



N° 3895

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 juin 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2015* (n° 3781),

TOME II

**COMMENTAIRE DES RAPPORTS ANNUELS
DE PERFORMANCES
PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX**

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,

Rapporteure générale,

Députée.

SOMMAIRE

	Pages
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT	7
<i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i>	
ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : TOURISME	19
<i>Rapporteur spécial : M. Éric Woerth</i>	
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT	33
<i>Rapporteur spécial : M. David Habib</i>	
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL	51
<i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i>	
AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE	61
<i>Rapporteur spécial : M. Éric Alauzet</i>	
AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS	71
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i>	
ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION	85
<i>Rapporteur spécial : M. Razzy Hammadi</i>	
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT	95
<i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i>	
CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE	103
<i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i>	
CULTURE : PATRIMOINES	117
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Pierre Gorges</i>	
DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR	133
<i>Rapporteur spécial : M. François Cornut-Gentille</i>	
DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE	145
<i>Rapporteur spécial : M. Romain Colas</i>	
DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE	153
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Marie-Christine Dalloz</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER	163
<i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE	179
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Buisine</i>	

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE	189
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Goua</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATIONS AÉRIENS	199
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Fruteau</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ; AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES	209
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Rodet</i>	
ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES ; SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS	217
<i>Rapporteur spécial : M. Olivier Faure</i>	
ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	231
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Gagnaire</i>	
ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR	243
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Monique Rabin</i>	
ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	255
<i>Rapporteur spécial : M. Joël Giraud</i>	
ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT	265
<i>Rapporteur spécial : M. Christophe Caresche</i>	
ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT	279
<i>Rapporteur spécial : M. Victorin Lurel</i>	
ENSEIGNEMENT SCOLAIRE	295
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Fauré</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES	307
<i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca Serra</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE	319
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Karine Berger</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS	331
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Pajon</i>	
GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT ; GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT	339
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Dumont</i>	
IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION	353
<i>Rapporteur spécial : M. Laurent Grandguillaume</i>	

JUSTICE	367
<i>Rapporteur spécial : M. Patrick Hetzel</i>	
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC..	377
<i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Beffara</i>	
OUTRE-MER	395
<i>Rapporteur spécial : M. Marc Laffineur</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES	407
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Vergnier</i>	
POLITIQUE DES TERRITOIRES : VILLE	419
<i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE	429
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i>	
RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE	445
<i>Rapporteur spécial : M. François André</i>	
RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS	459
<i>Rapporteur spécial : M. Alain Chrétien</i>	
RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES	471
<i>Rapporteuse spéciale : Mme Christine Pires Beaune</i>	
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS	493
<i>Rapporteuse spéciale : M. Dominique Lefebvre</i>	
SANTÉ	501
<i>Rapporteur spécial : M. Claude Goasguen</i>	
SÉCURITÉS ; POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS	511
<i>Rapporteur spécial : M. Yann Galut</i>	
SÉCURITÉS ; SÉCURITÉ CIVILE	523
<i>Rapporteur spécial : M. Michel Lefait</i>	
SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES	529
<i>Rapporteur spécial : M. Gaby Charroux</i>	
SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE	541
<i>Rapporteur spécial : M. Régis Juanico</i>	
TRAVAIL ET EMPLOI ; FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE	557
<i>Rapporteur spécial : M. Christophe Castaner</i>	
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	571
<i>Rapporteur spécial : M. Guillaume Bachelay</i>	

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE	8
II. L'EXÉCUTION PROGRAMME PAR PROGRAMME	10
A. LE PROGRAMME 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i>	10
B. LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i>	14
C. LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE</i>	15
D. LE PROGRAMME 341 <i>CONFÉRENCE « PARIS CLIMAT 2015 »</i>	17

Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* retracent l'action du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) dans trois programmes traditionnels : 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

En 2015, s'y est ajouté le programme provisoire 341 relatif à l'organisation de la *Conférence « Paris climat 2015 »*.

I. UN EXERCICE BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE

En 2014, les montants consommés par la mission s'étaient élevés à 2 782,4 millions d'euros en crédits de paiements et à 2 765,1 en autorisations d'engagement.

Ces montants augmentent fortement en 2015 : 2 949,4 millions d'euros en crédits de paiement, en hausse de 305,7 millions d'euros (+ 11 %) et 3 088,1 millions d'euros en autorisations d'engagement en hausse de 323 millions d'euros (+ 11,7 %).

Mais ceci tient à l'ajout du programme 341 et à l'intégration d'Atout France au sein du programme 185, à la suite de l'élargissement des compétences du MAEDI au commerce extérieur et à la promotion du tourisme à l'international : la subvention pour charge de service public s'est élevée à 29,7 millions d'euros (en AE comme en CP).

Corrigés de ces mesures de périmètre, les montants de crédits consommés ont augmenté de 5,3 % en AE et de 5 % en CP pour les trois programmes 105, 185 et 151. En outre, **hors dépenses de titre 2, les dépenses** atteignent, en 2015, 2 054 millions d'euros : ils n'augmentent que de 0,54 % en crédits de paiements, et **diminuent de 1,58 %** compte non tenu du programme 341.

Le tableau suivant présente, pour chaque programme, les montants de crédits votés en loi de finances initiale, rendus disponibles en cours d'exercice, et finalement consommés.

(en millions d'euros)

	Programme 105	Programme 185	Programme 151	Programme 341	Mission
Autorisations d'engagement					
LFI	1 786,82	747,92	374,27	179,12	3 088,13
Crédits disponibles	2 052,14	735,90	347,16	182,90	3 318,09
Crédits consommés	1 836,58	730,76	344,99	175,80	3 088,14
En % de la LFI	102,78 %	97,71 %	92,18 %	98,15 %	100 %
Crédits de paiement					
LFI	1 791,79	747,92	374,27	43,52	2 957,49
Crédits disponibles	2 050,71	736,07	346,77	47,44	3 180,99
Crédits consommés	1 846,95	730,36	344,23	27,9	2 949,45
En % de la LFI	103,08 %	97,65 %	91,97 %	64,11 %	99,73 %

Source : Cour des comptes Note d'exécution budgétaire 2015.

• ***Les contraintes liées à la dépréciation de l'euro***

On constate dans le tableau ci-dessus un taux de consommation de plus de 103 % des crédits de paiement du programme 105 qui a été rendu possible par le dégel de la réserve de précaution et des ouvertures de crédits supplémentaires en fin d'année. Ceci résulte de l'évolution défavorable du taux de change qui, contrairement à l'exécution 2014, a contraint l'exécution 2015 des principaux postes de dépense de la mission.

Les dépenses de la mission sont en effet fortement sensibles à cet aléa ainsi qu'aux évolutions des prix qui impactent 65 % des crédits du programme 105,80 % des crédits du programme 151 et 17 % des crédits du programme 185 (hors titre 2). Le change joue en termes de perte au change entraînant une augmentation d'enveloppes budgétaires, ou en perte de pouvoir d'achat dans le cadre d'enveloppes plafonnées en euros. En l'état actuel de la couverture du risque de change, les dépenses de postes importants et dynamiques augmentent mécaniquement du fait de la variation du taux de change. Ceci concerne les contributions obligatoires aux organisations internationales dont la France est membre et aux opérations de maintien de la paix (OMP), la masse salariale au titre des agents en poste à l'étranger ou recrutés locaux, les loyers à l'étranger ainsi que les bourses de scolarité.

L'article 129 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, adopté à l'initiative du Rapporteur spécial, prévoit la remise au Parlement d'un « *rapport établissant un bilan de l'utilisation du mécanisme d'achat à terme de devises utilisé depuis 2006 et un bilan du recours à la réserve de précaution pour couvrir les risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission Ce rapport examine également l'opportunité d'introduire un mécanisme budgétaire automatique et pérenne de couverture de ces risques de change.* »

Afin d'établir ce rapport, une mission conjointe de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des affaires étrangères a été chargée d'effectuer l'analyse des mécanismes de couverture. Le Rapporteur spécial souhaite que les conclusions soient communiquées au Parlement au plus vite, l'article 129 de la loi de finances pour 2016 ayant fixé un délai de six mois qui arrive à terme.

• ***La poursuite de la diminution des effectifs***

En exécution, le total des dépenses du titre 2 s'élève à 917,03 millions d'euros (contre 888 en 2014, en hausse de 29 millions d'euros soit + 3,26 %), dont 612,97 millions d'euros sur le programme 105, 227,55 sur le programme 151 et 76,51 sur le programme 185.

Avec un taux d'exécution de 101,5 % des crédits ouverts en loi de finances initiale, l'exécution de la masse salariale a connu une surconsommation, principalement due à l'effet change-prix : des mouvements de crédits ont dû abonder les crédits de titre 2 pour un total de 17,09 millions d'euros.

Le plafond d'emplois s'établit à 12 143 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2015 contre 12 343 en 2014, soit une baisse de 200 ETPT. L'exécution, avec 11 946 ETPT, montre une diminution de 160 ETPT. Si la baisse est inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, l'exécution demeure en-deçà du seuil fixé en 2015

L'effort de réduction a porté essentiellement sur les agents de droit local (catégorie G5 du réseau diplomatique inscrits au programme 105) et sur les CDD en administration centrale et à l'étranger (la catégorie G3 du réseau culturel du programme 185). Mais l'on constate également des diminutions d'effectifs de la catégorie des titulaires et CDI en poste dans le réseau à l'étranger (catégorie G2 des programmes 105 et 185), notamment dans le cadre de la mise en place des postes de présence diplomatique (PPD) qui occasionne une réduction moyenne de 63 % des effectifs des 13 postes concernés en 2014 et 2015.

Le Rapporteur spécial encourage en outre le ministère à poursuivre l'exercice de lissage des postes aujourd'hui les mieux dotés (dits « au format d'exception ») afin de dégager des effectifs vers des zones prioritaires. En 2015 s'est achevé l'examen de la première vague des postes (États-Unis, Allemagne, Espagne, Italie, Pologne, Royaume-Uni) qui s'est traduit par la diminution de 60 ETP, dont deux tiers d'expatriés. Cet effort doit désormais concerner le Canada, l'Algérie, la Tunisie, le Liban, le Maroc et la Russie.

L'exercice 2015 a également permis d'accentuer la politique de substitution de postes d'expatriés en postes d'agent de droit local, principalement sur des fonctions de secrétariat. Une expérimentation a été initiée à Oslo de transformation d'affectation d'un agent de droit local à des fonctions de conseiller diplomatique en chancellerie (catégorie A).

II. L'EXÉCUTION PROGRAMME PAR PROGRAMME

A. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE

Ce programme retrace la mise en œuvre des orientations de politique étrangère française, et a notamment pour objectif de contribuer au rayonnement de la France par le biais de la construction européenne et du renforcement de la sécurité internationale. À cet effet, il rassemble tous les moyens du MAEDI autres que ceux destinés aux affaires consulaires, à la coopération scientifique, technique et culturelle et à l'aide publique au développement. Ces moyens représentent près des deux tiers des crédits et des emplois du ministère.

L'exercice 2015 a été marqué par un accroissement des moyens dédiés au **renforcement de la protection des emprises** à la suite des attentats de janvier 2015 et compte tenu de la poursuite de la dégradation de la situation sécuritaire dans certaines zones.

Pour la sécurité des postes à l'étranger, les dépenses de fonctionnement ont atteint 21,82 millions d'euros en CP et les dépenses d'investissement 27,28 millions d'euros en AE. Le décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 a ouvert 10 millions d'euros de crédits de paiement pour financer des compléments de contrats de gardiennage des postes à l'étranger (1,2 million d'euros), de maintenance des dispositifs de sécurité passive (1 million d'euros), des missions de renfort et missions d'audit de sécurité des emprises à l'étranger (200 000 euros), des travaux et de la fourniture de matériels de sécurité pour le contrôle des visiteurs, des véhicules et des bagages (5,8 millions d'euros) et enfin pour l'achat de véhicules blindés (1,8 million d'euros). En outre, les dépenses ont été accrues pour sécuriser les emprises du ministère en France : 9,93 millions d'euros consommés en autorisation d'engagement, contre 8,07 inscrits en loi de finances initiale.

● *La hausse des contributions internationales*

La dépréciation de l'euro a affecté, sur le programme 105, les contributions internationales mais également les moyens de fonctionnement des ambassades et les loyers à l'étranger. Au dégel complet de la réserve de précaution (94,6 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP) il a fallu ajouter l'ouverture de 95 millions d'euros de crédits pour couvrir l'effet négatif du change sur le paiement des opérations de maintien de la paix. Les postes à l'étranger ont en revanche dû assumer sur leurs enveloppes l'effet du change sur leurs charges courantes.

En 2015, 396,6 millions d'euros ont été versés par la France au profit des **opérations de maintien de la paix**, contre 368,5 millions d'euros prévus en loi de finances, soit un taux d'exécution de 108 %. Les ajouts en cours d'exercice n'ont, en outre, pas suffi à couvrir les dépenses du second semestre 2015 : 190 millions d'euros de crédits de paiements sont reportés à 2016.

Les opérations les plus onéreuses ont été celles organisées au Soudan du Sud (72,5 millions d'euros), en République démocratique du Congo (65,7 millions d'euros), au Darfour (59,4 millions d'euros), et en République Centrafricaine (50,6 millions d'euros). La diminution de moitié des dépenses liées à l'opération au Mali compense à peine le doublement de la contribution pour la Mission des Nations Unies au Soudan du Sud, pour laquelle seuls 35 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances pour 2015.

La France verse en devises la majorité de ses **contributions au fonctionnement des organisations internationales** dont elle est membre. Ces paiements ont atteint 239,68 millions d'euros en 2015, montant supérieur de 13 %

aux 211,47 millions d'euros envisagés par la loi de finances pour 2015. La contribution au budget général de l'ONU atteint 129 millions d'euros en 2015, soit un dépassement de 24 %, accru en outre par le financement de la mission Ebola et le projet immobilier de rénovation des locaux de Genève.

L'évolution du contexte international rend également compte d'un dépassement des **contributions payées en euros**, pour lesquelles l'effet de change ne joue pas : le montant exécuté, 175,98 millions d'euros, est supérieur de 9,6 millions d'euros, soit de 6 %, aux montants inscrits en loi de finances. 6,52 millions d'euros ont ainsi été versés pour une mission d'observation en Ukraine créée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE), qui n'était pas prévue lors du vote de la loi de finances pour 2015. La France a également contribué au financement de la mise en place, par l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), de l'enquête internationale sur leur utilisation en Syrie.

● *Des éléments de mesure de la continuité de la diplomatie française*

La performance du programme est mesurée par quatre objectifs auxquels sont associés neuf indicateurs qui permettent d'apprécier de façon globale la façon dont l'outil diplomatique atteint les principaux objectifs que lui assigne la Nation. Mais comme l'a relevé la Cour des comptes, les modalités d'appréciation de la performance ne fournissent pas d'élément d'appréciation de l'efficacité des différents postes diplomatique ou de la répartition des moyens entre postes ou entre modalités d'intervention. Les objectifs et les indicateurs de performance ne sont donc pas établis de façon à opérer des choix stratégiques ou à dégager des marges de manœuvre budgétaire.

L'objectif *Construire l'Europe* est associé à un indicateur qui mesure la présence des Français et l'usage de notre langue au sein des institutions européennes. La proportion de personnels français au sein des instances de l'Union s'est stabilisée à 11 % depuis 2011 après une diminution liée aux élargissements successifs de l'Union. Cette part diminue encore à 9,9 % en 2015, à l'encontre d'une cible de maintien à 11 %. Le Ministère fait valoir que la France se place en troisième position en nombre total d'agents (après la Belgique, pays hôte des institutions, et l'Italie) et en deuxième dans la catégorie des administrateurs (après l'Allemagne). Mais les 228 lauréats italiens de concours d'administrateurs entre 2010 et 2015 dépassent tant les 165 Allemands que les 137 Français. La France aurait cependant conservé des positions clés lors du récent mouvement de réaffectation du quart du contingent des directeurs généraux et directeurs généraux adjoints.

Les résultats en matière d'usage du français font état d'un véritable décrochage : la part des documents rédigés en français, longtemps stabilisée à 10 % passe soudainement à 5 % en 2010, à l'encontre, à nouveau, d'un simple objectif de maintien à 10 %. Le ministère met en avant le niveau de formation linguistique des négociateurs et fonctionnaires issus des nouveaux États membres

qui recourent à l'anglais, mais ce phénomène peut être constaté depuis 2004. On relève qu'en 2015, le ministère a financé 18 semaines de formation au français qui ont bénéficié à 5 commissaires européens, neuf membres de cabinet et un directeur général adjoint. La France peut également s'appuyer sur le programme pluriannuel de formation linguistique de l'Organisation internationale de la Francophonie (OIF) destiné aux conseillers des représentations permanentes d'État membres non francophones ou de journalistes accrédités. Le Rapporteur spécial considère qu'une véritable stratégie doit désormais être définie afin que la langue française tire pleinement bénéfice de l'obligation nouvelle faite aux fonctionnaires européens de maîtriser une troisième langue de rédaction et de négociation.

L'objectif *Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français* est assorti d'un indicateur qui évalue la politique de coopération, de sécurité et de défense en mesurant le taux de hauts responsables étrangers en activité formés par la France : 42,2 % des stagiaires formés sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense occupent une place de responsabilité dans leur pays. Ce chiffre est légèrement inférieur à un objectif pourtant revu à la baisse (44,3 % contre 50 % en 2012), et témoigne d'une érosion en deux ans (44,5 % en 2013).

L'objectif *Promouvoir le multilatéralisme* est associé à un indicateur de l'optimisation de l'effort français en faveur du maintien de la paix. Il vise à attester du maintien à un niveau raisonnable de la part des OMP qui sont nouvelles, clôturées ou dont le mandat a été modifié en cours d'année. Ce niveau est de 27 % en 2015 après 31 % en 2014 et 20 % en 2013. Par ailleurs l'objectif de faire baisser les quotes-parts de la France aux budgets du système onusien a été atteint avec la définition, fin 2015, des nouveaux barèmes : la quote-part française passe de 5,593 à 4,859 % pour le budget général de l'ONU et de 7,21 à 6,3109 % pour les OMP.

L'objectif *Assurer un service diplomatique efficient et de qualité* est assorti de cinq indicateurs. Outre le suivi du respect de l'obligation d'emploi de personnes en situation de handicap (qui, à 4,33 % en 2015 après 4,31 % en 2013, reste loin de la cible de 6 %) ou l'appréciation de l'efficacité de la fonction achat à partir d'une évaluation des gains financiers occasionnés (2,4 millions d'euros en 2015 contre 2,9 en 2014), les indicateurs d'efficacité de la fonction support attestent une légère amélioration des ratios de la gestion des ressources humaines ou de coût direct annuel moyen d'un poste de travail bureautique.

Enfin, l'indicateur d'efficacité de la gestion immobilière affiche des ratios de coûts d'entretien en augmentation par rapport aux exercices précédents et supérieurs aux objectifs. De la même manière, l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement souligne une proportion de 53,3 % de projets en dépassement de coût pour un surcoût évalué à 19,6 millions d'euros (contre respectivement 41 % et 13,9 millions d'euros en 2014). 47 % des 15 projets d'investissement pris en compte en 2015 ont subi un retard, contre 35 % des 17 projets de 2014.

B. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES

Ce programme rassemble en premier lieu les crédits permettant le fonctionnement du réseau consulaire. Au terme de l'exercice 2015, on compte 215 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade, contre 223 en 2014 ce qui atteste de l'effort de restructuration du réseau, pour des motifs d'économie et de réorientation vers les pays émergents. Le Rapporteur spécial relève en particulier la fermeture, en Europe, des consulats généraux de Porto et de Turin.

Conjointement avec le ministère de l'Intérieur, ce programme contribue également à la définition de la politique de délivrance des visas.

En 2015, la consommation hors titre 2 sur les trois actions du programme 151 s'est établie à 117,45 millions d'euros en AE et 116,69 millions d'euros en CP, soit plus de 98,6 % des crédits ouverts. Ces montants sont en recul de plus de 23 millions d'euros de crédits de paiement par rapport à 2014, où 139,7 millions d'euros de crédits de paiement hors titre 2 ont été consommés. Une économie a été occasionnée par l'absence de scrutin organisé à l'étranger (contre une dépense de 6 millions d'euros à ce titre en 2014).

