

## COMMISSION DES FINANCES

## PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT DU BUDGET ET D'APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2017

Rapport n° 628 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, sénateur d'Eure-et-Loir

Réunie mercredi 4 juillet 2018 sous la présidence de M. Yvon Collin, vice-président, la commission des finances a procédé à l'examen, sur le rapport de M. Albéric de Montgolfier, rapporteur général, du projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017.

Conformément à l'article 37 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, le projet de loi de règlement arrête le montant définitif des dépenses et des recettes de l'État et le résultat financier qui en découle pour l'exercice achevé. Il décrit les opérations de trésorerie et ratifie les opérations réglementaires ayant affecté l'exécution du budget.

Ce texte sera **discuté en séance publique** par le Sénat le **jeudi 12 juillet** prochain.

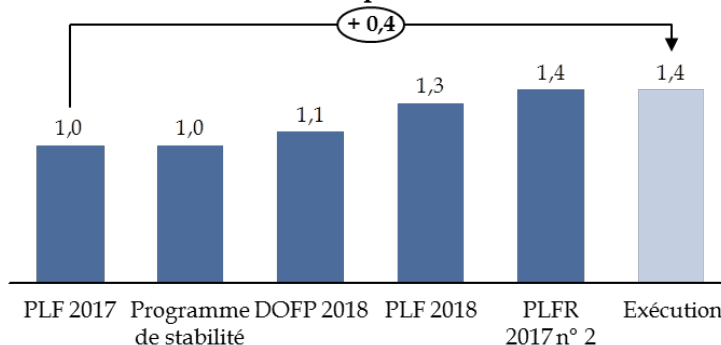
*En 2017, une croissance « de rattrapage » qui pose la question de l'existence d'une « capacité de rebond » supplémentaire à l'issue de l'exercice*

- Après quatre années décevantes, **l'activité économique a fortement accéléré en 2017**. Le taux de croissance du produit intérieur brut (PIB) en volume a ainsi atteint **2,2 %**. Une telle accélération de l'activité n'avait pas été anticipée.
- L'analyse des déterminants de la croissance suggère que **l'économie française se situe actuellement dans une phase de « rattrapage »**.
- Alors que l'économie est supposée avoir épuisé son potentiel de rebond dans de nombreux pays européens, les **indicateurs** macroéconomiques pouvant traditionnellement témoigner **d'une « surchauffe »** (inflation, dynamique des salaires) **demeurent pourtant atones**.
- Le débat sur la « vitesse d'atterrissage » de l'économie française n'est donc pas tranché, mais **l'embellie conjoncturelle** observée l'an passé aura, en tout état de cause, **considérablement facilité le redressement des comptes publics**.

*Une diminution du déficit nominal qui masque une absence de redressement de la situation structurelle des comptes publics*

- Après avoir obtenu un délai auprès du Conseil de l'Union européenne à trois reprises, **la France est parvenue**, pour la première fois depuis 2007, à **ramener son déficit en deçà de 3 % du PIB**.
- Le **déficit public nominal s'est ainsi établi à 2,6 % du PIB à l'issue de l'exercice 2017**, soit **une amélioration de 0,8 point par rapport à 2016**. Celle-ci tient avant tout à une **hausse de la part des recettes publiques** dans le PIB (+ 0,6 point), en lien avec la **forte élasticité des prélèvements obligatoires**.

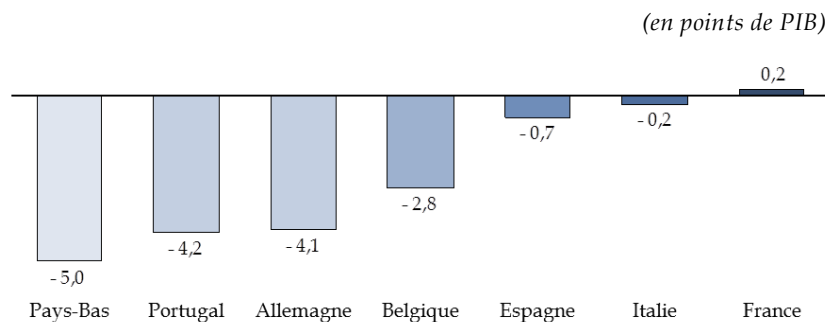
Comparaison des prévisions d'élasticité des prélèvements obligatoires au PIB et de l'exécution pour l'année 2017



Source: commission des finances du Sénat

- En l'absence de « bonne nouvelle » en recettes, le déficit nominal serait resté supérieur au seuil de 3 % du PIB et le déficit structurel se serait au contraire creusé de 0,1 point de PIB potentiel, sous l'effet du relâchement de l'effort de maîtrise de la dépense.
- Les comparaisons avec les précédents exercices confirment **ce relâchement des efforts** : la croissance de la dépense publique en volume est ainsi près de deux fois plus rapide en 2017 que sur la période 2010-2016.
- La part de la dette publique dans la richesse nationale (96,8 % du PIB) continue de croître (+ 0,2 point). **La France est le seul grand pays de la zone euro à ne pas encore avoir amorcé le reflux de sa dette publique.**

