titre de la mission *Défense* et 12,3 milliards d'euros au titre des autres missions. Sur la base de cette définition des engagements, l'article 17 de la LPFP n'a donc pas été respecté.

## FICHE 4 : LES MODIFICATIONS DE CRÉDITS INTERVENUES AU COURS DE L'EXERCICE 2019

L'exécution 2019 s'inscrit dans la lignée de l'exécution 2018 en ce qu'elle est marquée par la poursuite de l'amélioration de la qualité de la gestion.

En effet, aucun décret d'avance n'est intervenu en 2019, comme en 2018. Trois décrets d'annulation à caractère technique ont été pris en 2019 et une loi de finances rectificative a procédé à des ouvertures et des annulations de crédits en fin d'année.

### MOUVEMENTS AFFECTANT LE PLAFOND DE CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL



Note : hors mission Remboursements et dégrèvements et hors fonds de concours et attributions de crédits. À noter que les trois décrets d'annulation pris au titre de l'exercice 2019 ont annulé des crédits ouverts par fonds de concours, qui ne sont donc pas retracés dans ce graphique.

Source : commission des finances.

Au total, les dépenses nettes du budget général se sont élevées à **330,3 milliards d'euros** (hors mission *Remboursements et dégrèvements*, hors fonds de concours et attributions de produits), inférieures de 2,3 milliards d'euros au niveau de la loi de finances initiale (LFI).

## I. LA POURSUITE DE L'ASSAINISSEMENT DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

La réserve de précaution est un dispositif prévu par le III de l'article 14 et le 4° *bis* de l'article 51 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) <sup>(1)</sup> Elle consiste à rendre indisponibles des crédits pour le responsable de programme. On parle de « gels » de crédits, voire de « surgels » lors de mises en réserve intervenues en cours de gestion, après la mise en réserve initiale.

La réserve de précaution répond à une double logique :

– une logique « d'auto-assurance » destinée à responsabiliser les gestionnaires en cas d'aléas de gestion ;

– et une logique de modération du rythme de consommation de crédits.

### A. LE FAIBLE TAUX DE MISE EN RÉSERVE DES CRÉDITS EN 2019

#### 1. Des taux de mise en réserve des crédits élevés entre 2012 et 2017

L'exercice 2019 s'inscrit dans la continuité de l'exercice 2018 durant lequel la pratique de la mise en réserve de crédits a été assainie et rendue plus conforme à l'esprit de la LOLF.

Entre 2012 et 2017, le taux de mise en réserve des crédits sur les dépenses hors dépenses de personnel a été progressivement augmenté. La loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 <sup>(2)</sup> prévoyait un taux de mise en réserve pour chaque programme de 0,5 % sur les crédits de dépenses de personnel et d'au moins 5 % sur les crédits ouverts pour les autres dépenses. Le Gouvernement a appliqué un taux de gel de 6 % dès l'exercice 2013.

La loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 <sup>(3)</sup> a prévu un taux de mise en réserve de 6 % en moyenne pour les dépenses autres que les dépenses de personnel et de 0,5 % pour les dépenses de personnel sur l'ensemble des programmes du budget général dotés de crédits limitatifs. À partir de 2015, le Gouvernement avait appliqué un taux de mise en réserve initiale de 8 % pour les crédits autres que de personnel. En outre, pour les exercices 2016 et 2017, le Gouvernement avait décidé de procéder au gel des reports de crédits sur le budget général, hors les dépenses de personnel.

---

(1) Loi n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

(3) Loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019.

En lien avec les éléments d'insincérité qu'elle a alors identifiés, la Cour des comptes avait critiqué l'utilisation que faisait le Gouvernement de la réserve de précaution, considérant qu'elle a été « *détournée de son objectif au profit de la couverture, en exécution, de sous-budgétisations* » <sup>(1)</sup>.

## 2. L'abaissement à 3 % du taux de mise en réserve des crédits hors titre 2 depuis 2018

Pour rendre à la réserve de précaution son rôle premier d'assurance contre les aléas de gestion et dans le contexte de budgétisations initiales plus sincères, le Gouvernement a diminué le taux de mise en réserve des crédits pour les dépenses hors titre 2.

Il a ainsi été abaissé à 3 % en 2018 et a été inchangé en 2019. L'abaissement de ce taux n'a pas été obstacle à une consommation des crédits conforme à la prévision de la LFI et à l'absence de décret d'avance, grâce à des budgétisations initiales plus sincères.

### ÉVOLUTION DE L'UTILISATION DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

(en milliards d'euros et en crédits de paiement, hors crédits de personnel)

Réserve	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Réserve initiale* [A]</b>	<b>5 001</b>	<b>6 229</b>	<b>5 926</b>	<b>6 909</b>	<b>8 382</b>	<b>9 332</b>	<b>9 836</b>	<b>3 912</b>	<b>4 019</b>
« Surgels » [B] (y compris fin de gestion)	469	1 565	2 054	1 792	2 132	5 199	4 505	678	1 569
<b>Réserve après « surgels » [C] = [A] + [B]</b>	<b>5 470</b>	<b>7 793</b>	<b>7 979</b>	<b>8 701</b>	<b>10 515</b>	<b>14 531</b>	<b>14 341</b>	<b>4 590</b>	<b>5 588</b>
Dégels : crédits rendus disponibles [D] (y compris fin de gestion)	3 708	4 461	4 767	4 317	6 491	8 680	10 139	2 250	3 039
<b>Crédits conservés en réserve ou définitivement annulés [E] = [C] - [D]</b>	<b>1 762</b>	<b>3 332</b>	<b>3 212</b>	<b>4 384</b>	<b>4 024</b>	<b>5 850</b>	<b>4 202</b>	<b>2 341</b>	<b>2 549</b>
<b>Pourcentage de mobilisation de la réserve de précaution [D] / [C]</b>	<b>68 %</b>	<b>57 %</b>	<b>60 %</b>	<b>50 %</b>	<b>62 %</b>	<b>60 %</b>	<b>71 %</b>	<b>49 %</b>	<b>54 %</b>

\* La réserve initiale correspond à la réserve théorique, déduction faite des dégels systématiques de début de gestion.

Source : Gouvernement.

La réserve de précaution a été mobilisée en 2019 à hauteur de 2,5 milliards d'euros, soit 54 % de la mise en réserve totale au cours de l'exercice.

## B. L'ABSENCE DE DÉCRET D'AVANCE POUR LA DEUXIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE ET LE FAIBLE IMPACT DES DÉCRETS D'ANNULATION

L'absence de décret d'avance en 2018 était une première depuis 1985. Cette pratique respectueuse de l'autorisation du Parlement en matière budgétaire a été réitérée en 2019, ce dont on ne peut que se réjouir. Les décrets d'annulation de crédits n'ont procédé qu'à des annulations techniques de faible ampleur.

(1) Cour des comptes, Le budget de l'État en 2017, mai 2018, p. 187.

## **1. L'absence de décret d'avance en 2019 pour la deuxième année consécutive**

● La pratique d'ouverture de crédits par décret d'avance porte une atteinte à l'autorisation parlementaire en matière budgétaire encadrée par l'article 13 de la LOLF. Le Gouvernement peut ainsi majorer le niveau des plafonds des programmes dotés de crédits limitatifs fixé par le législateur en ouvrant des crédits supplémentaires par des décrets d'avance dits « gagés » à condition de respecter plusieurs conditions :

– le caractère d'urgence des actions pour lesquelles ces crédits sont rendus disponibles ;

– le respect de l'équilibre budgétaire, ce qui implique que les ouvertures prévues soient compensées ou « gagées » par des annulations de crédits à due concurrence ;

– le respect du plafond d'ouverture de crédits de l'article 13 de la LOLF (1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année) ;

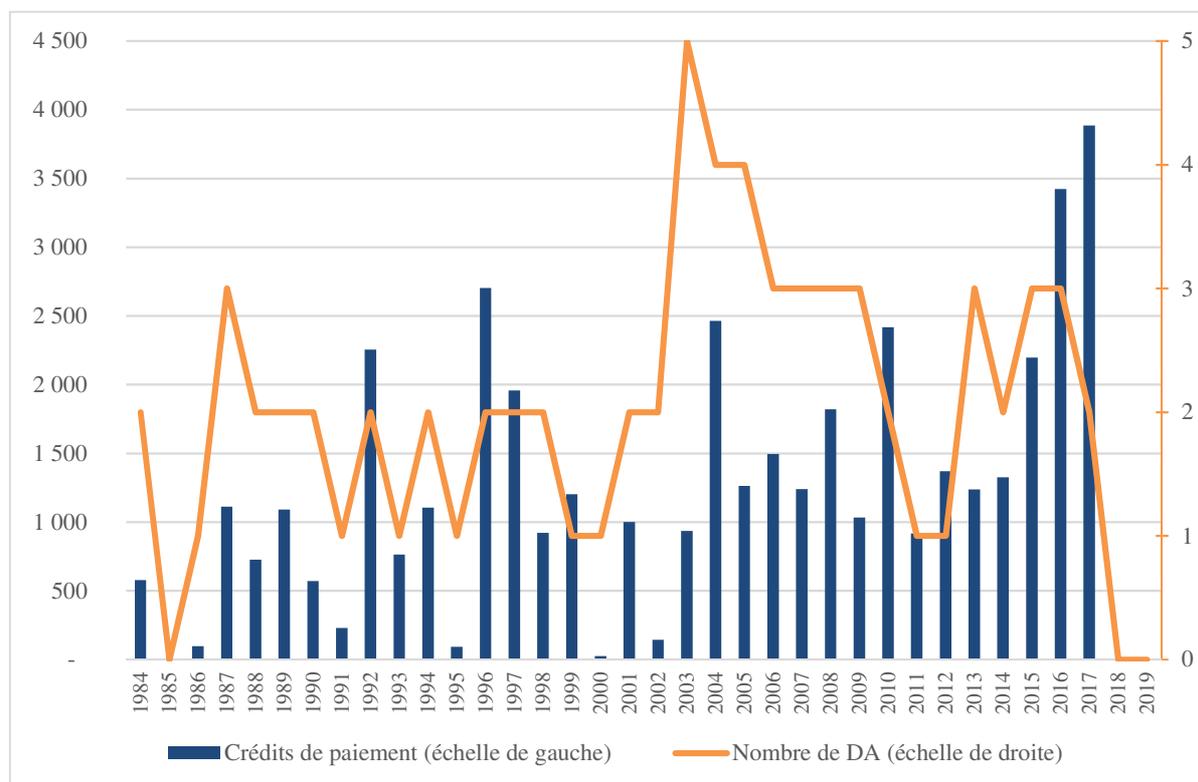
– le respect du plafond d'annulation des crédits prévu à l'article 14 de la LOLF (le montant cumulé des crédits annulés par décrets d'annulation ou par décrets d'avance ne peut excéder 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances relatives à l'année en cours) ;

– les commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat font connaître leur avis au Premier ministre dans un délai de sept jours à compter de la notification qui leur est faite du projet de décret d'avance.

● Pour la première fois depuis 1985 et après des niveaux élevés d'ouvertures de crédits par décrets d'avance lors des exercices précédents, le Gouvernement n'a pas pris de décret d'avance en 2018 grâce à une programmation initiale plus sincère. Cette bonne pratique s'est poursuivie en 2019.

## L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS PAR DÉCRET D'AVANCE

(en millions d'euros pour l'échelle de gauche)



DA = décrets d'avance

Source : commission des finances, d'après les projets de loi de règlement et d'après le site Légifrance.

Les ouvertures de crédits en cours de gestion ont donc été opérées par la loi de finances rectificative de fin d'année, c'est-à-dire par le législateur lui-même.

### 2. Les décrets d'annulation : de relativement faibles montants annulés

Le Gouvernement a pris trois décrets d'annulation de crédits en 2019, les 7 février <sup>(1)</sup>, 19 juillet <sup>(2)</sup> et 12 décembre <sup>(3)</sup>, pour un montant total de 121,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 74,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ce montant est supérieur aux annulations intervenues par décret en 2018 (30 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP), mais inférieur à la moyenne constatée entre 2012 et 2018 (201,2 millions d'euros en AE et 155,9 millions d'euros en CP).

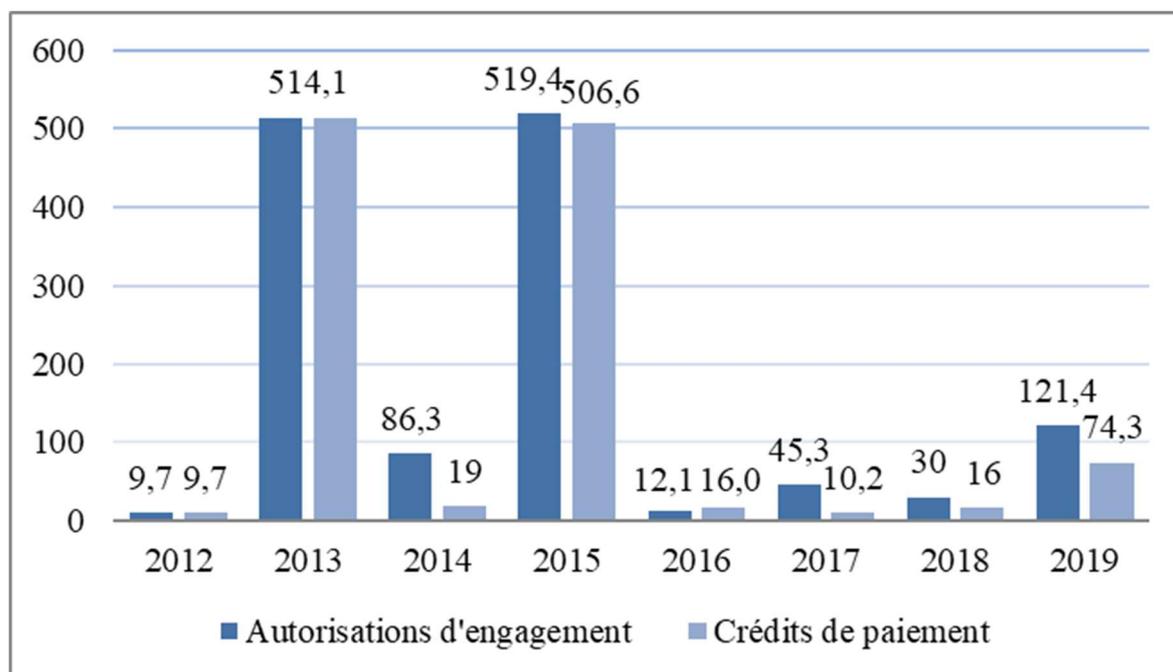
(1) Décret n° 2019-80 du 7 février 2019 portant annulation de crédits.

(2) Décret n° 2019-752 du 19 juillet 2019 portant annulation de crédits.

(3) Décret n° 2019-1354 du 12 décembre 2019 portant annulation de crédits.

## ANNULLATIONS DE CRÉDITS ISSUES DE DÉCRETS D'ANNULATION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

Ces annulations à caractère technique ont été réalisées à la demande des ministères concernés. Elles ont été destinées à permettre le remboursement de trop-perçus sur **fonds de concours** au bénéfice de tiers.

## ANNULLATIONS PAR LES DÉCRETS D'ANNULATION PAR MISSION

(en millions d'euros, sauf mention contraire)

Mission	AE annulées	CP annulés	% des annulations (CP)
Administration générale et territoriale de l'État	0,02	0,02	0,0 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	0,2	0,2	0,2 %
Cohésion des territoires	46,4	0,0	0,0 %
Culture	0,3	0,3	0,4 %
Défense	0,5	0,5	0,6 %
Direction de l'action du Gouvernement	0,2	0,2	0,3 %
Écologie, développement et mobilité durables	68,3	68,1	91,7 %
Immigration, asile et intégration	3,9	3,9	5,2 %
Recherche et enseignement supérieur	0,1	0,1	0,1 %
Sport, Jeunesse et vie associative	0,5		0,0 %
Travail et emploi	1,1	1,1	1,4 %
<b>Total</b>	<b>121,4</b>	<b>74,3</b>	<b>100,0 %</b>

Source : commission des finances.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LA LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2019

Sur le modèle appliqué en 2018, l'absence de décret d'avance en 2019 a conduit à un dépôt anticipé du projet de loi de finances rectificative (PLFR) de fin d'année pour garantir de bonnes conditions de fin de gestion, notamment le financement de la prime d'activité et des payes des fonctionnaires de certains ministères en fin d'année. Le PLFR pour 2019 a ainsi été déposé le 7 novembre 2019 à l'Assemblée nationale.

La loi de finances rectificative pour 2019 <sup>(1)</sup> a également la particularité de ne contenir que des dispositions budgétaires ou de fin de gestion, conformément à l'engagement du Gouvernement de ne pas introduire de dispositions fiscales qui auraient pu figurer en LFI. Il s'est agi d'en revenir à l'esprit de la LOLF, ce dont le Rapporteur général se réjouit. Il rappelle à ce titre que la mission d'information sur l'application de la LOLF – dont il a été le rapporteur – a préconisé de restreindre le champ organique du collectif de fin d'année aux opérations de fin de gestion <sup>(2)</sup>.

### A. UN NIVEAU RELATIVEMENT ÉLEVÉ DE MOUVEMENTS DE CRÉDITS EN LFR

La LFR de fin d'année a procédé à l'annulation nette de **1,5 milliard d'euros** de crédits (hors mission *Remboursements et dégrèvements*). Les ouvertures de crédits de paiement se sont élevées à 2,8 milliards d'euros, soit un niveau inférieur à la moyenne constatée pour les années 2012 à 2018 (3,1 milliards d'euros).

Les annulations de crédits se sont établies à **4,3 milliards d'euros**, niveau nettement supérieur à la moyenne des années 2012 à 2018 (2,5 milliards d'euros). Elles ont toutefois porté à hauteur de 1,6 milliard d'euros sur les crédits évaluatifs finançant la charge de la dette de l'État.

---

(1) Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019.

(2) M. Laurent Saint-Martin, rapport d'information n° 2210 de la commission des finances en conclusion de la mission d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, septembre 2019, pp. 56 et suiv.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS SUR LE BUDGET GÉNÉRAL EN LFR  
DE FIN D'ANNÉE**

*(en millions d'euros de crédits de paiement)*

Mouvements	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Ouvertures	849	3 581	791	1 712	4 785	5 595	3 439	2 130	2 778
Annulations	- 1 478	- 2 083	- 4 738	- 2 733	- 2 644	- 3 219	- 85	- 2 050	- 4 297
<b>Écart plafonds PLFR/LFI</b>	<b>- 629</b>	<b>1 498</b>	<b>- 3 947</b>	<b>- 1 021</b>	<b>2 141</b>	<b>2 376</b>	<b>3 353</b>	<b>80</b>	<b>- 1 519</b>

Note : hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

Source : LFR de fin d'année pour les années 2009 à 2019.

Le tableau suivant retrace les mouvements de crédits opérés par la LFR.

**OUVERTURES ET ANNULATIONS DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

*(en millions d'euros)*

Autorisations d'engagement	Loi de finances initiale n° 2018-1317 du 28 décembre 2018	Loi de finances rectificative n° 2019-1270 du 2 décembre 2019			Total des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Total net	
<b>Budget général</b>					
Dépenses brutes	483 101	10 209	6 153	4 056	487 157
<i>À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts</i>	135 882	7 744	592	7 152	143 034
<i>Dépenses nettes</i>	347 219	2 465	5 561	- 3 096	344 123
<i>Fonds de concours</i>	5 309	-	-	-	5 309
<b>Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>352 528</b>	<b>2 465</b>	<b>5 561</b>	<b>- 3 096</b>	<b>349 432</b>
<b>Budgets annexes</b>					
<b>Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 358</b>	<b>-</b>	<b>28</b>	<b>- 28</b>	<b>2 330</b>
<b>Comptes spéciaux</b>					
Comptes d'affectation spéciale	80 929	156	920	- 764	80 165
Comptes de concours financiers	127 109	100	714	- 614	126 495
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>208 038</b>	<b>256</b>	<b>1 634</b>	<b>- 1 378</b>	<b>206 660</b>
<b>Total général des autorisations d'engagement</b>	<b>562 924</b>	<b>2 721</b>	<b>7 223</b>	<b>- 4 502</b>	<b>558 422</b>

OUVERTURES ET ANNULATIONS DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Loi de finances initiale n° 2018-1317 du 28 décembre 2018	Loi de finances rectificative n° 2019-1270 du 2 décembre 2019			Total des lois de finances
		Ouvertures	Annulations	Total net	
<b>Budget général</b>					
Dépenses brutes	468 550	10 522	4 889	5 633	474 183
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	135 882	7 744	592	7 152	143 034
Dépenses nettes	332 668	2 778	4 297	- 1 519	331 149
Fonds de concours	5 337	-	-	-	5 337
<b>Total des dépenses du budget général y compris fonds de concours</b>	<b>338 005</b>	<b>2 778</b>	<b>4 297</b>	<b>- 1 519</b>	<b>336 486</b>
<b>Budgets annexes</b>					
<b>Total des dépenses des budgets annexes y compris fonds de concours</b>	<b>2 348</b>	<b>-</b>	<b>18</b>	<b>- 18</b>	<b>2 330</b>
<b>Comptes spéciaux</b>					
Comptes d'affectation spéciale	81 029	154	1 080	- 926	80 103
Comptes de concours financiers	127 254	-	924	- 924	126 330
Comptes de commerce (solde)	- 46	-	-	-	- 46
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 79	-	-	-	- 79
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>208 158</b>	<b>154</b>	<b>2 004</b>	<b>- 1 850</b>	<b>206 308</b>
<b>Total général des crédits de paiement</b>	<b>548 511</b>	<b>2 932</b>	<b>6 319</b>	<b>- 3 387</b>	<b>545 124</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

## B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES MISSIONS DU BUDGET GÉNÉRAL

### 1. Les ouvertures de crédits

La LFR a procédé à des ouvertures de CP nettes des annulations sur sept missions du budget général (*Cohésion des territoires, Conseil et contrôle de l'État, Immigration, asile et intégration, Sécurités, Solidarité, insertion et égalité des chances, Sport, jeunesse et vie associative, Travail et emploi*).

Elles ont principalement porté sur les missions suivantes :

– *Solidarité, insertion et égalité des chances* (+ 819 millions d'euros) essentiellement pour financer la dynamique imprévue de la prime d'activité ;

– *Cohésion des territoires* (+ 749 millions d'euros) en raison du report de la réforme du mode de calcul des aides personnalisées au logement et au titre de l'hébergement d'urgence ;

– *Sécurités* (+ 154 millions d'euros) pour financer les dépenses de personnel liées à l'impact du protocole catégoriel signé en 2018, à la mobilisation importante des forces de police lors des mouvements sociaux de 2019 et au

paiement d'une partie du stock des heures de récupération (au titre des heures supplémentaires effectuées) pour les fonctionnaires actifs de la police nationale en décembre 2019 ;

– *Immigration, asile et intégration* (+ 79 millions d'euros) pour financer les besoins liés à l'accueil des demandeurs d'asile, principalement au titre de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA).

## 2. Les annulations de crédits

Les annulations nettes de crédits ont porté sur 21 missions (*Action et transformation publiques, Action extérieur de l'État, Administration générale et territoriale de l'État, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, Aide publique au développement, Anciens combattants, Culture, Défense, Direction de l'action du Gouvernement, Écologie, développement et mobilité durables, Économie, Engagements financiers de l'État, Enseignement scolaire, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, Investissements d'avenir, Justice, Médias, livre et industries culturelles, Outre-mer, Recherche et enseignement supérieur, Régimes sociaux et de retraite, Santé*). Il est renvoyé aux travaux des rapporteurs spéciaux pour le détail de l'exécution 2019 sur chacun des programmes du budget général.

Les annulations ont principalement porté sur les missions suivantes :

– *Engagements financiers de l'État* (– 1,7 milliard d'euros), en raison d'une charge d'intérêt de la dette de l'État inférieure à la prévision initiale ;

– *Recherche et enseignement supérieur* (– 309 millions d'euros), principalement sur la réserve de précaution initiale des programmes concernés, sur les crédits de projets immobiliers non consommés et devenus sans objet, sur les crédits du Centre national d'études spatiales (CNES) et sur les crédits de fonctionnement des établissements d'enseignement supérieur et de recherche agricoles grâce à une maîtrise accrue des dépenses. Ces annulations ont porté à hauteur de 50 millions d'euros sur le CNES, mais l'opérateur a bénéficié en parallèle d'une subvention exceptionnelle du ministère de la défense à hauteur de 80 millions d'euros en provenance de la mission *Défense* ;

– *Action et transformation publiques* (– 202 millions d'euros) en raison du décalage des échéanciers de paiement associés à certaines opérations immobilières du programme « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants », de besoins inférieurs au niveau escompté sur le programme « Fonds de transformation pour l'action publique » et d'une montée en charge plus lente que prévue du programme « Fonds d'accompagnement interministériel Ressources humaines » ;

– *Outre-mer* (– 176 millions d’euros) au titre d’une compensation à la sécurité sociale des allègements de cotisations sociales plus faible que prévue, de la baisse du montant de crédits nécessaires pour financer certains projets immobiliers et du moindre décaissement des crédits au titre du fonds exceptionnel d’investissement (FEI).