En outre, 26 millions d'euros ont été annulés sur la subvention versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au titre des bourses de scolarité, à des fins de régularisation comptable. Jusqu'en 2014, le MAEDI versait en effet à l'AEFE, par avances de trésorerie, la dotation prévue au budget pour l'année suivante. Cette pratique ne respectant pas l'annualité budgétaire, le ministère y a mis un terme. Les montants versés à l'avance n'ayant jamais été complètement dépensés, cette pratique avait permis à l'AEFE de constituer, en quelques années, un fonds de roulement important sur le poste des bourses scolaires. Cette annulation a été sans impact sur le montant de bourses effectivement distribuées par l'AEFE (89,46 millions d'euros de dépenses d'intervention pour le programme en 2015).

Malgré l'impact de la dépréciation de l'euro, le programme 151 a dégagé des marges de manœuvre en gestion qui ont permis de restituer des crédits en fin d'année. Hors subvention à l'AEFE, le montant des annulations de crédits s'est élevé à 0,13 million d'euros en AE et 1 million d'euros en CP.

• Des éléments d'appréciation de la qualité du service rendu

La performance de ce programme est quantifiée par un seul objectif, *Assurer un service consulaire de qualité*, mesuré par deux indicateurs regroupant à la fois les prestations destinées aux ressortissants français (cartes d'identité, passeports, état civil...) et celles destinées aux étrangers (visas).

Le premier indicateur s'attache aux délais de traitement des différents actes. La performance reste correcte pour la délivrance des passeports, qui s'effectue, comme en 2014, en moyenne en 11,5 jours pour un objectif fixé à 11.

258 340 demandes ont été traitées, en baisse de plus de 5 % par rapport à 2014. Un niveau incompressible paraît atteint : l'établissement du titre lui-même prend en effet 4,5 jours (de l'instruction de la demande à la fabrication du passeport) alors que les délais d'acheminement nécessitent 7 jours supplémentaires.

Concernant la délivrance des cartes d'identité, le délai a été réduit de 60 jours en 2011, à 42 jours en 2015 comme en 2014. Les 76 652 demandes en 2015 représentent une baisse de 7 % liée à l'extension de la validité des titres de 10 à 15 ans. Le délai actuel, manifestement trop long, particulièrement pour les Français résidant dans des États membres de l'Union européenne où la détention d'un passeport n'est pas obligatoire, ne devrait pas significativement se réduire faute de mécanismes de transmission automatique des données entre les postes et le centre de fabrication, qui relève du ministère de l'intérieur.

Les visas court séjour représentent 60 % des visas remis en 2015 et ne nécessitent pas de consultation des services administratifs français ou de partenaires du système Schengen : les demandes sont traitées en 3,8 jours ce qui marque un recul par rapport à 2014 (3 jours) comme à 2013 (3,5 jours). L'accroissement des délais provient du décalage entre la hausse des ETP affectés (+ 2 % hors vacances) et la hausse des demandes de visas (+ 13 %).

La productivité des agents consulaires continue cependant de croître, comme le montre le dernier indicateur qui divise le nombre de documents délivrés par le nombre d'employés. En 2015, chaque agent consulaire a délivré une moyenne de 401 visas par an contre 346 un an plus tôt et 332 en 2013.

Enfin, contrairement au rapport annuel de performance de 2014, les coûts des documents délivrés ne sont plus indiqués. Pour mémoire, en 2014, un passeport a coûté 36 euros contre 38 en 2013 ; une carte d'identité 47 euros contre 48,90 en 2013 et la délivrance d'un visa 17 euros en moyenne en 2014, contre 18,70 euros en 2013, pour un objectif compris entre 16 et 17 euros.

C. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE*

Ce programme a pour objet de promouvoir les positions économique, politique et culturelle françaises, de développer l'usage de la langue française et de faire entendre la position de la France dans les débats internationaux, notamment à l'égard des pays émergents. Il s'appuie sur ses propres structures, sur des partenariats mais aussi sur des opérateurs : l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français, Campus France et, à compter de l'exercice 2015, Atout France.

• *La poursuite des efforts engagés par les opérateurs de la mission*

Les montants de financement notifiés aux opérateurs s'élève à 467,48 millions d'euros, soit une augmentation de 5 % par rapport aux 445,09 millions d'euros consommés en 2014, mais qui provient du transfert sur le

programme de la subvention pour charge de service public d'Atout France. À périmètre constant, le montant exécuté a diminué de 1,3 % par rapport aux 472,15 millions d'euros constatés en 2014.

Tous les opérateurs ont diminué leurs dépenses de fonctionnement en 2015 : l'AEFE en baisse de 4 %, Atout France de 8,4 %, Campus France en baisse de 24,8 % entre 2013 et 2015. Pour l'Institut français la baisse de 18 % en une seule année traduit la fin de la restructuration du réseau : les instituts français à l'étranger constituent désormais un réseau de 98 établissements pluridisciplinaires et 27 établissements spécialisés de recherche, travaillant en partenariat avec les opérateurs du ministère à Paris, l'Institut français dans le secteur culturel et Campus France dans le secteur universitaire.

La gestion 2015 a été marquée par l'annulation de 23 millions d'euros de la réserve de précaution et le report de 3 millions d'euros de celle-ci sur l'exercice 2016.

● *L'analyse de la performance*

L'objectif visant à *Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde* est apprécié au regard de la diffusion de la langue française. Un premier sous-indicateur mesure l'évolution du nombre d'établissements des systèmes d'enseignement locaux qui bénéficient du Label FrancÉducation, parce qu'ils comportent des sections bilingues francophones répondant à des critères sélectifs. Il s'agit en effet d'un élément d'influence important parallèlement au réseau de l'enseignement français de l'AEFE. Ces établissements étaient 32 en 2013, 56 en 2014 et sont 91 en 2015.

518 610 élèves ont été candidats, en 2015, aux certifications et tests de langue française, contre 513 123 en 2014 et 490 161 en 2013. Cette progression est en retrait par rapport à l'objectif de 555 000 fixé en loi de finances initiale.

De même le nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français diminue légèrement (1,083 million en 2015 contre 1,091 million en 2014), comme le nombre d'heures de cours de langue française : 41,41 millions en 2015 contre 42,51 millions en 2014 et 43,02 en 2013. Ce recul proviendrait d'une baisse importante de 16 % dans les grands réseaux d'alliances françaises de l'Amérique latine et serait un effet de la crise économique qui diminue les dépenses des particuliers dans les cours de langues.

Le deuxième objectif *Renforcer le développement international* est apprécié en premier lieu au regard des résultats de notre commerce extérieur. On constate une amélioration du solde global du commerce extérieur, passé d'un déficit de 58,3 milliards d'euros en 2014 à 45,7 milliards d'euros en 2015 mais le solde hors énergie continue de se dégrader, passant de - 13 milliards d'euros en 2013 à - 20,8 en 2014 et - 23,2 en 2015. Si la présence de ce nouvel indicateur atteste de l'orientation du Ministère vers la diplomatie économique, le Rapporteur

spécial s'interroge sur son utilité pratique et invite à définir des indicateurs reflétant mieux l'activité des services relevant du réseau diplomatique.

Un indicateur de *promotion de l'attractivité de la France* est composé de différentes données. Il indique par exemple le pourcentage de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger qui poursuivent leurs études supérieures en France ou dans le cadre de notre coopération universitaire. Il est stable, en trois ans, à 48,1 %. Les données définitives concernant le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français ne sont pas fournies avant juillet de l'année n+1 mais une prévision de 132 500 est indiquée pour 2015 contre 128 573 réalisés en 2014 contre 128 972 en 2013. Des données sont désormais complétées par les grands indicateurs de l'attractivité touristique : 83,8 millions de touristes étrangers ont visité la France en 2014 et pour 2015, une prévision de 86 millions est maintenue, malgré le contexte des attentats. Elle sera probablement corrigée à la baisse ainsi que le montant des recettes touristiques : 43,2 milliards d'euros en 2014 et 44 envisagés pour 2015.

Le dernier objectif du programme consiste à *Améliorer le pilotage et l'efficience dans la gestion des crédits*. Il est mesuré par plusieurs indicateurs qui mettent en évidence des montants des co-financements levés par les opérateurs qui restent élevés mais diminuent : 191 millions d'euros en 2015 contre 194 en 2014 et 205,7 en 2013. Il convient cependant de rappeler que ces montants ne dépassaient pas 100 millions d'euros en 2009 : la démarche de cofinancement des projets, en particulier des projets culturels, est désormais bien ancrée parmi les opérateurs. Le taux d'autofinancement des établissements culturels s'est stabilisé à 67 % en 2015, comme en 2014, contre 66,4 % en 2013.

D. LE PROGRAMME 341 CONFÉRENCE « PARIS CLIMAT 2015 »

Ce programme provisoire a isolé les crédits consacrés à la préparation et à l'organisation de la vingt et unième session de la Conférence des parties à la Convention-cadre des Nations-Unies sur les changements climatiques (CNUCC), également onzième session de la Conférence des Parties agissant comme réunion des Parties au Protocole de Kyoto. Cette COP 21 – CMP 11, plus connu sous le nom de COP 21, s'est tenue du 30 novembre au 11 décembre 2015 à Paris. L'organisation de la conférence a été reconnue, de façon unanime, comme une réussite : elle a facilité la conclusion de l'accord historique.

Le centre de conférence du Bourget, accessible uniquement aux personnes accréditées et qui a été géré par les Nations Unies pendant la conférence, a accueilli 20 000 délégués nationaux, plus de 8 000 observateurs et près de 3 000 journalistes.

La loi de finances pour 2015 avait ouvert 179,1 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 43,5 millions d'euros de crédits de paiements. La majeure partie des crédits a été allouée en AE, compte tenu du déroulement de la conférence en décembre : la consommation de la majorité des CP s'effectue sur l'exercice 2016, les factures étant exigibles a posteriori.

175,8 millions d'euros d'AE ont été consommés en 2015, ainsi que 27,9 millions d'euros de CP. Le taux plus faible de consommation des CP (58,9 % des crédits ouverts) s'explique principalement par l'absence de demandes d'acomptes de la part des prestataires

L'exécution des crédits a été contrainte par les conditions de l'accord de siège de la conférence signée entre la France et l'ONU, ainsi que par des demandes politiques ne pouvant être anticipées, particulièrement l'ouverture de la conférence en présence de 157 chefs d'État et de Gouvernement. Il a par exemple fallu augmenter les surfaces à aménager : 180 000 m² contre 130 000 m² prévu lors de la budgétisation initiale au printemps 2014.

Comme le Rapporteur spécial l'avait relevé en octobre 2015 dans le cadre de sa mission de contrôle, sur pièces et sur place, auprès du secrétariat général de la COP 21, les enjeux de sécurité ont occasionné des surcoûts d'organisation et de dépenses de personnels.

Mais la qualité de la conduite du programme, soulignée par le Rapport spécial lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, a permis de respecter le budget alloué en loi de finances initiales. Le pilotage de la dépense a permis d'effectuer d'importants redéploiements. Des économies significatives ont été réalisées auprès des titulaires des marchés publics. Enfin le démarchage efficace du secteur privé a permis d'obtenir de la part de plus de 60 entreprises partenaires :

– soit des apports financiers directs, se traduisant par plus de 3,7 millions d'euros de recettes par voie de fonds de concours ou attribution de produits sur l'exercice 2015, qui seront complétés sur l'exercice 2016 ;

– soit des dons en nature qui se sont en partie substitués à la dépense publique pour le nettoyage, les transports, l'énergie ou la reprographie dont la contrevaieur atteindra 25 millions d'euros sur les deux exercices.

*

* *

**ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT :
TOURISME**

Commentaire de M. Éric WOERTH, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LES CRÉDITS DE LA NOUVELLE ACTION DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – TOURISME DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT SONT CONSACRÉS À ATOUT FRANCE	22
A. LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE À ATOUT FRANCE EN 2015.....	22
B. LE BUDGET 2015 D'ATOUT FRANCE.....	22
C. UNE MISE EN ŒUVRE RESPECTÉE DU SCHÉMA D'EMPLOI.....	23
D. DES DÉPENSES D'INTERVENTION CENTRÉES SUR L'ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE ET LA COMPÉTITIVITÉ DE L'OFFRE.....	25
E. LA PERFORMANCE DU TOURISME DANS LE PROGRAMME 185.....	26
II. LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME DE LA MISSION ÉCONOMIE	27
A. LES CRÉDITS DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME.....	27
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'ANCV.....	29
III. L'AMÉLIORATION DE LA PERCEPTION DE LA TAXE DE SÉJOUR	30
A. DES RECETTES EN HAUSSE POUR LES COMMUNES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE.....	30
B. DES RÉAJUSTEMENTS NÉCESSAIRES.....	31
C. LA COLLECTE DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LES PLATEFORMES DE LOCATION.....	32

Avec 84,5 millions de visiteurs en France métropolitaine, la hausse des arrivées est de 0,9 % par rapport à 2014. La fréquentation dépasse même les 85 millions si l'on intègre les touristes internationaux en visite dans les départements et collectivités d'outre-mer selon l'enquête sur les visiteurs venant de l'étranger réalisée par la Direction générale des entreprises (DGE).

Le nombre de nuitées augmente légèrement (+ 0,8 %) en 2015. Toutefois la hausse de 1,8 % de la fréquentation internationale pendant les trois premiers trimestres de l'année a été contrebalancée au dernier trimestre (- 3,1 %) en raison des événements du 13 novembre qui ont fortement pesé sur la fréquentation touristique étrangère, en particulier à Paris (- 15 % en novembre et en décembre 2015).

Le marché asiatique enregistre une hausse spectaculaire de plus de 22,7 %, ce qui témoigne de l'efficacité de la mesure de délivrance accélérée des visas à destination des clientèles chinoise, indienne, et singapourienne (+ 38 % de visas délivrés à la clientèle chinoise en 2015) ainsi que des résultats des actions de promotion entreprises par Atout France et le réseau diplomatique dans son ensemble. Le nombre de touristes chinois (2,2 millions) dépasse pour la première fois la barre symbolique des 2 millions. Les arrivées de touristes indiens dépassent les 500 000 avec une progression des demandes de visas de 48,1 %. La fréquentation des touristes américains, en progression de 15,2 %, montre un retour de cette clientèle vers la France.

Le Rapporteur spécial se félicite que l'enjeu du tourisme ait été saisi et conduit à une action déterminée et efficace. L'année 2015 a été marquée par la **présentation par Laurent Fabius, ministre des affaires étrangères et du développement international, le 11 juin 2015, des 40 mesures** contenues dans le rapport que lui a remis le Conseil de promotion du tourisme **pour relever le défi de l'avenir à l'horizon de 2020 en faisant du tourisme une priorité nationale**. Le 8 octobre 2015 s'est tenue la **première conférence annuelle du tourisme** réunissant tous les acteurs du secteur et destinée à réaliser un point de situation autour de quatre axes majeurs (accueil, numérique, formation, et investissement).

Sur le plan budgétaire, l'année 2015 a vu le transfert de la subvention pour charges de service public d'Atout France du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* au programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État*. Il est la conséquence de l'élargissement des compétences du ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) au commerce extérieur et à la promotion du tourisme à l'international annoncé en avril 2014.

Si la subvention pour charges de service public d'Atout France est désormais portée par le MAEDI, le ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique conserve une partie de la tutelle prévue par le code du tourisme ainsi que la gestion des personnels mis à disposition de l'opérateur.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TOURISME ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

		LFI 2014	LFI 2015	Crédits consommés 2014	Crédits consommés 2015
Subvention Atout France	Autorisations d'engagement	31	30,38	29,1	29,7
	Crédits de paiement	31	30,38	29,1	29,7
Action Développement du tourisme	Autorisations d'engagement	3,93	3,55	2,4	2,71
	Crédits de paiement	6,06	4,84	4,91	4,43
Total	Autorisations d'engagement	34,93	33,93	31,5	32,41
	Crédits de paiement	37,06	35,22	34,01	34,13

Source : rapports annuels de performances pour 2014 et 2015.

Si les AE votées en loi de finances ont, au total, diminué de 2,9 % par rapport à celles votées en 2014 et les CP de 5 %, les crédits consommés ont augmenté de 2,9 % au niveau des AE et de 0,3 % au niveau des CP.

EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS CONSOMMÉS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	votées en LFI 2015	consommées en 2015	Taux exécution	votés en LFI 2015	consommés en 2015	Taux exécution
Subvention Atout France (Mission Action extérieure de l'État)	30,38	29,7	97,7 %	30,38	29,7	97,7 %
Action Développement du tourisme (Mission Économie)	3,5	2,7	76,3 %	4,8	4,4	91,5 %
Total	33,9	32,4	95,6 %	35,2	34,1	96,9 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Les taux d'exécution sont tous supérieurs à 95 %, à l'exception des AE de la mission *Économie* dont le taux d'exécution est de 76 %. Le rapport annuel de performances indique que la consommation effective retraitée de ces AE s'élève en fait à 3,13 millions d'euros en raison d'engagements finalisés à tort et de retraits d'engagements sur des années antérieures (voir *infra*), soit un taux d'exécution réel de 89 %.

I. LES CRÉDITS DE LA NOUVELLE ACTION DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL – TOURISME DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT SONT CONSACRÉS À ATOUT FRANCE

En raison de l'élargissement des compétences du MAEDI au commerce extérieur et à la promotion du tourisme international depuis avril 2014, une nouvelle action *Développement international – Tourisme* a été créée au sein du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* afin d'intégrer la subvention pour charge de service public destinée à Atout France.

A. LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE À ATOUT FRANCE EN 2015

Le montant de la subvention à Atout France voté en loi de finances a baissé de 1,9 % entre 2014 (31 millions d'euros) et 2015 (30,38 millions d'euros), mais après déduction de la réserve de précaution (1,67 million d'euros) et intégration du dégel sur réserve légale de 1 million d'euros, elle a finalement augmenté de 2 % entre 2014 (29,1 millions d'euros) et 2015 pour s'établir à 29,7 millions d'euros.

À cette subvention s'est ajoutée en cours d'exercice **une dotation de 3,5 millions d'euros** correspondant à une opération de fongibilité asymétrique afin de rembourser les charges de rémunération des agents de la Direction générale des entreprises mis à disposition auprès d'Atout France en 2015 (33 ETPT).

Le MAEDI a donc au final versé à Atout France, sur l'année 2015, une subvention pour charges de service public de 33,23 millions d'euros.

B. LE BUDGET 2015 D'ATOUT FRANCE

COMPTE PRÉVISIONNEL DE L'OPÉRATEUR POUR 2015

(en millions d'euros)

Charges	Budget initial	Compte financier
Personnel	22,2	23,5
Fonctionnement+ amortissement	9,1	9,9
Intervention	34,4	37,3
Total des charges	65,7	70,8

Produits	Budget initial	Compte financier
Subventions de l'État	29,7	33,1
Autres subventions	3,8	1,1
Ressources propres	33	36,7
Total des produits	66,5	70,9

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Pour 2015, dès l'adoption du budget initial, un déficit prévisionnel de 0,43 million d'euros était affiché. Grâce au dégel d'un million d'euros, annoncé en mars 2015 et réalisé en novembre 2015, et aux mesures de régulation budgétaire internes, le déficit a été comblé et des actions nouvelles ont pu être financées alors que dans la continuité des exercices 2013 et 2014 le déficit aurait dû être tendanciellement de l'ordre de 1,8 million d'euros.

Le bénéfice prévisionnel d'Atout France pour 2015 est de + 0,16 million d'euros (contre - 1,6 million d'euros pour 2014 et - 1,4 million d'euros pour 2013).

Une augmentation des ressources propres de 3,7 millions d'euros par rapport au budget initial (33 millions d'euros) a été permise par le déploiement d'actions de promotion et de campagnes de communication et par une pleine adhésion des partenaires du GIE, en particulier des collectivités territoriales. Elle s'est traduite par une augmentation du chiffre d'affaires d'Atout France de 7,6 %.