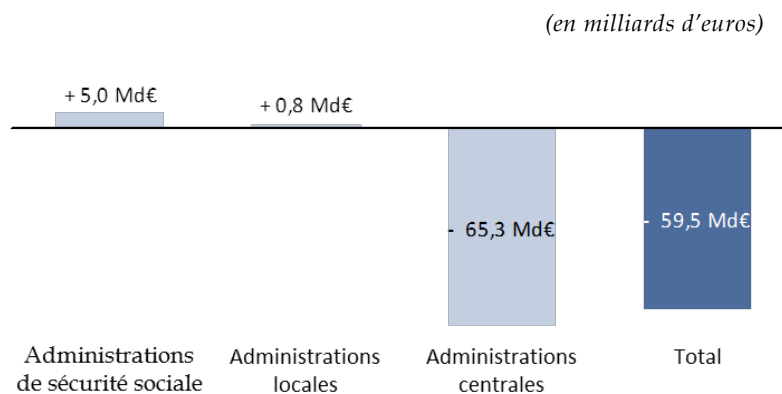
#### Évolution du ratio d'endettement des principaux pays de la zone euro entre 2016 et 2017



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

#### Des trajectoires contrastées par sous-secteur d'administration publique

#### Solde des différentes catégories d'administrations publiques en 2017



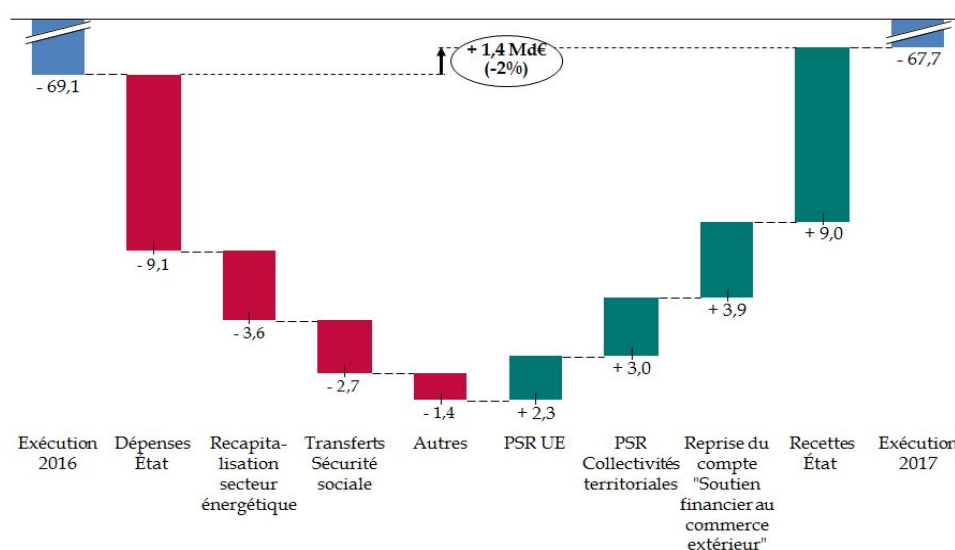
Source: commission des finances du Sénat (d'après les données de l'Insee)

- En 2017, **les administrations publiques locales** dégagent un **excédent (+ 0,8 milliard d'euros)** pour la deuxième année consécutive. Cet excédent s'est réduit de 2,2 milliards d'euros par rapport à 2016 en raison de **la reprise de l'investissement et sous l'effet de décisions imposées aux collectivités territoriales**, notamment en matière de rémunérations des agents publics.
- Les administrations de sécurité sociale retrouvent en 2017 **un solde positif (+ 5 milliards d'euros), en amélioration de 7,2 milliards d'euros par rapport à 2016**. L'amélioration du solde de la sphère sociale tient avant tout au **dynamisme des recettes** (+ 3,7 % en valeur, contre + 1,6 % en 2016), plus important que celui des dépenses (+ 2,4 % en valeur, contre 1,3 % en 2016).

- L'analyse du **budget de l'État exécuté en 2017** par comparaison à l'exercice 2016 fait ressortir trois constats principaux.
  - Tout d'abord, **le déficit budgétaire est réduit de 1,4 milliard d'euros** et le résultat patrimonial de l'État s'améliore, mais sa situation nette continue de se dégrader.
  - Ensuite, **les dépenses des ministères augmentent de 9,1 milliards d'euros** hors recapitalisation du secteur énergétique : la quasi-totalité des politiques publiques ont vu leurs moyens augmenter par rapport à l'exercice précédent.
  - Enfin, **les recettes sont dynamiques et leur hausse de 9 milliards d'euros**, combinée à la diminution des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et de l'Union européenne ainsi qu'à des mesures de périmètre, **explique l'amélioration du déficit budgétaire**.