### **III. LES MODIFICATIONS RÉGLEMENTAIRES**

Les autorisations d’engagement et les crédits de paiement adoptés en loi de finances initiale ont fait l’objet de modifications par voie réglementaire, par reports de crédits d’un exercice à l’autre, par décrets de transfert, de virement, de répartition et par l’affectation de fonds de concours ou l’attribution de produits. Les deux tableaux suivants présentent une vision exhaustive de l’ensemble de ces modifications réglementaires intervenues au cours de l’exercice 2019. Ils présentent également les ajustements du présent projet de loi compte tenu des consommations constatées.

**MODIFICATIONS APPORTÉES AUX LOIS DE FINANCES INITIALE ET RECTIFICATIVE  
PAR LES MESURES RÉGLEMENTAIRES ET LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT**

*(en millions d'euros)*

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT																
Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions de produits	Reprise d'AE	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>																
Dépenses brutes	487 157	21 550	334	- 334	293	- 293	110	- 110	6 347	-	515 054	- 22 229	492 825	485 692	-	- 7 133
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	143 034	-	-	-	-	-	-	-	-	-	143 034	-	143 034	140 069	-	- 2 965
<b>Total des dépenses du budget général</b>	<b>344 123</b>	<b>21 550</b>	<b>334</b>	<b>- 334</b>	<b>293</b>	<b>- 293</b>	<b>110</b>	<b>- 110</b>	<b>6 347</b>	<b>-</b>	<b>372 020</b>	<b>- 22 229</b>	<b>349 791</b>	<b>345 623</b>	<b>-</b>	<b>- 4 168</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>																
<b>Total des dépenses des budgets annexes</b>	<b>2 270</b>	<b>49</b>	-	-	-	-	-	-	<b>55</b>	<b>7</b>	<b>2 381</b>	<b>- 45</b>	<b>2 336</b>	<b>2 313</b>	<b>-</b>	<b>- 23</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>																
Comptes d'affectation spéciale	80 165	4 173	-	-	-	-	-	-	4	-	84 342	- 5 186	79 156	71 954	-	- 7 202
Comptes de concours financiers	126 495	110	-	-	-	-	-	-	-	-	126 605	- 200	126 405	117 766	-	- 8 639
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>206 660</b>	<b>4 283</b>	-	-	-	-	-	-	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>210 947</b>	<b>- 5 386</b>	<b>205 561</b>	<b>189 720</b>	<b>-</b>	<b>- 15 841</b>
<b>Total général des autorisations d'engagement</b>	<b>553 053</b>	<b>25 882</b>	<b>334</b>	<b>- 334</b>	<b>293</b>	<b>- 293</b>	<b>110</b>	<b>- 110</b>	<b>6 406</b>	<b>7</b>	<b>585 348</b>	<b>- 27 660</b>	<b>557 688</b>	<b>537 656</b>	<b>-</b>	<b>- 20 032</b>

CRÉDITS DE PAIEMENT																
Budget ou compte	Prévisions des lois de finances initiale et rectificative	Reports de la gestion précédente	Virements		Transferts		Répartitions		Fonds de concours et attributions des produits	Modifications de crédits liées à des plus-values de recettes	Crédits ouverts	Reports à la gestion suivante	Situation avant l'intervention du projet de loi de règlement	Projet de loi de règlement		
			Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations	Ouvertures	Annulations						Consommation	Ajustements de crédits	
															Ouvertures	Annulations
<b>BUDGET GÉNÉRAL</b>																
Dépenses brutes	474 183	2 018	325	- 325	290	- 290	110	- 110	5 741	-	481 942	- 1 903	480 039	476 133	-	- 3 906
À déduire : Remboursements et dégrèvements d'impôts	143 034	-	-	-	-	-	-	-	-	-	143 034	-	143 034	140 064	-	- 2 970
<b>Total des dépenses du budget général</b>	<b>331 149</b>	<b>2 018</b>	<b>325</b>	<b>- 325</b>	<b>290</b>	<b>- 290</b>	<b>110</b>	<b>- 110</b>	<b>5 741</b>	<b>-</b>	<b>338 908</b>	<b>- 1 903</b>	<b>337 005</b>	<b>336 069</b>	<b>-</b>	<b>- 936</b>
<b>BUDGETS ANNEXES</b>																
<b>Total des dépenses des budgets annexes</b>	<b>2 270</b>	<b>12</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>55</b>	<b>-</b>	<b>2 337</b>	<b>- 54</b>	<b>2 283</b>	<b>2 265</b>	<b>-</b>	<b>- 18</b>
<b>COMPTES SPÉCIAUX</b>																
Comptes d'affectation spéciale	80 103	4 881	-	-	-	-	-	-	4	-	84 988	- 6 084	78 904	71 719	-	- 7 185
Comptes de concours financiers	126 330	135	-	-	-	-	-	-	-	-	126 465	- 5	126 460	119 499	-	- 6 961
Comptes de commerce (solde)	- 46	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 46	-	- 46	30	-	-
Comptes d'opérations monétaires (solde)	- 79	-	-	-	-	-	-	-	-	-	- 79	-	- 79	- 105	-	-
<b>Total des dépenses des comptes spéciaux</b>	<b>206 308</b>	<b>5 016</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>4</b>	<b>-</b>	<b>211 328</b>	<b>- 6 089</b>	<b>205 239</b>	<b>191 143</b>	<b>-</b>	<b>- 14 146</b>
<b>Total général des crédits de paiement</b>	<b>539 727</b>	<b>7 046</b>	<b>325</b>	<b>- 325</b>	<b>290</b>	<b>- 290</b>	<b>110</b>	<b>- 110</b>	<b>5 800</b>	<b>-</b>	<b>552 573</b>	<b>- 8 046</b>	<b>544 527</b>	<b>529 477</b>	<b>-</b>	<b>- 15 100</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

## A. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

Les crédits ouverts en LFI sont majorés des crédits ouverts par voie de fonds de concours et d'attributions de produits. Ils se sont élevés à **5,7 milliards d'euros pour le budget général en 2019**, à un niveau supérieur à la prévision de la LFI (5,3 milliards d'euros) et à l'exécution 2018 (4,5 milliards d'euros).

L'augmentation résulte de la dynamique des fonds de concours (+ 1,3 milliard d'euros), tandis que les attributions de produits sont stables <sup>(1)</sup>. La croissance constatée a été particulièrement tirée par la contribution de France Compétences au plan d'investissement dans les compétences.

Les principales missions bénéficiaires de fonds de concours et attributions de produits sont les suivantes :

– *Écologie, développement et mobilité durables* (2,1 milliards d'euros) principalement en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ;

– *Travail et emploi* (1,6 milliard d'euros) en provenance de France Compétences pour 95 % de leur montant ;

– *Défense* (0,7 milliard d'euros) au titre notamment du remboursement des soins assurés par le service de santé des armées et des recettes provenant de la rémunération de certains services rendus par le ministère de la défense dans le cadre de sa mission dans l'hexagone et à l'étranger ;

– *Cohésion des territoires* (0,5 milliard d'euros) en provenance principalement du fonds national d'aide à la pierre (FNAP).

## B. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES REPORTS DE CRÉDITS

Les reports de crédits sont prévus par l'article 15 de la LOLF. Pris par arrêtés, ils constituent un aménagement au principe d'annualité en permettant d'assouplir le cadre temporel de la gestion. Ils sont toutefois plafonnés par une double limite :

– « *les crédits inscrits sur le titre des dépenses de personnel du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur le même titre du programme à partir duquel les crédits sont reportés* » ;

– « *les crédits inscrits sur les autres titres du programme bénéficiant du report peuvent être majorés dans la limite globale de 3 % de l'ensemble des crédits initiaux sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés.* »

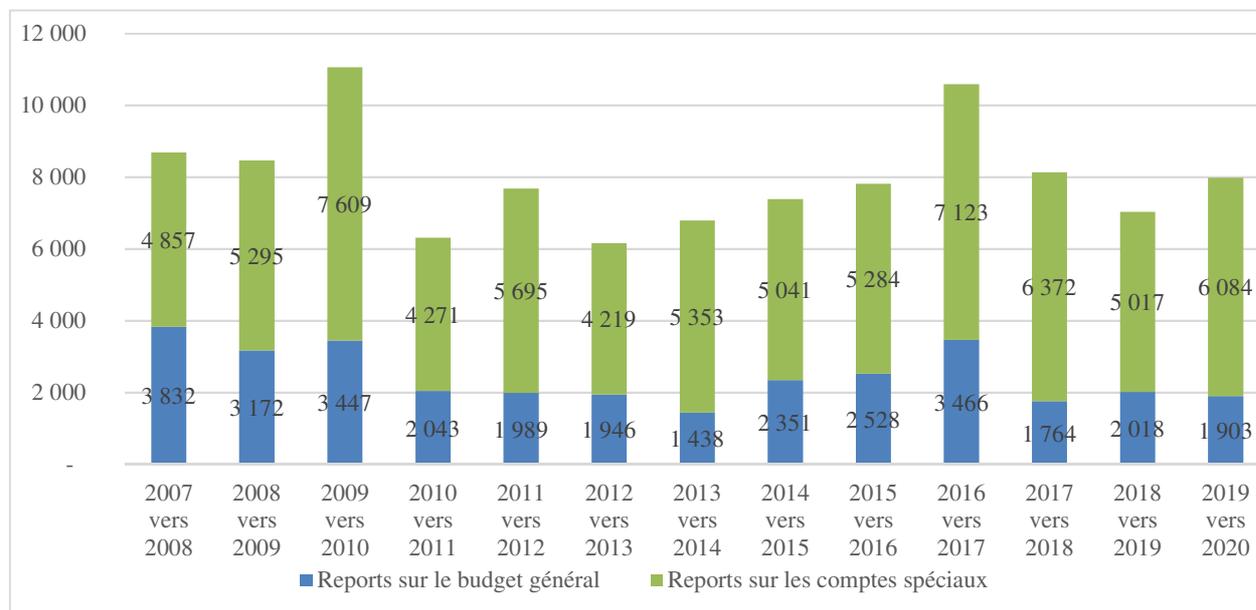
---

(1) *Cour des comptes*, Le budget de l'État 2019, p. 190.

Une loi de finances peut néanmoins déroger au second plafond. La LFI 2019 a prévu de déroger à ce plafond pour 23 programmes.

### ÉVOLUTION DES REPORTS DE CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les projets de lois de règlement.

Le niveau des reports de crédits sur le budget général de 2019 à 2020 s'établit à **1,9 milliard d'euros**, en diminution par rapport à l'exercice précédent. Il confirme l'effort du Gouvernement vers une programmation plus sincère.

En revanche, le montant des reports de crédits sur les comptes spéciaux de 2019 vers 2020 augmente par rapport à l'exercice précédent, pour atteindre 6,1 milliards d'euros après 5,0 milliards d'euros de 2018 à 2019. Cette augmentation s'explique notamment par l'amélioration du solde du CAS *Participations financières de l'État* (3,2 milliards d'euros), en augmentation par rapport aux reports de 2018 vers 2019 (1,5 milliard d'euros).

### C. LES AUTRES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES

Les **virements**, prévus à l'article 12 de la LOLF, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes d'un même ministère, dans la limite de 2 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année pour chacun des programmes concernés. En 2019, ils sont restés marginaux et s'établissent à 325 millions d'euros en CP.

Les **transferts**, prévus au même article de la LOLF, permettent de modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits correspond à des actions du programme d'origine. Ils représentent par définition une altération moins profonde que les virements de l'autorisation parlementaire. En 2019, ils s'élèvent à 293 millions d'euros en CP,

soit un niveau comparable à 2018 (310 millions d'euros) et en forte baisse par rapport à 2017 (1,2 milliard d'euros).

Les **répartitions des crédits globaux**, définies aux articles 7 et 11 de la LOLF, constituent des autorisations de dépenses dont la destination n'est pas connue au moment du vote de la loi de finances initiale. L'objet de ces crédits globaux est limité à deux catégories de dépenses par la loi organique : les dépenses accidentelles ou imprévisibles et les mesures générales en matière de rémunérations. Ces deux catégories de dépenses sont regroupées au sein de la mission *Crédits non répartis*. Le niveau d'annulations de crédits et d'ouvertures vers d'autres missions du budget général s'est élevé à 110 millions d'euros en CP en 2019, soit un niveau stable par rapport à 2018 (110 millions d'euros).

**COMPARAISON DES CRÉDITS INITIAUX, OUVERTS ET CONSOMMÉS**

*(en euros)*

Missions	LFI	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écart LFI/CP ouverts		Écarts LFI/dépenses constatées	
				Valeur	En %	Valeur	%
Action et transformation publiques	312 100 000	131 935 814	55 462 316	- 180 164 186	- 136,6 %	- 256 637 684	- 82,2 %
Action extérieure de l'État	2 872 582 017	2 854 585 841	2 819 258 713	- 17 996 176	- 0,6 %	- 53 323 304	- 1,9 %
Administration générale et territoriale de l'État	2 835 989 267	2 889 769 049	2 825 666 622	53 779 782	1,9 %	- 10 322 645	- 0,4 %
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales	2 921 710 825	2 982 688 302	2 943 861 216	60 977 477	2,0 %	22 150 391	0,8 %
Aide publique au développement	3 078 496 602	3 064 714 516	2 992 358 390	- 13 782 086	- 0,4 %	- 86 138 212	- 2,8 %
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 301 874 967	2 309 427 755	2 299 498 697	7 552 788	0,3 %	- 2 376 270	- 0,1 %
Cohésion des territoires	16 390 355 044	17 865 530 810	17 579 965 506	1 475 175 766	8,3 %	1 189 610 462	7,3 %
Conseil et contrôle de l'État	680 790 274	707 277 229	685 604 579	26 486 955	3,7 %	4 814 305	0,7 %
Crédits non répartis	176 749 773	42 360 000	-	- 134 389 773	ns	ns	ns
Culture	2 930 086 869	3 032 453 379	2 947 265 640	102 366 510	3,4 %	17 178 771	0,6 %
Défense	44 354 203 916	45 070 567 996	44 865 956 307	- 716 364 080	1,6 %	511 752 391	1,2 %
Direction de l'action du Gouvernement	1 326 037 346	1 324 993 741	1 242 949 554	- 1 043 605	- 0,1 %	- 83 087 792	- 6,3 %
Écologie, développement et mobilité durables	12 165 524 585	14 455 927 942	14 324 904 694	2 290 403 357	15,8 %	2 159 380 109	17,7 %
Économie	1 939 622 528	1 950 324 679	1 786 139 210	10 702 151	0,5 %	- 153 483 318	- 7,9 %

**COMPARAISON DES CRÉDITS INITIAUX, OUVERTS ET CONSOMMÉS**

*(en euros)*

Missions	LFI	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écart LFI/CP ouverts		Écarts LFI/dépenses constatées	
				Valeur	En %	Valeur	%
Engagements financiers de l'État	42 471 457 783	40 805 204 714	40 585 484 201	- 1 666 253 069	- 4,1 %	- 1 885 973 582	- 4,4 %
Enseignement scolaire	72 759 794 481	72 904 046 932	72 715 636 837	144 252 451	0,2 %	- 44 157 644	- 0,1 %
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	10 442 121 171	10 466 885 136	10 324 719 784	24 763 965	0,2 %	- 117 401 387	- 1,1 %
Immigration, asile et intégration	1 688 406 760	1 876 025 807	1 839 402 439	187 619 047	10,0 %	150 995 679	8,9 %
Investissement d'avenir	1 049 500 000	1 019 500 000	1 019 500 000	- 30 000 000	- 2,9 %	- 30 000 000	- 2,9 %
Justice	9 056 907 215	8 980 561 644	8 924 856 944	- 76 345 571	- 0,9 %	- 132 050 271	- 1,5 %
Médias, livre et industries culturelles	579 449 028	582 439 379	576 617 842	2 990 351	0,5 %	- 2 831 186	- 0,5 %
Outre-mer	2 575 696 928	2 515 531 621	2 406 701 660	- 60 165 307	- 2,4 %	- 168 995 268	- 6,6 %
Pouvoirs publics	991 344 491	991 344 491	991 344 491	-	-	-	-
Recherche et enseignement supérieur	28 147 270 464	28 071 485 152	27 964 038 449	- 75 785 312	- 0,3 %	- 183 232 015	- 0,7 %
Régimes sociaux et de retraite	6 284 340 353	6 208 247 074	6 186 156 107	- 76 093 279	- 1,2 %	- 98 184 246	- 1,6 %
Relations avec les collectivités territoriales	3 438 877 817	3 549 412 904	3 439 608 846	110 535 087	3,1 %	731 029	-
Remboursements et dégrèvements	135 882 665 000	143 034 319 889	140 063 979 460	7 151 654 889	5,0 %	4 181 314 460	3,1 %
Santé	1 421 461 592	1 382 768 635	1 354 825 422	- 38 692 957	- 2,8 %	- 66 636 170	- 4,7 %

## COMPARAISON DES CRÉDITS INITIAUX, OUVERTS ET CONSOMMÉS

(en euros)

Missions	LFI	Total des CP ouverts	Dépenses constatées	Écart LFI/CP ouverts		Écarts LFI/dépenses constatées	
				Valeur	En %	Valeur	%
Sécurités	20 134 577 245	20 520 882 666	20 469 155 868	386 305 421	1,9 %	334 578 623	1,7 %
Solidarité, insertion et égalité des chances	23 899 461 978	24 743 516 526	24 710 611 977	844 054 548	3,4 %	811 149 999	3,4 %
Sport, jeunesse et vie associative	989 740 267	1 000 040 680	998 251 474	10 300 413	1,0 %	8 511 207	0,9 %
Travail et emploi	12 450 918 883	14 606 687 788	14 192 771 668	2 155 768 905	14,8 %	1 741 852 785	14,0 %
<b>Total</b>	<b>468 550 115 469</b>	<b>481 941 458 093</b>	<b>476 132 554 914</b>	<b>13 391 342 624</b>	<b>2,8 %</b>	<b>7 582 439 445</b>	<b>1,6 %</b>
<b>Total hors Remboursements et dégrèvements</b>	<b>332 667 450 469</b>	<b>338 907 138 204</b>	<b>336 068 575 454</b>	<b>6 239 687 735</b>	<b>1,8 %</b>	<b>3 401 124 985</b>	<b>1,0 %</b>

Note : « ns » signifie « non significatif » car les crédits ouverts sur la mission *Crédits non répartis* n'ont pas vocation à être consommés, mais à être annulés pour être ouverts sur d'autres missions budgétaires.

Source : annexe au projet de loi de règlement 2019.

## IV. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES PAR LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT

En vertu du 2° du IV de l'article 37 de la LOLF, le présent projet de loi de règlement ouvre pour chaque programme « *les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l'annulation des crédits n'ayant été ni consommés ni reportés* ».

### A. LES ANNULATIONS PORTANT SUR LE BUDGET GÉNÉRAL

L'article 4 du présent projet de loi arrête les montants consommés sur le budget général au titre de 2019 et procède aux ajustements nécessaires.

#### 1. Les annulations d'autorisations d'engagement sur le budget général

En AE, le présent projet de loi prévoit l'annulation de 4,2 milliards d'euros (hors mission *Remboursements et dégrèvements*) répartis notamment entre l'annulation :

– de 1,1 milliard d'euros sur la mission *Défense* principalement au titre du programme « Préparation et emploi des forces » (498 millions d'euros) et du programme « Équipement des forces » (303 millions d'euros) ;

– de 537 millions d'euros sur la mission *Cohésion des territoires*, principalement au titre du programme « Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat » ;

– de 484 millions d'euros sur la mission *Travail et emploi*, essentiellement au titre du programme « Accès et retour à l'emploi » ;

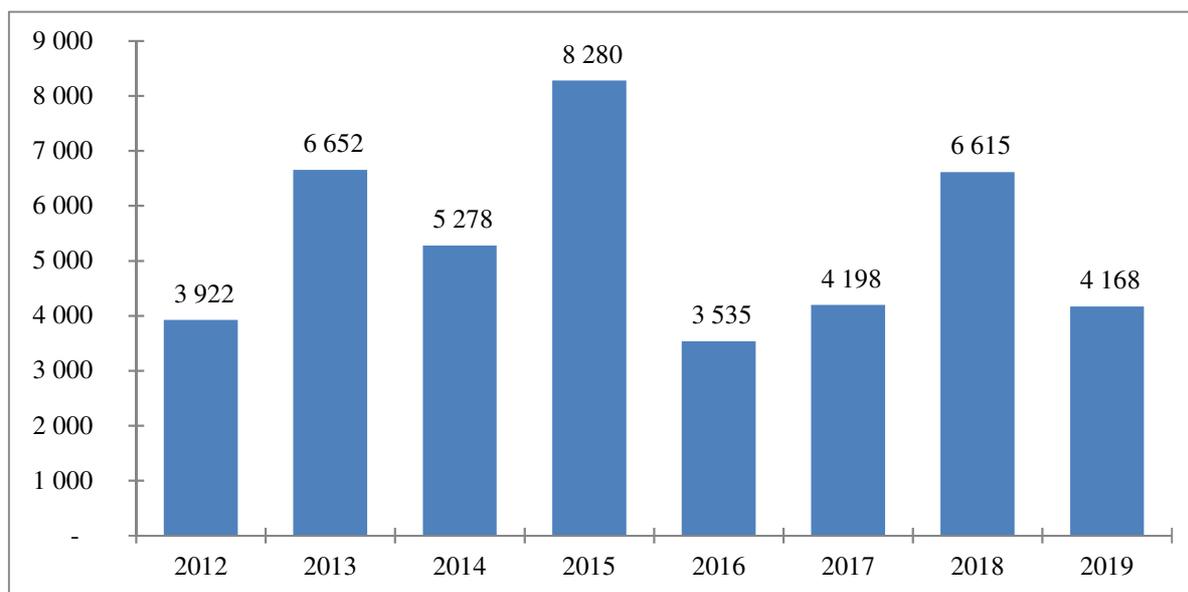
– de 231 millions d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État*, principalement sur le programme « Charge de la dette et trésorerie de l'État » ;

– de 200 millions d'euros sur la mission *Investissements d'avenir*, intégralement sur le programme « Accélération de la modernisation des entreprises ».

Le niveau total d'annulations en AE est inférieur à la moyenne des exercices 2012 à 2018 (5,5 milliards d'euros).

## ANNULATIONS D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros)



Source : projets de loi de règlement.

### 2. Les annulations de crédits de paiement sur le budget général

En CP, le projet de loi prévoit l'annulation de 935 millions d'euros (hors la mission *Remboursements et dégrèvements*), répartis notamment entre l'annulation :

– de 220 millions d'euros sur la mission *Engagements financiers de l'État* principalement au titre du programme « Charge de la dette et trésorerie de l'État » ;

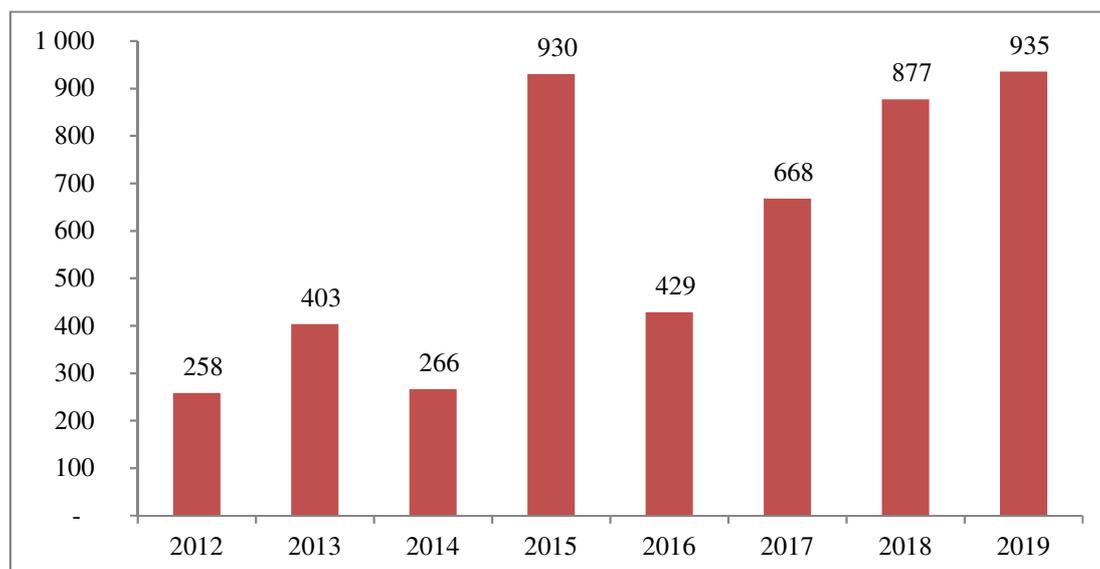
– de 158 millions d'euros sur la mission *Défense*, quasiment intégralement au titre du programme « Soutien de la politique de la défense » ;

– de 108 millions d'euros sur la mission *Enseignement scolaire*, répartis de façon relativement homogène entre l'ensemble des programmes de la mission, à l'exception du programme « Enseignement privé du premier et du second degrés » qui fait l'objet d'une annulation de crédits à hauteur de 6 millions d'euros seulement.