Les dépenses d'intervention à hauteur de 37,3 millions d'euros ont augmenté de 2,9 millions d'euros par rapport au budget initial pour soutenir les actions de promotion.

C. UNE MISE EN ŒUVRE RESPECTÉE DU SCHÉMA D'EMPLOI

Les effectifs d'Atout France se répartissent entre ceux du siège de l'opérateur à Paris et ceux de ses 32 bureaux à l'étranger, localisés dans 30 pays et couvrant un champ de l'ordre de 70 pays. Les effectifs physiques du siège sont de 128 personnes (126 CDI et 2 CDD) et les effectifs dans le réseau à l'étranger représentent 204,49 ETP.

L'autorisation d'emplois d'Atout France s'élevait à 374 ETP en loi de finances initiale pour 2015, dont 314 ETP sous plafond et 60 ETP hors plafond.

La réalisation au 31 décembre 2015 s'élève à 317 ETP dont 293 ETP sous plafond et 24 hors plafond.

EMPLOIS SOUS PLAFOND EN ETP : COMPARAISON ENTRE L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE ET L'EXÉCUTION

LFI 2014	Exécution 2014	Taux d'exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	Taux d'exécution 2015	LFI 2015/LFI 2014	Exécution 2015/LFI 2015
316	308	97,5 %	314	293	93 %	- 0,6 %	- 6,7%

Source : Atout France.

Le plafond d'emploi a été réduit de moins de 1 % en loi de finances et de 6,7 % en exécution traduisant un effort marqué de l'opérateur pour rationaliser ses dépenses de personnel.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ATOUT FRANCE ENTRE 2011 ET 2015

Indicateurs	2011	2012	2013	2014	2015
Suivi des effectifs en agents physiques	Total : 401 dont 5 contrats en alternance et 45 agents MAD	Total : 409 dont 8 contrats en alternance et 45 agents MAD	Total : 383 dont 9 contrats en alternance et 41 agents MAD	Total : 387 dont 10 contrats en alternance et 39 agents mis à disposition	Total : 359 dont 2 contrats en alternance et 33 agents mis à disposition
Suivi des effectifs en ETP (équivalents temps plein)	- Emplois sous plafond : 318,53 - Emplois hors plafond : 26 - Agents mis à disposition : 46,2 - Total : 390,73 ETP	- Emplois sous plafond : 320,5 - Emplois hors plafond : 29 - Agents mis à disposition : 43,9 - Total : 393,4 ETP	- Emplois sous plafond : 310,39 - Emplois hors plafond : 20 - Agents mis à disposition : 39,7 - Total : 370,09 ETP	- Emplois sous plafond : 308,61 ETP - Emplois hors plafond : 32 - Agents mis à disposition : 37,9 Total : 378,51 ETP	- Emplois sous plafond : 293,49 ETP - Emplois hors plafond : 24 - Agents mis à disposition : 32,20 Total : 349,69 ETP
Dépenses de personnel	23,2 M€	23,9 M€	23,7 M€	23,1 M€	23,6 M€
Effectifs en ETP dans le réseau à l'étranger	Situation fin 2011 : 228,92 ETP	au 31/12/12 : 230,9 ETP	au 31/12/13 : 204,18 ETP	au 31/12/14 : 217,41 ETP	au 31/12/15 : 204,49 ETP
Effectifs dans les bureaux installés dans les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine)	30,2 ETP à l'étranger, soit 14 % des effectifs d'AF travaillant à l'étranger.	32,4 ETP à l'étranger (Brésil : 7 ETP ; Russie : 6,6 ETP ; Inde : 4,8 ETP et Chine : 14 ETP).	33,4 ETP à l'étranger (Brésil : 7 ETP ; Russie : 6,6 ETP ; Inde : 5,8 ETP et Chine : 14 ETP).	38,4 ETP à l'étranger (Brésil : 9 ETP ; Russie : 8,6 ETP ; Inde : 5,8 ETP et Chine : 15 ETP).	35,4 ETP à l'étranger (Brésil : 9 ETP ; Russie : 7,6 ETP ; Inde : 5,8 ETP et Chine : 13 ETP).
Moyens consacrés aux BRICS	Réalisé 4,4 M€	Réalisé 4,6 M€	Réalisé 4,6 M€	Réalisé 4,8 M€	Réalisé 5,1 M€

Source : Atout France (indicateur de réalisation du contrat d'objectifs et de performance).

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES AGENTS PRIVÉS D'ATOUT FRANCE (HORS AGENTS MIS À DISPOSITION PAR LE MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE)

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Masse salariale	18,11	18,45	19,67	19,12	18,71	18,86
Pourcentage/n-1		1,91 %	6,6 %	-2,79 %	-2,14 %	0,77 %

Source : Atout France.

La masse salariale a connu une légère augmentation entre 2015 et 2014 après une diminution de près de 2,14 % entre 2014 et 2013.

Parallèlement à son effort de réduction des effectifs, Atout France a entamé une démarche de rationalisation de ses dépenses immobilières. Les loyers de la rue de Clichy portent sur une surface locative de 4 307 m² de surface utile brute (SUB) pour un loyer annuel 1,9 million d'euros H.T, soit 438 euros du mètre carré, loyer supérieur de 10 % à la norme fixée par France Domaine de 400 euros du mètre carré. Atout France a été l'unique occupant des locaux jusqu'en 2014. Compte tenu de la réduction des effectifs du siège, des surfaces ont été dégagées et sous-louées aux « Offices de tourisme de France » et à la Fédération nationale des comités régionaux du tourisme. Les produits attendus de ces loyers sont de 170 959 euros par an.

D. DES DÉPENSES D'INTERVENTION CENTRÉES SUR L'ATTRACTIVITÉ INTERNATIONALE ET LA COMPÉTITIVITÉ DE L'OFFRE

Atout France a pour mission de contribuer au renforcement de l'attractivité de la destination France et à la compétitivité de ses entreprises et filières. Grâce à 32 bureaux répartis dans 27 pays et à une collaboration étroite avec les ambassades sur près de 70 marchés, l'Agence dispose d'une connaissance pointue des clientèles touristiques internationales et des acteurs de la distribution.

L'année 2015 a été l'occasion de repositionner Atout France sur des axes stratégiques. Le contrat d'objectifs et de performance (COP) 2014-2016 est arrivé à échéance et le nouveau contrat est en cours de signature.

- *Les actions d'ingénierie et de développement territorial*

Pour renforcer l'attractivité internationale et la compétitivité de l'offre touristique, Atout France a participé au montage de plus de **160 projets d'investissement et de stratégie de développement territorial**, en liaison notamment avec la Caisse des Dépôts, de nombreuses collectivités et des acteurs privés engagés dans des conventions spécifiques. Cette expertise s'est aussi manifestée lors de l'organisation de treize journées techniques en 2015 qui ont réuni plus de 660 participants.

Atout France a par ailleurs facilité le lancement et la structuration opérationnelle des 20 contrats de destination aujourd'hui en phase de déploiement et la mise en œuvre des 12 SPOTTs, dispositif d'État concernant des territoires à potentiel de développement nécessitant un appui structurel et en marketing.

Atout France a également produit un **Tableau de bord des investissements touristiques** et des études d'impact économique à la demande de ses partenaires.

L'opérateur a par ailleurs accompli sa mission d'observation et d'analyse des évolutions du secteur touristique à travers la publication d'une quinzaine de guides pratiques visant à valoriser les potentiels, optimiser les choix de gestion et ajuster les processus de développement (par exemple, les clientèles du luxe, le potentiel shopping, le marché du bien-être). L'agence a également continué à piloter plusieurs dispositifs contribuant à la qualité : classement des hébergements de tourisme, immatriculation des opérateurs de voyages, promotion de labels (distinction « Palace », label « Vignobles et découvertes »).

- *Les actions de promotion*

80 % des activités d'Atout France portent sur la promotion de la destination France à l'étranger **Au total, plus de 2 300 actions de promotion ont été menées par Atout France pour ses partenaires à l'étranger dans 70 pays en 2015** dont plus de 600 événements professionnels et plus de 460 campagnes de communication (dont 350 campagnes numériques).

Dans une démarche partenariale, Atout France a poursuivi la mise en place **des clusters de promotion (dix en 2015)** permettant de regrouper des adhérents du GIE dans le cadre d'une approche collective concernant une destination, une filière de produits ou une cible de clientèle, à travers la mise en place de plans d'actions (tourisme d'affaires, tourisme de ville, tourisme littoral, tourisme d'outre-mer, tourisme de pleine nature, de patrimoine et culture, de spiritualité, de bien-être, de naturisme).

Le 19 mars 2015, **l'opération Goût de France/Good France** a permis à 1 300 restaurants et 150 ambassades de célébrer la gastronomie française autour du monde à travers 1 500 menus sur cinq continents.

Afin d'accélérer l'internationalisation de la fréquentation, une attention particulière a été portée au **potentiel de développement des clientèles d'Asie du sud-est** (Malaise, Thaïlande, Indonésie, Singapour), à celui de la Corée et à celui de la Chine. Le réseau international d'Atout France dans ces pays a été renforcé.

La dimension éditoriale du site *rendezvousenfrance.com* a évolué afin de proposer des contenus liés aux marques de destinations, contrats de destination et pôles d'excellence. Le lancement de *France.fr*, le 8 octobre 2015, constitue une opportunité pour la construction d'un site media. Atout France, à qui la gestion du site a été confiée, a organisé le déploiement de ce site, en le positionnant en site media de séduction. En 2015, Atout France a par ailleurs intensifié ses actions auprès des internautes en atteignant plus de trois millions d'abonnés sur les médias sociaux.

E. LA PERFORMANCE DU TOURISME DANS LE PROGRAMME 185

Trois sous-indicateurs sont rattachés à l'indicateur *Promotion de l'attractivité de la France* du programme *Action extérieure de l'État*.

Le premier porte sur *Le nombre de touristes étrangers en France*. La fréquentation touristique a augmenté au cours du premier semestre de 2015. Elle a progressé de 2 % au premier trimestre, par rapport à la même période de 2014, et de 2,3 % au premier semestre.

Le sous-indicateur *Montant des recettes touristiques liées aux séjours des touristes étrangers en France* est renseigné à partir de l'enquête sur les visiteurs venant de l'étranger réalisée par la DGE et la Banque de France auprès des touristes. **La prévision actualisée de 2015 fait état de 44 milliards d'euros contre 43,2 milliards d'euros en 2014.**

À la fin du mois d'août 2015, le chiffre d'affaires du secteur enregistrait une hausse de plus de 4 % par rapport à la même période de 2014, essentiellement liée à la hausse de fréquentation de clientèles touristiques qui avaient renoncé à choisir la France comme destination au cours des dernières années. Cette évolution favorable a été mise à mal par les attentats du 13 novembre 2015 dont

les conséquences ont été directement perçues par les professionnels du tourisme : sur l'ensemble du mois de novembre 2015 les nuitées ont diminué de 1,7 % en métropole et de 11,9 % à Paris par rapport à novembre 2014. En métropole, la baisse a été plus marquée pour les touristes étrangers (-3,6 %) que pour les touristes français (-0,9 %).

Si le Rapporteur spécial se félicite de la création, en application des dispositions de la loi du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, de dix-huit zones touristiques internationales dont douze à Paris, **il regrette que les dispositions de la loi conditionnant l'ouverture des magasins le dimanche à des accords avec les partenaires sociaux, sans mécanisme dérogatoire permettant de surmonter l'absence d'accord ou le blocage de l'accord, aient rendu à ce jour insuffisamment opérationnel ce dispositif dont il est attendu une forte augmentation des recettes touristiques.**

Un troisième sous-indicateur porte sur la *Part du partenariat dans le budget d'Atout France*. Les recettes de partenariat comprennent les prestations facturées, les adhésions et les sommes versées pour l'exécution de conventions spécifiques. La réalisation 2015 (48,5 %) est un peu inférieure à la réalisation 2014 (50,5 %) et à la prévision actualisée (50 %).

II. LE PROGRAMME DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME DE LA MISSION ÉCONOMIE

La Cour des comptes fait remarquer dans sa note sur l'exécution budgétaire de la mission *Économie* que si le tourisme reste présenté comme un des grands objectifs du programme *Développement des entreprises et du tourisme*, **le transfert d'Atout France et l'éclatement des crédits dédiés au tourisme obèrent sa visibilité.** La logique de la distinction entre les moyens transférés vers le programme 185 et ceux qui ne le sont pas n'apparaît en effet pas clairement, ce que le rapporteur spécial regrette.

A. LES CRÉDITS DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

Les AE de l'action *Développement du tourisme* fixées à 3,55 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015 ont été consommées à hauteur de **2,71 millions d'euros.**

Les CP fixés à 4,84 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2015 ont été consommés à hauteur de **4,43 millions d'euros.**

La consommation effective retraitée s'élève à **3,13 millions d'euros en AE** et **4,4 millions d'euros en CP** (en raison d'engagements finalisés à tort à hauteur de 133 000 euros, des retraits d'engagements sur années antérieures de 284 000 euros et de l'imputation à tort sur l'action 3 d'une opération contractualisée d'une DIRECCTE en matière de tourisme pour un montant de 10 000 euros en AE et en CP).

1. Les dépenses de fonctionnement

PRINCIPALES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 2015 DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Enquêtes statistiques d'observation de l'activité touristique et de fréquentation en France	0,39	1,64
Études relatives a des thématiques touristiques particulières	0,15	0,18
Dépenses d'administration centrale pour le développement de l'activité touristique	0,12	0,14
Total	0,66	1,96

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel correspondent essentiellement aux dépenses réalisées pour les enquêtes statistiques d'observation de l'activité touristique et de fréquentation en France. L'enquête sur les visiteurs venant de l'étranger et l'enquête sur le suivi de la demande touristique donnent lieu à des marchés triennaux renouvelés fin 2013.

Les dépenses d'administration centrale pour le développement de l'activité touristique ont porté sur le soutien au plan Qualité tourisme et le développement des politiques sociales avec la mise en place d'un outil de dématérialisation pour l'attribution du label « Tourisme et Handicap ».

2. Les dépenses d'intervention

PRINCIPALES DÉPENSES D'INTERVENTION 2015 DE L'ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Dépenses d'administration centrale pour la promotion de l'image de la France et le développement de l'activité touristique et de ses savoir-faire	1,88	1,87
- Contrats de destination	1,11	0,77
- Partenariat avec les grandes fédérations touristiques	0,47	0,76
- Plan qualité tourisme	0,11	0,11
- Conseil national des villes et villages fleuris	0,16	0,16
- Travaux du comité tourisme de l'OCDE et concours EDEN	0,02	0,06
Réserve parlementaire	0,14	0,14
Actions de tourisme social	0,26	0,25
Contractualisations des DIRRECTE	0,05	0,21
Total	2,33	2,47

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Les dépenses d'administration centrale pour la promotion de l'image de la France et le développement de l'activité ont notamment permis de soutenir :

– **les contrats de destination.** Ce dispositif est organisé sous forme d'appel à projets (11 contrats ont été sélectionnés en 2014 lors du premier appel à projets) destinés à renforcer la promotion et l'offre française autour de marques de destinations, visibles à l'international, rassemblant des acteurs publics et privés autour de stratégies de développement innovantes. Un second appel à projets a été programme en début d'année 2015, permettant de sélectionner neuf nouveaux lauréats ;

– **le partenariat avec les grandes fédérations touristiques** (Offices de Tourisme de France, Rn2D, FNCRT, Réseau des grands sites de France) afin de les accompagner dans leurs missions d'animation de réseau. Des actions structurantes sur un nombre limité d'axes stratégiques (professionnalisation du secteur, développement de l'itinérance, innovation et numérique, tourisme industriel notamment) ont également été poursuivies en 2015 ;

– **le Plan qualité tourisme.** Les crédits ont été orientés sur trois axes (une convention avec l'AFNOR, une convention avec le Réseau des destinations départementales pour la promotion de la marque Qualité tourisme auprès de ses adhérents, l'amélioration et la promotion des outils numériques mis à disposition des professionnels et du grand public) ;

– le Conseil National des Villes et Villages Fleuris (CNVVF).

Les dépenses d'action sociale ont porté sur des programmes portés notamment par la fédération Vacances et Familles, l'association Tourisme et Handicap, l'Union nationale des associations de tourisme et de plein air, l'organisation internationale du tourisme social.

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE CENTRÉE SUR L'ANCV

L'indicateur *Impact des politiques sociales de l'ANCV* mesure le nombre cumulé des personnes bénéficiaires des programmes d'action sociale mis en œuvre par l'agence nationale pour les chèques-vacances (ANCV). Les publics cibles sont les familles et les jeunes en situation d'exclusion économique ou sociale, les personnes en situation de handicap et les personnes âgées.

NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'ACTION SOCIALE

	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée PAP 2016	2015 Réalisation	2017 Cible PAP 2015
Nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale	226 325	227 100	233 500	250 000	238 400	253 340

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Comme le fait remarquer la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission *Économie*, cet indicateur est plus quantitatif que qualitatif et ne couvre que très partiellement l'objectif de promotion de l'offre touristique de qualité et du tourisme social.

Tous les programmes d'aide à la personne ont progressé en 2015 et sont globalement en ligne avec les objectifs du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2013-2016, à l'exception toutefois du programme *Départ 18-25* à destination des jeunes légèrement en-deçà de l'objectif du COP, mais en forte progression par rapport à 2014.

III. L'AMÉLIORATION DE LA PERCEPTION DE LA TAXE DE SÉJOUR

La réforme de la taxe de séjour adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2015 est applicable depuis le 1^{er} janvier 2015. Cette réforme a introduit un nouveau barème et la possibilité pour les communes de recourir à la taxation d'office. Elle a par ailleurs prévu la mise en œuvre de la collecte de la taxe de séjour par les plateformes de réservation.

L'importante communication autour de cette réforme a permis de sensibiliser l'ensemble des acteurs concernés. Les collectivités, les professionnels, les particuliers mettant à disposition un bien en location et les touristes ont compris son fonctionnement et pris conscience de leurs obligations.

Si son recouvrement demeure complexe, des outils privés ont été rapidement développés afin de rendre son fonctionnement plus aisé. En 2015, les communes et les groupements semblent avoir vu leurs recettes augmenter. Toutefois, des réajustements apparaissent encore nécessaires afin de rendre le dispositif plus accessible et équitable.

A. DES RECETTES EN HAUSSE POUR LES COMMUNES ET LES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS DE COOPÉRATION INTERCOMMUNALE

Si les communes collectrices font part d'une nette tendance à la hausse des recettes sur 2015, la direction générale des entreprises indique ne pas disposer encore de données chiffrées hormis pour **Paris où le montant de la taxe de séjour collectée est passé de 30 millions d'euros en 2013 à 80 millions d'euros en 2015**. Plusieurs raisons peuvent expliquer la hausse des recettes :

– **l'augmentation des tarifs applicables.** La révision des tarifs plafonds de la taxe de séjour a permis aux communes et aux EPCI d'augmenter leurs tarifs. Dès lors, mécaniquement, pour un nombre de nuitées constant, le montant de la collecte augmente.

– **une prise de conscience des particuliers quant à leurs obligations.** Le principe de la taxation d'office semble avoir un effet dissuasif auprès des particuliers lesquels s'avèrent plus attentifs à leurs obligations. Par ailleurs, la mise en place progressive de la collecte de la taxe de séjour par les plateformes numériques devrait considérablement améliorer le recouvrement de la taxe.

– **l’augmentation du nombre de communes collectrices.** Les organes délibérants des EPCI à fiscalité propre, en forte augmentation depuis la réforme territoriale de l’État, étendent à l’ensemble des communes membres la collecte de la taxe de séjour. Celle-ci est donc plus étendue sur les territoires.

B. DES RÉAJUSTEMENTS NÉCESSAIRES

Si la réforme de la taxe de séjour a permis d’augmenter les ressources des communes et des groupements, certaines mesures sont encore perfectibles.