#### Décomposition des facteurs d'évolution du solde budgétaire de l'État entre la loi de finances initiale et l'exécution en 2017

(en milliards d'euros)



Note de lecture : PSR = prélèvement sur recettes.

Source : commission des finances du Sénat (à partir des documents budgétaires et des réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur général)

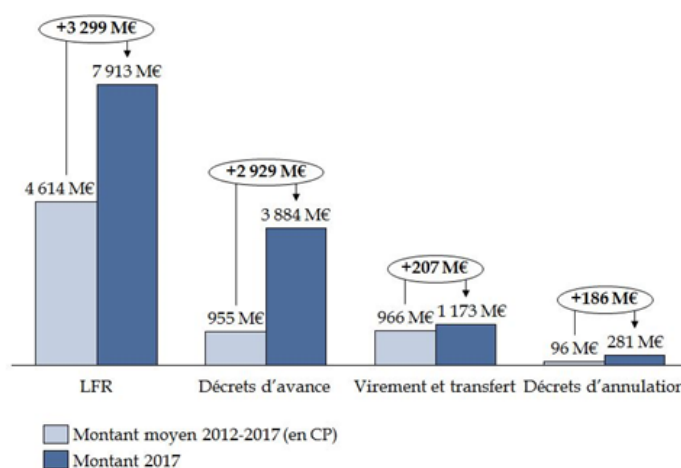
#### Un budget exécuté différant fortement de celui soumis au vote du Parlement en loi de finances initiale

- L'examen du projet de loi de règlement des comptes et d'approbation du budget n'est pas seulement l'occasion de faire le point sur la situation des finances publiques, en particulier de celle de l'État. Il doit aussi et surtout permettre au Parlement de **vérifier que la loi de finances initiale adoptée par la représentation nationale a été respectée par l'exécutif** et, le cas échéant, de **déterminer l'ampleur et le motif d'éventuels écarts entre les plafonds de dépenses et l'exécution budgétaire**.
- **Les dépenses de l'État ont finalement dépassé la dotation autorisée en loi de finances initiale de 4,2 milliards d'euros en crédits de paiement.**
- La hausse des dépenses par rapport à l'enveloppe autorisée en loi de finances initiale provient en grande partie d'**hypothèses de budgétisation très peu réalistes**, comme votre rapporteur général l'avait anticipé lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2017. Le Gouvernement avait ainsi présenté un « budget de campagne » à l'automne 2016, que la nouvelle majorité devait remettre à plat en cours d'année.

- Les principaux dérapages sont portés par les missions « Économie » (+ 1,6 milliard d'euros), « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » (+ 1,3 milliard d'euros), « Solidarité, insertion et égalité des chances » (+ 1,2 milliard d'euros) et « Défense » (+ 0,9 milliard d'euros). Ils sont tous liés à des facteurs de risque déjà identifiés à l'automne 2016 : outre la recapitalisation d'Areva (ouverture de 1,5 milliard d'euros dans le décret d'avance de juillet), les refus d'apurement communautaire (+ 721 millions d'euros), les dispositifs sociaux et de gestion de crise sanitaire du ministère de l'agriculture (+ 250 millions d'euros), le dynamisme des dépenses de guichet telles que la prime d'activité et l'allocation adulte handicapé (respectivement supérieures de 840 millions d'euros et 370 millions d'euros à la budgétisation initiale), et enfin les surcoûts liés aux opérations extérieures et intérieures des armées françaises (dépassement de 1,1 milliard d'euros).
- En 2017, les besoins supplémentaires constatés en exécution ont été financés par des redéploiements de crédits (3,9 milliards d'euros par décret d'avance et 1,2 milliard d'euros par transfert et virement) et des ouvertures de crédits en loi de finances rectificative (pour un montant net de 3,1 milliards d'euros), ainsi que par un montant particulièrement élevé de reports entrants (3,5 milliards d'euros).
- Le Gouvernement issu des élections de mai et juin 2017 a donc procédé à une véritable « rebudgétisation » des crédits, comme en témoigne le montant important des redéploiements par rapport à la moyenne constatée durant le dernier quinquennat.

**Modifications de crédits intervenues en cours d'année,  
au cours de l'exercice 2017 et pendant la période 2012-2017**

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



Source : commission des finances

- En revanche, les mesures d'économies nettes sont restées limitées, le Gouvernement ayant choisi de ne pas remettre en cause la forte progression des crédits prévue en loi de finances initiale.

**La commission des finances du Sénat a proposé l'adoption sans modification du projet de loi.**



Commission des finances

<http://www.senat.fr/commission/fin/index.html>

Téléphone : 01.42.34.23.28

[secretariat.finances@senat.fr](mailto:secretariat.finances@senat.fr)

**Albéric de Montgolfier**

Rapporteur général

Sénateur d'Eure-et-Loir

(Groupe Les Républicains)



Le présent document et le rapport complet n° 628 (2017-2018) sont disponibles sur le site du Sénat :

<http://www.senat.fr/dossier-legislatif/pjl17-595.html>