Le niveau d'annulations en CP est le plus élevé de la période 2012-2019. Il est comparable au niveau d'annulations de 2015.

## ANNULATIONS DE CRÉDITS DE PAIEMENT EN LOI DE RÈGLEMENT

(en millions d'euros)



Source : projets de loi de règlement.

### B. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS RELATIFS AUX BUDGETS ANNEXES ET COMPTES SPÉCIAUX

Les articles 5 et 6 du présent projet de loi de règlement arrêtent les montants consommés d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement des budgets annexes et des comptes spéciaux au titre de l'année 2019 et procèdent aux ajustements nécessaires.

#### MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LES BUDGETS ANNEXES ET LES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Budget ou compte	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Ouvertures	Annulations d'autorisations non engagées et non reportées	Ouvertures	Annulations de crédits non consommés et non reportés
Budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	–	8,5	–	5,4
Budget annexe <i>Publications officielles et information administrative</i>	–	14,7	–	12,6
Comptes d'affectation spéciale	–	7 201,8	–	7 184,9
Comptes de concours financiers	–	8 639,4	–	6 961,5

Source : présent projet de loi de règlement.

Ces mouvements sont analysés dans le détail par les différents rapporteurs spéciaux compétents.

Par ailleurs, l'article 6 du présent projet de loi de règlement arrête le solde des comptes spéciaux reportés sur l'exercice suivant et indique ceux qui ne sont pas reportés sur l'exercice 2020. Les soldes non reportés sont les suivants :

– solde créditeur de 53,9 millions d'euros du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionné de voyageurs* ;

– solde débiteur de 68,8 millions d'euros du compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* ;

– solde créditeur de 51,0 millions d'euros du compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* ;

– solde créditeur de 112,0 millions d'euros du compte d'opérations monétaires *Émission des monnaies métalliques* ;

– solde débiteur de 7,5 millions d'euros du compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfices de change*.

\*

\* \*



## FICHE 5 : LA DETTE DE L'ÉTAT

L'encours de la dette de l'État s'est élevé à 1 823 milliards d'euros en valeur actualisée <sup>(1)</sup> au terme de l'année 2019, après 1 756 milliards d'euros à la fin de l'année 2018 (+ 66 milliards d'euros).

En dépit de l'augmentation de l'encours de la dette, la charge d'intérêt de la dette et le coût de la trésorerie de l'État ont diminué, passant de 41,5 milliards d'euros en 2018 à **40,3 milliards d'euros en 2019**, en raison de la faiblesse des taux d'intérêt et d'un effet favorable de l'inflation sur l'encours des titres indexés sur cet indicateur.

### I. L'AUGMENTATION DE L'ENDETTEMENT DE L'ÉTAT EN 2019

#### A. UNE AUGMENTATION DE L'ENCOURS LÉGÈREMENT MOINS RAPIDE QU'EN 2018

##### 1. L'accroissement de l'encours total de la dette négociable de l'État

L'encours de dette négociable de l'État <sup>(2)</sup> progresse de **66 milliards d'euros en 2019**, après une hausse de 70 milliards d'euros en 2018 et de 65 milliards d'euros en 2017. Le rythme d'augmentation de la dette a donc été relativement homogène pour chacun des exercices 2017 à 2019. On constate toutefois une légère décélération de la croissance de l'encours en 2019.

Ces niveaux d'augmentation sont supérieurs à ceux constatés en 2015 (+ 48 milliards d'euros) et en 2016 (+ 45 milliards d'euros), deux exercices de ralentissement de l'endettement de l'État et marqués par un niveau important de primes d'émission (voir *infra*).

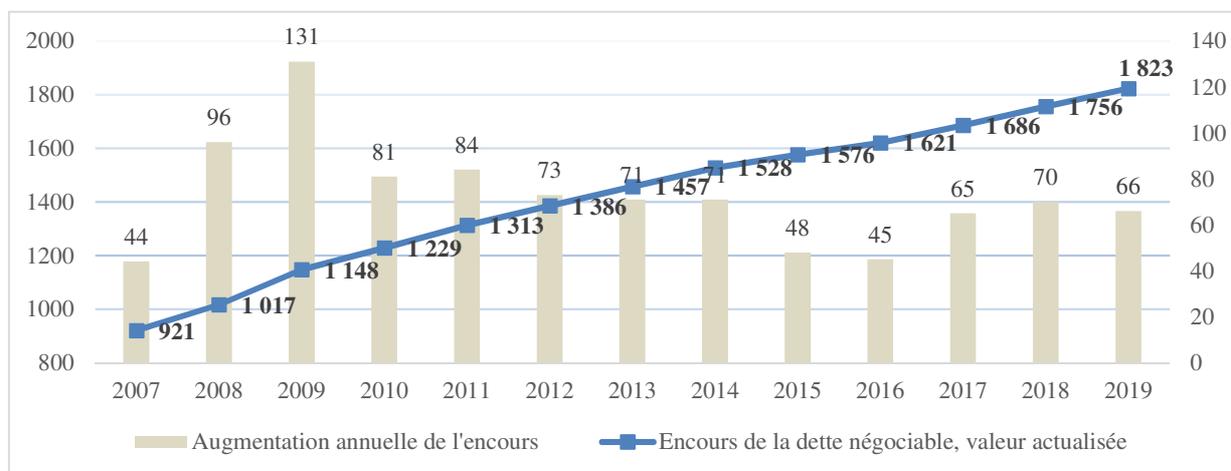
---

(1) La valeur actualisée de l'encours correspond à la valeur nominale pour les titres à taux fixe et à la valeur nominale multipliée par le coefficient d'indexation à la date considérée pour les titres indexés.

(2) La dette négociable de l'État désigne la dette contractée sous forme d'instruments financiers échangeables sur les marchés financiers (obligations et bons du Trésor). Il existe une dette non négociable, correspondant aux dépôts de certains organismes (collectivités territoriales, établissements publics...) sur le compte du Trésor et qui constitue aussi un moyen de financement de l'État.

## ÉVOLUTION DE L'ENCOURS DE LA DETTE NÉGOCIABLE DE L'ÉTAT

(en valeur actualisée, en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État, annexés aux projets de lois de règlement.

Le ralentissement de l'augmentation de l'encours de la dette en 2019, malgré l'augmentation du déficit à financer, s'explique principalement par l'augmentation du montant des « **autres ressources de trésorerie** » du tableau de financement, qui sont quasi-exclusivement constituées de primes à l'émission. Elles se sont établies à 20,6 milliards d'euros en 2019 contre 11,3 milliards d'euros en 2018 (voir *infra*).

### 2. La composition de la dette négociable

En tendance, la part des titres à moyen et long terme (OAT) de la dette négociable de l'État est en augmentation comparativement aux titres de court terme (BTF) <sup>(1)</sup>. Les titres de court terme représentent fin 2019 seulement 5,9 % de l'encours de dette de l'État tandis que les titres de moyen et long terme représentent 94,1 %.

#### COMPOSITION DE LA DETTE NÉGOCIABLE

(en millions d'euros)

Encours	Fin 2018	Fin 2019	Évolution 2018/2019	Part de l'encours 2019
Ensemble de la dette-valeur actualisée	1 756 400	1 822 805	+ 3,8 %	100 %
dont titres indexés	219 584	226 396	+ 3,1 %	12 %
Obligations assimilables du Trésor – OAT	1 643 500	1 715 872	+ 4,4 %	94 %
Bons du Trésor à taux fixe – BTF	112 900	106 933	– 5,3 %	6 %

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2019.

(1) Les obligations assimilables du Trésor (OAT) sont des valeurs assimilables du Trésor à moyen et long terme, de maturité de deux à cinquante ans. Les bons du Trésor à taux fixe (BTF) sont des titres assimilables du Trésor à court terme, de maturité initiale inférieure ou égale à un an (généralement 13, 26 et 52 semaines).

Devant la commission des finances, le directeur général de l’AFT, M. Anthony Requin <sup>(1)</sup>, a indiqué que le niveau de l’encours des BTF est à son plus bas historique au 31 décembre 2019, ce qui a contribué à l’augmentation de la durée moyenne de la dette. Elle a atteint le niveau record de 8,2 années.

**PART DES BTF DANS L’ENCOURS DE DETTE NÉGOCIABLE  
ET DURÉE DE VIE MOYENNE DE LA DETTE**



Source : commission des finances.

Cette transformation de la composition de la dette de l’État est mise en œuvre depuis plusieurs années par l’Agence France Trésor (AFT), afin de sécuriser le refinancement de la dette *via* deux mécanismes :

- en limitant l’exposition de la dette à une remontée des taux sur les titres à court terme ;
- et en profitant de l’environnement actuel de financement avec des taux exceptionnellement bas pour les titres à moyen et long terme.

En outre, l’encours de dette de l’État est constitué à 12 % de titres indexés sur l’inflation à travers les titres indexés sur l’indice des prix à la consommation en France (OATi) et ceux indexés sur l’indice des prix de la zone euro (OAT€i). Les fluctuations de l’inflation se répercutent sur la totalité de l’encours des titres indexés, à la différence des variations de taux d’intérêt qui affectent uniquement les émissions de titre. L’encours des titres indexés était de 226 milliards d’euros au 31 décembre 2019, une variation positive de 0,1 point du taux d’inflation ayant ainsi un impact de l’ordre de 230 millions d’euros supplémentaires sur la charge de la dette.

(1) *Compte rendu n° 37 de la commission des finances, réunion du mercredi 15 janvier 2020.*

## B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT INFÉRIEUR AUX PRÉVISIONS

Le besoin de financement de l'État s'est établi à 220,5 milliards d'euros, en retrait de 16,1 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Cela résulte notamment d'un déficit budgétaire à 92,7 milliards d'euros, inférieur de 15 milliards d'euros au niveau prévu en loi de finances initiale.

### LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2017	Exécution 2018	LFI 2019	LFR 2019	Exécution 2019	Écart LFI / Exécution
<b>Besoin de financement</b>	<b>183,1</b>	<b>191,9</b>	<b>236,6</b>	<b>226,9</b>	<b>220,5</b>	<b>- 16,1</b>
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	115,2	116,6	130,2	130,2	130,2	-
Amortissement de dettes reprises par l'État	-	-	-	-	-	-
Déficit à financer (*)	67,7	76,0	107,7	97,7	92,7	- 15,0
Autres besoins de financement	0,2	- 0,6	- 1,3	- 1,0	- 2,4	- 1,1
<b>Ressources de financement</b>	<b>183,1</b>	<b>191,9</b>	<b>236,6</b>	<b>226,9</b>	<b>220,5</b>	<b>- 16,1</b>
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	185,0	195,0	200,0	200,0	200,0	-
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	-	2,0	-	-	-
Variation des BTF (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	- 7,5	- 13,6	15,0	-	- 6,0	+ 9,0
Variation des dépôts des correspondants (+ si augmentation de l'encours ; - sinon)	+ 4,7	+ 9,8	+ 11,0	+ 5,0	+ 11,5	+ 0,5
Variation des disponibilités (+ si diminution ; - sinon)	- 9,2	- 11,1	+ 5,1	+ 4,4	- 5,7	- 10,8
Autres ressources de trésorerie	10,0	11,8	3,5	17,5	20,6	+ 17,1

(\*) Hors dépenses affectées au Programme d'Investissements d'Avenir (PIA).

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2019.

Le niveau du besoin de financement est toutefois à un niveau élevé et suit une tendance haussière en raison de l'augmentation du déficit budgétaire (+ 15,7 milliards d'euros) et de l'amortissement des titres de moyen et long terme (+ 13,6 milliards d'euros).

## NIVEAU DU BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
104,9	164,0	246,2	236,9	188,6	188,6	185,5	179,1	189,1	194,1	183,1	191,9	220,5

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État.

### C. LES RESSOURCES DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

Le besoin de financement de l'État est assuré par diverses ressources, dont principalement les émissions de titres à moyen et long terme.

#### 1. Un niveau élevé et en progression d'émissions de titre à moyen et long terme

Les **émissions de titre à moyen et long terme** se sont élevées à **246 milliards d'euros**, soit un niveau supérieur à celui constaté en 2018, lequel était déjà nettement supérieur à celui des exercices précédents. Ce niveau brut d'émissions inclut le rachat par l'État de 46 milliards d'euros de dette arrivant à échéance en 2020 et 2021.

#### LES ÉMISSIONS DE TITRES À MOYEN ET LONG TERME

(en milliards d'euros)

Année	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018
Émissions brutes de titres à moyen et long terme	132	178,6	210,7	207,2	201,5	192	203,1	220	214	213,1	225	246
Rachats de titres	3,4	13,6	22,7	23,8	23,5	23	31,1	33	27	28,1	30	46
Émissions nettes de titres à moyen et long terme	128,5	164,9	187,6	183,4	177,9	169	172	187	187	185	195	200

N.B. : les arrondis peuvent entraîner un décalage pour certains résultats.

Source : lois de règlement successives et présent projet de loi de règlement.

Ainsi, les émissions de titres nettes des rachats se sont établies à 200,0 milliards d'euros, un niveau conforme à la loi de finances initiale et en hausse de 5 milliards d'euros par rapport à l'exercice 2018.

#### 2. La poursuite de la politique de diminution de l'encours de titres à court terme

Conformément à la politique de sécurisation de la dette de l'État menée par l'AFT, **l'encours des titres à court terme (BTF) a été réduit à hauteur de 6 milliards d'euros**, après une diminution de 13,6 milliards d'euros en 2018.

### 3. Le rebond du montant des primes à l'émission

En 2019 le montant des primes à l'émission a fortement augmenté, pour atteindre des niveaux proches de ceux constatés en 2015 et 2016. Le niveau des « autres ressources de trésorerie » du tableau de financement, principalement constituées par les **primes à l'émission**, a en effet atteint **20,6 milliards d'euros**, dont 19,9 milliards d'euros de primes à l'émission nets du montant des décotes. Le niveau constaté est nettement supérieur à la prévision de la LFI (3,5 milliards d'euros).

La commission des finances a consacré l'audition du 15 janvier 2020 de M. Anthony Requin, directeur général de l'AFT, à ce sujet technique.

#### Les primes et décotes à l'émission

Les émissions de titres donnent lieu à des primes (ou décotes), lorsque le taux facial de l'obligation (ou taux de coupon) est différent du taux issu de l'adjudication. Ainsi, les souscripteurs versent une prime si le taux facial est supérieur au taux d'adjudication.

Cette situation résulte notamment de l'émission de titres sur des souches dites anciennes, porteuses de taux supérieurs aux taux de marché qui sont actuellement à des niveaux historiquement bas.

L'émission de titres à partir de souches anciennes reflète la politique d'émission ayant recours à la technique d'assimilation, qui consiste à abonder une même « ligne » ou « souche » de dette à plusieurs reprises pour améliorer la liquidité de la dette en répondant aux attentes de taux et de maturité des investisseurs.

D'un point de vue de coût actuariel, il est équivalent d'émettre un titre au taux du marché et d'émettre un titre à partir d'une souche ancienne à un taux différent de celui de marché avec une prime ou une décote à l'émission.

#### ÉVOLUTION DU NIVEAU DES « AUTRES RESSOURCES DE TRÉSORERIE »

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Primes nettes des décotes</b>	4,4	8,2	2,5	9,2	6,0	7,4	22,7	20,8	10,5	11,3	20,6

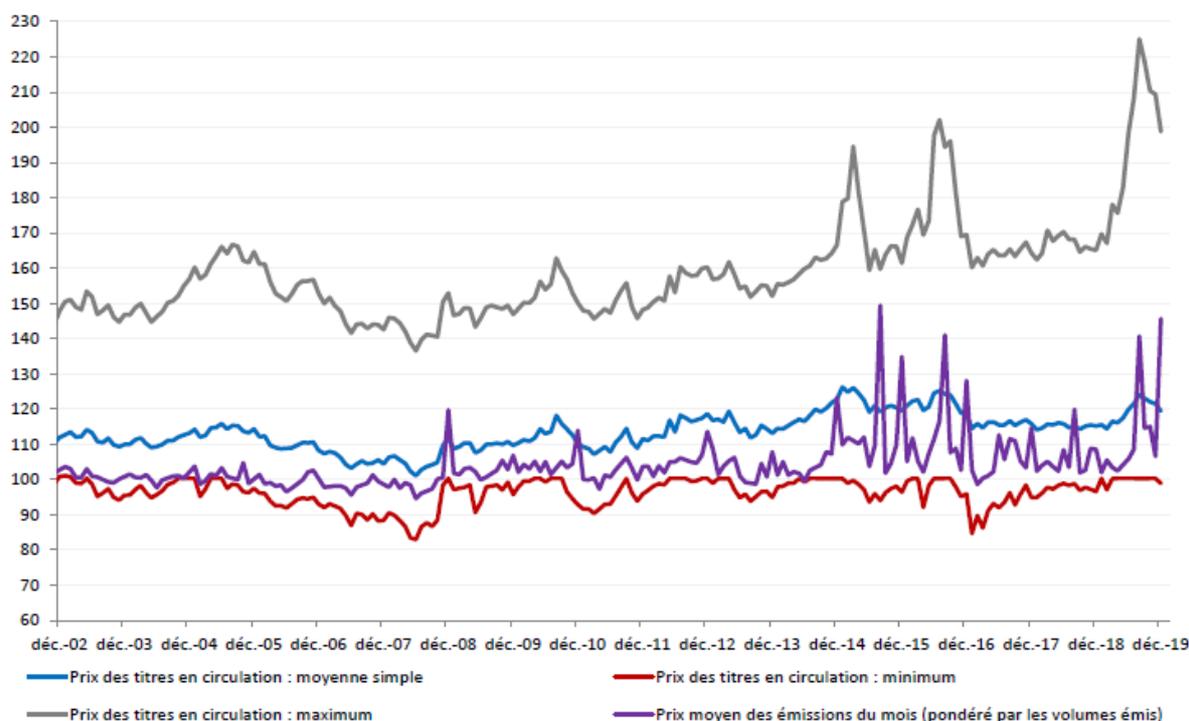
Source : rapports annuels de performance de la mission Engagements financiers de l'État.

Le niveau élevé des primes constaté en 2019 s'explique par l'ampleur de la **variation des taux d'intérêt en cours d'année**. L'exercice 2019 a en outre été marqué par le passage des taux de l'OAT à 10 ans en territoire négatif. Or, étant donné qu'il n'est pas possible pour l'AFT d'émettre des titres à taux négatif, l'émission de titres à horizon 10 ans se traduit nécessairement par des primes à l'émission.

Lors de son audition, M. Requin a rappelé que la politique de l'AFT n'a pas pour objet l'émission de primes. D'ailleurs, le prix moyen des titres à l'émission est assez proche du prix moyen des titres en circulation. Si l'AFT cherchait à engendrer

des primes à l'émission, les prix à l'émission s'écarteraient du prix moyen des titres en circulation pour se rapprocher des prix maximums des titres en circulation.

### ÉVOLUTION MENSUELLE DES PRIX DES TITRES DE MOYEN-LONG TERMES



Source : AFT, graphique présenté à la commission des finances le 15 janvier 2020.

De plus, la part des réémissions de souches anciennes dans les émissions de l'AFT a été en diminution, passant de 26,8 % en 2018 à 24,1 % en 2019, ce qui traduit le constat que l'émission de primes résulte principalement de taux d'intérêt plus faibles que prévu.

#### **Le traitement comptable des primes à l'émission**

Les primes à l'émission représentent une ressource de trésorerie pour l'État, au sens de l'article 2 de la loi organique relative aux lois de finances <sup>(1)</sup>.

Au sens de la comptabilité générale et de la comptabilité nationale « maastrichtienne », les primes et décotes à l'émission sont amorties de façon étalée sur toute la durée de vie du titre, la charge financière correspond dès lors au taux d'intérêt issu de l'adjudication.

En revanche, la charge financière en comptabilité budgétaire correspond aux décaissements liés aux intérêts servis, conformément au taux de coupon.

Ainsi, les primes et décotes à l'émission contribuent à alléger de 8 milliards d'euros la charge de la dette en 2019, au sens de la comptabilité maastrichtienne.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

#### **4. La forte croissance des dépôts des correspondants du Trésor**

Les fonds déposés par les correspondants du Trésor ont augmenté de 11,5 milliards d'euros en 2019, à un niveau légèrement supérieur à la prévision de la LFI (+ 11 milliards d'euros), après une augmentation de 9,8 milliards d'euros en 2018, à un niveau nettement supérieur à la prévision de la LFI (+ 1 milliard d'euros).

L'augmentation des dépôts des correspondants du Trésor constatée s'explique par les dépôts des banques centrales africaines (+ 3,1 milliards d'euros) et la centralisation de la trésorerie de la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES) (+ 3,1 milliards d'euros).

#### **5. L'augmentation des disponibilités du Trésor**

Les disponibilités du Trésor ont augmenté de 5,7 milliards d'euros en 2019, au lieu d'une diminution de 5,1 milliards d'euros selon la prévision de la LFI.

Cette variation reflète le déficit budgétaire moins élevé que prévu et la réception en trésorerie d'un montant élevé de primes à l'émission.

## **II. UNE CHARGE DE LA DETTE EN DIMINUTION ET INFÉRIEURE À LA PRÉVISION**

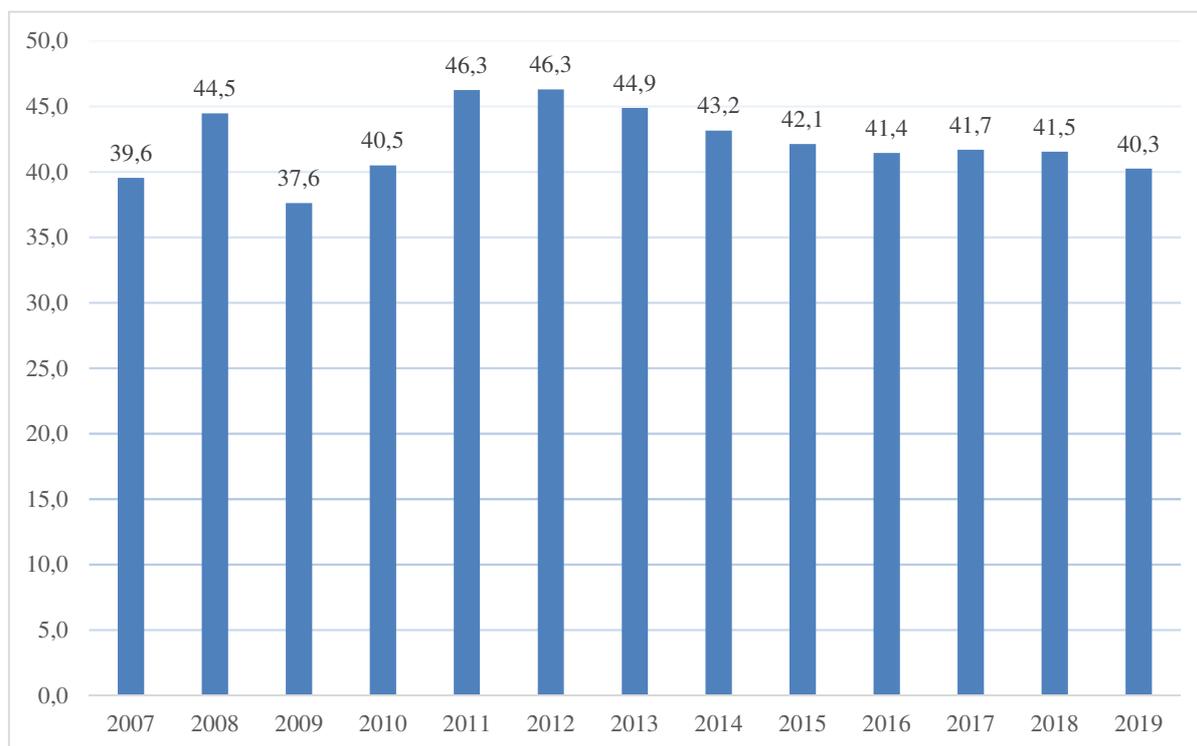
En dépit de l'augmentation de l'encours de la dette, la charge de la dette de l'État s'est établie à 40,3 milliards d'euros en 2019, à un niveau inférieur de 1,8 milliard d'euros à la prévision de la LFI et en repli de 1,3 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2018. Cette situation traduit les bonnes conditions de financement dont bénéficie l'État depuis plusieurs années.

### **A. LA BAISSÉ DE LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT**

En 2019, la charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'établit à **40,3 milliards d'euros**, après 41,5 milliards d'euros en 2018.

## ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement et présent projet de loi de règlement.

La diminution de la charge de la dette et de la trésorerie de l'État résulte des facteurs haussiers et baissiers suivants :

- un effet volume défavorable (impact de + 1,0 milliard d'euros), lié à l'augmentation de l'encours de dette à moyen et long terme ;
- un effet inflation favorable (impact de – 0,8 milliard d'euros), imputable à l'évolution de l'inflation en 2019 ;
- un effet taux favorable (impact de – 1,6 milliard d'euros).

### **B. UNE CHARGE DE LA DETTE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE**

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État ressort à un niveau inférieur de 1,8 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2019.

**COMPARAISON DES PRÉVISION ET EXÉCUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE  
ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT**

*(en milliards d'euros)*

	<b>Exercice 2013</b>	<b>Exercice 2014</b>	<b>Exercice 2015</b>	<b>Exercice 2016</b>	<b>Exercice 2017</b>	<b>Exercice 2018</b>	<b>Exercice 2019</b>
Prévision LFI	46,9	46,7	44,3	44,5	41,6	41,2	42,1
Exécution	44,9	43,2	42,1	41,5	41,7	41,5	40,3
Écart	- 2,0	- 3,5	- 2,2	- 3,0	+ 0,2	+ 0,3	- 1,8

N.B. : hors swaps.

Source : lois de finances initiales et lois de règlement, projet de loi de règlement pour 2019.

La sous-exécution constatée résulte principalement des facteurs suivants :

– une inflation plus faible qu'anticipé (+ 0,9 % pour la France et + 1,1 % en zone euro, au lieu de prévisions à + 1,3 % en France et + 1,6 % en zone euro), soit un moindre coût de 0,7 milliard d'euros, en raison des titres de dette dont le taux d'intérêt est indexé sur l'inflation ;

– un maintien à un niveau bas des taux d'intérêt à court terme, avec une hypothèse de stabilité à - 0,50 % en 2019 en loi de finances initiale, contre un taux à l'émission maintenu à - 0,58 % en moyenne sur l'année (après - 0,60 % en 2018), soit une diminution de la charge de la dette de 0,9 milliard d'euros.

\*

\* \*

## FICHE 6 : LA COMPTABILITÉ GÉNÉRALE DE L'ÉTAT

Le projet de loi de règlement est accompagné du compte général de l'État prévu à l'article 54 de la LOLF. Le compte général de l'État comporte un bilan, un compte de résultat, un tableau des flux de trésorerie et une annexe. Il se rapproche en cela de la comptabilité d'une entreprise et ne s'en distingue qu'à raison des spécificités de l'action de l'État.

L'article 3 du présent projet de loi de règlement a pour objet d'approuver le compte de résultat de l'exercice 2019, d'affecter ce résultat comptable au bilan, d'arrêter le bilan, puis d'approuver l'annexe du compte général de l'État.

La comptabilité générale permet de rendre compte de l'ensemble de la situation financière et patrimoniale de l'État (I) et des résultats de l'exercice (II).

Elle a aussi pour fonction de retracer les engagements hors bilan de l'État, notamment ceux résultant des engagements de retraite et des garanties octroyées à des entités publiques ou privées (III).

Afin de s'assurer de la fiabilité des informations comptables, le législateur organique, au 5° de l'article 58 de la LOLF, a confié à la Cour des comptes la mission de certifier les comptes de l'État (IV).

### **La comptabilité générale de l'État, dix ans après : une nouvelle étape à engager**

La Cour des comptes a rendu public, le 22 février 2016, un rapport sur la comptabilité générale de l'État. Ce rapport dresse un bilan de la mise en œuvre de cette nouvelle comptabilité. Il en détaille les apports et les limites.

Au titre des apports, la Cour des comptes a souligné que la comptabilité générale avait permis une meilleure transparence et connaissance du patrimoine de l'État ainsi qu'une modernisation des services financiers en favorisant des travaux communs entre les différents gestionnaires.

Au titre des limites, la Cour des comptes a constaté que la comptabilité générale n'avait pas encore trouvé sa place dans le débat public : la comptabilité nationale, dont les résultats servent directement au suivi du respect des engagements européens de la France, permet de fournir le solde des administrations publiques, un des principaux enjeux des lois de finances.

En outre, la Cour des comptes a relevé que la comptabilité générale était peu utilisée par les gestionnaires publics. De ce fait, elle a peu fait évoluer les pratiques administratives. En outre, la fiabilité des comptes est encore systématiquement insuffisante dans certains domaines importants (les immobilisations financières ou les stocks, notamment militaires).

## I. LE BILAN DE L'ÉTAT : UNE SITUATION NETTE PATRIMONIALE NÉGATIVE POUR PRÈS DE 1 370 MILLIARDS D'EUROS

La situation nette patrimoniale est égale à la différence entre l'actif de l'État, évalué à 1 079,5 milliards d'euros, et son passif, évalué à 2 449,4 milliards d'euros au 31 décembre 2019.

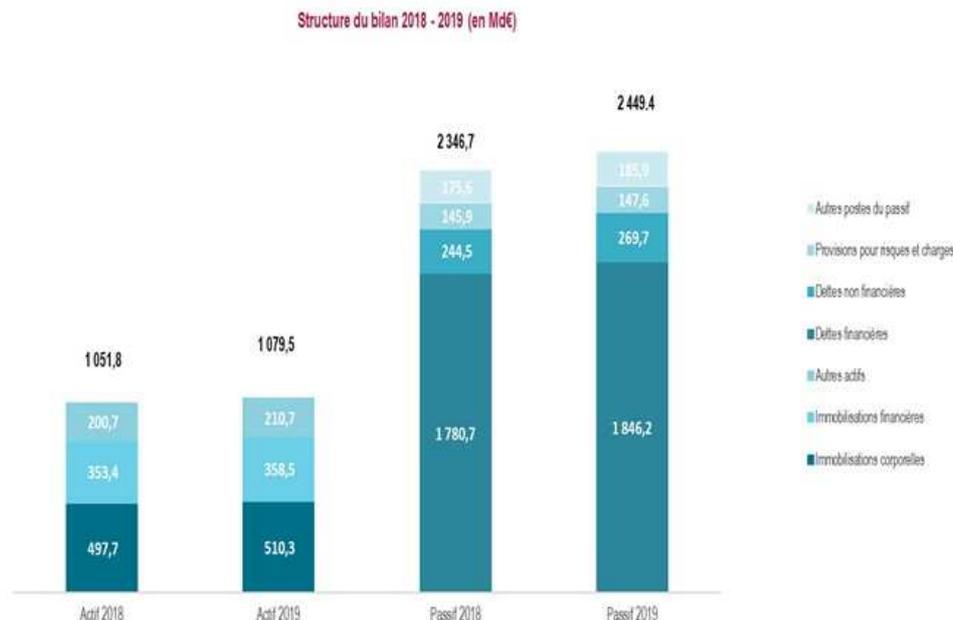
Cette situation nette est donc négative à hauteur de **1 369,9 milliards d'euros** au 31 décembre 2019, au lieu de 1 294,9 milliards d'euros au 31 décembre 2018. Elle s'est ainsi dégradée de 75 milliards d'euros, ce qui s'explique par une augmentation plus rapide du passif de l'État (+ 102,7 milliards d'euros au total, en particulier au titre des dettes financières contractées pour financer le déficit du compte de résultat – 56,7 milliards d'euros de dettes nouvelles), que de la hausse de l'actif de l'État (+ 27,7 milliards d'euros).

Les principales hausses de l'actif de l'État concernent les immobilisations corporelles (+ 12,6 milliards d'euros) ; les immobilisations financières (+ 5,1 milliards d'euros, liés à de nouvelles participations de l'État actionnaire dans le domaine énergétique <sup>(1)</sup> et à l'appréciation de la valeur des participations déjà contrôlées) ; et les créances détenues sur des tiers, à hauteur de + 5,8 milliards d'euros.

La situation nette de l'État n'est toutefois pas comparable à celle d'une entreprise, puisqu'il ne dispose pas, à l'actif, d'un capital social ou équivalent. En outre, l'État dispose d'un actif incorporel particulier, qui n'est pas valorisé dans ses comptes : sa souveraineté et sa capacité à lever l'impôt. Enfin, il comptabilise des charges qui pourraient être considérées comme des investissements pour la collectivité, comme les dépenses de recherche et d'enseignement supérieur.

---

(1) Par exemple, les dividendes du groupe EDF sont reversés sous forme d'actions : au titre de l'année 2019, l'État a ainsi reçu l'équivalent de 665 millions d'euros de titres EDF. En outre, l'État a racheté pour 120 millions d'euros d'actions EDF auprès de Bpifrance, soit l'équivalent du montant des dividendes versés à la Banque par EDF – l'entremise de l'État permet à Bpifrance de bénéficier de ce dividende en numéraire.



Source : exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

## A. ENVIRON 1 080 MILLIARDS D'EUROS D'ACTIF

L'actif de l'État dépasse les 1 000 milliards d'euros, alors qu'il était évalué aux environs de 500 milliards d'euros dans la première édition de la comptabilité générale en 2006. Entre-temps, la connaissance du patrimoine de l'État a été améliorée et enrichie, notamment par la valorisation des infrastructures. Comme pour un bilan d'entreprise, l'actif de l'État est ventilé en immobilisations, actif circulant (stocks et créances) et trésorerie.

### ACTIF DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

Catégorie d'actifs nets	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2018	Au 31 décembre 2017
Immobilisations	898,7	879,9	851,1
Actif circulant	129,5	125,7	127,0
Trésorerie active	51,0	46,0	33,2
Régularisation	0,2	0,2	1,3
<b>Total</b>	<b>1 079,5</b>	<b>1 051,8</b>	<b>1 012,6</b>

Source : lois de règlement successives et présent projet de loi de règlement.

#### 1. Des immobilisations, en hausse, qui constituent l'essentiel de l'actif

Les immobilisations de l'État sont évaluées à la clôture de l'exercice à 898,7 milliards d'euros au lieu de 879,9 milliards d'euros au terme de 2018.

Cette hausse de 18,8 milliards d’euros s’explique principalement par les investissements réalisés dans les infrastructures autoroutières et les équipements militaires <sup>(1)</sup> (+ 12,6 milliards d’euros) ainsi que par l’appréciation du portefeuille des participations financières de l’État (+ 4,3 milliards d’euros).

## 2. Un actif circulant qui progresse du fait de l’augmentation des créances

L’actif circulant hors trésorerie est évalué à 129,5 milliards d’euros au 31 décembre 2019, soit 3,8 milliards d’euros de plus que fin 2018.

Cela se justifie par une augmentation de 5,8 milliards d’euros des créances détenues sur des tiers. En particulier, les créances sur redevables augmentent de 6,8 milliards d’euros. Il s’agit d’impôts ou d’amendes dus en 2019 mais qui n’avaient pas encore fait l’objet d’un paiement au 31 décembre. L’augmentation de ces créances n’est donc que partiellement compensée par la baisse de la ligne des « autres créances » (– 1,5 milliard d’euros) et par la baisse des charges constatées d’avance (– 1,1 milliard d’euros).

Les stocks représentent environ un quart de l’actif circulant (28,3 milliards d’euros, en baisse de 1,0 milliard d’euros par rapport à 2018).

## 3. Une trésorerie disponible qui poursuit son augmentation

La trésorerie disponible au 31 décembre 2019 s’élève à 51 milliards d’euros, après 45,9 milliards d’euros en 2018 et 33,2 milliards d’euros en 2017.

# B. UN PASSIF DE PRÈS DE 2 450 MILLIARDS D’EUROS

## PASSIF DE L’ÉTAT

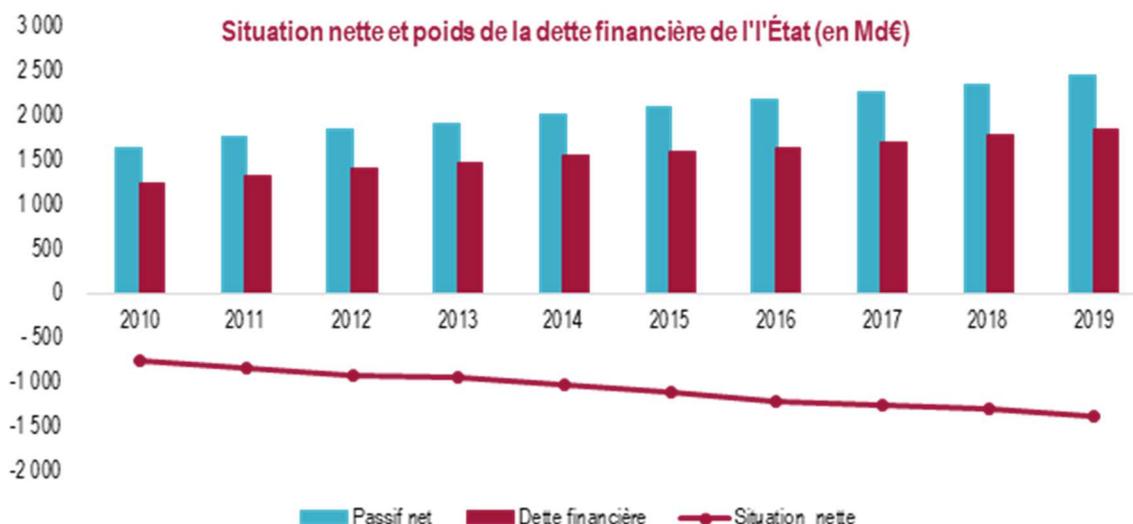
(en milliards d’euros)

Catégorie de passifs	Au 31 décembre 2019	Au 31 décembre 2018	Au 31 décembre 2017
Dettes financières	1 846,2	1 780,7	1 710,7
Dettes non financières	269,7	244,5	244,1
Provisions pour risques et charges	147,6	145,9	148,1
Autres passifs	35,4	36,2	39,5
Trésorerie passive	126,8	115,3	107,1
Régularisation	23,7	24,1	22,2
<b>Total</b>	<b>2 449,4</b>	<b>2 346,7</b>	<b>2 271,7</b>

(1) À titre d’exemple, la frégate Normandie et le stellite MUSIS CSO-1.

## 1. Un passif principalement constitué de dettes financières

Le passif de l'État se caractérise par l'importance des dettes financières (1 846 milliards d'euros au 31 décembre 2018, soit 65,5 milliards d'euros de dettes nouvelles). Ceci illustre l'importance du besoin de financement de l'État, qui augmente de façon régulière, comme l'illustrent les deux graphiques ci-dessous.



Source : exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

## 2. Des dettes non financières en forte progression

Les dettes non financières, hors trésorerie, sont de 269,7 milliards d'euros au 31 décembre 2019 au lieu de 244,5 milliards d'euros au 31 décembre 2018. Cette hausse de 25,2 milliards d'euros s'explique principalement par la poursuite de la hausse des primes d'émission sur les nouvelles émissions d'obligations assimilables du trésor (OAT), à hauteur de 11,9 milliards d'euros.

## 3. Des provisions pour risques et charges en légère hausse

Les provisions pour risques et charges augmentent de 1,6 milliard d'euros pour s'établir à 147,6 milliards d'euros. Cette hausse s'explique par le renouvellement, en 2019, des engagements financiers de la France au titre de l'aide publique au développement.

## 4. Une trésorerie passive substantielle

La trésorerie passive correspond aux dépôts des correspondants du Trésor et assimilés. Elle est de 126,8 milliards d'euros au 31 décembre 2019, en hausse de 11,5 milliards d'euros.

## II. LE COMPTE DE RÉSULTAT DE L'ÉTAT : UN RÉSULTAT PATRIMONIAL NÉGATIF DE 84,6 MILLIARDS D'EUROS

Le résultat patrimonial 2019 s'établit à – 84,6 milliards d'euros, en détérioration de 32,9 milliards d'euros par rapport à 2018, en raison de la baisse importante des produits fiscaux : en particulier, la transformation du CICE en allègements de charges sociales s'est traduit par un transfert de 32 milliards d'euros de produit net de TVA aux administrations de sécurité sociale.

L'amélioration d'autres recettes fiscales permet de compenser partiellement cette perte de recettes pour l'État : la baisse totale des produits fiscaux de l'État s'établit à 21,3 milliards d'euros par rapport à 2018.

En outre, le montant des charges nettes augmente également, de 13,5 milliards d'euros, essentiellement du fait de la revalorisation de la prime d'activité (+ 4,1 milliards d'euros), et du dégrèvement progressif de la taxe d'habitation pour 80 % des foyers les plus modestes, intégralement compensé aux collectivités territoriales (+ 3,9 milliards d'euros).

### FORMATION DU RÉSULTAT DE L'ÉTAT EN 2019

(en milliards d'euros)

Poste		Exercice 2019	Exercice 2018	Exercice 2017
Cycle de fonctionnement	Charges (a)	271,7	266,0	268,8
	Produits (b)	77,1	77,1	73,1
	<b>Charges nettes (I = a-b)</b>	<b>194,6</b>	<b>188,9</b>	<b>195,7</b>
Cycle d'intervention	Charges (a)	205,3	193,1	190,5
	Produits (b)	43,0	38,4	39,0
	<b>Charges nettes (II = a-b)</b>	<b>162,4</b>	<b>154,7</b>	<b>151,4</b>
Cycle Financier	Charges (a)	49,7	57,3	51,7
	Produits (b)	27,2	34,8	35,0
	<b>Charges nettes (III = a-b)</b>	<b>22,5</b>	<b>22,5</b>	<b>16,7</b>
<b>Total des charges nettes (A = I + II + III)</b>		<b>379,5</b>	<b>366,1</b>	<b>363,8</b>
<b>Produits régaliens nets (B)</b>		<b>294,9</b>	<b>314,3</b>	<b>302,8</b>
<b>Résultat (B-A)</b>		<b>- 84,6</b>	<b>- 51,9</b>	<b>- 61,1</b>

Source : lois de règlement 2017 et 2018 et présent projet de loi de règlement.

### A. LE CYCLE DE FONCTIONNEMENT

Le cycle de fonctionnement s'est amélioré de près de 5,7 milliards d'euros en 2019. Il comprend notamment les charges de personnel (147,8 milliards d'euros), lesquelles constituent le premier poste du compte de résultat de l'État. Ces charges progressent de 1,9 milliard d'euros par rapport à 2018.

## B. LE CYCLE D'INTERVENTION

Les charges nettes d'intervention progressent nettement en 2019 (+ 7,7 milliards d'euros), du fait de transferts plus importants aux ménages dans le cadre des mesures de soutien au pouvoir d'achat.

## C. LE CYCLE FINANCIER

Le cycle financier comprend essentiellement le paiement des intérêts de la dette (37,7 milliards d'euros), lesquels sont en baisse de 1,3 milliard d'euros.

## D. LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

Les produits régaliens nets sont la somme des produits fiscaux nets et des amendes et pénalités, sous déduction des ressources propres du budget de l'Union européenne. Ils sont en forte baisse en 2019, ce qui se justifie par la perte de recettes liée au transfert d'une fraction de TVA aux administrations de sécurité sociale dans le cadre de la compensation des allègements généraux de charges sociales.

### LES PRODUITS RÉGALIENS NETS

(en milliards d'euros, arrondis au dixième)

Catégorie de produits	31 décembre 2019	31 décembre 2018	31 décembre 2017
Produits fiscaux nets	303,9	325,4	310,7
Amendes, prélèvements divers et autres pénalités	12,0	9,5	8,5
Ressources propres du budget de l'Union européenne	- 21,0	- 20,6	- 16,4
<b>Total</b>	<b>294,9</b>	<b>314,3</b>	<b>302,8</b>

Source : lois de règlement 2017 et 2018 et présent projet de loi de règlement.

## III. LES ENGAGEMENTS HORS BILAN

Les engagements hors bilan de l'État sont constitués de l'ensemble des obligations potentielles qui, sans réunir les critères d'inscription au bilan ou au compte de résultat, s'imposent à l'État et sont susceptibles d'avoir un impact significatif sur sa situation financière.

Ils s'élèvent à environ 3 800 milliards d'euros. Les engagements hors bilan relatifs aux retraites – y compris les subventions d'équilibre à certains régimes de retraite – en représentent environ la moitié et sont en légère hausse.

## LES PRINCIPAUX ENGAGEMENTS HORS BILAN DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	2019	2018	Variation 2019/2018
Retraite envers les fonctionnaires de l'État et les militaires	2 265	2 080	+ 185
Garanties de protection des épargnants	450	435	+ 15
Subventions aux régimes de retraite et subventions d'équilibre aux régimes spéciaux dont SNCF, ENIM, RATP, CANSSM, SEITA	437	376	+ 61
Dettes garanties par l'État	205	207	- 2
Retraite envers les fonctionnaires de la Poste	140	136	+ 4
Quote-part française au capital callable du MES	126	126	0
Service public de l'énergie <sup>(1)</sup>	108	105	+ 3
Aides au logement (ALS, APL et ALF) <sup>(2)</sup>	73	73	0
<b>Total</b>	<b>3 804</b>	<b>3 538</b>	<b>+ 266</b>

Source : exposé des motifs du présent projet de loi de règlement.

Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 47-2 de la Constitution dispose que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères* » et qu'« *ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ». Le troisième alinéa de l'article 27 de la LOLF prévoit que « *les comptes de l'État doivent être réguliers, sincères et donner une image fidèle de son patrimoine et de sa situation financière* ».

Le législateur a ainsi confié à la Cour des comptes la mission de certifier la régularité, la sincérité et la fidélité des comptes de l'État. Depuis l'entrée en vigueur de la LOLF en 2006, les comptes de l'État ont été systématiquement certifiés, même si cette certification a toujours été assortie de réserves. Les premières années ont été marquées par des progrès significatifs, ce qui a permis, en dix ans, la levée de quatorze réserves.

Depuis 2015, les comptes de l'État sont certifiés réguliers et sincères, sous quatre réserves substantielles invariantes. Les efforts de l'administration ne permettent pas, à cette date, de contribuer à lever ces réserves :

- les limites générales dans l'étendue des vérifications ;
- les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles ;

(1) Il s'agit des engagements de compensations versées aux producteurs d'énergie renouvelable dans le cadre du dispositif de garantie des rémunérations (cf. le rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale Transition énergétique), calculés en fonction de l'évolution du prix de l'énergie, principalement celui de l'électricité.

(2) Il s'agit des engagements de versement de ces trois prestations sociales, calculées sur la base d'une durée de versement statistique.

- les anomalies relatives aux immobilisations financières ;
- les anomalies relatives aux charges et aux produits régaliens.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RÉSERVES DEPUIS 2006**

<b>Exercice</b>	<b>2006</b>	<b>2007 2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010 2011 2012</b>	<b>2013 2014 2015</b>	<b>2016 2017 2018 2019</b>
Nombre de réserves	13	12	9	7	5	4

*Source : Cour des comptes.*

\*  
\* \*



## TRAVAUX DE LA COMMISSION

### AUDITIONS DE LA COMMISSION

#### **AUDITION DE M. CHRISTIAN CHARPY, PRÉSIDENT DE LA PREMIÈRE CHAMBRE DE LA COUR DES COMPTES, SUR LE RAPPORT DE LA COUR DES COMPTES RELATIF AUX RÉSULTATS DE LA GESTION BUDGÉTAIRE DE L'EXERCICE 2019 ET SUR LA CERTIFICATION DES COMPTES DE L'ÉTAT POUR L'EXERCICE 2019**

*Lors de sa réunion du 29 avril 2020 matin, la commission a auditionné M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2019 et sur la certification des comptes de l'État pour l'exercice 2019.*

**M. le président Éric Woerth.** Nous entendons ce matin M. Christian Charpy sur le rapport de la Cour des comptes relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2019 et sur la certification des comptes de l'État.

L'avis du Haut conseil des finances publiques sur le solde structurel des administrations publiques, qui devait initialement également être évoqué lors de cette audition, n'a finalement pas encore été rendu public, car le projet de loi de règlement n'est pas examiné aujourd'hui en Conseil des ministres mais le sera seulement en fin de semaine.

Monsieur Charpy, le rapport de la Cour des comptes donne une photographie de la situation du budget de l'État avant la crise, et met en exergue une exécution qui, par certains aspects, était déjà tendue : les recettes fiscales sont en recul et les dépenses en nette progression, de 2 %.

Des thématiques plus structurelles sont également évoquées : rationalisation des taxes affectées, évaluation insuffisante des dépenses fiscales et nécessaire remise en ordre des fonds sans personnalité juridique (FSPJ).

**M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes.** Ce rapport est publié cette année deux semaines plus tôt que l'an dernier, où il était paru le 15 mai, et ce glissement est encore plus important si l'on compare à 2012, où il était paru le 30 mai. Il porte uniquement sur les résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2019 ; nous n'évoquons ni 2020 ni la crise sanitaire. Nous ferons une première analyse des conséquences de cette crise et de la crise économique dans le prochain rapport de la Cour sur la situation et les perspectives des finances publiques. Les travaux qui devaient être menés sur le budget de l'État,

notamment sur la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), ont été reportés à l'automne.

S'agissant des comptes de l'État, le bilan est négatif, à – 1 370 milliards d'euros, soit une aggravation d'environ 70 milliards. Le résultat s'établit à – 84,7 milliards d'euros en comptabilité générale et à – 92,7 milliards d'euros en comptabilité budgétaire.