Clarifier la collecte de la taxe additionnelle. La taxe de séjour additionnelle demeure peu connue. Elle devrait obligatoirement apparaître dans les délibérations des communes ou des groupements l’ayant instituée. Afin d’améliorer son recouvrement, elle pourrait devenir obligatoire pour les plateformes numériques collectrices.

Réajuster la taxe de séjour forfaitaire. De nombreux hébergements ont souligné l’iniquité du régime forfaitaire face au régime au réel. En effet depuis l’adoption de la réforme, les abattements oscillent entre 10 % et 50 % (20 à 40 % auparavant) et sont décidés par le conseil municipal ou l’organe délibérant alors qu’ils étaient réglementés par tranche. Ce choix, devenu local, peut générer des augmentations substantielles pour les hébergeurs par le cumul d’une baisse du taux d’abattement (un hébergement soumis à un abattement de 40 % peut désormais être soumis à celui de 10 %) associée à une augmentation tarifaire. En outre et à l’inverse de la taxe au réel, la taxe forfaitaire, intégrée au prix de vente, est assujettie à la TVA. Compte tenu de ces éléments, il conviendrait de réguler le principe de l’abattement forfaitaire et d’exonérer la taxe de séjour forfaitaire de la TVA.

Améliorer le fichier de la DGFIP. Le fichier prévu par la loi de finances pour 2015 relatif à la taxe de séjour a été mis en place en avril 2016. Or, contrairement aux attentes des collectivités et des plateformes numériques, ce fichier permet seulement de parcourir les délibérations des communes et des groupements ayant institué la taxe et non d’exploiter les données. Face à cette difficulté, la DGFIP va réaliser un portail internet plus performant qui devrait être opérationnel d’ici la fin de l’année 2016.

Inciter au classement des hébergements. Les tarifs applicables s’effectuent selon la nature et la catégorie de l’hébergement (niveau de classement). Le tarif s’élevant proportionnellement au niveau de classement, certains hébergeurs refusent de s’inscrire dans une démarche de classement dans le but de bénéficier de tarifs moindres et ont même sollicité le déclassement de leur établissement. Il conviendrait d’instituer un dispositif incitatif destiné à relancer la démarche du classement qui s’avère un moyen de garantir aux clients, notamment aux touristes étrangers, une qualité de service et de confort.

C. LA COLLECTE DE LA TAXE DE SÉJOUR PAR LES PLATEFORMES DE LOCATION

Depuis le 1^{er} octobre 2015, les voyageurs qui passent une nuit à Paris doivent systématiquement s'acquitter, auprès du site de mise en relation entre particuliers *Airbnb*, de la taxe de séjour (83 centimes par nuit et par personne). Cette évolution, très attendue par les communes touristiques, fait suite aux dispositions adoptées dans le cadre de la loi de finances pour 2015 en vertu desquelles certaines plateformes peuvent devenir des « collecteurs » de la taxe de séjour. *Airbnb* a ainsi accepté de procéder à cette collecte auprès de ses utilisateurs et de reverser ensuite le produit de la taxe aux communes concernées.

Entre le 1^{er} octobre 2015, date à partir de laquelle Airbnb s'est engagé à collecter la taxe de séjour pour la ville de Paris, et le 31 décembre 2015, **le site de location a reversé à la commune 1,17 million d'euros. 40 000 euros ont été collectés pour le compte de la ville de Chamonix en cinq mois.**

Dans un communiqué du 15 juin dernier, le site d'intermédiation locative touristique a annoncé qu'il collecterait la taxe de séjour dans **18 nouvelles villes** à compter du 1^{er} août 2016 : Aix-en-Provence, Ajaccio, Annecy, Antibes, Avignon, Biarritz, Bordeaux, Cannes, La Rochelle, Lille, Lyon, Marseille, Montpellier, Nantes, Nice, Saint-Malo, Strasbourg et Toulouse.

Avec Paris et Chamonix, ces 20 villes accueillent plus de la moitié des utilisateurs d'*Airbnb* qui ont séjourné en France l'an dernier. *Airbnb* indique qu'il étendra la collecte de la taxe de séjour à davantage de villes à partir de 2017 lorsque la DGFIP aura constitué le fichier permettant d'identifier les communes et les taux applicables.

Cette extension marque un premier pas vers une généralisation de la taxe de séjour à laquelle le rapporteur spécial est très attaché. Il sera vigilant à l'implication des autres opérateurs de l'intermédiation locative touristique et à l'amélioration par la DGFIP du fichier des tarifs de la taxe de séjour.

*

* *

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. David HABIB, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE	35
1. Une évaluation perfectible	40
2. Des prises en charge de dépenses de personnel discutables	41
II. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE	42
A. UNE EXÉCUTION AFFECTÉE PAR L'ÉVOLUTION DU CALENDRIER ÉLECTORAL 2015 ET LE RÉGLEMENT DES SCRUTINS ANTÉRIEURS..	42
1. Une consommation globalement inférieure du fait du coût réel des élections pesant sur l'exercice et du report des élections régionales	42
2. Une évolution des dépenses plus dynamique pour les autres actions	44
B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ADAPTÉE ?	46
III. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR	46
A. UN DESSERREMENT DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE À LA FAVEUR DE L'ACHÈVEMENT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS ?	47
B. DES PROGRÈS À CONFIRMER DANS LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE	49
C. DES EFFORTS ENCORE NÉCESSAIRES S'AGISSANT DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ET DE L'APPLICATION DES MISES À DISPOSITION	50

La mission budgétaire *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) agrège l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de l'intérieur afin d'assumer ses responsabilités fondamentales : garantir l'exercice des droits des citoyens dans le domaine des libertés publiques ; assurer la présence et la continuité de l'État sur l'ensemble du territoire national ; mettre en œuvre à l'échelon local les politiques publiques nationales. Elle comprend trois programmes : le programme 307 : *Administration territoriale* ; le programme 232 : *Vie politique, culturelle et associative* ; le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*.

Aux termes de la loi de finances initiale (LFI) pour 2015, la mission AGTE disposait, en **autorisations de paiement (AE), de 2,88 milliards d'euros**. Ce chiffre est en **baisse de 1,37 % par rapport à l'exercice 2014** (2,92 milliards d'euros) mais reste d'un niveau supérieur à celui de 2013 (2,60 milliards d'euros). Compte tenu de l'ensemble des mouvements de crédits intervenus au cours de l'exercice (57,51 millions d'euros), ainsi que du rattachement des fonds de concours et des attributions de produits (83,59 millions d'euros), le total des AE disponibles s'établissait à 3,006 milliards d'euros en 2015, contre un peu moins de 3,079 milliards d'euros en 2014, ce qui représente une diminution de 2,37 %.

Les crédits de paiement (CP) prévus par la loi de finances se montaient à 2,898 milliards d'euros en 2015, en augmentation de 2,69 % par rapport aux exercices précédents (2,82 milliards d'euros en 2014 et environ 2,61 milliards d'euros en 2013). Après ajout du solde des mouvements de crédits (43,02 millions d'euros), ainsi que des montants des fonds de concours et des attributions de produits (83,59 millions d'euros), le total des CP disponibles portait sur la somme de près de 3,010 milliards d'euros.

À l'échelle de la mission, **l'exécution budgétaire 2015 demeure assez satisfaisante, tant au regard de la consommation des crédits par rapport aux ressources allouées que de l'impératif de soutenabilité financière**.

Certes, après une progression de 11,63 % entre 2013 et 2014, le montant des crédits consommés en AE baisse de près de 2,33 % en 2015 : il passe en effet de 2,88 milliards d'euros à 2,813 milliards d'euros en 2015. Mais par rapport aux montants disponibles, le taux de consommation des autorisations se révèle relativement stable (93,55 % contre 93,57 %). Les autorisations consommées représentent 97,7 % des AE inscrites dans la LFI 2015 (contre 101,39 % des crédits de la LFI en 2014).

Après une augmentation de 3,83 % entre 2013 et 2014, le montant des crédits de paiement consommés progresse lui de 2,80 % en 2015 : il atteint 2,789 milliards d'euros contre 2,713 milliards d'euros au terme de la gestion 2014. Toutefois, le taux de consommation des crédits disponibles ne s'élève qu'à 90,9 % en 2015, contre près de 97,24 % en 2014. De même, seuls 93,8 % des crédits inscrits en loi de finances initiale ont été consommés contre 99,08 % au cours de l'exercice précédent.

Sur le plan de la gestion des personnels, à l’instar de l’exercice précédent, l’exécution 2015 s’est caractérisée par le respect du **plafond d’emplois fixé en loi de finances initiale, tant du point de vue des services ministériels relevant de la mission que de ses opérateurs**. En l’occurrence, on recensait à la fin de l’exercice **32 851 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** alors que l’autorisation parlementaire portait sur 33 775 ETPT. Il s’agit là d’un écart global de 1 014 ETPT par rapport aux prévisions et qui va croissant. Depuis 2013, on observe ainsi une baisse régulière des effectifs, dont le nombre passe en exécution sur la période de 33 325 à 32 851 ETPT.

I. LE PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* porte sur les moyens des préfectures pour leurs missions dans le domaine de la sécurité nationale, de la délivrance des titres, du contrôle de légalité, de la coordination des actions ministérielles et des actions de modernisation et de qualité. Avec près de **1,715 milliard d’euros en AE et 1,714 milliard d’euros en CP inscrits dans la LFI pour 2015**, il se présente par le montant de ses crédits comme le programme le plus important de la mission.

A. UNE GESTION ACTIVE DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

D’une part, les crédits inscrits en loi de finances initiale et ceux ouverts en gestion (en AE et en CP) connaissent **une stabilisation relative, après une augmentation certes continue mais maîtrisée depuis le début de la législature**.

(en millions d’euros)

	Exéc. 2012	LFI 2013 ⁽¹⁾	Crédits ouverts en 2013 ⁽²⁾	Exéc. 2013	LFI 2014 ⁽³⁾	Crédits ouverts en 2014 ⁽⁴⁾	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts en 2015	Exéc. 2015
AE	1 698,7	1 700,48	1 773,98	1 751,49	1 726,95	1 800,09	1 755,13	1 714,96	1 778,68	1 754,04
CP	1 702,3	1 712,63	1 786,13	1 751,95	1 725,29	1 798,43	1 746,48	1 714,17	1 777,88	1 752,29

Source : rapports annuels de performance 2013, 2014 et 2015.

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015 enregistre un léger recul de 0,69 % en AE et de 0,64 % en CP par rapport à l’exercice précédent. Les crédits ouverts diminuent dans une proportion limitée quoique plus substantielle en AE (-3,65 %) qu’en CP (-0,44 %) entre 2014 et 2015. De même, l’évolution du montant des crédits consommés se révèle de très faible ampleur : les AE consommées diminuent d’un peu plus de 0,06 % tandis que les CP consommés augmentent de 0,33 % entre 2014 et 2015.

(1) Hors rattachement de fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y Compris fonds de concours et attributions de produits.

(3) Hors rattachement de fonds de concours et attributions de produits.

(4) Y Compris fonds de concours et attributions de produits.

On notera que **s'agissant des crédits hors titre 2, la mise en réserve initiale des crédits a porté sur des montants supérieurs à ceux retenus en 2014**, à savoir : 15,1 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP (contre respectivement 13,73 millions d'euros et 13,61 millions d'euros au cours de l'exercice précédent). En application des décrets portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance du 9 juin 2015, la « réserve de précaution » a fait l'objet d'une annulation intégrale, la mesure étant justifiée par un taux de glissement vieillesse technicité plus faible qu'attendu.

Pour ce qui est des crédits du titre 2, la mise en réserve initiale est comparable à celle de l'exercice 2014 : elle s'est élevée à 7,63 millions d'euros en AE et CP. Elle a été réduite de 5 millions d'euros en application du décret portant annulation de crédit du 9 juin 2015. Le reliquat de la réserve a été supprimé par le décret portant annulation de crédits du 27 novembre 2015. L'exécution 2015 n'a donné lieu à aucun mouvement de fongibilité asymétrique.

Cette stabilisation globale correspond à **l'évolution très modérée et globalement en retrait par rapport aux résultats de l'exécution 2014 des différents postes de dépenses par nature**.

Le montant des crédits consommés au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3) affiche une quasi-stabilité après les baisses enregistrées au terme de l'exercice précédent : il diminue de 0,11 % en AE et de 0,14 % en CP (contre - 3,78 % en AE et - 4,19 % en CP). Cette évolution s'explique pour l'essentiel par la diminution des crédits consommés par l'action 2 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* (- 16,79 % en AE et - 6,14 % en CP), avec une moindre consommation du fonds de concours relatif à la carte nationale d'identité (CNI) et l'action 5 *Animation et soutien du réseau* (- 1,63 % en AE et - 0,03 % en CP).

Le montant total des dépenses dépasse les prévisions de la loi de finances initiale : le programme consomme 173,45 millions d'euros en AE et 171,26 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation des crédits inscrits pour les dépenses de titre 3 de 122,78 % en AE et 121,73 % en CP. Suivant les informations communiquées à la Cour des comptes, comme en 2014, le ministère de l'intérieur poursuit le mouvement d'externalisation de fonctions supports pour le programme 307 et s'inscrit dans les dispositifs interministériels d'optimisation des achats.

Les crédits consommés au titre des dépenses d'investissement (titre 5) enregistrent, par rapport à l'exécution 2014, une baisse des autorisations d'engagement consommées (- 7,15 %) mais une augmentation des crédits de paiement (+ 12,82 %). Ils s'élèvent à 36,15 millions d'euros en AE et à 36,564 millions d'euros en CP.

Cette évolution trouve principalement son origine dans la diminution des crédits consommés en 2015 qui relèvent de l'action 5 *Animation et soutien du réseau* en 2015. Les crédits ouverts ont permis notamment les relogements des sous-préfectures d'Aix-en-Provence (4,1 millions d'euros), et des Sables d'Olonne (0,44 million d'euros), ainsi que la restructuration des services de la préfecture de Mayotte (1 million d'euros). Pour autant, comme pour les exercices précédents dans ses échanges avec la Cour des comptes, le ministère de l'intérieur souligne l'existence d' « un sous-entretien chronique dû à la contrainte budgétaire du programme », les préfectures ne réalisant que « des opérations urgentes de conservation dans l'attente de la réalisation des opérations programmées ».

Les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (titre 6) voient en revanche leurs montants en AE et CP croître respectivement de 52,28 % et de 52,35 %. Les autorisations atteignent près de 33,63 millions d'euros (contre 22,08 millions d'euros en 2014) ; les crédits de paiement s'établissent à 33,65 millions d'euros (contre 22,09 millions d'euros).

Cette évolution tient pour l'essentiel à la forte hausse de la dotation versée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) : celle-ci passe en effet de 20,3 millions d'euros en 2014 à 31,5 millions d'euros en 2015. Il convient également de signaler l'imputation au programme 307 des crédits destinés à la mission de préfiguration du Grand Paris, d'un montant de 2 millions d'euros.

Le programme 307 ne verse pas de subvention pour charges de service public à l'ANTS, le seul opérateur à relever de son périmètre. Néanmoins, outre les taxes qui lui sont affectées et ses ressources propres (189,44 millions d'euros en 2015 contre 157,85 millions d'euros en 2014), l'ANTS perçoit le produit d'une redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules, par l'intermédiaire d'un fonds de concours et du programme 307. Le montant total de la redevance effectivement perçue s'est élevé en 2015, en AE et CP, à 20,24 millions d'euros. Ce montant se révèle inférieur de 22,15 % aux prévisions de la loi de finances initiale (26 millions d'euros) et en baisse par rapport aux exercices 2014 (26,07 millions d'euros) et même 2013 (34,71 millions d'euros).

D'autre part, si les crédits ouverts excèdent les crédits inscrits en LFI – ce qui n'exclut pas une certaine tension sur l'exécution – **la soutenabilité financière du programme apparaît assurée par une régulation maîtrisée de la dépense.**

En premier lieu, **les ouvertures de crédits réalisées** au cours de l'exercice **ont apporté des ressources complémentaires en gestion.** Compte tenu des annulations de crédits hors titre 2, les ouvertures de crédit nettes se chiffrent au cours de l'exercice à 91,85 millions d'euros. En CP, le montant total des crédits ouverts s'élève à 91,77 millions d'euros (contre 79,28 millions d'euros l'année précédente). Le montant des CP ouverts hors titre 2 est de 76,13 millions d'euros.

S'agissant des crédits de titre 2, le montant des annulations, soit 19,99 millions d'euros, a dépassé celui des ouvertures, à savoir 19,42 millions d'euros. Il en résulte un solde net négatif de 579 000 euros en 2015.

En second lieu, le niveau de consommation des crédits en 2015 montre que la réalisation des dépenses tend à s'améliorer.

Au cours de l'exercice, **les crédits consommés en AE** ont ainsi représenté 102,3 % des autorisations inscrites en loi de finances initiale (contre 101,63 % en 2014). Le taux de consommation des crédits ouverts s'établit lui à 97,9 % contre 95,08 % au terme de l'année budgétaire précédente.

Le montant des crédits de paiement consommés en 2015 correspond à 102,2 % des crédits inscrits en LFI (contre 101,23 % en 2014). Le taux de consommation des CP ouverts a atteint 97,9 % (contre 97,8 % au terme de l'exercice précédent).

En revanche, **le volume des engagements antérieurs non couverts par des paiements tend à augmenter au terme de l'exercice 2015**. Le montant des restes à payer s'établissait à un peu plus de 52,43 millions d'euros au 31 décembre 2015, contre 50,68 millions d'euros au terme de l'exécution 2014, soit une augmentation de 3,46 %. Suivant l'analyse de la Cour des comptes, sur les 11,1 millions d'euros d'AE affectées non engagées qui relèvent du seul programme, 97,8 % concernent le programme national d'équipement des préfectures.

B. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE EN DEÇÀ DE L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Le rapport annuel de performance (RAP) 2015 montre **une diminution des emplois rattachés au programme qui, en exécution, dépasse les prévisions de la loi de finances initiale**.

Alors que le plafond d'emploi de la LFI portait sur 27 143 équivalents temps plein (ETPT), on n'en dénombre en effet que 26 562 au terme de l'exercice. Malgré des transferts en gestion (+104 ETPT au titre de la compensation des délégués du préfet), l'exécution 2015 se solde par un écart de 685 ETPT (contre un écart de 63 ETPT entre les prévisions de la LFI 2014 et sa réalisation). Les effectifs du programme accusent une baisse de 937 équivalents temps plein par rapport à l'année 2014 où l'on en recensait 27 499 ETPT. L'exercice 2015 s'inscrit ainsi dans un mouvement relativement continu depuis le début de la décennie : les effectifs du programme seront en effet passé de 27 765 en 2011 à de 27 376 en 2012 puis 27 758 en 2013.

L'écart par rapport aux prévisions de la LFI s'explique notamment par un nombre d'ETPT nettement inférieur dans les services départementaux (25 748 ETPT en réalisation contre 26 191 ETPT prévus, soit un écart de

443 ETPT). Il convient d'y ajouter une réalisation inférieure aux prévisions en ce qui concerne les équivalents temps pleins rattachés aux services régionaux (741 ETPT contre 878 attendus). Suivant l'analyse du RAP 2015, cette évolution traduirait l'impact des premières vagues de transfert de la gestion des fonds européens aux régions. Elle marquerait également les premiers effets de la réorganisation des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR).

Pour sa part, l'unique opérateur du programme 307 : **l'Agence nationale des titres sécurisés aura respecté le plafond d'emploi fixé par la LFI** pour 2015, à savoir 109 ETPT. Cet effectif se révèle du reste en retrait par rapport à celui de 2014 (115 ETPT).

Le montant des crédits consommés au titre des dépenses de personnel (titre 2) a atteint 1,511 milliard d'euros en 2015 (en AE et CP), contre 1,52 milliard d'euros en 2014. En très légère diminution (- 0,64 %), ce chiffre constitue une inflexion par rapport à la croissance des dépenses de personnel observée depuis le début de la XIV^{ème} législature. Rappelons qu'entre 2012 et 2014, ce poste a connu une augmentation de 4,21 %.

En outre, le taux de consommation des crédits ouverts en LFI s'élève à 98,97 % (contre 99,32 % en 2014).

Cette modération dans l'évolution globale des crédits de titre 2 se lit également dans la relative stabilisation des grands postes de dépense de personnels.

Par rapport à l'exécution 2014, **les crédits consommés au titre des rémunérations d'activité diminuent de 0,82 %**, passant de 920,90 millions d'euros à 913,39 millions d'euros, soit un chiffre inférieur aux prévisions de la LFI pour 2015. Rappelons que les dépenses relatives aux rémunérations d'activité avaient en revanche augmenté de 0,31 % en 2014. Du fait du glissement vieillesse technicité (GVT), la masse salariale a augmenté, en 2015, de 6,7 millions d'euros (contre 7,3 millions d'euros en 2014 et 3,5 millions d'euros en 2013).

En revanche, l'exécution 2015 se caractérise aussi par **un léger dépassement des crédits prévus pour le financement des mesures catégorielles** : leur coût en année pleine est désormais évalué à 7,86 millions d'euros. D'après le rapport annuel de performance, ce dépassement a pour cause le versement de l'indemnité différentielle temporaire aux agents directions départementales interministérielles.

On soulignera également l'importance des crédits alloués aux prestations sociales et allocations diverses : l'ensemble de ces dispositifs aura mobilisé, au cours de l'exercice 2015, un montant global de 9,29 millions d'euros contre un peu moins de 7,76 millions d'euros en 2014 et une prévision initiale en LFI de 5,30 millions d'euros.

C. DES PROGRÈS ENCORE SOUHAITABLES DANS LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE ET L'APPLICATION DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

1. Une évaluation perfectible

Certes, l'évaluation de la performance du programme 307 a connu des simplifications en 2015. Deux indicateurs ont été supprimés dont les cibles avaient été atteintes ou qui, en soi, ne mesuraient pas l'efficacité de l'action des services du ministère de l'intérieur. Il s'agit des indicateurs relatifs à la labellisation ou à la certification des préfetures, ainsi qu'au délai de délivrance des cartes grises.

Cela étant, il ressort de l'analyse des neuf indicateurs servant à évaluer la réalisation des trois objectifs du programme 307 un constat similaire à celui formulée depuis 2013 : **les résultats obtenus demeurent inégaux et, surtout, les instruments d'évaluation ne permettent pas nécessairement d'appréhender avec pertinence l'efficacité des moyens mis en œuvre.**

Sur le plan des résultats, sept des onze sous-indicateurs affichent une progression par rapport à l'exécution 2014. Certains témoignent d'une réelle amélioration de la performance par rapport aux missions assignées au ministère de l'intérieur. Il en va ainsi en ce qui concerne le pourcentage de permis de conduire délivrés dans un délai de vingt jours (99,2 % contre une cible actualisée de 80 %) ou le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES (46,1 % en exécution contre une prévision de 38 %). Quoique légèrement inférieur à la cible retenue en loi de finances initiale pour 2015, **le taux de préfetures certifiées ou labellisées *Qualipref numérique 2.0* témoigne de l'existence d'une démarche de qualité**, avec un taux de 95 % en réalisation contre une prévision de 100 %. On notera que l'ensemble du réseau préfectoral n'aura eu besoin que d'un an afin d'obtenir ce nouveau label contre deux ans pour le label *Qualipref*.

En revanche, d'autres indicateurs révèlent **des reculs dans la performance**. Tel est le cas du taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfetures (0,48 % contre 0,50 % en 2014). On peut également citer le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture (89,6 % en exécution contre une réalisation de 93 % en 2013 et de 89,6 % en 2014). Afin d'expliquer cette dernière contre-performance, le ministère de l'intérieur argue de la forte mobilisation des effectifs préfectoraux dans la mise en œuvre de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

Au-delà, ainsi que le souligne la Cour des comptes, des interrogations subsistent quant à la pertinence de **certain indicateurs pour évaluer l'efficacité propre de l'action des services ministériels pour des raisons méthodologiques** ou parce qu'ils ne permettent pas d'établir une relation entre les moyens déployés et le résultat obtenu (tel le délai d'instruction des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et loi sur l'eau, procédures faisant intervenir d'autres acteurs).

2. Des prises en charge de dépenses de personnel discutables

Sur le plan du respect des principes budgétaires, la prise en charge de dépenses de personnel ou de fonctionnement par le programme 307 peut être jugée discutable au regard des prescriptions de la loi organique et nuire à la lisibilité de l'exécution budgétaire.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire pour 2015, la Cour des comptes réitère ses critiques et observations à propos de dépenses de personnel n'incombant pas au programme.

Elle soulève la question du remboursement des dépenses de fonctionnement afférentes à l'installation dans les préfectures des commissaires au redressement productif. La couverture de ces dépenses incombe en effet par nature au programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*. La RIM du 16 juillet 2015 a fixé la compensation à 36 000 euros, soit un forfait de 6 000 euros pour les six commissaires placés auprès des SGAR. Suivant l'analyse de la Cour des comptes, cette décision a pesé sur le financement du programme 307 et a constitué un transfert tardif, réalisé par un décret en date du 10 novembre 2015.

Une problématique similaire existe en ce qui concerne **la prise en charge des frais de fonctionnement des directeurs de projet placés auprès des préfets préfigurateurs**. D'un montant de 35 000 euros en 2015, la dépense correspondante a été imputée au programme 307 de manière totalement imprévue. Suivant l'observation de la Cour des comptes, cette décision ne va pas de soi dès lors que les dépenses de personnel afférentes aux emplois des services du premier ministre relèvent du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*.

On notera enfin **l'absence de remboursement des crédits mobilisés sur le programme 307, dans le cadre du plan de développement de l'apprentissage au sein de la fonction publique de l'État**, au titre de la prise en charge d'une partie des coûts de rémunération et de formation des apprentis recrutés en 2015 par les ministères. D'après l'analyse de la Cour des comptes, cette dépense représente 0,7 million d'euros en crédits de titre 2 et 0,2 million d'euros en crédits hors titre II.

Par ailleurs, **on peut sans doute déplorer qu'en 2015, de nombreux mouvements réglementaires aient revêtu un caractère assez tardif**. Ainsi que le relève la Cour des comptes, 30,3 % des crédits de fonds de concours (soit 13,1 millions d'euros) et 28,2 % des crédits d'attribution de produits (soit 8,7 millions d'euros) ont fait l'objet d'un rattachement au programme réalisé après le 1^{er} octobre 2015.

II. PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

Le programme 232 retrace les moyens matériels et humains dont dispose le ministère de l'intérieur afin qu'il puisse garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale, à la vie associative et dans l'exercice de la liberté religieuse.

En 2015, le montant des crédits inscrits en loi de finances initiales s'élevait à près de 438,39 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 439,15 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Par rapport à l'exécution 2014, les AE et les CP augmentent ainsi respectivement de 40,36 % et de 40,31 %.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS ET CONSOMMÉS PAR LE PROGRAMME 232 (2012-2015)

(en millions d'euros)

	Exéc. 2012	LFI 2013 ⁽¹⁾	Crédits ouverts 2013 ⁽²⁾	Exéc 2013	LFI 2014 ⁽³⁾	Crédits ouverts 2014 ⁽⁴⁾	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015
AE	359,40	145,17	164,60	151,80	312,32	309,52	279,95	438,39	438,39	308,74
CP	361,91	143,37	1 786,13	150,69	312,97	309,69	278,53	439,15	439,15	267,76

Source : rapports annuels de performances 2013 à 2015.

A. UNE EXÉCUTION AFFECTÉE PAR L'ÉVOLUTION DU CALENDRIER ÉLECTORAL 2015 ET LE RÈGLEMENT DES SCRUTINS ANTÉRIEURS

Le montant des crédits consommés en 2015 s'est élevé à 308,74 millions d'euros en AE et à 267,76 millions d'euros en CP. Par comparaison à 2014, les autorisations ont connu une augmentation de 10,29 % tandis que la consommation crédits de paiement baissait de 3,87 %.

Ces évolutions contrastées mettent en lumière l'aléa que constitue, pour l'évaluation des besoins en crédits, le paiement nécessairement différé de certaines dépenses liées à l'organisation des scrutins et au financement public des campagnes électorales. Elles tiennent en 2015 à deux données dont l'impact ne pouvait être raisonnablement anticipé au stade des prévisions budgétaires : d'une part, le montant des restes à payer au titre des scrutins organisés en 2014 ; d'autre part, le report des élections régionales.

1. Une consommation globalement inférieure du fait du coût réel des élections pesant sur l'exercice et du report des élections régionales

La baisse globale des dépenses du programme 232 procède essentiellement de la moindre consommation des crédits alloués à l'action 2 *Organisation des élections*. Si le montant des crédits consommés par l'action 2 en

(1) Hors rattachement de fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y Compris fonds de concours et attributions de produits.

(3) Hors rattachement de fonds de concours et attributions de produits.

(4) Y Compris fonds de concours et attributions de produits.

AE progresse de 12,47 % (à 236,72 millions d'euros contre 210,48 millions d'euros) par rapport à 2014, **le montant des CP consommés recule lui de 6,03 %** (195,48 millions d'euros contre 208,02 millions d'euros). En 2015, les crédits consommés n'ont représenté que 65,41 % des AE (contre 88,97 % en 2014) et 54,07 % des CP (contre 88,13 % en 2014) inscrits en loi de finances initiale.

Cette sous-exécution résulte, d'une part, **de dépenses inférieures aux prévisions pour les scrutins qui, organisés en 2014, avaient encore une incidence budgétaire en 2015 au titre des restes à payer.** Tel est le cas pour :

– **les élections sénatoriales** : seuls 3,08 millions d'euros ont été consommés (contre 6,4 millions d'euros prévus en LFI), en raison de remboursements forfaitaires aux candidats d'un montant moindre qu'attendu (2 millions d'euros contre 5,9 millions d'euros) ;

– **les élections au Parlement européen** : alors que la LFI prévoyait une dépense de 17 millions d'euros, le montant des crédits consommés se limite à 13,70 millions d'euros ; ceci s'explique par des besoins moins importants qu'attendus en ce qui concerne le remboursement de la propagande électorale, les remboursements forfaitaires aux candidats, ainsi que par le report sur l'exercice 2016 du paiement de la facture relative à la campagne audiovisuelle (1,3 million d'euros au lieu de 2 millions d'euros imputés à 2015) ;

– **les élections partielles** : malgré de nombreuses élections municipales partielles, le montant des dépenses réalisées se réduit à 2,14 millions d'euros, contre 1,3 million d'euros inscrits en loi de finances initiale.

D'après les chiffres du RAP 2015, **le règlement des dernières dépenses inhérentes aux élections municipales s'est avéré plus coûteux** que prévu : les crédits consommés en AE et CP ont atteint respectivement 18,9 millions et 20,6 millions d'euros, contre une prévision initiale de 3 millions d'euros. L'origine de surconsommation réside dans la hausse des besoins inhérents aux remboursements forfaitaires (18,7 millions d'euros contre 3 millions attendus), à raison de l'augmentation du nombre de candidats pouvant prétendre au remboursement de leurs dépenses de campagne et de l'augmentation de celles-ci.

D'autre part, la moindre consommation des crédits s'explique par **le décalage des dépenses inhérentes aux scrutins organisés en 2015 sur la fin de l'exercice voir sur l'année 2016.**

Il en va ainsi, en premier lieu, **pour les élections départementales de mars 2015.** Ayant motivé l'inscription en LFI de 121,5 millions d'euros (en crédits de fonctionnement), le renouvellement des ex-conseils généraux n'a donné lieu qu'à la dépense de 115,80 millions d'euros en AE et de 116,60 millions d'euros en CP. En effet, seuls 7 % des cantons ont vu leurs binômes élus au premier tour. Le nombre supérieur de second tour a logiquement engendré une consommation plus importante des crédits à raison des frais d'acheminement de la propagande électorale sous format papier et, surtout, de l'augmentation des

remboursements de la propagande électorale et du remboursement forfaitaire des frais de campagnes. Les dernières dépenses ne pourront faire l'objet d'un règlement à ce titre qu'au début de l'exercice 2016.

De même, le report au mois de décembre 2015 des élections régionales et territoriales a conduit au décalage sur 2016 de l'essentiel de la consommation des crédits inscrits en loi de finances initiales. Celle-ci prévoyait d'allouer respectivement, en AE et CP, 133,5 millions d'euros et 4,5 millions d'euros pour le renouvellement ou l'élection des conseils régionaux et territoriaux. Au terme de l'exercice 2015, la dépense exécutée se limitait à 53,8 millions d'euros en AE et 10,3 millions d'euros pour les élections régionales et à 1 million d'euros en AE et 0,05 million d'euros en CP pour les élections territoriales.

L'impact du report des scrutins constitue donc la cause prépondérante de la nouvelle augmentation des restes à payer du programme 232, programme qui au demeurant concentre le plus de restes à payer dans la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. Ces derniers connaissent en effet une hausse assez spectaculaire de 404,05 %, passant de 10,14 millions d'euros au terme de l'exercice 2014 à 51,12 millions d'euros au 31 décembre 2015.

Ce montant inclut : les restes à payer au titre des marchés relatifs à l'acheminement de la propagande dans le cadre des élections régionales et territoriales en Martinique et en Guyane (36,9 millions d'euros) ; les engagements réalisés par les préfetures dans le cadre des marchés conclus fins 2015 pour l'externalisation de la mise sous pli dans le cadre des élections régionales (6,6 millions d'euros en AE) ; le coût de projets informatiques liés à la tenue des scrutins (1,4 million d'euros) ; des dépenses diverses des préfetures réalisées à l'occasion de l'organisation des différentes élections de 2014 et 2015 (pour 1,3 million d'euros).

2. Une évolution des dépenses plus dynamique pour les autres actions

Le montant des crédits de L'action 1 *Financement des partis inscrits en LFI* est stabilisé ainsi que celui de ses dépenses. En 2015 comme en 2014, l'action disposait de 68,67 millions d'euros (en AE et CP). Les crédits consommés se sont établis à environ 63,09 millions en AE et CP (comme en 2014). Ces chiffres marquent la fin de la diminution enregistrée depuis le début de la XIV^{ème} législature (diminution de 10,71 % en AE et de 4,62 % en CP des crédits inscrits entre 2012 et 2014), conséquence directe de la décision prise dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014 de réduire de 10 % l'aide publique au financement des partis.

On notera en revanche la consommation soutenue des crédits de l'action 3 *Commission nationale des comptes de campagne et des financements des partis politiques* (CNCCFP). Par rapport à l'exécution 2014, le montant des AE et CP consommés s'accroît ainsi respectivement de 31,88 % (à 5,49 millions

d'euros) et de 25,38 % (à 6,66 millions d'euros). Ils représentent 98,20 % en AE et 98,72 % des CP inscrits en loi de finances initiale pour 2015.

Ces chiffres traduisent le dynamisme de l'activité de la Commission en 2015, lié à la multiplicité des échéances électorales, mais également le poids relatif des dépenses de fonctionnement qui pèse sur ses ressources auxquelles s'applique, au demeurant, une mise en réserve de crédits de 8 % (loyer, des charges locatives et taxes à hauteur de 1,6 million d'euros); dépenses de fonctionnement inhérentes aux missions de contrôle de campagne, telles que celles relatives aux frais d'impression et d'envoi des notices aux candidats, de l'établissement des formulaires de comptes de campagne, du traitement des reçus pour les candidats, etc.).

Cela étant, **l'action a respecté le plafond d'emploi** du programme, fixé à par la LFI pour 2015 à 47 ETPT (contre 43 ETPT en 2014). Comme en 2014, les dépenses de personnel (crédits de titre 2) **demeurent à un montant inférieur aux prévisions (4,15 millions contre 4,24 millions d'euros attendus), quoiqu'en hausse par rapport à l'exercice 2014** (3,28 millions d'euros en AE et en CP).

L'action 4 Cultes enregistre une réduction de 1,58 % par rapport à 2014 des crédits inscrits en loi de finances initiale (un peu plus de 2,08 millions d'euros contre 2,11 millions d'euros). Avec un montant de 3,31 millions d'euros, **les autorisations consommées progressent de 56,31 % par rapport à 2014**. Elles représentent 158,90 % des crédits en loi de finances initiales. De même, **les CP consommés augmentent de 18,43 %** par rapport à l'exercice précédent et équivalent à 114,69 des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015 : ils passent à près de 2,39 millions (contre 2,015 millions d'euros en 2014).

Les crédits de paiement consommés en investissement (0,55 million d'euros) ont permis le financement des travaux de sauvegarde et de mise en sécurité du patrimoine culturel dont l'État possède la propriété en Alsace et en Moselle. Les subventions se sont élevées à 1,29 million d'euros (en AE et CP). Les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (crédits de titre 6) comprenaient également en 2015 : le financement d'engagements pris dans le cadre de la convention conclue entre le ministère de l'intérieur et l'Institut français de la civilisation musulmane pour la construction de la partie culturelle de l'Institut à Lyon (1 million d'euros en AE et CP) ; des dépenses réalisées dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme (pour un montant d'environ 0,50 million d'euros en AE et 0,34 million d'euros en CP).

L'action 5 Vie associative voit ses crédits alloués par la LFI augmenter de 61,68 % en AE et CP (0,13 million d'euros contre 0,08 million en 2014). Les crédits de fonctionnement consommés au cours de l'exercice (92 000 euros) ont servi au maintien en condition opérationnelle du Répertoire nationale des associations (RNA), ainsi qu'à la migration vers de nouveaux serveurs d'hébergement. L'exécution budgétaire 2015 n'a pas donné lieu à la consommation de crédit pour des dépenses d'investissement. En effet, il n'a pas

été possible de mener à son terme, dans les collectivités d’outre-mer, le projet relatif à l’installation du RNA et au développement de fonctionnalités qui permettent la dématérialisation des déclarations, modifications et dissolution des associations.

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE ADAPTÉE ?

Les interrogations exprimées au cours des précédents exercices demeurent quant à l’apport des deux indicateurs fournis par le RAP pour mesurer l’efficacité de l’emploi des ressources allouées au programme 232.

L’indicateur 1.1 porte sur le coût moyen de l’élection par électeur inscrit sur les listes électorales. Or, ainsi que l’explique le RAP 2015, les dépenses varient en fonction des choix arrêtés par les candidats ou les listes de candidats dans la conduite de leur campagne (dépôt de matériel de propagande électorale, importance des dépenses par rapport au plafond fixé par la loi), ainsi que du nombre d’entre eux qui obtiennent suffisamment de suffrages pour prétendre aux remboursements de leurs dépenses électorales. Dès lors, **même la comparaison avec un scrutin de même nature est très contingente.**

L’indicateur 2.2 mesure les délais nécessaires à la commission nationale pour publier les comptes des partis et groupements politiques. Or, ainsi que l’a montré la Cour des comptes, cet indicateur revêt un caractère quelque peu artificiel dès lors **que la performance mesurée n’est pas celle de l’action ministérielle** mais d’une autorité administrative indépendante.

Aux yeux du Rapporteur spécial, **il conviendrait donc de renouveler et d’élargir le champ des outils d’évaluation de la performance du programme.**

III. PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L’INTÉRIEUR

Le programme 216 porte sur les crédits et sur les ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l’intérieur (activités d’état-major, d’expertise, de conseil et de contrôle). Il a également pour objet le moyen de gestion de différentes prestations mutualisées pour ses directions et ses services, ainsi que l’ensemble des crédits relatifs à ses affaires juridiques et contentieuses.

Par rapport à l’exécution 2014, le programme accusait une baisse assez substantielle des crédits inscrits en loi de finances initiale : – 17,64 % en AE (726,82 millions d’euros) et – 4,68 % en CP (744,73 millions d’euros). Cette évolution tranche avec la forte croissance observée, entre 2013 et 2014, du point de vue des AE (de 672,96 millions d’euros à 882,53 millions d’euros) et des CP (de 699,55 millions d’euros à 781,27 millions d’euros).