La Cour certifie les comptes sous quatre réserves : limites générales dans l'étendue des vérifications ; anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles ; anomalies dans les immobilisations ; anomalies quant aux charges et produits.

Il convient de rendre toujours plus fiable cette comptabilité générale et de l'utiliser davantage, notamment pour mieux programmer les moyens de l'État, mieux analyser sa situation financière et suivre son exécution budgétaire.

S'agissant du budget de l'État, le déficit budgétaire, de 92,7 milliards d'euros, est en hausse, pour trois raisons principales : le cumul du crédit d'impôt compétitivité et emploi (CICE) et des allègements des cotisations sociales censés le remplacer (une vingtaine de milliards d'euros) ; le prélèvement à la source (décalage en 2020 du recouvrement de l'IR pour un mois, pour 5 milliards d'euros) ; les mesures de soutien au pouvoir d'achat en réponse au mouvement des gilets jaunes (7 milliards d'euros).

Le solde budgétaire s'améliore toutefois de 15 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale (LFI).

La conséquence de ce déficit est la forte augmentation de l'endettement de l'État. Le besoin de financement s'est considérablement accru et 220,5 milliards ont été levés sur les marchés financiers. Toutes administrations publiques (APU) confondues, l'encaissement des primes à l'émission a permis ces cinq dernières années de réduire de 3,2 % la dette publique rapportée au PIB.

Malgré l'augmentation de la dette, la charge d'intérêts diminue de 1,4 milliard d'euros, en raison de la baisse des taux d'intérêt et de la diminution de l'inflation.

Les recettes de l'État ont diminué de 15 milliards d'euros, principalement en raison de la baisse des recettes fiscales, notamment liée au transfert de 31,2 milliards d'euros de TVA à la sécurité sociale, même si en retour 7,8 milliards d'euros de prélèvements sociaux sur les revenus du capital ont changé d'affectation.

Par rapport à la prévision, l'exécution de la LFI montre un supplément de recettes fiscales de 7,8 milliards d'euros, essentiellement dû à l'impôt sur le revenu (IR), pour 1,3 milliard d'euros, du fait du meilleur recouvrement lié au prélèvement à la source, et à l'impôt sur les sociétés (IS), pour 2,1 milliards d'euros. Les autres recettes fiscales sont en forte croissance – de 4,5 milliards d'euros –, en particulier

grâce à l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) et aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG), plus dynamiques que prévu.

Les dépenses sont en nette augmentation, de 2,2 %, soit 7,3 milliards d'euros, en raison notamment de la progression importante des dépenses d'intervention – 6,1 milliards d'euros – et de personnel – 2 milliards d'euros. À l'inverse, la charge de la dette est plus faible qu'attendu.

L'exécution des dépenses de l'État est en dessous de la norme à hauteur d'un milliard d'euros. Pour autant, ces dépenses excèdent de 3 milliards d'euros le plafond de dépenses pilotables retenu par la loi de programmation des finances publiques (LPFP).

L'exécution du budget est globalement conforme au vote du Parlement. La budgétisation réaliste a facilité la gestion en cours d'année. Nous identifions 1,44 milliard d'euros de sous-budgétisations et la mise en réserve des crédits a été contenue.

Les moyens financiers de l'État, au-delà du budget général, ont été mobilisés pour les politiques publiques.

Parmi les 357,9 milliards d'euros de dépenses budgétaires nettes, 19,5 milliards d'euros proviennent des comptes spéciaux. Le total des autres moyens se monte à 129,6 milliards d'euros : 99,4 milliards d'euros proviennent des dépenses fiscales et 30,2 milliards d'euros des impôts et taxes affectés. Certains moyens financiers sont gérés par des fonds sans personnalité juridique, pour lesquels il est difficile de faire apparaître des montants. Ces moyens sont importants et pourtant peu lisibles et faiblement pilotés. Ils dérogent au principe budgétaire d'universalité, leurs dépenses et leurs recettes étant soustraites au contrôle parlementaire et administratif – ils ne sont pas enregistrés dans les comptes de l'État. Nous demandons à nouveau de pouvoir de procéder à leur réexamen systématique.

La Cour formule dix recommandations. Certaines sont nouvelles et une partie significative concerne les autres moyens.

Le Gouvernement souhaite dès 2021 présenter le projet de loi de règlement (PLR) à la mi-avril, en même temps qu'est présenté le programme de stabilité, ce qui va poser des difficultés à la Cour. Nous en discuterons avec Bercy. Nous partageons l'intérêt du Parlement pour un calendrier anticipé, mais certains délais sont incompressibles, pour que les comptes à certifier soient fiabilisés.

**M. le président Éric Woerth.** Quel est l'impact détaillé du mouvement des gilets jaunes sur les finances publiques ?

Que pouvez-vous nous dire du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) ?

Que pensez-vous de la sous-exécution chronique en investissement de la mission *Défense* ?

Quel est votre avis sur la mission *Action et transformation publiques*, dotée de près de 300 millions d'euros de crédits de paiement qui sont très faiblement consommés ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je tiens tout d'abord à vous remercier pour ce calendrier anticipé. Demandé par le Parlement, l'avancement du calendrier de présentation du projet de loi de règlement est important pour mieux préparer l'évaluation.

Nous évoquons la certification des comptes et le budget de l'État dans un contexte de crise majeure qui bouleversera les objectifs de trajectoire de finances publiques et la gestion des comptes publics.

La question de la sous-exécution des crédits de la mission *Action et transformation publiques* – alors qu'elle s'élève à 700 millions d'euros en autorisations d'engagement – se pose.

Les montants de l'IR et de l'IS étant supérieurs aux prévisions, la loi de finances pour 2019 avait-elle été trop prudente s'agissant des recettes fiscales ?

Pouvez-vous nous communiquer les détails en ce qui concerne les recettes de la fiscalité des revenus du capital ?

S'agissant des recettes, il convient d'insister sur l'aspect atypique de certaines opérations. Il faut, par exemple, retenir la fraction de la TVA transférée à la sécurité sociale afin de compenser l'augmentation des exonérations de cotisations en remplacement du CICE. Les trajectoires sont cependant en ligne avec ce qui était attendu par nos concitoyens : une bonne gestion des deniers publics et une réduction du déficit.

Que peut apporter la crise du Covid-19 ? La distinction du budget de l'État, de celui de la sécurité sociale et de celui des collectivités, qui crée un manque de visibilité, a de moins en moins de sens. Ne faut-il pas un contrôle unifié du budget de l'ensemble des administrations publiques ?

Quid de l'efficacité du troisième programme d'investissement d'avenir (PIA3) dans le cadre de la dépense publique pour relancer l'économie ?

Comment progresser au regard de vos quatre réserves exprimées lors de la certification des comptes ?

**M. Christian Charpy.** Le coût des mesures en réponse au mouvement des gilets jaunes est estimé à 7 milliards d'euros pour le budget de l'État et à 9 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques : 4 milliards d'euros au titre de l'annulation de la hausse de la fiscalité énergétique ; 3,8 milliards d'euros pour l'augmentation de la prime d'activité, un milliard d'euros au titre de la défiscalisation des heures supplémentaires ; un milliard d'euros pour le chèque énergie, la prime à la conversion et les autres actions. Trois mesures d'économie

ont également été prises : 1,7 milliard d'euros au titre du report de la baisse de l'IS pour certaines entreprises, 300 millions d'euros au titre de la recette de la taxe sur les services numériques, un milliard d'euros d'économies sur les dépenses.

Concernant le fonds pour l'innovation et l'industrie, par principe, la Cour n'est pas favorable à des dispositifs de gestion extra-budgétaire. L'idée était de lui transférer une dotation de 10 milliards d'euros qui produirait chaque année 250 millions d'euros destinés à financer l'innovation de rupture. Or, sur les années 2018 et 2019, à peine 20 % des objectifs ont été réalisés. En outre, les projets financés sont peu différents de ceux financés par d'autres dispositifs, notamment le budget général et le PIA. Il faut distinguer la critique de principe d'une critique relative à l'efficacité.

Il est vrai que la partie investissement de la mission *Défense* est sous-exécutée et que la majorité des restes à payer proviennent de cette mission. Ce fait est récurrent, la défense ayant des programmes d'armement et d'immobilier compliqués à mettre en œuvre. Je rappelle que le surcoût des opérations extérieures (OPEX) a été entièrement financé par cette mission.

La mission *Action et transformation publiques* est une déception, alors même que la Cour est favorable aux missions ayant pour objet de transformer l'action publique. La dotation est élevée et les réalisations ne sont pas à la hauteur. Nous proposons de supprimer, non pas cette mission, mais deux programmes, le *Fonds d'accompagnement interministériel ressource humaines* et le *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*. Nous regrettons que de vrais programmes de transformation publique n'aient pas été instaurés, les crédits ayant été votés dans ce but.

S'agissant d'une éventuelle sous-évaluation volontaire des recettes en loi de finances initiale, les conséquences favorables, du prélèvement à la source étaient imprévisibles. La modification significative des règles d'acompte de l'IS a été anticipée et certains contentieux fiscaux de fin d'année n'ont pas abouti à des remboursements d'impôt, contrairement à ce qui était prévu. En outre, le boom immobilier se prolonge et a une conséquence sur l'impôt sur la fortune immobilière et sur les droits de mutation sur les successions et donations.

La plus forte augmentation est liée aux impositions sur le capital. Mais la mise en place du prélèvement forfaitaire unique (PFU) avait contribué à accroître les recettes fiscales des impositions sur le capital dès 2018. Nous devons attendre la déclaration de revenus 2019 pour vous répondre complètement.

Nous avons lancé des travaux sur le PIA3 et le grand programme d'investissement. Nous sommes favorables à une rebudgétisation du PIA3, qui, en dépit d'une certaine complexité, a l'avantage d'instaurer un mécanisme plus fin de sélection des dossiers d'investissement.

S'agissant de nos réserves, les principales difficultés tiennent aux systèmes informatiques trop anciens qui ne fonctionnent pas comme CHORUS. L'administration est en train d'instaurer une meilleure traçabilité.

En ce qui concerne les APU, la crise a des conséquences sur l'État, mais également sur la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Or, seul l'article liminaire des deux lois de finances rectificatives (LFR) pour 2020 a apporté des éléments sur la dégradation de la situation de la sécurité sociale.

Il convient de faire vivre les textes financiers quand ils existent et de rendre l'article liminaire plus clair, notamment en termes de soldes et de niveaux de dépenses.

**Mme Olivia Gregoire.** Comment expliquez-vous que l'administration ne dispose d'aucune estimation du nombre de bénéficiaires de 254 dépenses fiscales ? Comment limiter les petites niches fiscales ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Quelles sont vos réserves sur les immobilisations financières ? Par ailleurs, le besoin de financement a explosé en 2019, je m'inquiète pour 2020.

Vous justifiez la baisse des recettes fiscales par les transferts de TVA. Or, en 2021, des transferts de TVA auront également lieu vers les départements pour compenser la suppression de la taxe d'habitation (TH) ; c'est inquiétant.

Enfin, contrairement à vous, je ne suis pas favorable à la reconduction du PIA3, car il me semble que le mécanisme retenu est celui qui permet le moins bien d'assurer un pilotage de la dépense.

**Mme Sarah El Haïry.** Quelles sont les préconisations de la Cour pour améliorer le chiffrage des dépenses fiscales ?

Voyez-vous un avenir au fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), qui vise à soutenir l'évaluation des actions innovantes en vue de leur généralisation ? Doit-il être fusionné avec le PIA Jeunesse ?

**M. Jean-Louis Bricout.** Vos explications concernant le déficit semblent l'excuser, alors qu'il est bien réel.

Une décision pour les taxes affectées sera-t-elle prise ou continuerons-nous chaque année à constater des dérives ?

Le rapport annonce une réduction de postes au ministère de l'éducation nationale à hauteur de 3 816 équivalents temps plein (ETP) ; comment l'expliquer et comment se répartissent les suppressions supplémentaires ?

L'usage peu conforme des crédits de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles de la mission *Crédits non répartis* a passé un cap dans le PLFR

2020, avec 2,5 milliards d'euros affectés à cette dotation. Qu'en pense la Cour des comptes ?

**M. Vincent Ledoux.** Quel est l'avis de la Cour des comptes sur le recours, à long terme, aux primes et décotes – dont le montant est très élevé – pour la gestion de notre dette ? Existe-t-il un risque potentiel ?

Les services de Bercy sont-ils en mesure de mener le programme d'évaluation de l'efficacité et de l'efficience des dépenses fiscales que la Cour des comptes recommande ?

Pourrait-elle procéder à l'évaluation de l'impact des nombreuses dépenses fiscales qui n'en font toujours pas l'objet, dans le cadre d'une demande d'enquête du Parlement au titre du 2° de l'article 58 de la LOLF ?

Pensez-vous qu'une réforme de la LOLF s'impose pour l'encadrement des nouvelles taxes affectées ?

**M. Charles de Courson.** En atteignant près de 20 milliards d'euros pour une prévision initiale de 3 milliards d'euros, les primes à l'émission nettes des décotes ont explosé. Vous nous avez donné le chiffre qui nous est toujours dissimulé : le montant cumulé de ces primes représente 3,2 % du PIB, soit près de 73 milliards d'euros. Ce pourcentage est-il en hausse ces dernières années ?

Vous évoquez l'appétence du marché pour ce type de produits. Les ministres s'accordent à dire c'est le marché qui décide, alors qu'ils pourraient fixer un certain pourcentage des émissions, voire les interdire. Quel est votre avis ?

S'agissant des éternels mécanismes de débudgétisation visant à contourner le contrôle parlementaire, pouvez-vous nous donner la liste ou l'ordre de grandeur des fonds sans personnalité juridique ?

Quels sont les mécanismes qui pourraient être instaurés pour mieux encadrer les dépenses fiscales ?

En ce qui concerne les taxes affectées, la meilleure solution ne serait-elle pas de les rebudgétiser ?

Ne pourrait-on pas supprimer les deux budgets annexes en créant deux établissements publics ?

**M. Éric Coquerel.** La crise sanitaire devrait nous obliger à appréhender le budget de l'État différemment. Une fois encore, nous ne faisons que constater que l'État a moins dépensé, mais cette baisse des dépenses l'affaiblit, avec notamment 3 816 ETP supprimés dans l'éducation nationale. Les déficits se creusent en raison de la baisse des recettes de l'impôt, des niches fiscales, des cadeaux mirifiques offerts par la suppression de l'impôt sur la fortune (ISF), que le Gouvernement n'a même pas été capable de rétablir pour nous aider à surmonter la crise sanitaire.

De la même façon que les milliards dépensés pour faire face au coronavirus doivent être considérés comme une dette qui sera effacée, nous devrions soulever la question du rachat de la dette de l'État par la Banque centrale européenne. La baisse des dépenses publiques n'a en effet aucun sens et affaiblit l'État et la solidarité nationale.

Enfin, la Cour des comptes pointe une fois encore le manque de contrôle des comptes spéciaux par les parlementaires. Or, dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2020, on a mis 20 milliards d'euros sur le compte *Participations financières de l'État*.

**M. Jean-Paul Dufrène.** Le cumul du CICE et des allègements des cotisations sociales produit un double décaissement de près de 40 milliards d'euros. Au total, le coût du CICE se monte à près de 100 milliards d'euros depuis sa création, sans aucune contrepartie. Les grandes entreprises en ont profité et versent, avec indécence, d'importants dividendes à leurs actionnaires. Considérez-vous que ce dispositif a été efficace ?

D'où vient le déficit public alors que de nombreuses allocations diminuent et que les services publics se dégradent ? L'abaissement d'un certain nombre d'impôts et de prélèvements obligatoires a souvent profité aux ménages les plus riches.

Le Gouvernement refuse de mettre à contribution les gros patrimoines et d'accentuer l'impôt sur les gros revenus et les grandes entreprises. Cela signifie-t-il qu'il souhaite faire payer aux Français le prix de cette crise en gardant à l'abri ceux qui pourraient le plus contribuer ? Quel est votre avis sur la répartition des richesses ?

**M. Christian Charpy.** Un grand nombre de questions sont relatives aux dépenses fiscales, sujet sur lequel la Cour est assez permanente dans ses critiques. Le manque d'informations sur le nombre de bénéficiaires de ces dépenses et leur coût résultent d'un problème de fonctionnement du système interne à l'administration, même si parfois nous ne sommes pas en mesure, techniquement, d'obtenir ces informations – je pense par exemple à la TVA à taux réduit pour certains produits. C'est pourquoi nous préconisons l'instauration d'une obligation déclarative pour certaines dépenses fiscales.

Il est vrai que ces dépenses fiscales sont peu évaluées, le dernier rapport de l'Inspection générale des finances datant de 2011, alors que cette évaluation est prévue dans les lois de programmation. La Cour pallie de temps en temps ce manque d'évaluation, comme par exemple avec un rapport sur l'outre-mer. Cette année la direction générale des finances publiques (DGFIP) s'est dotée d'une cellule pour mieux chiffrer les dépenses fiscales, ce qui est un signe encourageant.

En matière d'encadrement, la loi de programmation en vigueur prévoit que le montant des dépenses fiscales est plafonné à un pourcentage des recettes fiscales

nettes. Mais cela ne fonctionne pas, le plafond étant extrêmement haut ; fixer un montant en valeur absolue serait plus efficace. Nous préconisons une charte.

Paradoxalement, le CICE est la seule dépense fiscale qui a fait l'objet d'une évaluation précise.

La vraie difficulté est moins le déficit que l'endettement. Nous démarrons 2020 avec un niveau d'endettement très supérieur à celui de nos partenaires. Notre dette publique est stabilisée à 98 % du PIB, mais la deuxième LFR prévoit plutôt 115 à 117 % fin 2020.

Quant au PIA3, nous ne disons pas qu'il est parfait, mais qu'il est plus conforme aux règles budgétaires que les PIA1 et PIA2, même si son suivi demeure complexe. En effet, certaines opérations auraient pu être financées par les programmes classiques du budget général.

Le FEJ, géré par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État, est également abondé par des crédits privés. Son contrôle est insuffisant, il conviendrait que ses dispositifs soient mieux évalués.

Nous ne sommes pas en mesure de rebudgétiser toutes les taxes affectées. Le problème est qu'une fois qu'elles ont été votées et affectées, l'exécutif ne revient jamais dessus et qu'elles sont reconduites sans être réexaminées. Nous réfléchissons, dans le cadre de notre prochain rapport sur la LOLF, à un moyen de réexaminer ces taxes pour, si besoin, les désaffecter ou modifier leur plafonnement.

S'agissant de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles, nous sommes toujours très partagés, car il est important, dans un budget, d'avoir des marges de souplesse. Mais cette dotation ne doit pas servir à des opérations telles que le financement du mécanisme européen de stabilité (MES), comme ce fut le cas en 2018. Elle a été votée cette année pour financer les primes exceptionnelles et les heures supplémentaires d'une partie des fonctionnaires.

Notre vision des primes à l'émission et des décotes est analytique ; nous expliquons ce qui les provoque. C'est un mécanisme qui n'est pas un levier stratégique pour diminuer l'endettement, même s'il concourt en ce moment à en réduire le montant. Il tient compte de ce que demande le marché, et nous n'avons pas un grand écart avec le Royaume-Uni ou l'Espagne.

C'est la première fois que l'Agence France Trésor procède au calcul du taux des primes à l'émission – 3,2 % du PIB cette année. Je ne suis donc pas en mesure de vous dire s'il a augmenté ou baissé.

En ce qui concerne les fonds sans personnalité juridique, la seule information que je puis vous livrer est que le montant que nous avons recensé équivaut à environ 10 milliards d'euros. La liste est incomplète – il y en a plus de 300 – et je ne peux donc pas vous donner une évaluation exhaustive. D'autant plus qu'il convient de distinguer ceux de ces fonds qui apportent des garanties de ceux

qui engagent des dépenses d'intervention. C'est pourquoi nous recommandons de réduire le recours à ce type de mécanisme.

Il est vrai que la suppression d'ETP au ministère de l'éducation nationale a été supérieure à ce qui était prévu, pour différentes raisons : structure démographique, difficultés de recrutement, doublement des heures supplémentaires. Je vous renvoie sur ce point à la note d'exécution budgétaire de la mission *Enseignement scolaire*.

**M. le président Éric Woerth.** Concernant les taxes affectées, je tiens à préciser que je n'y suis pas opposé sur le principe, si l'on en fait un usage modéré et clair. Le plafonnement est hypocrite.

La question des fonds sans personnalité juridique mériterait par ailleurs d'être approfondie par la commission.

**Mme Catherine Osson.** Que pensez-vous de définir la dette liée au coronavirus comme dédiée, pérenne et non remboursable, dont seuls les intérêts seraient à acquitter chaque année par les États ? La charge pourrait être assumée par un impôt européen spécifique.

Au vu de l'évolution des dettes publiques, les taux d'intérêts réels ou négatifs durables deviennent dangereux ; notre monde ne manque-t-il pas d'inflation ?

**Mme Véronique Louwagie.** Pouvez-vous évoquer plus en détail la sous-évaluation des provisions pour risques, à hauteur de 1,9 milliard d'euros ?

Quel est le traitement comptable du fonds d'épargne, qui gère les fonds provenant des produits d'épargne réglementée, et celui de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ? S'ils étaient comptabilisés, cela conduirait-il à accroître le déficit ?

Pouvez-vous nous indiquer également le montant des engagements au titre de Bpifrance et de la SNCF, dont il semble qu'ils s'élèvent à 59 milliards d'euros ?

**M. Mohamed Laqhila.** La Cour, en assurant la certification des comptes, assume une responsabilité immense. Quel seuil de signification avez-vous retenu en matière d'anomalie ou de désaccord avec l'administration ?

Comme Mme Louwagie, je souhaiterais connaître la répartition du hors-bilan entre Bpifrance et la SNCF ?

**Mme Christine Pires Beaune.** Le montant de 140 milliards d'euros de la mission *Remboursements et dégrèvements* devrait tous nous interroger. Celui du dégrèvement de la taxe d'habitation en faveur de 80 % des ménages est inférieur de 500 millions d'euros à la prévision de la loi de finances pour 2019 ; quel est votre commentaire ?

Le Gouvernement m'a informée que les premières déclarations dématérialisées de succession devront être déposées par les notaires d'ici fin 2021. Or les notaires transmettent déjà leurs informations par voie dématérialisée ; pouvez-vous m'en dire davantage ?

**Mme Cendra Motin.** Que proposez-vous pour baliser la relation entre le budget de l'État et celui de la sécurité sociale, qui sont de plus en plus perméables ?

**Mme Émilie Cariou.** Concernant les niches fiscales, que pensez-vous d'un exercice annuel d'élaboration d'un document budgétaire et de reporting d'efficacité des dépenses, auquel les administrations et les ministères pourraient s'astreindre ?

Pourrait-on envisager de faire évoluer le droit de la concurrence et le droit relatif aux aides d'État afin que les aides fiscales soient plus incitatives à la relocalisation, notamment des activités de production – en France et en Europe –, en subordonnant le bénéfice des niches fiscales à la conclusion d'engagements par les entreprises ?

**M. Christian Charpy.** Je comprends l'intérêt d'une dette perpétuelle liée au coronavirus, mais quel investisseur aurait envie de prêter une telle somme qui ne serait jamais remboursée ?

Il est vrai qu'avec plus d'inflation, les dettes se réduiraient progressivement. Mais la réalité est qu'inflation et taux d'intérêt sont bas.

Pour répondre à l'interrogation de Mme Louwagie, Bpifrance est garanti par BPI SA, en cas de problèmes financiers, et l'État français peut se substituer à BPI SA. Or cet engagement hors bilan n'est pas inscrit dans les comptes de l'État. L'État s'est aussi engagé à verser des subventions à la SNCF, mais la grande majorité des 59 milliards d'euros évoqués correspond à Bpifrance. Pour la SNCF, les sommes inscrites dans les comptes sont de 2,6 milliards d'euros pour SNCF Réseau et 0,5 milliard pour SNCF Mobilités.

Nous considérons que le fonds d'épargne est un fonds sans personnalité juridique qui devrait être intégré dans les comptes de l'État. Le ministère de l'action et des comptes publics et le Trésor assurent qu'il est géré par la Caisse des dépôts et consignations, mais celle-ci ne l'inclut pas dans ses comptes.

Les provisions pour risques n'étant pas suffisamment documentées, je ne puis affirmer que le 1,9 milliard d'euros évoqué en fasse partie.

Si notre travail de certification prend en compte des seuils de signification, la règle impose de ne pas communiquer à leur propos. Ils sont à la hauteur des dépenses et des recettes de l'État.

La mission *Remboursements et dégrèvements* est effectivement la plus importante du budget de l'État. Son montant s'est considérablement accru avec le dégrèvement de la taxe d'habitation. En 2021, les dégrèvements seront remplacés

par une allocation de TVA aux départements, entraînant une recomposition de la fiscalité locale. L'écart de 500 millions d'euros entre la prévision et la réalisation n'est pas satisfaisant. Nous avons demandé un complément d'information à l'administration.