De même, **les crédits consommés régressent de 19,21 % en AE** (927,96 millions d'euros en 2014 à 749,74 millions d'euros en 2015). Entre 2013 et 2014, on avait au contraire enregistré une augmentation de 25,39 % (et de 28,77 % par rapport à 2012). **En CP, on constate une stabilisation** : s'élevant à 768,63 millions d'euros, les crédits consommés en 2015 diminuent de moins de 0,30 % par rapport à l'exercice antérieur.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS ET CONSOMMÉS
PAR LE PROGRAMME 216 (2012-2015)**

(en millions d'euros)

	Exéc 2012	LFI 2013 ⁽¹⁾	Crédits ouverts 2013 ⁽²⁾	Exéc 2013	LFI 2014 ⁽³⁾	Crédits ouverts 2014 ⁽⁴⁾	Exéc 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015
AE	656,56	672,96	684,54	674,23	882,53	888,98	927,96	726,82	769,70	749,74
CP	670,76	699,55	708,46	704,51	781,27	787,71	770,94	744,73	788,23	768,63

Source : rapports annuels de performances 2013 à 2015.

**A. UN DESSERREMENT DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE À LA FAVEUR
DE L'ACHÈVEMENT DES PROGRAMMES IMMOBILIERS ?**

De fait, **la contraction très sensible des besoins financiers de l'action 5 Affaires immobilières constitue un déterminant essentiel de l'évolution globale en 2015 des crédits inscrits en LFI et des crédits consommés.**

Par rapport à l'exécution 2014, **le montant des AE consommées recule de 60,32 %** (107,30 millions d'euros contre 270,44 millions d'euros). Cette baisse correspond à celles autorisations inscrites en LFI : ces dernières s'établissent à 107,90 millions d'euros (contre 213,85 millions d'euros en 2014), en recul de 49,54 %. À l'inverse, **le montant des CP consommés augmente de 10,64 %**, passant de 114,62 millions d'euros en 2014 à 126,81 millions d'euros en 2015.

Ces chiffres traduisent au plan budgétaire l'achèvement de plusieurs projets immobiliers dans le cadre de la mise en œuvre du schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI) : l'opération immobilière du pôle de renseignements de Levallois-Perret ; l'installation de la direction générale de la Gendarmerie nationale (DGGN) à Issy-les-Moulineaux ; le regroupement sur un site unique du XX^{ème} arrondissement de 1 000 agents actuellement répartis sur cinq sites (« opération Garance » livrée en août 2015).

L'achèvement des grands projets immobiliers explique l'évolution des dépenses de fonctionnement du programme (baisse de 32,27 % en AE mais augmentation de 10,40 % en CP) et joue aussi un rôle prépondérant dans la baisse du volume des restes à payer.

(1) Hors rattachement de fonds de concours et attributions de produits.

(2) Y Compris fonds de concours et attributions de produits.

(3) Hors rattachement de fonds de concours et attributions de produits.

(4) Y Compris fonds de concours et attributions de produits.

Le montant de ces derniers s'élevait à un peu plus de 721,04 millions d'euros au terme de l'exercice 2015 (contre près de 739,94 millions d'euros au 31 décembre 2014). Les engagements non couverts par des paiements ont ainsi diminué de 2,55 % entre ces deux dates. En revanche, on notera que les restes à payer pour les engagements antérieurs à 2014 ne baissent que d'un peu moins de 7,36 %, ramenés à un peu plus de 685,48 millions d'euros au 31 décembre 2015.

Le montant de l'ensemble des restes à payer inclut essentiellement les dépenses subsistant pour : la prise à bail de l'immeuble « Le Lumière » à Paris (175 millions d'euros) ; l'opération immobilière Garance (155 millions d'euros) ; l'aménagement du pôle de renseignements de Levallois-Perret (153 millions d'euros) ; le siège de la Direction générale de la Gendarmerie nationale à Issy-les-Moulineaux (150 millions d'euros).

Réserve faite de l'action 6 *Affaires juridiques et contentieuses*, l'exécution des crédits des autres actions du programme présente de manière générale des taux de consommation des crédits ouverts en LFI assez élevés.

**ÉVOLUTION DU MONTANT DES CRÉDITS CONSOMMÉS
PAR LES ACTIONS DU PROGRAMME 216 (2013-2015)**

(en millions d'euros)

	Action 01			Action 04			Action 08			Action 09	
	Conso 2013	Conso 2014	Conso 2015	Conso 2013	Conso 2014	Conso 2015	Conso 2013	Conso 2014	Conso 2015	Conso 2014	Conso 2015
AE	370,08	369,65	331,54	36,66	35,81	35,94	36,45	36,52	36,47	82,50	86,11
CP	368,66	368,63	331,97	36,92	36,04	36,21	36,45	36,52	36,47	82,50	86,11

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Dans le bilan de l'exercice, il convient également de souligner le **respect du plafond d'emplois et de la maîtrise des dépenses de personnel alors même que le périmètre du programme intègre désormais les inspecteurs et délégués du permis de conduire.**

Jusqu'à la loi de finances initiale pour 2015, ces personnels figuraient dans le programme 207 *Sécurité et éducation routières*. **La nouvelle action 9 *Sécurités et éducation routière* regroupe aujourd'hui les crédits de titre 2 et la gestion de cette catégorie d'agents.** Parmi les 1482 ETPT correspondants, on dénombre 13 hauts fonctionnaires, 157 personnels administratifs, 9 personnels techniques et 1 303 inspecteurs et délégués du permis de conduire. En 2015, la LFI a alloué à l'action la somme de 89,32 millions d'euros (en AE et CP). Le montant des crédits consommés s'élève à 86,11 millions d'euros (AE et CP), chiffre en augmentation de 4,38 % par rapport à 2014.

Au-delà de l'effet du changement de périmètre, **les effectifs du programme 216 s'établissent à un niveau inférieur au plafond d'emploi fixé par la LFI pour 2015.** Alors que la limite prévue par celle-ci portait sur 6 585 ETPT (y compris 1372 équivalents pour les inspecteurs et délégués du permis de conduire), on dénombrait 6 243 ETPT au terme de l'exercice 2015. On notera que la contribution du programme 216 au schéma d'emploi de la mission

AGTE a été réduite à 37 ETP (contre 85 suivant les prévisions initiales). Cette atténuation participe de l'application du « pacte de sécurité » annoncé par le Président de la République à la suite des attentats du 13 novembre 2015 (avec la création de 38 ETP), ainsi que de la mise en œuvre du plan d'accueil des migrants (+ 10 ETP).

De même, l'exécution 2015 se solde pour le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) par des effectifs en diminution et en deçà du plafond d'emploi autorisé par le Parlement (205 ETPT contre un plafond fixé à 213 ETPT).

Le bilan de l'exécution des crédits de titre 2 montre **une sous-consommation des crédits inscrits** en loi de finances initiale (428,91 millions d'euros, contre 441,09 millions d'euros en AE et CP). Par rapport à 2014, les crédits consommés diminuent de 6,91 %. Ils représentent 97,24 % des crédits inscrits en LFI 2015 et 98,30 % des crédits ouverts.

B. DES PROGRÈS À CONFIRMER DANS LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Les indicateurs du Rapport annuel de performance pour 2015 tendent à se recentrer sur des critères permettant de mieux mesurer l'efficience de l'emploi des ressources du ministère et l'efficacité propre de ses services. De ce point de vue, la suppression des sous-indicateurs qui mesuraient le délai moyen de publication des textes d'application des lois apparaît tout à fait pertinente. En revanche, le maintien du *ratio* d'efficience de la gestion des ressources humaines paraît moins justifié : par son mode de calcul, cet indicateur se présente avant tout comme un taux d'encadrement mais ne permet d'apprécier en soi la qualité du service rendu par les services chargés des ressources humaines au sein du ministère. À l'instar de la Cour des comptes, on pourrait par ailleurs déplorer l'absence d'un indicateur en ce qui concerne les dépenses de contentieux.

Du reste, le bilan de l'exécution montre **des résultats relativement contrastés**, voire aléatoires. Ainsi, des indicateurs relatifs au fonctionnement de l'administration mettent en lumière des performances qui ne correspondent pas aux cibles fixées voire inférieures aux résultats obtenus au terme des précédents exercices. Il en va ainsi du nombre d'heures d'indisponibilité des applications informatiques, des taux de livraisons immobilières ne dépassant pas le budget de l'opération. D'autres connaissent des évolutions difficiles à interpréter, à l'exemple du *ratio* entretien lourd par rapport à la surface utile brute. En revanche, **d'autres montrent un souci d'exemplarité et des progrès durables tels que le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste ou les gains de relatifs aux actions d'achat.**

C. DES EFFORTS ENCORE NÉCESSAIRES S'AGISSANT DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ET DE L'APPLICATION DES MISES À DISPOSITION

Suivant le constat déjà dressé en 2013 et 2014, **la programmation des crédits de contentieux ne peut être considérée comme parfaitement sincère** et appelle de réelles améliorations. Ainsi que le relève une fois de plus la Cour des comptes, **l'exécution 2015 se caractérise par une sous-budgétisation chronique** : comme au cours des exercices précédents, la LFI a procédé à la réduction du montant des crédits par rapport à l'exercice précédent en allouant à ce poste de dépenses 63,33 millions d'euros en AE et CP (contre 77,45 millions d'euros précédemment). Or, avec un montant de crédits consommés de 98,91 millions d'euros, le taux de consommation des crédits ouverts atteint 156,19 % (154,57 % des crédits inscrits).

Certes, la forte hausse des dépenses résulte du dénouement de plusieurs contentieux exceptionnels du point de vue des condamnations prononcées à l'encontre de l'État : l'un relatif aux réquisitions préfectorales subies par EDF en Martinique s'est ainsi soldé, aux termes de l'arrêt du Conseil d'État du 18 juin 2014, par le versement d'une provision de 10 millions d'euros (dont 3,6 millions d'euros à la charge du ministère de l'intérieur). Le RAP pour 2015 cite également deux autres affaires dont le coût unitaire dépasse 1,4 million d'euros. Toutefois, **ce désajustement quasi structurel a des conséquences sur la gestion des crédits de l'ensemble du programme** : ainsi que le relève la Cour des comptes, l'insuffisance des crédits a nécessité le dégel intégral de la réserve de précaution du programme 216 ainsi que divers mouvements réglementaires, dont certains réalisés 15 jours avant la clôture de la gestion budgétaire 2015.

Aussi **il importe de poursuivre de manière résolue la mise en œuvre du plan d'action interministériel de la maîtrise de la dépense en matière de contentieux engagé en 2014** et qui est entré dans une deuxième phase en 2015.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la Cour des comptes, malgré une recommandation renouvelée en 2013 et 2014, **le ministère de l'intérieur maintient des mises à disposition d'agents à titre gratuit auprès de structures qui ne relèvent pas des dérogations énoncées par les lois et les règlements applicables**⁽¹⁾. Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour observe l'existence de telles situations au sein de cabinets ministériels ainsi que de l'Association du corps préfectoral. **Le Rapporteur spécial ne peut qu'appeler le ministère de l'intérieur à mettre fin à cette pratique dans des délais raisonnables.**

*

* *

(1) Cf. article 42 de la loi n° 84-16 du 11 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique de l'État ; décret n° 85-986 du 16 septembre 1985 relatif au régime particulier de certaines positions des fonctionnaires de l'État, à la mise à disposition, à l'intégration et à la cessation définitive de fonctions.

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET
RURAL**

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE TRAJECTOIRE NON RESPECTÉE DANS L'EXÉCUTION	52
A. UNE MISSION QUI NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINORITAIRE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE	52
1. L'architecture de la mission	52
2. Une part minoritaire des concours publics à l'agriculture	52
B. UNE EXÉCUTION 2015 TRÈS SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION	54
II. UNE PERFORMANCE INÉGALE	55
A. LA PERFORMANCE CONTRASTÉE DU PROGRAMME 154	55
B. LES RÉSULTATS MODESTES DU PROGRAMME 149	57
C. LES RÉSULTATS INCERTAINS DU PROGRAMME 215	58
D. L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</i>	59

En 2015, les actions conduites par la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)* ont connu sur le plan financier une double évolution : un dépassement en exécution des moyens qui leur avaient été accordés en loi de finances initiale ; une performance inégale.

I. UNE TRAJECTOIRE NON RESPECTÉE DANS L'EXÉCUTION

En 2015, les crédits prévus en loi de finances initiale pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)* se sont élevés à 3,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement, à 2,922 milliards d'euros en crédits de paiement.

Les crédits ouverts ont été, quant à eux, de 4,115 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 4,030 milliards d'euros en crédits de paiement.

En exécution 2015, les crédits se sont élevés à 4,091 milliards d'euros pour les autorisations d'engagement et à 3,995 milliards d'euros pour les crédits de paiement.

A. UNE MISSION QUI NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINORITAIRE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE

1. L'architecture de la mission

La mission, dont les dépenses d'intervention représentent 37 % des crédits et celles de personnel 27 % de l'ensemble comporte quatre programmes distincts :

– le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* qui regroupe la majorité des crédits budgétaires (54 %) de la mission (1,61 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,412 milliard d'euros en crédits de paiement en LFI 2015) ;

– le programme 149 *Forêt* qui comporte 9 % des crédits (278,81 millions d'euros en AE et 292,18 millions d'euros en CP) ;

– le programme support 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, pour 22 % des crédits de la mission (715,19 millions d'euros en AE et 723,6 millions d'euros en CP) ;

– et, depuis l'exercice 2008, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* qui fait l'objet d'un commentaire séparé.

2. Une part minoritaire des concours publics à l'agriculture

L'action de l'État en faveur de l'agriculture et des affaires rurales est aussi associée au compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* qui comporte deux programmes visant à soutenir les structures chargées du conseil et

de l'appui technique aux agriculteurs. Ces programmes sont financés par une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Le tableau ci-dessous présente, par programme et par action, les crédits de ce compte d'affectation.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Programme/Action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2014	Exécution 2015
775 – Développement et transfert en agriculture	62 879 096	65 048 369	62 307 044	62 718 192
01 – Développement et transfert	62 798 090	65 003 571	62 194 183	62 678 591
02 – Fonction support	81 006	44 798	112 861	39 601
776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture	69 137 583	72 298 117	70 091 422	68 602 308
01 – Recherche appliquée et innovation	68 993 784	72 004 155	69 817 259	68 413 869
02 – Fonction support	143 799	293 962	274 163	188 439

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Apprécier l'ensemble des concours publics à l'agriculture implique surtout de mentionner l'importance des mesures relatives à la politique agricole commune (les concours de l'Union Européenne atteignent 9,1 milliards d'euros, soit trois fois plus que les crédits de la mission) ainsi que les dépenses fiscales de la mission évaluées à 2,89 milliards d'euros en 2015, en très légère baisse par rapport à 2014 (au nombre de 36, elles représentent 4 % des dépenses fiscales rattachées au budget général de l'État et 98 % des crédits budgétaires de la mission) et l'ensemble des moyens alloués au financement de la protection sociale agricole, voisins de 13 milliards d'euros.

Il faut d'ailleurs noter, s'agissant des concours communautaires, que la réforme de la PAC a permis à la mission de réaliser des économies, par la prise en charge par le budget européen de certains dispositifs (prime à la vache allaitante) et une amélioration des taux de cofinancement pour d'autres (indemnités compensatrices de handicaps naturels).

Il faut faire référence aussi au rôle des opérateurs dans cette mission, qui assurent la mise en œuvre de ses politiques publiques et la gestion des interventions. Ainsi, sur le programme 154, le financement de l'État à destination de France Agri Mer (96,4 millions d'euros) et de l'Agence de services et de paiement (106,5 millions d'euros) en crédits de paiement, inscrit en loi de finances initiale, représente 65 % des crédits de paiement alloués au programme. De même, 88 % des crédits du programme 149 *Forêt* sont destinés à l'Office national des forêts (ONF) ou transitent par lui.

Suivant les indications fournies par la Cour des Comptes dans sa Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 (NEB), la masse salariale des opérateurs (915 millions d'euros) a progressé de 0,6 % par rapport à 2014 et est presque équivalente à celle du titre 2 de la mission. Il est précisé également, dans la NEB, que le ministère assure un suivi assez serré des opérateurs de la mission, dont, par ailleurs, la trésorerie se dégrade.

B. UNE EXÉCUTION 2015 TRÈS SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION

La trajectoire retenue dans la loi de finances initiale n'a pas été respectée pour l'exécution du budget de la mission en 2015.

L'année 2015 a été marquée, en effet, par un écart très important entre la LFI et l'exécution pour les AE (+ 994,3 millions d'euros, soit + 32,1 % et pour les CP (+ 1,073 milliard d'euros, soit + 36,7 %). Cette évolution reposant sur des éléments en partie prévisibles est due au refus d'apurement communautaire (812,4 millions d'euros), à la crise de l'élevage (156,5 millions d'euros en AE et 61,5 millions d'euros en CP) et à des dépassements sur plusieurs dispositifs sous-budgétés qui ont nécessité, en loi de finances rectificative, une ouverture de 986,7 millions d'euros en AE et de 1,087 milliard d'euros en CP sur le programme 154.

Les reports de crédits de 2014 sur 2015 (25,3 millions d'euros en AE et 53,4 millions d'euros en CP) et les fonds de concours (18,2 millions d'euros en AE comme en CP) ont été, par rapport à 2014, en baisse pour les AE, en hausse pour les CP.

SYNTHÈSE DE LA GESTION DES CRÉDITS 2015 DE LA MISSION AAFAR

(en million d'euros)

	Programme 149		Programme 154		Programme 206		Programme 215		mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	278,82	292,18	1 610,83	1 412,05	496,12	494,80	715,20	723,60	3 100,96	2 922,64
LFR		- 19,19	986,73	1 087,66	0,01	0,01	- 0,94	- 0,94	985,80	1 067,54
Total des mouvements de crédits	- 7,72	- 19,20	5,82	29,71	14,50	15,47	- 2,43	- 4,77	10,17	21,21
dont :										
reports	1,49	0,69	5,82	29,71	11,92	20,11	6,11	2,87	25,34	53,37
virements							2,00	2,00	2,00	2,00
transferts					0,53	0,53	1,68	1,68	2,22	2,22
décrets d'avances	- 2,71	- 13,39			13,20	5,98	- 4,87	- 3,97	5,62	- 11,38
répartition dépenses accidentelles										
Annulations	- 6,50	- 6,50			- 11,15	- 11,15	- 7,35	- 7,35	- 25,00	- 25,00
Fonds de concours et attr. produits	0,01	0,01	0,36	0,36	9,58	9,58	8,72	8,72	18,68	18,68
Total des crédits disponibles	271,11	253,80	2 603,74	2 529,78	520,21	519,86	720,55	726,62	4 115,61	4 030,07
Crédits consommés	270,10	252,61	2 601,88	2 516,70	510,15	506,17	713,11	720,40	4 095,24	3 995,88

Source : MAAF.

La mission qui avait connu une diminution importante de ses effectifs entre 2012 et 2014 n'a respecté, pour les dépenses de personnel dites du « titre 2 » ni le plafond d'emplois (13 622 emplois exécutés, au lieu de 13 229 prévus), ni l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale (919,6 millions d'euros, au lieu de 916,3 millions d'euros), du fait de dépenses exceptionnelles liées à la mise en place du Fonds européen agricole de garantie, le FEAGA (les crédits avaient été prévus en LFI 2015, mais pas les emplois) et à des arriérés de cotisations retraites des anciens vétérinaires sanitaires ayant agi pour le compte de l'État (8 millions d'euros sur le programme 206).

Le dépassement important du plafond d'emplois peut être considéré comme assez préoccupant.

II. UNE PERFORMANCE INÉGALE

A. LA PERFORMANCE CONTRASTÉE DU PROGRAMME 154

Ce programme rassemble les crédits ayant pour objet de contribuer à améliorer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires et de faciliter leur adaptation aux exigences environnementales et sociales. Une attention toute particulière doit être accordée à la performance de ce programme, dans la mesure où il représente 54 % des crédits budgétaires de la mission et où le gouvernement considère le renforcement de l'amélioration de la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés national et international comme une priorité.

Les objectifs de performance retenus ont été inégalement atteints et sont malheureusement parfois renseignés de manière lacunaire.

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 154 ÉCONOMIE ET DÉVELOPPEMENT DURABLE DE L'AGRICULTURE ET DES TERRITOIRES

Objectif 1	Améliorer la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et des filières agroalimentaires
Indicateur 1.1	Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U)
Indicateur 1.2	Taux de pénétration de l'assurance récolte
Indicateur 1.3	Part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en zone Natura 2000
Objectif 2	Favoriser l'attractivité des territoires ruraux
Indicateur 2.1	Taux de renouvellement des chefs d'exploitation
Indicateur 2.2	Part des exploitations en zones défavorisées dans l'ensemble des exploitations
Objectif 3	Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 3.1	Coût de gestion des aides PAC

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

La part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (SAU) est toujours en progression, sous l'influence des programmes nationaux et communautaires de développement de ce type d'agriculture et de la hausse de la demande en produits bio sur le marché (4,8 % en 2015, soit + 20 % par rapport à 2014), mais ce niveau reste inférieur à l'objectif de 5 % des superficies cultivées fixé dans le PAP 2015 ainsi qu'à la cible de 8 %.

Rappelons que l'agriculture biologique concerne aujourd'hui 6,5 % des exploitations, 10 % de l'emploi agricole et que la France occupe dans ce secteur le troisième rang en Europe.

Quant au taux de pénétration de l'assurance récolte, les résultats de la campagne 2015 ne sont pas encore disponibles, mais des données prévisionnelles font apparaître un maintien de la situation dans le secteur des grandes cultures et celui de l'arboriculture et une légère amélioration pour les productions viticoles et le maraîchage.

Pour l'objectif de préservation des milieux, les réalisations ne sont pas non plus connues. L'indicateur utilisé qui mesure la part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en Natura 2000 devrait être de 48 %, soit un niveau supérieur à celui de 2014 (45,98 %), mais inférieur à la cible retenue dans le PAP 2015 (50 %).

Cet indicateur devrait croître dans les années à venir avec la mise en œuvre de la nouvelle PAC et sous l'impulsion suscitée par les nouvelles mesures agroenvironnementales et climatiques.

L'objectif n° 2 vise à favoriser l'attractivité des territoires ruraux : le taux de renouvellement des chefs d'exploitation mesuré par le nombre d'installations aidées par l'État rapporté au nombre de départs d'exploitants susceptibles d'être remplacés par un jeune agriculteur est de 51 % en 2015, soit un niveau très inférieur à celui atteint en 2014 (58,2 %) et à la cible de 60 % retenue dans le PAP 2015.

La part des exploitations en zones défavorisées dans le nombre total des exploitations reste stable (43,4 %, pour 43,24 % en 2014), la cible prévue retenant précisément un objectif de stabilité.

L'objectif n° 3 concerne enfin la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service. L'unique indicateur utilisé est le coût de mise en œuvre des aides de la PAC : avec la mise en œuvre de la nouvelle politique commune, il augmente pour les deux piliers, particulièrement le premier, pour lequel un travail important de mise à jour du registre parcellaire graphique a été nécessaire.

On ne peut que regretter l'absence d'un indicateur mesurant les délais de paiement des aides allouées au titre de la PAC, ces délais étant souvent jugés trop longs.

B. LES RÉSULTATS MODESTES DU PROGRAMME 149

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 149 FORÊT

Objectif 1	Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois
Indicateur 1.1	Part de la récolte de bois rapportée à la production biologique
Objectif 2	Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier
Indicateur 2.1	Part des surfaces des forêts publiques aménagées
Objectif 3	Dynamiser la gestion des forêts privées
Indicateur 3.1	Part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion dans la surface théorique devant relever d'un tel plan

Source : rapport annuel de performances 2015.

La part de la récolte de bois rapportée à la production biologique et mesurée à partir des chiffres de la campagne d'inventaire 2014 de l'Institut national de l'information géographique et forestière est de 47,4 %, au lieu de 45,8 % en 2014, mais elle reste très inférieure au niveau retenu comme cible dans le PAP 2015 (53 %).

Le programme national de la forêt et du bois (PNFB) élaboré en application de la loi du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt et les aides du Fonds stratégique de la forêt et du bois (FSFB) devraient faciliter à l'avenir l'augmentation des prélèvements effectués en forêt et donc la valeur de l'indicateur.

Des résultats ont été obtenus dans la gestion durable des forêts relevant du régime forestier, qu'il s'agisse des forêts domaniales ou de celles des collectivités, grâce notamment aux engagements pris dans le contrat d'objectifs et de performance de l'ONF. La part des surfaces des forêts publiques aménagées atteint toutefois en 2015, avec 98,72 %, un niveau inférieur à celui de 2014 (99,2 %) et à la cible prévue (99,9 %) pour les forêts domaniales.

S'agissant de l'objectif de dynamisation de la forêt privée, l'indicateur qui mesure la part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion était pour 2015, en données provisoires, de 83,7 %, soit un niveau très légèrement supérieur aux réalisations 2014 (83,4 %), comme à la cible retenue dans le PAP 2015 (83 %).

C. LES RÉSULTATS INCERTAINS DU PROGRAMME 215

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Objectif 1	Sécuriser et simplifier l'accès des usagers au droit, aux données et procédures du ministère
Indicateur 1.1	Taux d'utilisation des télé-procédures
Objectif 2	Optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines et s'assurer de la meilleure adéquation missions/moyens
Indicateur 2.1	Efficacité de la gestion des ressources humaines
Indicateur 2.2	Taux d'adéquation missions/moyens
Indicateur 2.3	Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 86-517 du 10 juillet 1987
Objectif 3	Mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service
Indicateur 3.1	Efficacité de la fonction immobilière
Indicateur 3.2	Efficacité de la fonction achat
Indicateur 3.3	Ratio d'efficacité bureautique
Indicateur 3.4	Respect des coûts et délais des grands projets

Source : rapport annuel de performances 2015

Ce programme support porte les effectifs, la masse salariale et les moyens de fonctionnement de la mission. L'objectif est de rendre l'administration plus efficace et exemplaire, tout en améliorant sa relation avec les usagers.

Les résultats obtenus en 2015 apparaissent incertains, dans un contexte caractérisé par de sensibles évolutions touchant à la politique agricole commune et marqué par une recrudescence des crises économiques, climatiques et sanitaires.

Il faut noter que l'amélioration des relations avec l'utilisateur est désormais considérée par le ministère comme une vraie priorité.

Les indicateurs présentent des résultats inégaux. Le taux d'utilisation des télé-procédures (94 %) est très supérieur aux prévisions du PAP 2015 (90 %) et à la cible pour 2015 (80 %).

L'administration paraît avoir accru son efficacité au cours de l'exercice 2015, en matière de gestion des ressources humaines, le ratio retenu, qui mesure en pourcentage le nombre d'agents remplissant une des grandes fonctions RH (gestion, formation, suivi des conditions de travail, pilotage de la politique de gestion) rapporté à l'effectif géré étant de 2,06 %, pour une prévision de 2,03 % et une cible de 1,95 %. L'indicateur prévu est cependant plus de moyens que de résultats.

La part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 87-517 du 10 juillet 1987 va certes, avec 4,74 %, dans le sens des prévisions retenues dans le PAP 2015, mais la cible a été fixée à 6 %.

Sur l'efficacité des fonctions immobilières, informatiques ou achat, les résultats obtenus semblent correspondre enfin aux trajectoires prévues.

D. L'AMÉLIORATION DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (CASDAR) enregistre une légère amélioration de ses performances en 2015.

Le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* vise à orienter les structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs. L'unique indicateur retenu mesure la part d'emplois à temps plein consacrés à des actions prenant en compte les principes de l'agro-écologie ; les données provisoires pour 2015 révèlent une légère augmentation par rapport aux résultats de 2014 (67,4 %, au lieu de 67 %).

Le programme 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture* soutient, quant à lui, la conduite d'études et d'expérimentations principalement par les instituts techniques ainsi que l'analyse des innovations de terrain. La part des financements portant sur des problématiques de développement durable qui avait fortement progressé en 2014 s'est stabilisée en 2015 à 89,9 % (90 % dans les prévisions du PAP 2015).

*

* *

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES :
SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**

Commentaire de M. Éric ALAUZET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA RÉPONSE AUX CRISES SANITAIRES	62
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 206 EN 2015	64
III. DES RÉSULTATS MITIGÉS POUR LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE .	68

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation*, qui relève de la mission *Agriculture* a pour objet de garantir la qualité et l'état de salubrité des végétaux, des animaux et des aliments destinés à la consommation humaine, dans le cadre des normes internationales et des législations européennes et nationales en vigueur. Son exécution est confiée à la direction générale de l'alimentation.

Dans son dernier commentaire de 2015, le Rapporteur spécial avait tiré la sonnette d'alarme en citant les conclusions concomitantes de deux rapports de 2014⁽¹⁾ sur les risques de la politique d'économies budgétaires en matière d'effectifs de contrôle qui montraient que certains domaines de contrôle demeuraient trop peu encadrés, avec une connaissance insuffisante des dangers qu'ils pouvaient représenter, notamment en matière de production d'origine végétale (production primaire, transformation) et d'importations. Il était souligné que *« le sous-investissement patent dans ce domaine exposait à des risques sanitaires mais aussi à des conséquences économiques vis-à-vis de nos partenaires commerciaux, et que la "sanctuarisation" des moyens de contrôle devenait essentielle »*.

Le Rapporteur spécial mesurait la convergence de ces remarques qui sonnent un signal d'alerte contre la baisse des effectifs et des contrôles, un risque qui peut être amplifié, en période de crise économique et de recherche de compétitivité, par la tentation d'arbitrer en faveur des opérations de facilitation des échanges au détriment des tâches de contrôle.

I. LA RÉPONSE AUX CRISES SANITAIRES

L'année 2015 a malheureusement confirmé ces craintes. Le programme 206 a fait l'objet d'une exécution tendue à compter du second semestre 2015 en raison de plusieurs crises sanitaires. L'année 2015 a en effet été fortement impactée par la crise des abattoirs, à la suite de la vidéo diffusée par l'ONG L214, qui a entraîné la fermeture de l'abattoir d'Alès et l'ouverture d'une commission d'enquête parlementaire, ainsi que par des crises résultant de bactéries nuisibles aux végétaux et de maladies animales dans les élevages.

Comme le budget du programme 206 voté en LFI correspond en fait à un plancher de dépenses, soutenable seulement en l'absence de crise sanitaire ou économique majeure, ces événements (principalement la fièvre catarrhale ovine), ont entraîné le dégel de 13,7 millions d'euros d'AE et de 16,7 millions d'euros de CP et l'ouverture de 9,2 millions d'euros d'AE en décret d'avance de novembre alors que 13,15 millions d'euros d'AE avaient été annulés sur ce programme au premier semestre.

(1) *Rapport annuel de la Cour des comptes de février 2014 et rapport d'évaluation de la politique de sécurité sanitaire des aliments de M. Christian Babusiaux et Mme Marion Guillou.*

D'autre part des dépassements sur de nombreux dispositifs d'intervention sous-budgétés ont nécessité, en LFR, une ouverture importante d'AE (986,7 millions d'euros) et de CP (1 087,70 millions d'euros) sur le programme 154.

Face à ces crises, la réaction du ministère a été la suivante :

Dans un courrier du 3 novembre 2015 adressé aux préfets, le ministre chargé de l'agriculture a réaffirmé son attachement aux missions régaliennes d'inspection en abattoir et a rappelé différentes priorités déclinées dans un plan d'action triennal. Ce plan d'action a pour objectif un meilleur encadrement et un soutien renforcé des agents assurant les inspections dans les abattoirs, la valorisation de leurs actions et la diversification de leurs missions. Il rappelle également la nécessaire mise en œuvre des suites données aux contrôles en cas de non-conformités (indicateur 2.1), faisant suite à la publication début 2015 d'une instruction visant à l'harmonisation et au renforcement de la politique des suites données aux inspections.

Cette volonté de renforcement des contrôles et de la surveillance s'est concrétisée par la reconduction en 2015 du doublement du nombre de prélèvements réalisés sur les productions végétales pour rechercher des résidus de produits phytosanitaires.

- La brigade nationale d'enquêtes vétérinaires et phytosanitaires (BNEVP), qui dispose de pouvoirs de police administrative et judiciaire pour lutter contre la délinquance organisée dans les domaines d'activité de la DGAL, a suivi soixante nouvelles affaires en 2015. Ces enquêtes ont concerné des sujets variés comme des trafics d'animaux, de médicaments vétérinaires, de denrées alimentaires ou encore de produits phytosanitaires.

- En ce qui concerne la gestion de foyers d'organismes nuisibles aux végétaux, dont la bactérie phytopathogène *Xylella fastidiosa*, et des maladies animales dans les élevages, en particulier la fièvre catarrhale ovine et l'influenza aviaire, l'action de la DGAL a ciblé tant la gestion sanitaire des foyers (indicateur 3.1) que ses conséquences pour l'exportation des animaux, des végétaux et des denrées.

- Le plan de surveillance de *Xylella fastidiosa* a été renforcé à la suite de la détection de cette bactérie en Corse puis en région Provence-Alpes-Côte d'Azur. Des enquêtes épidémiologiques et des mesures d'éradication ont été conduites afin de gérer ces contaminations. Les autorités françaises ont soutenu la mise en place de mesures européennes de prévention contre l'introduction et la dissémination de cette bactérie. S'agissant de la fièvre catarrhale ovine (FCO), détectée dans le Massif central en septembre 2015, des mesures de restriction des mouvements des ruminants ont été mises en place afin de limiter l'expansion de la maladie, ainsi qu'une campagne de vaccination d'urgence pour maintenir les flux à l'exportation.

● Enfin, les services ont été fortement mobilisés pour gérer avec les professionnels concernés, avec plus de soixante-dix foyers d'influenza aviaire hautement pathogène, détectés dans le sud-ouest de la France à partir de fin novembre 2015. Une stratégie de lutte contre l'infection a été mise en place, axée sur le dépeuplement progressif des élevages d'oies et des canards dans la région du sud-ouest, des opérations de nettoyage et de désinfection, la mise en place d'un vide sanitaire dans l'ensemble de ces élevages, ainsi que le renforcement des mesures de biosécurité avant le repeuplement.

Par ailleurs, les outils d'inspection dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments ont été améliorés et simplifiés, accompagnant la mise en production de RESYTAL, le nouveau système d'information de la DGAL.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 206 EN 2015

Le tableau ci-dessous retrace la consommation de crédits du programme 2016 en 2015. Cette exécution est inférieure aux crédits votés.

Les autorisations de programme consommées se montent à 507,9 millions d'euros en 2015 (496,1 millions d'euros prévus en LFI et 520,2 millions d'euros ouverts grâce aux fonds de concours en provenance de l'Union européenne) tandis que la consommation des crédits de paiement s'élève à 506,1 millions d'euros en 2014 (494,7 millions prévus en LFI et 519,8 millions ouverts avec les fonds de concours européens).

SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION
PROGRAMME 206 – PRÉSENTATION DES CRÉDITS ET DES DÉPENSES FISCALES
PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS
2015 AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action Prévision LFI 2015 Consommation 2015	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonction- nement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Titre 6 Dépenses d'inter- vention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01. Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale		3 135 000		17 434 515		20 569 515	20 669 515
		7 067 227	228 718	13 724 494		21 020 439	
02. Lutte contre les maladies animales et protection des animaux		46 346 715		46 649 286		92 996 001	102 606 001
		86 184 011	181 785	23 521 302		106 887 098	
03. Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires		9 023 320		6 405 019		15 428 339	16 528 339
		9 248 996	11 844	7 716 550		16 977 390	
04. Actions transversales (libellé modifié)		70 584 930		2 542 440	1 500 000	74 627 370	74 627 370
		63 536 695	55 034	1 558 905		65 150 634	
05. Élimination des cadavres et des sous-produits animaux (libellé modifié)				2 125 892		2 125 892	2 125 892
		1 570 000				1 570 000	
06. Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	285 515 637	915 585		68 500		286 499 722	286 499 722
	291 201 268	816 984		7 597		292 025 849	
08. Qualité de l'alimentation et offre alimentaire		900 000		2 972 430		3 872 430	3 872 430
		738 453		3 629 963		4 368 416	
Total des AE prévues en LFI	285 515 637	130 905 550		78 198 082	1 500 000	496 119 269	506 929 269
Ouvertures par voie de FDC et ADP	0				+ 9 584 440	+ 9 584 440	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	+ 6 518 955				+ 7 991 448	+ 14 510 403	
Total des AE ouvertes	292 034 592				228 179 520	520 214 112	
Total des AE consommées	291 201 268	166 162 366	477 381	50 158 811		507 999 826	

Source : rapport annuel de performances 2015.

2015 CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action Prévision LFI 2015 Consommation 2015	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01. Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale		3 135 000		17 434 515		20 569 515	20 669 515
		5 123 858	217 179	13 765 038		19 106 075	
02. Lutte contre les maladies animales et protection des animaux		46 346 715		46 649 286		90 996 001	100 606 001
		81 761 767	200 495	23 477 766		105 440 028	
03. Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires		9 023 320		6 405 019		15 428 339	16 528 339
		9 268 044	29 843	8 589 436		17 887 323	
04. Actions transversales (libellé modifié)		69 713 930		2 792 440	1 500 000	74 006 370	74 627 370
		63 938 628	55 034	2 050 846		66 044 508	
05. Élimination des cadavres et des sous-produits animaux (libellé modifié)				3 425 892		3 425 892	3 425 892
		1 570 000				1 570 000	
06. Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	285 515 637	915 585		68 500		1 570 000	286 499 722
	291 201 268	833 858		19 552		292 054 678	3 872 430
08. Qualité de l'alimentation et offre alimentaire		900 000		2 972 430		3 872 430	3 872 430
		803 867		3 261 226		4 065 093	
Total des CP prévus en LFI	285 515 637	130 034 550		77 748 082	1 500 000	494 798 269	506 929 269
Ouvertures par voie de FDC et ADP	0			+ 9 584 440		+ 9 584 440	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	+ 6 518 955			+ 8 963 243		+ 15 482 198	
Total des CP ouverts	292 034 592			227 830 315		519 864 907	
Total des CP consommés	291 201 268	163 300 022	502 551	51 163 864		506 167 705	

Source : rapport annuel de performances 2015.

● Les crédits de l'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, d'un montant initial de 20 millions d'euros, n'ont été dépensés qu'à hauteur de 19 millions d'euros. Cette action a pour objet de financer le contrôle et le suivi des pratiques liées aux intrants utilisés (produits phytosanitaires, matières fertilisantes et supports de culture, principalement), essentiels pour la maîtrise de la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

Les services en charge de la protection des végétaux inspectent les distributeurs et les utilisateurs de produits phytosanitaires, de matières fertilisantes et de supports de culture pour s'assurer du respect de la réglementation et effectuent des prélèvements et des analyses pour rechercher des résidus de pesticides dans les végétaux au stade de la production. Ils doivent vérifier le respect des limites maximales de résidus fixées.

La surconsommation des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (4,1 millions d'euros pour 3,1 millions prévus en LFI) correspond à une partie des coûts de surveillance de la bactérie pathogène *Xyella fastidiosa* ainsi qu'au marché public passé avec la région Centre-Val de Loire avec l'Office national des forêts pour lutter contre le capricorne asiatique.

- Action 2 *Lutte contre les maladies animales et protection des animaux*

– les crédits de paiement disponibles de 100 millions d’euros ont été exécutés à hauteur de 105,4 millions d’euros. Par ailleurs le Rapporteur spécial observe le doublement des crédits affectés au placement, à l’euthanasie ou à l’abattage des animaux en état de maltraitance, de 108 256 euros votés à 233 959 euros en exécution.

Ces crédits sont destinés au suivi des foyers de maladies animales, frais d’analyse et frais de vétérinaires, à l’achat en urgence de vaccins contre la FCO, ainsi qu’à la signature d’une convention avec le CIRAD en appui scientifique et technique pour la fièvre catarrhale ovine.