S'agissant des droits de mutation, ce n'est pas la dématérialisation des informations qui pose problème, mais leur intégration dans les systèmes comptables de l'État.

La Cour n'est pas en mesure de formuler une proposition pour subordonner le bénéfice des aides fiscales à la relocalisation de la production. Se posera la question de la cohérence avec les règles du commerce européen et international – je pense notamment aux distorsions de concurrence.

Enfin, compte tenu de l'amélioration significative des comptes de la sécurité sociale, la tendance ces dernières années a été de réduire le montant des compensations versées par l'État au titre des allègements de charges. La loi de programmation des finances publiques incite à revoir ces mécanismes de compensation intégrale.

\*

\* \*

**AUDITION DE MM. GÉRALD DARMANIN, MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, ET OLIVIER DUSSOPT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AUPRÈS DU MINISTRE DE L'ACTION ET DES COMPTES PUBLICS, SUR LE PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES POUR L'ANNÉE 2019**

*Lors de sa réunion du 5 mai 2020 après-midi, la commission a auditionné MM. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics, sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.*

**M. le président Éric Woerth.** Cette audition est consacrée au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, qui a été présenté samedi 2 mai en Conseil des ministres. Cette année, ce projet de loi est déposé une quinzaine de jours plus tôt que l'an dernier, où son dépôt avait déjà été avancé d'une semaine.

La semaine dernière, déjà, nous avons eu l'occasion de préparer cette séance en auditionnant M. Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour relatif aux résultats de la gestion budgétaire de l'exercice 2019 et sur la certification des comptes de l'État.

Nous aurons l'occasion d'examiner le projet de loi en commission, puis en séance, très certainement au cours de la première quinzaine du mois de juin. Cela s'articulera avec un travail d'évaluation des politiques publiques conduit par les rapporteurs spéciaux, dont l'organisation doit être déterminée par le bureau de notre commission.

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** Les chiffres de la loi de règlement pour 2019 peuvent paraître en décalage par rapport à l'actualité : le déficit public est passé de 3 % fin 2019 à 9,1 % début mai ; l'endettement public, stabilisé à 98,1 % du PIB en 2019, est estimé pour l'instant à 115 % ; les recettes fiscales ont été en 2019 supérieures de 8 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2019 alors que cette année, nous avons d'ores et déjà prévu dans le deuxième projet de loi de finances rectificative une diminution de 43 milliards d'euros par rapport aux prévisions du budget initial. Le chômage partiel avait coûté 100 millions d'euros en 2019 ; nous en sommes déjà à 30 milliards d'euros pour 2020...

Nous avons tenu en 2019 notre engagement de redressement des finances publiques malgré les dépenses supplémentaires liées au mouvement des gilets jaunes. Le seuil des 3 % a été respecté malgré l'effet *one off* du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), sans lequel nous serions à un déficit de 2,1 % pour 2019. Le déficit s'est établi à 92,7 milliards d'euros, contre 107,7 milliards d'euros prévus, grâce à un meilleur recouvrement de l'impôt, à la lutte contre la fraude et à une croissance plus dynamique, alors que l'État prend désormais à sa

charge la plupart des baisses d'impôts. Nous avons tenu l'engagement du milliard d'euros d'économies par rapport aux dépenses prévues. La charge de la dette est de 40,3 milliards d'euros, inférieure de 2 milliards à nos prévisions, du fait de la bonne signature de la France et de taux d'intérêt très bas.

Les recettes fiscales nettes ont atteint 281,3 milliards d'euros en 2019, avec 2 milliards de plus pour l'impôt sur les sociétés (IS), 1,3 milliard de plus pour l'impôt sur le revenu (IR), et 2,8 milliards de plus pour les impositions sur le patrimoine et les revenus du capital. La baisse des impôts s'est toutefois poursuivie en 2019 avec la suppression progressive de la taxe d'habitation, la diminution du taux de l'IS, la transformation du CICE en allègements de charges pour quasiment 1 point de PIB. Cette baisse des impôts aura permis un taux de croissance supérieur à la moyenne de la zone euro, un taux de chômage le plus bas depuis vingt ans, un déficit et une dette en baisse et une augmentation des recettes : ce cercle vertueux devra nous inspirer à l'avenir, même après la crise.

Le niveau des dépenses a été substantiellement renforcé en faveur de la politique régaliennne et de l'environnement : plus 1,7 milliard d'euros en faveur des dépenses prévues par la loi de programmation militaire (LPM), plus 450 millions d'euros pour la transition écologique, sans oublier les efforts dans les domaines de la sécurité intérieure et de la justice.

Nous aurons un budget de relance à imaginer pour 2021, mais les bons résultats passés aident à mener l'effort de guerre actuel.

**M. le président Éric Woerth.** Il n'y a rien d'incongru à se pencher sur l'exercice 2019 : nous avons besoin de période de références. Mais on peut quand même considérer que nous avons abordé la crise dans une situation de faiblesse relative par rapport à d'autres pays.

Envisagez-vous un nouveau projet de loi de programmation des finances publiques ?

Par ailleurs, les 10 milliards de restes à payer supplémentaires sont essentiellement liés aux investissements non consommés par le ministère des armées : la LPM est-elle toujours d'actualité ?

La Cour des comptes s'est émue de la multiplication des fonds sans personnalité juridique, dont le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), qui ne réalise que 20 % de ses prévisions de dépenses : faut-il les réformer ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Les impositions sur le capital ont rapporté 3 milliards de plus du fait du dynamisme de l'économie. Quel montant les contrôles fiscaux ont-ils permis de recouvrer concernant l'impôt sur la fortune immobilière (IFI) ? Le produit de l'impôt sur le revenu est supérieur de 1,3 milliard d'euros à la prévision initiale : quel est le montant de l'IR lié à la taxation exceptionnelle de 2018 ? La modulation du taux par les ménages est à l'origine d'une moins-value de 900 millions d'euros : doit-on s'attendre à un

rattrapage fiscal en 2020, plus difficile à assumer pour les ménages en temps de crise ?

Pour améliorer la lisibilité des comptes, il faut mettre fin à l'excessive fragmentation entre budget général, budgets annexes, comptes spéciaux, fonds sans personnalité juridique. Nous souhaitons déposer une proposition de loi organique proposant une présentation toutes administrations publiques : seriez-vous prêts à soutenir le Parlement ?

La Cour des comptes a émis des réserves sur la qualité de la gestion quotidienne du budget de l'État et des systèmes d'information qui y contribuent : les projets lancés début 2020 ont-ils permis de progresser ?

**M. Joël Giraud.** Nous pouvons nous féliciter que le déficit budgétaire soit moins élevé que ce qui était prévu, ce qui démontre la maîtrise de l'exercice.

Le processus de sincérisation budgétaire s'est poursuivi en 2019, avec une exécution plus saine : pour la seconde année consécutive, il n'y a pas eu de décret d'avance, ce qui n'était plus arrivé depuis 1985.

Les priorités en faveur du pouvoir d'achat des ménages, en augmentation de 6 milliards d'euros, dont 4 milliards pour la prime d'activité, ont été financées.

L'amélioration des comptes en 2019 permet de mobiliser en 2020 un soutien public de haut niveau, mais il n'est pas illimité. La norme de dépenses pilotables a été sous-exécutée à hauteur d'un milliard d'euros ; grâce à quelles actions ? L'augmentation du besoin de financement de l'État en 2019 a-t-elle été facilement gérée ? Peut-on en tirer des enseignements pour 2020 ?

**Mme Véronique Louwagie.** Le déficit reste élevé, à trois points de PIB, ce qui est également plus que ce que prévoyait la loi de programmation. Les recettes fiscales sont supérieures de 8 milliards d'euros alors que nos prélèvements obligatoires sont parmi les plus élevés. L'effort en dépenses est très en deçà des prévisions de la loi de programmation des finances publiques : la baisse est essentiellement due à la diminution de la charge des intérêts. Confirmez-vous que les primes d'émission perçues depuis 2015 ont contribué à réduire la dette de plus de trois points de PIB ? Sans elles, celle-ci dépasserait donc 100 % du PIB.

Sur les engagements hors bilan, on note une différence d'appréciation de l'ordre de 59 milliards d'euros entre le Gouvernement et la Cour des comptes, notamment pour Bpifrance. Pouvez-vous nous donner des précisions ?

Les emplois diminuent mais les dépenses de personnel continuent à augmenter : quelles sont les perspectives ? Pouvez-vous nous préciser ces chiffres par département et par mission ?

**Mme Sarah El Hairy.** Les efforts du Gouvernement nous permettent de disposer de quelques marges de manœuvre face à la crise. La taxe sur les services

numériques a-t-elle atteint son objectif d'équité fiscale ? Le différentiel d'imposition entre multinationales traditionnelles et multinationales du numérique s'est-il réduit ? Cette taxe va-t-elle être pérennisée ?

**Mme Valérie Rabault.** Pouvez-vous donner des précisions sur les 130 milliards d'euros de restes à payer ? S'agissant du schéma d'emplois, la loi de finances initiale pour 2019 prévoyait la suppression de 1 800 ETP dans la fonction publique ; or vous en avez supprimé plus du double, invoquant une sous-consommation frictionnelle : pouvez-vous expliciter cette expression ?

Un quart du produit de la TVA est désormais transféré à la sécurité sociale et aux régions et, l'an prochain, cela concernera aussi les EPCI et les départements : pourriez-vous faire le point sur ce virage important ?

Je soutiens depuis 2017 que le Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII) est une usine à gaz et la Cour des comptes estime qu'il n'apporte aucune plus-value. Les recettes de la privatisation d'Aéroports de Paris devaient alimenter ce fonds. Or, ADP ne sera pas privatisée et l'innovation mérite mieux : vous engagez-vous à mettre fin à ce fiasco ?

**Mme Patricia Lemoine.** Comment évaluer plus précisément l'efficacité des dépenses fiscales ?

La Cour des comptes préconise également de mieux encadrer la fiscalité affectée : conditions de création de nouvelles taxes plus contraignantes, plafonnement, réexamen régulier de leur affectation par le Parlement. Seriez-vous favorables à une réforme de la LOLF en ce sens ?

Un quart de la TVA va désormais à la sécurité sociale et aux régions, et le mouvement va s'accélérer en 2020 et 2021 : ces transferts ne risquent-ils pas de rendre illisibles les recettes fiscales nettes pour l'État ?

**M. Charles de Courson.** Le Haut Conseil des finances publiques note que le déficit structurel n'a baissé que de 0,1 point de PIB, soit 2 milliards d'euros, alors que la loi de programmation prévoyait une baisse de 0,4 point ; l'effort de maîtrise des dépenses ne représente que 0,2 point de PIB et il est donc deux fois moins élevé que la baisse des prélèvements obligatoires. Pouvez-vous commenter ces analyses ?

Deuxièmement, seriez-vous favorables à une rebudgétisation de certains fonds sans personnalité juridique, comme le FII, et d'une partie des impôts et taxes affectés à des organismes divers d'administration centrale (ODAC) ?

Est-il raisonnable d'affecter une part croissante du produit de la TVA – un quart en 2019 et sans doute un tiers en 2021 – à des organismes tiers ?

Le montant des primes d'émission et des décotes a atteint près de 70 milliards d'euros, dont près de 20 milliards au seul titre de l'exercice 2019. Cette

pratique qui consiste à accroître la charge des intérêts des années à venir pour réduire – en apparence – le montant de la dette vous semble-t-elle bonne et durable ?

**Mme Sabine Rubin.** Vous vous félicitez d'avoir réduit le déficit et les dépenses publiques. Votre politique d'austérité, qui a conduit à supprimer 3 816 ETP dans la fonction publique, aurait dû réduire encore davantage le déficit mais, dans le même temps, vous avez multiplié les cadeaux fiscaux et les baisses d'impôt, notamment pour les entreprises. Comment peut-on parler d'un cercle vertueux ? Face à l'urgence écologique, maintiendrez-vous les niches fiscales polluantes ? Nul ne peut nier l'importance des services publics : comment comptez-vous les maintenir, tout en poursuivant votre trajectoire de baisse des impôts ? Peut-on enfin envisager une annulation de la dette ?

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Depuis trois ans, vous avez multiplié les cadeaux fiscaux aux plus riches. Je salue les mesures que vous avez prises pour faire face à la crise, mais elles ont un coût considérable, qui risque de produire une crise sociale majeure et de plonger de nombreux Français dans le chômage et la précarité. Je n'ai qu'une seule question : quand allez-vous mettre à contribution les plus fortunés ? Nous avons besoin de solidarité nationale, notamment pour conforter nos services publics. Ceux qui ont le plus de moyens doivent aussi participer à l'effort.

**M. le président Éric Woerth.** Tout le monde s'accorde à soustraire le montant du CICE pour calculer le déficit, mais je maintiens que ce déficit ne bouge presque pas structurellement et que nous n'avons pas abordé cette crise dans les meilleures conditions.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** Le déficit est bel et bien passé de 3,4 à 2,1 points de PIB en trois exercices budgétaires, malgré une croissance inférieure aux prévisions.

Le Gouvernement présentera évidemment une nouvelle loi de programmation des finances publiques. Nous l'avons repoussée à cause des incertitudes liées au Brexit et à la réforme des retraites, et la crise du Covid-19 vient d'en ajouter une nouvelle... Même si nous ne pouvons avancer de date pour l'instant, nous rejoignons votre souhait.

Sur le FII, et plus généralement sur les remarques de la Cour des comptes relatives aux fonds sans personnalité juridique, nous sommes évidemment soucieux de respecter le principe de l'universalité budgétaire et d'éviter la multiplication des taxes affectées, mais des engagements supplémentaires doivent être pris en matière d'innovation en 2020, notamment le plan Batteries. Le fonds financera également une partie du programme d'investissements d'avenir (PIA). Le ministre de l'économie vous répondra mieux que moi sur ces questions. D'une manière générale, nous entendons suivre les recommandations de la Cour des comptes et retrouver l'unité de notre budget.

On peut reprocher aux dépenses fiscales d'être trop nombreuses, pas toujours efficaces et mal encadrées, mais force est de reconnaître que c'est souvent

le débat parlementaire, et non le Gouvernement, qui crée le plus de dépenses fiscales... Et l'on ne manque pas de défendre nombre de dépenses fiscales pour le logement ou l'outre-mer, tous groupes confondus.

Le Gouvernement est prêt à envisager une modification de la LOLF : il est peut-être temps, et je crois que le rapporteur général prépare une proposition de loi en ce sens. Il est certain que, sans supprimer le PLFSS, le fait d'avoir une discussion globale portant sur toutes les administrations publiques nous permettrait d'être plus cohérents. J'y suis pour ma part très favorable.

L'idée d'une annulation de la dette – on parle aussi de rachat, de monétisation ou de dette perpétuelle – fait rage dans les groupes politiques les plus divers, de Jean-Luc Mélenchon à François Baroin. À supposer que la Banque centrale européenne y soit disposée, elle se retrouverait à racheter la dette Covid des pays de la zone euro à des banquiers, il y aurait donc davantage d'argent dans le système, et du coup davantage d'inflations, et cela affecterait les épargnants, mais aussi les plus pauvres. Effacer la dette, c'est facile à dire durant un meeting, mais plus difficile à faire : soit on ne paie pas les banquiers, et on rompt la confiance ; soit on les paie, et on crée de l'inflation. D'aucuns proposent de mettre un taux d'intérêt sur cette dette perpétuelle, mais à la fin, il y a toujours quelqu'un qui paie : en général, c'est l'État, autrement dit les Français. J'ai demandé à mes services de faire le point sur la question de la dette, mais je pense que le Parlement pourrait également s'en saisir pour éclairer nos concitoyens.

S'agissant des niches fiscales polluantes, nous prévoyons un budget vert, dans lequel les dépenses seront classées en fonction de leur impact sur l'environnement. Mais je veux rappeler que cet impact n'est pas toujours facile à déterminer, car toutes les situations sont complexes. Une ligne de chemin de fer peut avoir un effet positif sur la nature, par les déplacements qu'elle permet, mais également être accusée de porter atteinte à la biodiversité. Le nucléaire n'émet pas de CO<sub>2</sub>, mais pose le problème des déchets. Une niche fiscale au bénéfice du logement peut également contribuer à l'artificialisation des sols. Nous présenterons un projet de loi de finances pour 2021 dans lequel nous favoriserons les dépenses fiscales positives pour l'environnement.

**M. Olivier Dussopt secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Isoler les dépenses liées à la crise du Covid-19 est un enjeu de taille, pour l'État comme pour les collectivités.

La loi de finances pour 2020 a prévu la rebudgétisation du compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*. Mais les débats ont montré que ces questions ne faisaient pas toujours consensus au Parlement.

Nous voulons améliorer le contrôle de gestion et un premier pas a été fait en 2019 : il a été mis en place des états de restitution des écritures manuelles, pour assurer leur contrôle plus systématiquement.

Je confirme que les restes à payer concernent essentiellement le ministère des armées, précisément des contrats globaux de MCO (maintien en condition opérationnelle), pluriannuels et très intégrés.

Pour les dépenses pilotables, alors même que nous avons dû faire face à des augmentations substantielles – primes d'activité, primes pour l'achat de véhicules propres –, nous avons respecté l'objectif d'un milliard d'euros grâce à diverses économies et des annulations de crédits mis en réserve.

S'agissant des emplois, le terme de contrainte frictionnelle renvoie pour l'essentiel à des difficultés de recrutement au sein du ministère de l'éducation nationale concernant 1 000 ETP sur un total de plus d'un million. Cela ne remet pas en cause la sanctuarisation des recrutements et nos engagements relatifs à l'accompagnement des élèves en situation de handicap. Une répartition des emplois par département vous sera transmise.

La progression globale des dépenses de personnel, à hauteur de 1,6 %, dont 1,7 % pour la masse salariale, est moindre qu'en 2018, où elle était de 1,9 %, et qu'en 2017, où elle était de 3,7 %. Cette progression concerne avant tout le ministère de l'éducation nationale, à hauteur de 1,1 milliard d'euros dont 740 millions d'euros de progression de la masse salariale, le ministère de l'intérieur, à hauteur de 700 millions d'euros dont 500 de progression de la masse salariale, ainsi que les ministères de la défense et de la justice, à hauteur de 400 millions d'euros dont 270 de progression de la masse salariale. D'autres ministères ont été appelés, à l'inverse, à diminuer leurs effectifs, dont celui de l'économie et des finances. Le dépassement de 300 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale s'explique principalement par les besoins du ministère de l'intérieur, avec le financement du protocole police, pour un peu plus de 100 millions d'euros, et le paiement d'heures supplémentaires, à hauteur de 44 millions d'euros, et par des besoins du ministère de l'éducation, à hauteur de 121 millions d'euros.

Enfin, le CAS *Pensions* n'a augmenté que de 1,4 % grâce à une assiette moins importante que prévu, qui aura permis de réaliser 326 millions d'euros d'économies.

**M. Gérard Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** Les primes d'émission représentant environ 9 % des besoins de financement, la dette a été diminuée grâce à ce mécanisme de 20 milliards d'euros.

Pour la taxe dite GAFA, le recouvrement a représenté 270 millions d'euros alors que nous attendions une recette supérieure, mais le versement du solde de la taxe due pour l'année 2019 permettra d'atteindre les 300 millions d'euros prévus dans la LFI.

Quant au produit de la TVA, le problème de la répartition entre État et sécurité sociale est ancien. Le choix d'en affecter une partie aux régions à partir de 2018 et aux départements à partir de 2021 a permis de supprimer des impôts complexes, comme la taxe d'habitation, ce qui fait gagner en lisibilité.

**M. François Jolivet.** Quels efforts a entrepris le ministère de l'action et des comptes publics pour contrôler les niches fiscales, souvent plus avantageuses pour leurs bénéficiaires que pour l'État ? De même pour les dépenses fiscales. Se poursuivront-ils malgré la crise ?

**M. Mohamed Laqhila.** Le Gouvernement va-t-il maintenir la trajectoire de la baisse de la fiscalité des entreprises et des ménages ?

À combien évaluez-vous le produit du prélèvement forfaitaire unique (PFU) ?

**M. Xavier Paluszkiwicz.** Les recettes versées au budget de l'État sont en diminution. Une fois la crise passée, comptez-vous vous pencher sur les moyens de lui en affecter de nouvelles ? Ne devrions-nous pas réfléchir à une grande réforme fiscale, qui passerait notamment par une refonte de l'assiette de l'impôt sur le revenu ?

**M. Michel Castellani.** Afin de réduire la dépendance de notre pays, il apparaît préférable d'émettre une dette à taux positif faible à destination du marché financier intérieur plutôt que de miser sur un taux négatif – variable – à destination des prêteurs non-résidents. Le Gouvernement prévoit-il de créer des bons ou des livrets spécifiques « relance » ?

**M. Daniel Labaronne.** Soulignons trois points positifs dans l'exécution du budget : faible montant des sous-budgétisations et des mises en réserve de crédits et absence de décrets d'avance.

Pensez-vous que nous continuerons de bénéficier de taux d'intérêt bas ? Quelles sont vos hypothèses en matière d'inflation ?

**Mme Marie-Christine Dalloz.** Le recours à certains outils hors normes – budgets annexes, comptes spéciaux, fonds sans personnalité juridique – est en progression alors qu'ils sont moins soumis au contrôle parlementaire. Le plafond des dépenses pilotables n'a pas été respecté. Comment l'expliquer ? Quels correctifs apporter, compte tenu de la crise sanitaire ?

**M. Jacques Marilossian.** Allez-vous mettre en œuvre un programme d'évaluation des dépenses fiscales, comme la Cour des comptes vous le demande ? L'actuelle explosion des dépenses publiques ne fournit-elle pas une occasion de les remettre à plat ?

Le maintien de taux d'intérêt bas peut-il vous inciter à procéder à des émissions d'emprunt anticipant celles de 2021 ? Est-ce techniquement possible ?

**M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics.** Le deuxième PLFR comme la loi de finances pour 2020 se fondent sur l'hypothèse de taux d'intérêt très bas. Nous ne pensons pas qu'une hausse interviendra d'ici à un an et demi, mais nous ne maîtrisons pas le contexte géopolitique et les notations des

agences internationales. La dette se renouvelant pour partie chaque année, une augmentation brusque n'aurait de toute façon pas de répercussions immédiates.

L'inflation devrait également rester assez faible. Les prévisions sont toutefois rendues difficiles par le fait que les cours du pétrole ont atteint leur plus bas niveau. La France devrait pouvoir continuer à vivre sans être étranglée par sa dette. Nous avons tout intérêt à rester transparents sur les chiffres, ne serait-ce que pour rassurer les marchés financiers.

Nous avons baissé les impôts comme aucun gouvernement ne l'avait fait. Il n'y aura pas de remise en cause de la baisse ni de l'impôt sur les sociétés ni de l'impôt sur le revenu pas, plus que du dégrèvement de la taxe d'habitation.

Les recettes du PFU se situent à peu près au même niveau que l'an dernier, date à laquelle la *flat tax* a été mise en place. Augmenter son taux, comme certains seraient tentés de le faire, ne produirait que des recettes de court terme puisqu'il y aurait ensuite un rétrécissement de la base taxable. Ajoutons que peu de gouvernements se risqueront à augmenter l'impôt sur le revenu : avec le prélèvement à la source, cela se verrait immédiatement... Ils seront donc tentés d'en chercher d'autres.

**M. Olivier Dussopt secrétaire d'État auprès du ministre de l'action et des comptes publics.** Face à l'urgence, une loi de programmation des finances publiques ne fait pas partie de nos priorités, même s'il nous faudra bien sûr actualiser nos trajectoires, notamment pour répondre à nos engagements européens.

En matière de réforme fiscale, nous sommes toujours intéressés par les initiatives des parlementaires. La rationalisation des niches fiscales n'est pas une affaire simple : les débats s'enflamment vite. En loi de finances pour 2020, nous avons essayé d'en réduire certaines, comme par exemple sur les dépenses de mécénat, sur le gazole non routier. Nous ne pouvons pas toutes les supprimer. Rappelons que les 472 dépenses fiscales existantes représentent un coût de 99,4 milliards d'euros sur un total de 421 milliards d'euros de recettes fiscales brutes. Personne ne songerait à remettre en cause, par exemple, les 5 milliards d'euros de l'aide à l'emploi à domicile. Entre la nécessité de rationalisation et la volonté de récompenser des comportements vertueux dans le cadre des politiques publiques, nous nous retrouvons parfois pris à nos propres contradictions. Soyez en tout cas assurés que nous serons toujours à vos côtés pour répondre à votre exigence de lisibilité et de sincérité budgétaire.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

### DISCUSSION GÉNÉRALE

**M. le président Éric Woerth.** En application des décisions du bureau de notre assemblée, la commission siège, afin de respecter les distances sanitaires, en effectif réduit, chaque groupe devant respecter un quota de députés présents : dix-huit pour le groupe La République en Marche, sept pour le groupe Les Républicains, trois pour le groupe du Mouvement Démocrate et apparentés, deux pour les groupes Socialistes et apparentés et UDI & Indépendants, un pour les groupes Libertés et Territoires, La France insoumise, Gauche démocrate et républicaine et Écologie Démocratie Solidarité. Ne sont pas encore prises en compte les conséquences de la création hier, d'un dixième groupe, Agir ensemble.

Seuls les votes des commissaires présents seront, comme c'est le cas habituellement, comptabilisés : toutefois, par dérogation à cette règle, si un groupe voyait son effectif dépasser son quota, ou bien encore si un député non membre de la commission était présent, alors le responsable de tout autre groupe pourrait demander à ce que soit appliqué un décompte des voix par groupe. L'effectif de chaque groupe est alors réputé voter de la même manière, à l'exception de ceux des membres présents qui feront savoir qu'ils votent différemment.

Pour résumer, le vote demeure une expression individuelle des députés présents, la majorité n'étant pas à l'abri des aléas de la participation...

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019, qui a été présenté le samedi 2 mai dernier en Conseil des ministres et qui a déjà donné lieu à l'audition de Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, et d'Olivier Dussopt, secrétaire d'État auprès de ce même ministre, le mardi 5 mai, se compose de sept articles et fait l'objet de onze amendements.

La commission a également auditionné à son sujet Christian Charpy, président de la première chambre de la Cour des comptes, sur le rapport de la Cour relatif aux résultats et à la gestion budgétaire de l'exercice 2019 ainsi que sur la certification des comptes de l'État.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** À la lumière de cette crise sanitaire, devenue économique et budgétaire, débattre de l'exercice 2019 peut sembler décalé : je crois au contraire qu'il faut poursuivre les efforts engagés depuis 2017 pour approfondir, à l'occasion de l'examen du projet de loi de règlement et du Printemps de l'évaluation, l'analyse de l'exécution budgétaire.

Les commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP) qui auront lieu la semaine prochaine permettront un regard thématique sur la gestion de 2019 :

les rapporteurs spéciaux pourront y présenter, comme le bureau de notre commission l'a suggéré, les premiers effets de la crise sur les crédits qu'ils rapportent. Ainsi ses effets budgétaires ainsi que ceux des politiques publiques menées par le Gouvernement pourront-ils être mesurés à maille plus fine.

L'examen du projet de loi de règlement est d'autant plus intéressant que l'année 2019 restera assez exceptionnelle à plusieurs égards, et tout d'abord en matière de tenue des comptes publics : le déficit public s'établit en effet à 2,1 % du PIB, c'est-à-dire, si l'on isole le cumul exceptionnel – le *one-off* – du coût du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et des allègements de charges, à son plus bas niveau depuis 2001. Qui plus est, contrairement à ce qui s'était dit lors des débats des PLF 2020 et PLFR 2019, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) a estimé que l'écart d'ajustement structurel du budget par rapport à la loi de programmation – moins 0,1 % du PIB – n'appelait pas le déclenchement du mécanisme de correction des finances publiques prévu par la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

Le solde conjoncturel se trouve à l'équilibre : les effets de la crise passée ont donc cessé de peser sur le déficit public en 2019. La confiance des acteurs économiques s'est traduite, après une chute fin 2018 liée à la crise des gilets jaunes, par une amélioration franche du climat des affaires. Premier effet direct : des recettes fiscales bien plus dynamiques que prévu, puisque près de 8 milliards d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2019 (LFI) ont été recouverts.

Les obligations souveraines françaises se sont de ce fait négociées à un taux d'intérêt particulièrement bas, voire négatif : la charge de la dette en 2019 a donc été significativement réduite, créant ainsi autant de marges de manœuvre budgétaires utiles face à la crise. Au demeurant, le ratio dette sur PIB s'est, après plusieurs hausses successives, stabilisé à 98,1 % du PIB.

En 2019, comme lors de l'exercice précédent, la politique économique du Gouvernement a conduit à des recettes supplémentaires, à une stabilisation de la dette et à un recul de son coût en taux d'intérêt.

Les dépenses de l'État reflètent par ailleurs ses priorités, ainsi que celles fixées par le législateur, dans un contexte de modération : elles ont connu à périmètre constant une augmentation, hors fonds de concours et attributions de produits, de 6 milliards d'euros, soit 1,8 %, sous l'effet notamment de l'augmentation du coût de la prime d'activité – à hauteur de 4 milliards d'euros, suite à la crise des gilets jaunes – et du financement des politiques publiques prioritaires comme la défense, dont les crédits ont augmenté de 1,6 milliard d'euros.

L'analyse de la gestion confirme une programmation et une exécution budgétaires assainies, renforçant ainsi la portée de l'autorisation parlementaire de dépenser. Les normes de dépense fixées en loi de finances initiale pour 2019 ont été

respectées, la norme de dépenses pilotables a en particulier été sous-exécutée, à hauteur d'un milliard d'euros. Le taux de mise en réserve des crédits autres que ceux portant sur les dépenses de personnel a été maintenu au niveau historiquement faible de 3 %.

Enfin, pour la deuxième année consécutive, aucun décret d'avance n'a été publié, ce qui ne s'était jamais vu depuis 1985... Les décrets d'annulation ont en outre été d'un faible niveau et ont opéré des mouvements essentiellement techniques.

Je porte donc une appréciation positive sur l'exécution de 2019, le Parlement ayant été correctement informé au stade de l'examen de la loi de finances et l'exécution s'étant révélée conforme à ce qu'il a voté.

Je vous invite donc à approuver le projet de loi qui nous est soumis.

**M. Joël Giraud.** Nous avons, monsieur le rapporteur général, la même vision de cette exécution dont je suis, en tant qu'ancien titulaire de votre fonction, un peu comptable.

L'exercice 2019 a été maîtrisé, comme en témoigne le déficit budgétaire, meilleur que prévu. Nous n'avons eu de cesse de souligner combien la qualité de la programmation et de l'exécution s'était améliorée depuis 2017. En matière budgétaire, c'est dans la durée que les efforts s'apprécient.

Le processus de sincérisation budgétaire s'est poursuivi et la Cour des comptes l'a elle-même reconnu. L'exécution est donc désormais plus saine, comme le montrent à la fois le taux de mise en réserve et la diminution des reports de crédits. Pour la deuxième année consécutive, aucun décret d'avance n'a été pris, alors que cela avait été systématiquement le cas au moins une fois par an depuis 1985, ce qui traduit la volonté de l'exécutif de respecter l'autorisation parlementaire.

Sur le fond, les priorités fixées par le Parlement en faveur du pouvoir d'achat des ménages ont été financées : les dépenses budgétaires ont ainsi augmenté de 6 milliards d'euros, dont 4 milliards liés à l'augmentation de la prime d'activité. Malgré cela, l'exécution a été maîtrisée, puisque la norme de dépenses pilotables a été sous-exécutée à hauteur d'un milliard d'euros. L'exercice 2019 s'inscrit dans la continuité de la maîtrise de la dépense publique constatée en 2018, et c'est précisément cette maîtrise qui rend crédible l'actuel soutien massif aux entreprises et aux ménages. Loin d'être illimité, le soutien public, tout comme le maintien de taux d'intérêt faibles – la charge de la dette étant inférieure de 1,8 milliard d'euros à la prévision en 2019 – dépend en effet tant de la capacité du Parlement à prévoir des trajectoires financières responsables et praticables que de celle du Gouvernement à les mettre en œuvre.

Nous n'aurions pas pu faire face à la crise si nous n'avions pas amélioré les comptes. Cela étant, j'appelle à la raison : même s'il nous faut répondre à des

urgences pressantes, ce que nous avons déjà fait largement, le troisième projet de loi de finances rectificative ne doit pas prendre des allures d'*open bar*.

**Mme Véronique Louwagie.** Notre déficit reste à 3 % du PIB, autrement dit relativement élevé : il reste supérieur de 0,1 % à la prévision retenue par la loi du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 (LPFP).

Les déficits structurels pour 2018, avec 2,2 % de PIB, et pour 2019, avec 2 % du PIB, sont en outre notablement supérieurs à la prévision retenue par cette même loi qui prévoyait une baisse de 0,4 point de ce ratio. Finalement, seul l'allègement de la charge d'intérêt permet de faire baisser les dépenses ; autrement dit, l'effort structurel est nul.

Si les recettes pour 2019 ont, certes, dépassé les prévisions de manière significative, de 9,3 milliards d'euros (dont 7,8 milliards de recettes fiscales), nos prélèvements obligatoires restent parmi les plus élevés : notre pression fiscale continue par conséquent d'augmenter de manière importante.

Nous portons en outre, comme la Cour des comptes, une appréciation différente de celle du Gouvernement sur les engagements hors bilan, s'agissant en particulier de la SNCF et de Bpifrance, qui s'élèvent selon elle à 59 milliards d'euros pour ces deux opérateurs.

Par ailleurs, si les emplois baissent, les dépenses de personnel continuent d'augmenter, ce qui ne contribue pas à faire diminuer les dépenses publiques.

Pour toutes ces raisons, le groupe Les Républicains ne votera pas le projet de loi de règlement 2019.

**M. Jean-Noël Barrot.** Le groupe MODEM, pour sa part, votera évidemment ce projet de loi de règlement.

Il y a d'abord tout lieu de se satisfaire de l'amélioration des pratiques en matière de sincérité budgétaire : pour la deuxième année consécutive, le Gouvernement s'est passé de décrets d'avance, ce qui n'était pas arrivé depuis trente ans. De son côté, notre commission, et j'en remercie le président et le rapporteur général, a adapté la séquence du Printemps de l'évaluation à la situation exceptionnelle créée par la crise afin que nous poursuivions notre mission de contrôle.

Le déficit reste, malgré la bascule du CICE et les dépenses exceptionnelles provoquées par la crise des gilets jaunes, en dessous de 3 % du PIB et s'établit à un niveau inférieur à la prévision de la loi de finances initiale, alors que les finances publiques vont évidemment être mises à rude épreuve. Ce résultat s'explique par la hausse des recettes liée au climat de confiance qui s'est installé dans le pays ainsi que par une augmentation maîtrisée des dépenses.

Nous nous satisfaisons enfin de voir traduites dans ce projet de loi de règlement les priorités du Gouvernement et de la majorité : les mesures de pouvoir d'achat en réponse au mouvement des gilets jaunes, les missions régaliennes de l'État, comme la défense, la montée en puissance du Plan d'investissement dans les compétences, appelé à être fortement sollicité dans les mois à venir, et, enfin, la transition énergétique.

**M. David Habib.** Sans contester les bonnes nouvelles énumérées par Joël Giraud, force est de mesurer certains décalages entre les discours et la réalité. Sans la hausse des recettes dont rien ne garantit la pérennité, le déficit, qui s'établit à 3 %, aurait été nettement plus élevé.

Premier décalage : annoncé à 500 millions d'euros, le produit de la taxe sur les services numériques ne s'élèvera ainsi qu'à 277 millions d'euros.

Deuxième décalage : on nous avait promis des efforts en matière d'emplois sans pour autant remettre en cause l'architecture de notre administration ; or, force est de constater, dans le ministère de l'éducation nationale, une sous-consommation frictionnelle et plus globalement une sérieuse incapacité à recruter des enseignants.

Troisième décalage, encore plus profond, à propos du Fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), auquel vous étiez prêts à affecter le produit de la privatisation d'Aéroports de Paris (ADP) ; or, de l'avis de la Cour des comptes elle-même, ce fonds ne sert à rien.

Au vu de ces analyses, le groupe Socialistes et apparentés ne votera donc pas ce projet de loi de règlement dans la mesure où il annonce une situation que l'on peut effectivement qualifier d'*open bar*.

**M. Charles de Courson.** Monsieur le rapporteur général, vous soutenez que la dette publique a été stabilisée : c'est parfaitement faux. La dette maastrichtienne, certes ; mais si vous y intégrez les primes d'émission nettes, nous ne sommes plus à 98,1 % du PIB, mais à plus de 102 %. La dette n'est pas du tout stabilisée, elle augmente encore d'un point. Comment d'ailleurs pourrait-elle l'être avec un déficit global qui, selon les derniers comptes de la Nation, a augmenté de 73 milliards d'euros en 2019 alors que le PIB n'a crû que de 65 milliards d'euros ?

Certes, nous avons grosso modo tenu les dépenses par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale – nous sommes même un peu en dessous, grâce au 1,8 milliard d'euros d'économies sur les intérêts de la dette qui nous sont tombés du ciel. Mais l'analyse des comptes de l'ensemble des administrations publiques montre qu'elles passent de 1 314 milliards d'euros en 2018 à 1 348,5 milliards en 2019 ; autrement dit, elles ont augmenté de 34,5 milliards d'euros alors que le PNB a crû de 65 milliards. L'augmentation des dépenses publiques est donc de 2,5 %, ce qui explique qu'elles soient restées pratiquement stables en volume : 55,7 milliards d'euros en 2018, 55,6 milliards en 2019. Le déficit structurel lui-même ne baisse d'ailleurs pratiquement pas : 0,1 % de PIB,

autant dire epsilon. Nous n'étions donc absolument pas prêts à aborder une nouvelle crise.

En appliquant des mesures fiscales dont on n'avait pas le premier sou, faute d'avoir procédé à des économies à due concurrence, on a enfin abaissé le niveau des recettes fiscales : les prélèvements obligatoires ont ainsi baissé de 0,4 % du PIB, soit 10 milliards d'euros, pour des économies d'à peine 0,2 % pour l'ensemble du secteur public. Il s'agit donc de baisses à crédit.

**Mme Sabine Rubin.** Pour nous, le budget 2019 est, avec une norme de dépenses pilotables en baisse de 0,7 %, un budget d'austérité. Si vous vous en félicitez, je trouve cela grave, surtout à l'heure actuelle, quand on voit le rôle qu'ont su jouer les services publics durant cette crise. Mais le plus amusant, c'est que, malgré cette austérité et des taux d'intérêt historiquement bas, le déficit augmente de 16,7 milliards d'euros par rapport à 2018 : c'est à se demander comment vous faites... En tout cas, je n'aimerais pas que vous gériez le budget de ma maison !

Vous avez beau jeu de faire état de vos mesures de soutien du pouvoir d'achat ; mais vos 7 milliards d'euros n'ont pas empêché 400 000 personnes supplémentaires de passer sous le seuil de pauvreté, sans parler de la crise alimentaire qui s'annonce. Que pèsent-ils face aux 80 milliards d'euros de niches fiscales accordées aux plus pollueurs ?

Remettons les pendules à l'heure : M. Darmanin s'est félicité d'avoir retrouvé le cercle vertueux, celui du monde qui nous mène dans le mur ! Vous ne le voyez donc pas, avec une température de 40 degrés au mois de mai ?

**Mme Émilie Cariou.** Voter ce projet de loi de règlement à l'heure où nos comptes publics subissent une urgence sanitaire peut paraître, comme l'a indiqué le rapporteur général, un peu anachronique. Cet exercice budgétaire formel n'en demeure pas moins une étape importante du processus budgétaire.

Si en 2019 le déficit a été maîtrisé en dépit des fortes mesures de pouvoir d'achat votées l'année dernière, l'envolée de la prime d'activité ne doit pas être uniquement vue comme une aide aux ménages : elle vient en substitution aux obligations des entreprises en matière d'évolution salariale. Il nous faudra bien mettre ce sujet sur la table, puisque les mêmes qui réclament sans cesse des baisses de fiscalité ne pourront persister à demander des aides fiscales, des crédits d'impôt, des baisses de charges sociales ou du chômage partiel : faute de quoi, nous nous retrouverons face à une équation totalement insoluble.

Sans atteindre le rendement escompté, la taxe sur les services numériques atteint tout de même un certain niveau. Enfin, les 100 milliards d'euros de niches fiscales devront bien évidemment être revus : il nous faudra, compte tenu de la nécessité de refinancer d'urgence certains services publics, mieux les cibler et les flécher en 2020.

**Mme Patricia Lemoine.** Le projet de loi marque une nette continuité en matière de sincérité budgétaire : pour la deuxième fois depuis trente-cinq ans, le Gouvernement n'a procédé à aucune ouverture ou annulation de crédits par décret d'avance.

Si le déficit public atteint en apparence 3 % de la richesse nationale en 2019, après 2,3 % en 2018, son augmentation n'est en réalité que temporaire, puisqu'elle résulte de la transformation du CICE en allègement de cotisations sociales : toutes choses égales par ailleurs, il aurait baissé, en s'établissant à 2,1 %. Le déficit budgétaire est par ailleurs inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2019.

L'augmentation de 5 % par rapport à 2018 des transferts financiers de l'État aux collectivités territoriales – sous l'effet de nouveaux dégrèvements de taxe d'habitation – doit par ailleurs être saluée en ce qu'elle traduit l'engagement du Gouvernement de compenser la suppression de cette taxe : leur autonomie financière s'en trouve ainsi préservée.

Cela étant, il faut poursuivre les efforts : la dette publique atteignait ainsi 2 380 milliards d'euros avant la crise sanitaire, soit une augmentation de 65 milliards d'euros, alors que nos voisins européens avaient déjà amorcé un reflux de la leur.

De même, le HCFP a souligné le fait que l'amélioration du solde structurel était en réalité en partie imputable à la diminution des charges d'intérêt : reste à savoir si l'État sera capable de la poursuivre à long terme.

Si l'exécution de 2019 se situe donc dans la continuité de celle de 2018, puisque s'améliorent tant la sincérité budgétaire que la gestion quotidienne, nous devons accentuer nos efforts en matière d'économies afin de disposer de davantage de marges de manœuvre, notamment en période de crise.

Le groupe Agir ensemble votera néanmoins en faveur de ce projet de loi.

**M. Jean-Paul Dufrègne.** Nous ne voterons pas ce projet de loi de règlement. C'est déjà si loin... L'autosatisfaction qui transparaît des propos de certains ne me semble pas de mise : cette loi de règlement s'inscrit dans les pas des précédentes, en persistant dans une orientation politique qui profite surtout aux plus aisés. J'en veux par exemple pour preuve l'augmentation de la pauvreté.

On se prive, et on continuera de se priver de recettes fiscales importantes. Or comment financerons-nous le monde de demain sinon en remettant en cause l'actuelle politique fiscale afin de mieux répartir les richesses ? La majorité est loin d'une telle remise en cause. En témoigne la réponse de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances hier à ma question au Gouvernement sur la contribution des hauts revenus et des hauts patrimoines : circulez, il n'y a rien à voir. J'y vois une profonde contradiction, qui m'interpelle.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Monsieur de Courson, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous affirmez que c'est de l'argent tombé du ciel qui nous aurait permis d'aboutir à un déficit de 3 %. La baisse de la charge de la dette n'est pas tombée du ciel : si les taux d'intérêt sont bas, c'est parce que la signature de la France est bonne, et si notre signature est bonne, c'est grâce à la politique de sérieux budgétaire que nous menons. Il n'y a donc rien de magique à ce que la charge de la dette s'avère inférieure à la prévision de la loi de finances initiale : cette recette supplémentaire est le fruit d'une bonne gestion.

**M. le président Éric Woerth.** Elle s'explique également par le volume de liquidités injectées par les banques centrales...

## EXAMEN DES ARTICLES

### *Article liminaire*

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

Le présent article met en œuvre l'article 8 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques <sup>(1)</sup>.

#### **Article 8 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques**

La loi de règlement comprend un article liminaire présentant un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année à laquelle elle se rapporte. Le cas échéant, l'écart aux soldes prévus par la loi de finances de l'année et par la loi de programmation des finances publiques est indiqué. Il est également indiqué, dans l'exposé des motifs du projet de loi de règlement, si les hypothèses ayant permis le calcul du solde structurel sont les mêmes que celles ayant permis de le calculer pour cette même année dans le cadre de la loi de finances de l'année et dans le cadre de la loi de programmation des finances publiques.

Ainsi, est présenté un tableau de synthèse retraçant le solde structurel et le solde effectif de l'ensemble des administrations publiques résultant de l'exécution de l'année 2019, les soldes prévus par la loi de finances initiale (LFI) pour 2019 <sup>(2)</sup> et par la loi de programmation des finances publiques (LPFP) pour les années 2018 à 2022 <sup>(3)</sup>, ainsi que l'écart aux soldes prévus.

#### TABLEAU DE SYNTHÈSE DE L'ARTICLE LIMINAIRE

(en points de PIB)

Solde	Exécution 2019	LFI 2019		LPFP 2018-2022 (année 2019)	
		Prévision	Écart	Prévision	Écart
Solde structurel	- 2,0	- 2,3	0,3	- 1,9	- 0,1
Solde conjoncturel	0,0	0,1	- 0,1	- 0,1	0,1
Mesures ponctuelles et temporaires	- 1,0	- 0,9	0,1	- 0,9	- 0,1
<b>Solde effectif</b>	<b>- 3,0</b>	<b>- 3,2</b>	<b>0,2</b>	<b>- 2,9</b>	<b>- 0,1</b>

Source : présent projet de loi de règlement.

(1) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

(2) Loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.

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

Dans son avis n° HCFP-2019-2 du 15 mai 2019 <sup>(1)</sup>, le Haut Conseil des finances publiques (HCFP) constate que les déficits structurels, estimés à 2,2 points de PIB pour 2018 et 2,0 points pour 2019, « *ne s'écartent pas de manière importante* » de ceux prévus par la LPFP : « *il n'y a donc pas lieu de déclencher le mécanisme de correction prévu par l'article 23 de la loi organique* ».

### **Le mécanisme de correction de la loi organique**

L'article 23 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques prévoit un mécanisme de correction lorsqu'un écart important est constaté entre l'exécution de l'année écoulée et la trajectoire de solde structurel définie dans la loi de programmation des finances publiques. Le Haut Conseil des finances publiques a la mission d'identifier un tel écart, dans son avis rendu préalablement au dépôt du projet de loi de règlement.

Un écart est considéré comme important lorsqu'il représente au moins 0,5 % du PIB sur une année donnée ou au moins 0,25 % du PIB par an en moyenne sur deux années consécutives.

Le déclenchement du mécanisme de correction doit conduire le Gouvernement à exposer les raisons de l'écart important qui a été constaté et à présenter, à l'occasion du DOFP, des mesures de correction. Ces mesures doivent intervenir dans le prochain projet de loi de finances ou de financement de la sécurité sociale de l'année. Un retour à la trajectoire de solde structurel doit intervenir dans un délai maximal de deux ans à la suite de l'année pendant laquelle l'écart important a été constaté.

Il est toutefois prévu que le déclenchement du mécanisme de correction n'intervienne pas en présence de circonstances exceptionnelles répondant aux conditions fixées par le TSCG.

Les différentes composantes du déficit public de 2019 sont analysées dans la partie générale du présent rapport (*cf.* fiche 1).

\*

\* \*

*La commission est saisie de l'amendement CF10 de M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.*

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Il s'agit d'un amendement rédactionnel visant à inverser les signes de la quatrième colonne du tableau de l'alinéa 2 afin de conserver sa cohérence d'ensemble.

**M. Charles de Courson.** Effectivement, ce tableau n'est guère lisible... Mais l'adoption de votre amendement implique également de modifier la dernière colonne, c'est-à-dire l'écart entre l'exécution 2019, c'est-à-dire la LFI, et la LFPP 2018-2022. Le Gouvernement calcule par rapport à la prévision, et vous par rapport

---

(1) Avis n° 2020-3 relatif au solde structurel des administrations publiques présenté dans le projet de loi de règlement de 2019.

à l'exécution. Pourquoi pas ? Mais il faut en tirer les conséquences à la dernière colonne.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** La modification supplémentaire que vous proposez n'est pas nécessaire. La dernière colonne est exacte, c'est uniquement la quatrième qui ne l'est pas.

*La commission adopte l'amendement CF10 (amendement n° 1).*

*Puis elle adopte l'article liminaire modifié.*

\*

\* \*

*Article 1<sup>er</sup>*

**Résultats du budget de l'année 2019**

Conformément au paragraphe I de l'article 37 de la LOLF <sup>(1)</sup>, le présent article arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État en 2019, duquel découle le résultat budgétaire ou le solde d'exécution des lois de finances.

Le **I** arrête le résultat budgétaire de l'État en 2019 à – 92,7 milliards d'euros.

Le **II** arrête, dans un tableau, le montant définitif des recettes et des dépenses du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux de l'année 2019. Les données présentées sont calculées hors opérations avec le Fonds monétaire international (FMI) <sup>(2)</sup>.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 1).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 1<sup>er</sup> sans modification.*

\*

\* \*

---

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'article, cette convention tient au fait que le compte d'opérations monétaires Opérations avec le FMI retrace « pour mémoire » le montant de la créance de la France sur le FMI (correspondant à sa quote-part dans le capital de l'institution). Les crédits de ce compte sont adoptés sans découvert autorisé en LFI puis, en loi de règlement, une autorisation de découvert est adoptée, à hauteur du montant de la créance (20,09 milliards d'euros début 2019), augmentée des opérations de l'année en cours (0,06 milliard d'euros en 2019). Au total, le découvert complémentaire demandé dans la loi de règlement correspond à la balance de sortie du compte, débitrice à hauteur de 20,15 milliards d'euros. L'importance du montant justifie que le solde de ce compte soit exclu des résultats budgétaires de l'année, afin d'éviter tout biais comptable.

Article 2

**Tableau de financement de l'année 2019**

Conformément au paragraphe II de l'article 37 de la LOLF, le présent article arrête le montant définitif des ressources et des charges de trésorerie ayant concouru à la réalisation de l'équilibre financier de l'année 2019. Le besoin et les ressources de financement sont ainsi arrêtés à 220,5 milliards d'euros.

**RESSOURCES ET CHARGES DE TRÉSORERIE DE L'ANNÉE 2019**

(en milliards d'euros)

Besoin et ressources de financement de l'État	Exécution 2019
<b>Besoin de financement</b>	<b>220,5</b>
Amortissement de la dette à moyen et long termes	130,2
<i>dont remboursement du nominal à valeur faciale</i>	<i>128,9</i>
<i>dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés)</i>	<i>1,3</i>
Amortissement des autres dettes	–
Déficit à financer	92,7
Autres besoins de trésorerie	– 2,4
<b>Ressources de financement</b>	<b>220,5</b>
Émissions de dette à moyen et long termes, nettes des rachats	200,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	–
Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme	– 6,0
Variation des dépôts des correspondants	11,5
Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État	– 5,7
Autres ressources de trésorerie	20,6

Source : article 2 du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

Cet article présente les flux de trésorerie ayant concouru à l'équilibre financier de l'État et non à son équilibre comptable, défini en comptabilité générale et budgétaire de l'État.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 2 sans modification.*

\*

\* \*

*Article 3*

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

Le présent article soumet à l'approbation du Parlement les états financiers de l'État. Aux termes du paragraphe III de l'article 37 de la LOLF, « *la loi de règlement approuve le compte de résultat de l'exercice, établi à partir des ressources et des charges constatées* » et « *elle affecte au bilan le résultat comptable de l'exercice et approuve le bilan après affectation ainsi que ses annexes* ».

Le **I** du présent article approuve le compte de résultat de l'exercice relatif à l'année 2019, lequel fait ressortir un résultat patrimonial de – 84,6 milliards d'euros, et mentionne dans un tableau les charges et produits de l'État.

Le **II** affecte au bilan ce résultat à la ligne « *report des exercices antérieurs* ».

Le **III** approuve le bilan après affectation du résultat comptable. La situation nette du bilan de l'État s'établit ainsi à – 1 369,9 milliards d'euros au 31 décembre 2019.

Le **IV** approuve les informations complémentaires figurant à l'annexe du compte général de l'État.

Par ailleurs, l'article 47–2 de la Constitution, issu de sa révision du 23 juillet 2008, prévoit que « *les comptes des administrations publiques sont réguliers et sincères. Ils donnent une image fidèle du résultat de leur gestion, de leur patrimoine et de leur situation financière* ».

Sur ce fondement, la Cour des comptes est chargée de procéder à la certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État en application du 5° de l'article 58 de la LOLF. Fin avril 2020 <sup>(1)</sup>, la Cour a certifié qu'« *au regard des règles et principes comptables qui lui sont applicables, le compte général de l'État de l'exercice clos le 31 décembre 2019 et arrêté le 20 avril 2020 est régulier et sincère, et donne une image fidèle de la situation financière et du patrimoine de l'État sous quatre réserves, toutes substantielles* ».

Ces réserves, les mêmes qu'en 2018 et 2017, portent sur les limites générales dans l'étendue des vérifications, les anomalies relatives aux stocks militaires et aux immobilisations corporelles, les anomalies relatives aux immobilisations financières et les anomalies relatives aux charges et produits régaliens.

---

(1) *Cour des comptes*, Acte de certification des comptes de l'État pour l'exercice 2019, avril 2020.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiche 6).

\*

\* \*

*La commission adopte l'article 3 sans modification.*

\*

\* \*

*Article 4*

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

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des autorisations d’engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) consommés sur le budget général.

Aux termes du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, le présent article « *ouvre, pour chaque programme ou dotation concerné, les crédits nécessaires pour régulariser les dépassements constatés résultant de circonstances de force majeure dûment justifiées et procède à l’annulation des crédits n’ayant été ni consommés ni reportés* ».

À ce titre, le présent article annule des crédits non consommés et non reportés à hauteur de 7,1 milliards d’euros en AE et 3,9 milliards d’euros en CP, dont 3,0 milliards d’euros en AE/CP au titre de la mission *Remboursements et dégrèvements*.

L’annexe *Développement des crédits ouverts et des dépenses constatées au budget général* au présent projet de loi de règlement a pour objet de détailler la situation définitive des ouvertures en AE et en CP, les dépenses constatées sur le budget général et les modifications demandées en loi de règlement.

Les données contenues dans cet article sont analysées dans la partie générale du présent rapport.

\*

\* \*

*La commission adopte l’article 4 sans modification.*

\*

\* \*

*Article 5*

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

Le présent article arrête les montants définitifs, par mission et par programme, des AE et des CP consommés sur les budgets annexes.

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* présente un niveau de consommation de 2,2 milliards d’euros en AE et en CP au titre de l’exercice 2019. Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* présente un niveau de consommation de 140 millions d’euros en AE et 139,7 millions d’euros en CP.

En application du 2° du IV de l’article 37 de la LOLF, le présent article procède également à l’annulation d’AE non engagées et non reportées au titre de l’exercice 2019 sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* à hauteur de 8,5 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative* à hauteur de 14,7 millions d’euros.

Parallèlement, il annule les CP non consommés et non reportés sur :

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, à hauteur de 5,4 millions d’euros ;

– le budget annexe *Publications officielles et information administrative*, à hauteur de 12,6 millions d’euros.

\*

\* \*

***La commission adopte l’article 5 sans modification.***

\*

\* \*

Article 6

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

Le **I** du présent article arrête dans un tableau le montant des autorisations d’engagement consommées sur les comptes spéciaux, au 31 décembre 2019, par mission et programme.

**AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT OUVERTES ET CONSOMMÉES DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS**

(en milliards d’euros)

Année	Autorisations d’engagement ouvertes en loi de finances initiale	Autorisations d’engagement consommées en loi de règlement	Différence entre autorisations d’engagement ouvertes et autorisations d’engagement consommées
2017	204,29	200,38	– 3,90
2018	207,26	198,73	– 8,53
2019	210,09	189,72	– 20,37

Source : lois de finances et lois de règlement successives.

Le **II** arrête dans un tableau les résultats des comptes spéciaux, au 31 décembre 2019, par mission et programme.

**CRÉDITS DE PAIEMENT OUVERTS ET CONSOMMÉS DES COMPTES D’AFFECTATION SPÉCIALE ET COMPTES DE CONCOURS FINANCIERS**

(en milliards d’euros)

Année	Crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale	Crédits de paiement consommés en loi de règlement	Différence entre crédits de paiement ouverts et crédits de paiement consommés
2017	203,03	198,11	– 4,91
2018	205,78	198,55	– 7,23
2019	210,03	191,22	– 18,81

Source : lois de finances et lois de règlement successives.

La différence importante entre les AE et les CP ouverts et consommés sur les comptes spéciaux s’explique principalement par l’activité du compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État*. Initialement doté de 10 milliards d’euros de crédits, le compte ne retrace que 1,1 milliard d’euros de dépenses exécutées. Cela tient au report de l’opération de privatisation du groupe Aéroports de Paris : la perspective de cette recette importante avait justifié l’ouverture de crédits qui auraient permis d’en reverser le produit au budget général.

Le **III** arrête, dans un tableau, à la date du 31 décembre 2019, les soldes des comptes spéciaux dont les opérations se poursuivent en 2020.

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

– d'un solde créditeur de 53 866 358 euros concernant le compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ;

– d'un solde débiteur de 68 888 366,21 euros sur le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* ;

– d'un solde créditeur de 112 042 473,54 euros sur le compte d'opérations monétaires *Émissions des monnaies métalliques* ;

– d'un solde créditeur de 50 992 486,11 euros concernant le compte de commerce *Opérations commerciales des domaines* ;

– et d'un solde débiteur de 7 487 439,69 euros sur le compte d'opérations monétaires *Pertes et bénéfices de change*.

Ces données sont analysées dans la partie générale du présent rapport (cf. fiches 2 et 3).

\*

\* \*

***La commission adopte l'article 6 sans modification.***

\*

\* \*

*Après l'article 6*

*La commission est saisie de l'amendement CF1 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous proposons qu'une annexe supplémentaire au projet de loi de finances soit consacrée à la politique interministérielle de préservation de la biodiversité.

Il y a un an, le Gouvernement avait annoncé la mise en œuvre d'une évaluation de l'impact écologique des décisions budgétaires ainsi que des mesures de protection de la biodiversité. Or le bilan écologique du budget 2019 est accablant : quarante-sept dépenses fiscales dépendent du ministère de la transition écologique, soit une hausse de 40 % par rapport à 2018.

Il faudrait, dans le contexte actuel, faire plus attention à leur utilisation : une planification écologique est nécessaire. Mais nous avons besoin d'informations précises pour voir ce qui est dépensé en pure perte et ce qui mérite d'être maintenu.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Chère collègue, votre amendement est satisfait par la loi de finances pour 2020, et plus particulièrement par le jaune budgétaire sur l'impact environnemental du budget et de la fiscalité, dit « budget vert », que nous avait proposé notre collègue Bénédicte Peyrol et qui inclut la biodiversité. Il ne me semble donc pas utile de prévoir un document de politique transversale supplémentaire.

J'en profite pour rappeler que dans le cadre des auditions que nous avons menées avec Éric Woerth et Joël Giraud au titre de la mission d'information sur l'application de la LOLF (MILOLF), l'OCDE a souligné la grande qualité de notre documentation budgétaire.

*La commission rejette l'amendement CF1.*

\*

\* \*

*Article additionnel après l'article 6*  
**Disposition de coordination relative à la liste des annexes générales  
au projet de loi de finances**

*Puis elle adopte l'amendement de coordination CF11 du rapporteur général (amendement n° 2).*

\*

\* \*

*Après l'article 6*

*Elle examine ensuite les amendements CF6 et CF4 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Dans la même logique, nous demandons que le Parlement dispose d'informations relatives aux bénéficiaires et aux objectifs des différentes niches fiscales. Depuis 2013, les dépenses fiscales correspondantes ont en effet progressé de plus de 40 % et s'élèvent à 80,2 milliards d'euros. Il serait intéressant, comme le demande la Cour des comptes, de savoir à qui elles sont destinées.

L'amendement CF4 vise, lui, à mesurer leur efficacité, puisque l'on n'en connaît pas l'impact.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vos amendements me permettent de préciser où sont disponibles toutes ces informations. Votre amendement CF6 vise en fait les partenariats public-privé (PPP), sujet il est vrai important : la vision pluriannuelle de leur coût peut s'appréhender grâce à la comptabilité générale de l'État annexée au projet de loi de règlement : je vous renvoie à la page 63 des comptes de l'État. L'explication de la comptabilisation de ces engagements se trouve à la note 29 de ce même document. Autrement dit, votre désir d'information est satisfait.

En revanche, la comptabilité budgétaire ne permet effectivement pas d'obtenir ces informations en autorisations d'engagement (AE) ou en crédits de paiement (CP), ce qui explique l'utilité de comptabilités distinctes.

Je demande donc le retrait de ces amendements.

**Mme Émilie Cariou.** Madame Rubin, vous n'avez en fait pas défendu l'amendement CF6, mais l'amendement CF2 relatif aux niches fiscales.

Nous demandons depuis trois ans des éclaircissements à ce sujet. Le Gouvernement s'était engagé à instaurer de nouvelles obligations déclaratives pour ce qui touche aux services à la personne. Monsieur le rapporteur général, où en sont ces travaux ?

**M. le président Éric Woerth.** Vous êtes censée avoir défendu vos amendements CF6, relatif aux PPP, et CF4, relatif aux recettes fiscales, madame Rubin, sur lesquels le rapporteur général a donné son avis...

*La commission rejette successivement les amendements CF6 et CF4.*

*Elle examine ensuite l'amendement CF2 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Je vais donc suivre l'ordre du dérouleur... J'ai donc défendu l'amendement CF2 par avance : nous demandons, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, que soit mise à la disposition du Parlement, une véritable information concernant les bénéficiaires et les objectifs des différentes niches fiscales pour l'année considérée.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Vous demandez la création d'une annexe présentant un chiffrage exhaustif du nombre de bénéficiaires et du coût des dépenses fiscales pour l'année à laquelle se réfère la loi de règlement. Nous en disposons déjà à travers la note d'exécution budgétaire (NEB) relative aux dépenses fiscales, publiée par la Cour des comptes.

J'en profite pour répondre à notre collègue Émilie Cariou : la recherche des bonnes informations sur les niches fiscales est une entreprise de très longue haleine. Notre collègue Joël Giraud a réalisé, dans le cadre de son dernier rapport d'application des lois fiscales notamment, un énorme travail d'identification de ce qu'il appelle les « trous noirs » en matière fiscale.

J'avais pour ma part initié, avant la crise, une série de tables rondes thématiques consacrées aux dépenses fiscales. Je compte bien reprendre ce travail dès que possible afin de poursuivre ce chantier en vue de disposer de l'information pertinente, mais surtout d'une notation de l'efficacité de la dépense fiscale, ce qui me paraît au moins aussi important.

**Mme Sabine Rubin.** Vous me renvoyez à des documents de la Cour des comptes : mais c'est précisément elle qui demande des précisions supplémentaires à ce sujet. Nous ne parlons visiblement pas des mêmes données...

*La commission rejette l'amendement CF2.*

*La commission examine l'amendement CF3 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Il s'agit de la même demande de rapport, mais avec l'intention d'évaluer l'efficacité de ces niches, comme de toute autre dépense.

**M. le président Éric Woerth.** Ce sont des sujets récurrents, qui reviennent à chaque PLF...

**Mme Sabine Rubin.** Justement ! Quand de nouvelles dépenses sont nécessaires, mieux vaut s'assurer de l'efficacité de ces mesures fiscales, plutôt que de jeter l'argent par la fenêtre.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Madame Rubin, je me réjouis que vous vous souciez de l'efficacité de la dépense publique. Nous poursuivrons ces travaux ensemble, pour nous assurer de la façon, quand cela est possible, de dépenser moins pour faire mieux en termes de politiques publiques.

**M. Joël Giraud.** L'amendement CF3 soulève une très bonne question, mais que nous avons traitée. En tant que rapporteur général, j'avais en effet formulé une demande en ce sens. Le Gouvernement a missionné l'inspection générale des finances (IGF) pour proposer une méthode d'évaluation des dépenses fiscales. Le rapport, remis en juin 2019, proposait un échancier. Par la suite, le projet de loi de finances pour 2020 prévoyait de supprimer plusieurs niches fiscales, à mon initiative pour certaines, à l'initiative du Gouvernement pour d'autres. Je n'ai pas remarqué que cela ait suscité un grand enthousiasme de la part de votre groupe, Mme Rubin, ni d'ailleurs de la part du reste de la représentation nationale : à chaque fois qu'une niche était visée où l'on connaissait un chien, on se dépêchait de l'en sortir pour faire en sorte que la niche fiscale soit maintenue...

Votre amendement est donc satisfait : la littérature demandée existe, avec le rapport de l'IGF. Veillons à ne pas tomber dans un mal pire que le Covid-19, la « rapportite aiguë », contre laquelle il n'existe aucun traitement. (*Sourires.*)

**M. le président Éric Woerth.** Le rapport de l'IGF était très détaillé. Quant à vos propositions, monsieur Giraud, elles avaient effectivement reçu un accueil mitigé ; mais force est de constater que les exposés des motifs comportent désormais de plus en plus souvent une étude d'impact – juste ou fausse.

**M. Charles de Courson.** Ces niches ne sont pas pérennes : nous les avons limitées à cinq ans. Si nous étions cohérents et rigoureux, nous supprimerions toutes celles pour lesquelles nous ne disposons d'aucune évaluation ou dont l'évaluation n'est pas satisfaisante. Nul doute qu'on nous présenterait alors de nombreux documents pour justifier de leur maintien, ou de leur évolution.

**Mme Sabine Rubin.** Le rapport de l'IGF portait sur la suppression de niches tout à fait annexes. Quant au vôtre, monsieur Giraud, il visait le crédit impôt recherche, que vous aviez pointé comme inefficace. Je ne sais pas pourquoi, lorsque l'on rédige des rapports, finalement, on n'en tient pas compte... Cela étant, de nombreuses niches restent à évaluer.

*La commission rejette l'amendement CF3.*

*La commission est saisie de l'amendement CF5 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous proposons que le Gouvernement présente, sous forme d'annexes générales au projet de loi de règlement de l'année, des documents d'exécution de politique transversale relatifs à des politiques publiques interministérielles dont la finalité concerne des programmes n'appartenant pas à une même mission, afin de garantir une visibilité par type d'action, en dépassant le cadre des budgets ministériels.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** En fait, votre amendement revient à doubler les documents de politique transversale (DPT) fournis lors du PLF. Cette proposition, vous en conviendrez, n'est pas raisonnable au regard de la charge de travail qu'elle implique pour l'administration.

Au demeurant, plutôt que de demander en permanence de la documentation budgétaire, qui est déjà fournie et de qualité, il serait bon de se saisir du Printemps de l'évaluation pour réaliser ce travail de contrôle et présenter des propositions.

*La commission rejette l'amendement CF5.*

*La commission examine l'amendement CF9 de M. David Habib.*

**Mme Claudia Rouaux.** Cet amendement du groupe Socialistes et apparentés vise à obtenir des informations sur la baisse importante des effectifs de l'éducation nationale, alors que le nombre des élèves et le dédoublement des classes nécessitent davantage d'enseignants. Comment expliquer la sous-consommation des emplois de stagiaires, le recul du nombre de titulaires parmi les enseignants et, surtout, le décalage entre les vacances de postes et le recrutement d'agents non titulaires ? Est-ce le manque d'organisation ou un souci d'économies ?

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Nous sommes typiquement en présence d'un amendement très pertinent à examiner dans le cadre des commissions d'évaluation des politiques publiques (CEPP).

En 2019, les dépenses de personnel de la mission *Enseignement scolaire* ont augmenté de 1,2 milliard d'euros. En outre, en 2018, le schéma d'emplois avait été surexécuté. Ces deux éléments doivent être pris en compte avant d'analyser la baisse globale des effectifs. Rappelons par ailleurs que la mission *Enseignement scolaire* se caractérise par un volume d'équivalents temps plein (ETP) très élevé. La diminution peut donc paraître importante en valeur mais, en proportion, elle est extrêmement faible.

Je ne doute pas que vous représenterez cet amendement d'appel en séance.

*La commission rejette l'amendement CF9.*

*La commission examine l'amendement CF7 de Mme Sabine Rubin.*

**Mme Sabine Rubin.** Nous demandons au Gouvernement de présenter au Parlement, dans un délai de trois mois à compter de la promulgation de la présente loi, une évaluation exhaustive de l'impact de la crise sur les finances publiques.

La crise économique et sanitaire que nous traversons nécessite une réponse inédite des pouvoirs publics. Le renforcement du système fiscal et sa transformation en un vecteur de redistribution des richesses répondent non seulement à une exigence citoyenne mais également à la recommandation quasi unanime des économistes de notre pays.

Je me souviens de M. Darmanin se félicitant de sa gestion : le Gouvernement ne semble pas prendre la mesure des orientations nécessaires. Un tel rapport pourrait l'aider à répondre au mieux à cette crise du point de vue fiscal.

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** Je conclus de votre demande d'une « *évaluation exhaustive de l'impact de la crise du covid-19* » que la crise est terminée et que l'épidémie n'existe plus. Cela ne semble pas être le cas.

En revanche, deux lois de finances rectificatives ont été adoptées, qui comprennent une estimation de l'impact des mesures de soutien du Gouvernement sur les finances publiques. À l'initiative du président Woerth, nous avons voté la création d'un comité de suivi, qui se réunit deux fois par mois, pour suivre la bonne application de ces mesures et leur incidence sur les finances publiques. Un troisième projet de loi de finances rectificative sera discuté prochainement pour actualiser de nouveau les trajectoires de finances publiques.

Il n'y a donc pas lieu de prévoir un rapport comprenant une évaluation exhaustive de l'impact de la crise, car nous avançons selon l'évolution de la pandémie, avec des mesures de soutien qui modifient au fur et à mesure la trajectoire des finances publiques.

**M. le président Éric Woerth.** Le PLF 2021 sera construit autour de l'impact de cette crise, et c'est à cette aune que seront appréciées les mesures que le Gouvernement présentera. Nous y verrons alors plus clair sur ses incidences, notamment en termes de croissance et de finances publiques.

**M. Joël Giraud.** Je partage les propos du rapporteur général et du président de la commission ; je suis surpris que l'on essaie de faire d'une loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019 un véhicule législatif pour répondre à des demandes portant sur l'impact d'une crise qui a débuté en 2020... Je sais bien que la France compte 66 millions d'épidémiologistes, et peut-être autant d'économistes, qui prévoyaient la crise dès 2019, mais il faut être un peu sérieux et présenter les amendements sur les textes appropriés, en l'occurrence ceux que le rapporteur général et le président Woerth ont cités.

Un tel amendement ne peut qu'être retiré.

*La commission rejette l'amendement CF7.*

*La commission examine l'amendement CF8 de M. David Habib.*

**M. David Habib.** Cet amendement vise à obtenir un rapport sur les perspectives que le Gouvernement souhaite donner au fonds pour l'innovation et l'industrie, à la suite de l'abandon du projet de privatisation d'Aéroports de Paris (ADP). Vous avez été sur le point de privatiser ADP, société hautement stratégique, pour abonder un fonds qui ne sert à rien. Sans le référendum d'initiative partagée, initié par les parlementaires du groupe Socialistes et apparentés, le rapport de la

Cour des comptes serait arrivé trop tard. Il est temps d'arrêter ce fiasco que représente le fonds et d'annoncer l'abandon définitif de la privatisation d'ADP.

Puisqu'il est question de transport aérien, permettez-moi une incidente plus consensuelle. Certains territoires de l'Hexagone ne sont desservis ni par le train ni par l'avion. Ce matin, le président d'Air France Hop ! a annoncé qu'il supprimait 40 % des liaisons domestiques, ce qui fera plaisir à celles et ceux qui ne jurent que par la disparition du kérosène. La question de la continuité territoriale se pose pourtant : certains territoires souffrent de n'avoir aucune liaison avec la capitale. C'est notamment le cas du département que je représente. Notre collègue Jean-Paul Mattei sera également sensible à ce sujet. Au-delà de ce rapport sur ADP, nous profiterons de chaque occasion pour évoquer les territoires oubliés, délaissés de notre pays.

**M. le président Éric Woerth.** L'automobile retrouve du coup ses lettres de noblesse...

**M. Laurent Saint-Martin, rapporteur général.** J'entends cet amendement davantage comme un amendement d'appel, que vous présenterez au Gouvernement en séance.

Il demande d'abord un rapport sur les avancées et le financement du Fonds pour l'innovation et l'industrie (F2I), qui paraît légitime. Avec Mme Grégoire, en tant que membres du comité de surveillance du Secrétariat général pour l'investissement (SGPI), nous pouvons également fournir des informations utiles.

Je ne reviens pas sur le sujet d'ADP. Si je comprends le combat qui a été le vôtre, l'amendement a pour objet un rapport sur le F2I. Il est possible que le plan de relance qui sera décidé, notamment pour l'industrie, traitera de l'avenir du fonds. D'ici là, un point d'étape pourra être fait sur son efficacité.

**Mme Olivia Grégoire.** La question du F2I sera abordée dans le rapport spécial que je présenterai avec Xavier Roseren, mardi 2 juin au soir, dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

**M. Charles de Courson.** Faut-il maintenir tous ces fonds sans personnalité juridique, qui échappent au contrôle du Parlement ? Nous en avons discuté longuement, à partir des propositions de la Cour des comptes. Il faudrait avoir le courage de les rebudgétiser. M. le rapporteur général y était d'ailleurs plutôt favorable, du moins pour une partie d'entre eux, dont le F2I. D'autant qu'en raison de l'effondrement de la valeur d'ADP, il n'est plus question de privatiser le groupe. C'est la crise sanitaire qui vous a fait gagner, cher collègue Habib...

**Mme Olivia Grégoire.** Ce sujet est précisément abordé dans la partie de notre rapport spécial consacrée à l'évaluation du programme 134. Nous irons dans le sens qu'a indiqué M. de Courson car, dans le cadre du Printemps de l'évaluation, nous avons souhaité insister sur le problème de ces fonds sans personnalité juridique, en partageant assez largement son point de vue. Je crois savoir que le rapporteur général y portera également une attention particulière.

*La commission **rejette** l'amendement CF8.*

*Enfin, la commission **adopte** l'ensemble du projet de loi **modifié**.*