Des dépenses ont également été prévues pour la mise en place d’une banque d’antigènes contre la **FCO**. Enfin, l’augmentation significative des cas de maltraitance animale en élevage ont conduit les préfets à utiliser leurs possibilités de retraits et de placements d’animaux tout au long de l’année 2015.

- L’action 3 vise *la prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires* ;

Les crédits de paiement disponibles de 16 millions d’euros ont été exécutés à hauteur de 17,8 millions d’euros. Essentiellement constitués de dépenses de fonctionnement, ces crédits rémunèrent l’inspection sanitaire, l’inspection vétérinaire et phyto sanitaire aux frontières, les analyses de contamination des denrées ainsi que les crédits de la Brigade nationale d’enquête vétérinaire et sanitaire (840 398 euros de CP en 2015). Ces crédits, qui rémunèrent notamment les inspections vétérinaires permanentes dans les abattoirs en vertu de la réglementation européenne, gagneraient certainement à être augmentés ainsi que l’a démontré récemment le scandale de l’abattoir d’Alès.

- L’action 4 *Acquisition des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques* : 74 millions d’euros inscrits en LFI et 66 millions d’euros consommés, ont financé la subvention pour charge de service public de l’ANSES, agence de référence pour l’évaluation des risques et nouvel acteur de la pharmacovigilance.

Cette action porte également les crédits de la Brigade nationale d’enquête vétérinaire et sanitaire (840 398 euros de CP en 2015).

- L’action 5 *Élimination des cadavres et des sous – produit animaux* concerne une dépense de 1,5 million d’euros

- L’action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l’alimentation* engage 292 millions d’euros soit 57 % des crédits consommés du programme 206 au service des actions sanitaires et sociales en faveur des agents des services chargés de l’alimentation, ce qui semble considérable.

Enfin les arriérés de cotisation retraite des anciens vétérinaires sanitaires (8 millions d'euros) ayant exercé des fonctions pour l'État avant 1990 sur le programme 206 ont entraîné le dépassement du plafond des crédits votés en exécution 2015 ; ils ont nécessité l'ouverture de crédits par décret d'avance en Novembre 2015 sur le titre 2 du programme 2016, dans le cadre de protocoles transactionnels à la suite d'une décision du Conseil d'État de 2011. Le même motif avait justifié l'ouverture de crédits par décret d'avance en 2014 : la dépense était donc prévisible.

En ce qui concerne le suivi de l'opérateur du programme, à savoir l'Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement du travail, celle – ci assume des missions essentielles, étendues à la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et des supports de culture par la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Elle dispose à la fois d'un contrat de performance et d'une comptabilité analytique, ce dont le Rapporteur spécial se félicite, et a respecté son plafond d'emploi de 1 281 ETPT sous plafond. Les subventions pour charge de service public au titre du fonctionnement, en provenance du ministère de l'agriculture et de divers autres ministères, s'élèvent à 91,3 millions d'euros pour 2015.

III. DES RÉSULTATS MITIGÉS POUR LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE

Le programme 206 n'est plus assorti que de 3 objectifs. Le taux de couverture progresse de 50 à 62 % pour le programme 206.

- L'objectif 1 est désormais intitulé : *«favoriser le changement des pratiques sanitaires afin de préserver la santé publique et l'environnement et de l'activité économique.»* Les libellés des deux indicateurs qui le mesurent sont la maîtrise de l'utilisation des pesticides et des antibiotiques d'une part, et la promotion des comportements favorables à une alimentation diversifiée et équilibrée.

La Cour des comptes fait remarquer dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015 que l'indicateur 1.1 est peu représentatif des crédits engagés par le programme. En effet, cet indicateur suit le plan Ecophyto, dont l'objectif est de réduire le recours aux produits phytosanitaires sur 10 ans par la mesure du nombre de doses unités de pesticides, mais qui n'est financé qu'à hauteur de 3,6 millions d'euros par le programme 206, le reste étant financé à partir de la redevance pour pollutions diffuses perçue par les Agences de l'eau. Cet indicateur calculé par l'ANSES continue en outre à ne pas atteindre les résultats escomptés : le recours aux produits phytosanitaires a augmenté de 5 % entre 2009 et 2013 et devrait à nouveau progresser entre 2014 et 2015. L'objectif de réduire de moitié d'ici 2018 l'utilisation de pesticides par rapport à 2008, manifestement inatteignable, a été malgré tout étendu à la période 2020-2025.

Le niveau de traitement des animaux aux antibiotiques critiques (plan Ecoantibio) n'est pas communiqué pour 2015 ; l'objectif était de diminuer de 25 % le niveau de traitement sur la période 2012-2016 par rapport à 2011. Le pourcentage d'animaux traités a diminué depuis 2011 de 4,5 % à 3,94 % en 2014, (ce qui correspond à une diminution de 2012 à 2014 de 13 %). L'objectif n'est donc pas encore atteint même si les campagnes de sensibilisation commencent à porter leur effet auprès des vétérinaires prescripteurs.

L'indicateur 1.2 *taux d'élève bénéficiant de l'action : un fruit pour la récré* ne suffit en aucun cas à mesurer la promotion de comportements favorables à une alimentation diversifiée et équilibrée. Il est stable depuis 2013, à 11 % et n'atteint pas sa cible de 15 % d'élèves touchés.

L'objectif 2 *Prévenir les risques sanitaires à tous les stades de production* est renseigné par un indicateur de suivi des non-conformités constatées lors des inspections. Cet indicateur progresse pour le taux de recontrôle suivant une mise en demeure et, plus faiblement, pour le taux de suivi renforcé des établissements agréés ayant fait l'objet d'une inspection défavorable. Enfin le taux de prélèvement de végétaux révélant une non-conformité est calculé sur la base de 797 prélèvements récoltés en 2015 avec un résultat de 4,5 % de végétaux non-conformes et traités avec des produits phytosanitaires. La lutte contre les mauvaises pratiques doit donc se poursuivre.

Le troisième et dernier objectif *S'assurer de la réactivité et de l'efficience du système de contrôle sanitaire* est assorti de deux indicateurs : la préparation à la gestion d'épizootie et la gestion des maladies animales d'une part, et coût des inspections d'autre part.

Avec des exercices de gestion d'épizootie majeure réalisés dans 46 des 101 départements contre 18 départements en 2014, l'indicateur est en nette progression, sans compter la crise d'influenza aviaire qui a constitué un exercice en temps réel dans 8 départements du grand Sud-ouest. Le taux de levée de surveillance dans les délais recommandés atteint 75 %, s'agissant notamment de la tuberculose bovine.

Enfin le coût d'une inspection a augmenté de 5 % à 1 132 euros en 2015, en raison d'une baisse concomitante de 5 % du nombre d'inspections réalisées. Cette baisse est attribuée par le ministère à la gestion des crises sanitaires et à la priorité donnée à celle-ci.

*

* *

**AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ;
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS**

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT	75
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015	77
B. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE DE FAÇADE SAUF EN CE QUI CONCERNE LA SANTÉ ET L'ENGAGEMENT DES ONG	79
II. LE PROGRAMME 110 : AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT	80
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015	82
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BIEN PEU CONTRAIGNANTS .	83

La mission *Aide publique au développement* (APD) regroupe les crédits des deux programmes concourant à la politique française d'aide au développement : le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère des affaires étrangères et du développement international (MAEDI) et le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, mis en œuvre par le ministère chargé de l'économie.

Les orientations de la politique d'APD sont décidées par le Comité interministériel de la coopération internationale et du développement (CICID) qui a redéfini, à l'occasion de sa réunion du 31 juillet 2013, les priorités de l'aide française. Ces orientations ont été confirmées par la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale (LOPPDSI), qui a rappelé les objectifs stratégiques de la France en matière d'APD.

Le tableau ci-dessous retrace la répartition des crédits par programme de la mission.

LES MASSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION EN LFI PAR PROGRAMME EN 2015

(en millions d'euros)

PROGRAMMES	LFI AE	LFI CP
Programme 110	687,04	1 026,58
Programme 209	1 793,45	1 771,77
Total	2 480,49	2 798,35

Source : Cour des comptes.

Le montant total de la mission demandé en LFI pour 2015 se situe à 2,48 milliards d'euros d'AE et 2,80 milliards d'euros de CP, contre respectivement 4,16 milliards d'euros en AE et 2,90 milliards d'euros en CP demandés en LFI pour 2014.

En comparaison avec 2014, la baisse de la mission en AE (-40,4 %) renvoie à la variabilité du programme 110, et s'explique principalement par le mécanisme de reconstitution des fonds multilatéraux. Ceux-ci représentent près des deux tiers du programme, les reconstitutions pluriannuelles engendrant des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans. Les crédits du programme 110 ont également diminué en CP (-7,5 %) entre 2014 et 2015. La baisse des crédits du programme 209 ouverts en LFI pour 2015 en AE (-0,5 %) comme en crédits de paiement (CP) (-1 %), s'inscrit dans une tendance datant de plusieurs années : -11 % (CP) en 2013 et -8 % (CP) en 2014.

Le rapporteur spécial remarque que dans un contexte de coupes budgétaires répétées sur la mission APD (depuis 2011), les baisses de crédits, justifiées par de moindres besoins de consommation sur certains programmes, auraient dû être reportés sur d'autres projets ou engagements de l'année 2015. À titre d'exemple, les 22 millions de la contribution française pour Gavi qui manquaient en 2015 n'ont été décaissés à Gavi qu'en mars 2016, alors qu'ils auraient pu être décaissés dans le cadre du budget 2015.

Entre les deux programmes, le programme 209, qui porte les dons, est le plus touché par la non-exécution des crédits (près de 2 fois plus que le programme 110), ce qui s'inscrit dans la ligne d'un affaiblissement croissant de la capacité de dons de la France. Le Rapporteur spécial souligne que ces dons du programme 209 sont cruciaux pour les pays les plus pauvres et les moins avancés.

Quatre fonds de concours alimentent le programme 209, qui regroupent des contributions au profit de l'aide d'urgence, les apports des collectivités territoriales (0,62 million d'euros hors reports) ou de tiers (0,24 million d'euros), les crédits du partenariat de gestion avec la Commission européenne pour l'Année européenne pour le développement (0,44 million d'euros) et la participation de gouvernements étrangers aux projets de coopération (3,5 millions d'euros).

Plusieurs ressources extrabudgétaires, au travers des financements dits « innovants » (taxe sur les transactions financières et taxe de solidarité sur les billets d'avion), contribuent à l'effort français en matière d'APD. Ces ressources sont versées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l'Agence française de développement (AFD), avec un plafond qui a été fixé à 350 millions d'euros par la LFI pour 2015⁽¹⁾, alors que ces taxes devaient être entièrement dédiées au développement dans l'esprit de leurs concepteurs.

Le Rapporteur spécial remarque l'opacité concernant les décaissements du FSD en 2015, et notamment le fléchage des crédits vers le Fonds mondial.

Enfin deux amendements d'origine parlementaire sont intervenus lors du vote de la loi de finances pour 2015, l'un portant sur la majoration de 1,6 million d'euros au titre des réserves parlementaires, et l'autre transférant de 13 millions d'euros du programme 110 vers le programme 209.

Il faut rappeler que la mission interministérielle *Aide Publique au Développement* ne représente qu'une partie **minoritaire** de l'effort français en matière d'APD. En effet, au total, 24 programmes issus de 14 missions différentes contribuent à la politique transversale en faveur du développement, pour un **montant total de dépenses budgétaires, en baisse**, de 6,327 milliards d'euros en 2014 à 5,893 milliards d'euros en 2015. Les dépenses de la mission représentent environ 45,1 % de l'effort global, à un niveau proche de celui constaté en 2014 (43,5 %).

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2015 remarque, avec la prédominance des dépenses d'intervention qui atteignent 90 % des crédits en 2015 (86 % en 2014), **une sous-exécution générale des crédits en 2015** : 2,65 milliards de dépenses exécutées pour 2,79 milliards de crédits votés en LFI.

(1) Ce plafond correspond à une part du produit de la taxe sur les transactions financières (25 % dans la limite d'un montant de 140 millions d'euros en 2015) et au produit de la taxe de solidarité sur les billets d'avion (plafonné à 210 millions d'euros à partir de 2015). La part des produits des taxes excédant leurs plafonds respectifs est affectée au budget général de l'État.

Le tableau ci-après retrace la baisse de l'exécution de l'ensemble de la mission par rapport à la LFI. Les crédits de l'aide économique et financière bilatérale du Programme 110 diminuent de 42 millions d'euros en exécution, (- 15 %).

À l'intérieur du programme 209, les crédits de la coopération bilatérale : - 78 millions d'euros, (- 12,7 %), et de la coopération communautaire : - 105,7 millions d'euros (- 15 %) connaissent également une diminution des dépenses exécutées par rapport à la LFI. Les crédits des actions de co-développement passent de 170 millions d'euros à 1 447 millions d'euros en exécution, soit une augmentation de + 750 %. (cf. le commentaire ci-après page 8 concernant le détail des dépenses engagées)

**RÉCAPITULATION DES CRÉDITS VOTÉS ET CONSOMMATION
PAR PROGRAMME ET PAR ACTION**

Numéro et intitulé du programme ou de l'action	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2014	2015	2014	2015
<i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP</i> Consommation				
110 – Aide économique et financière au développement	2 360 120 755 2 001 991 311	687 043 510 789 456 281	1 109 890 190 1 033 530 795	1 026 578 969 988 996 375
01 – Aide économique et financière multilatérale	1 581 174 272 1 421 507 731	286 704 541 288 883 775	635 866 049 638 035 989	635 398 901 639 902 704
02 – Aide économique et financière bilatérale	395 606 400 288 716 991	400 338 969 500 618 397	312 749 289 293 343 815	283 833 140 241 746 743
03 – Traitement de la dette des pays pauvres	383 340 083 291 766 589	0 - 45 891	161 274 852 102 150 991	107 346 928 107 346 928
209 – Solidarité à l'égard des pays en développement	1 803 343 299 1 718 685 857	1 793 446 625 1 662 969 823	1 789 031 842 1 719 290 826	1 771 773 172 1 666 175 408
02 – Coopération bilatérale	592 471 400 561 584 806	639 167 833 530 852 445	564 158 056 556 185 181	611 992 493 533 809 542
05 – Coopération multilatérale	323 832 026 317 580 196	248 516 060 332 645 430	329 333 913 317 506 158	254 017 947 332 239 450
07 – Coopération communautaire	680 860 000 640 392 005	703 800 000 598 076 601	680 860 000 640 492 567	703 800 000 598 076 601
08 – Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement »	206 163 873 197 630 615	201 792 732 200 601 820	206 163 873 197 630 615	201 792 732 200 601 820
09 – Actions de co-développement	16 000 1 498 235	170 000 793 527	8 516 000 7 476 305	170 000 1 447 995

Source : rapport annuel de performances 2015.

L'utilisation de la démarche de performance reste limitée dans la programmation marquée par la rigidité des dépenses résultant d'engagements internationaux et les échéanciers de décaissement des projets. Des évaluations seraient pourtant souhaitables pour divers instruments, que sont notamment les multiples fonds multilatéraux sur l'environnement et, *a posteriori*, les accords de cogestion de l'ancien programme 301 (supprimé) signés en 2014 afin de soutenir la politique de gestion concertée des flux migratoires au Mali, au Sénégal et aux

Comores. **La crise actuelle des flots de migrants qui arrivent aux portes de l'Europe devrait conduire au contraire à l'ouverture de négociations**, quand elles sont possibles, avec les gouvernements concernés.

Le plafond d'emplois de la mission pour 2015 s'établit à 2 065 ETPT contre 2 162 en 2014, soit une baisse de 97 ETPT. Cette évolution résulte de la diminution de 49 ETPT au titre du schéma d'emplois, d'une correction technique du plafond à hauteur de – 50 ETPT et d'un transfert de 2 ETPT prévu en gestion. Pour 2015, l'effort de réduction s'est porté essentiellement sur les CDD en administration centrale et à l'étranger.

L'exécution s'établit à 1 927 ETPT. Cette année encore, il ne serait pas possible de chiffrer le montant de masse salariale économisée correspondant à ces suppressions.

L'EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DEPUIS 2013

ETPT	2013	2014	2015
Plafond d'emploi	2 267	2 162	2 065
Exécution	2 104	2 002	1 927

Source : MAEDI.

I. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

L'année 2015 a été marquée par deux crises majeures qui ont donné lieu à des réaffectations de crédits :

- la crise Ébola, financée en LFI à hauteur de 40 millions d'euros, qui a nécessité la mise à disposition de nombreux instruments de l'aide au développement et la mobilisation de la *Task force* interministérielle pour endiguer l'épidémie. Ce dispositif a permis un transfert de 10 millions d'euros vers les autres ministères impliqués en cours de gestion ;

- la crise humanitaire des migrants a suscité un engagement du Président de la République à l'Assemblée générale de l'ONU le 28 septembre 2015 pour le versement de 100 millions d'euros entre 2015 et 2016 aux agences humanitaires venant en aide aux réfugiés syriens. À ce titre, 50 millions d'euros ont été versés en 2015, par redéploiement au sein du programme 209, à des organismes internationaux.

Par ailleurs, des économies ont été réalisées en cours d'année et ont donné lieu à des annulations par décret en gestion à hauteur de 26 millions d'euros ainsi qu'en fin de gestion (– 98 millions d'euros en AE et – 75 millions d'euros en CP dans le cadre du décret d'avance du 27 novembre 2015), en particulier au titre des C2D (contrats de désendettement et de développement) et du FED (Fonds européen de développement) dont les appels de fonds ont été plus faibles qu'attendus.

PROGRAMME 209
PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS
ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS 2015 / AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
02 – Coopération bilatérale		30 890 249		608 277 584	639 167 833	639 167 833
	68 172	33 274 953		497 509 320	530 852 445	
05 – Coopération multilatérale				248 516 060	248 516 060	248 516 060
				332 645 430	332 645 430	
07 – Coopération communautaire				703 800 000	703 800 000	703 800 000
				598 076 601	598 076 601	
08 – Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	201 792 732				201 792 732	201 792 732
	200 601 820				200 601 820	
09 – Actions de co-développement				170 000	170 000	170 000
	145 843		19 950	627 734	793 527	
Total des AE prévues en LFI	201 792 732	30 890 249		1 560 763 644	1 793 446 625	1 793 446 625
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 35 418		+ 4 790 374		+ 4 825 792	
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	+ 300 384		– 65 958 646		– 65 658 262	
Total des AE ouvertes	202 128 534		1 530 485 621		1 732 614 155	
Total des AE consommées	200 815 835	33 274 953	19 950	1 428 859 085	1 662 969 823	

2015 / CRÉDITS DE PAIEMENT

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
02 – Coopération bilatérale		30 890 249		581 102 244	611 992 493	611 992 493
	68 172	38 935 593		494 805 777	533 809 542	
05 – Coopération multilatérale		5 501 887		248 516 060	254 017 947	254 017 947
				332 239 450	332 239 450	
07 – Coopération communautaire				703 800 000	703 800 000	703 800 000
				598 076 601	598 076 601	
08 – Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	201 792 732				201 792 732	201 792 732
	200 601 820				200 601 820	
09 – Actions de co-développement				170 000	170 000	170 000
	145 843		19 950	1 282 202	1 447 995	
Total des CP prévus en LFI	201 792 732	36 392 136		1 533 588 304	1 771 773 172	1 771 773 172
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 35 418		+ 4 790 374		+ 4 825 792	
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	+ 300 384		– 77 448 736		– 77 148 352	
Total des CP ouverts	202 128 534		1 497 322 078		1 699 450 612	
Total des CP consommés	200 815 835	38 935 593	19 950	1 426 404 030	1 666 175 408	

Source : rapport annuel de performances 2015.

En 2015, l'exécution des crédits (hors titre 2), essentiellement composées de dépenses d'intervention, s'est élevée à 1 465 millions d'euros en CP.

Ces crédits se partagent entre la coopération multilatérale et bilatérale.

Au titre de la coopération multilatérale, il est versé une contribution au Fonds européen de développement (598 millions d'euros), aux organismes multilatéraux (332 millions d'euros, dont 147 millions d'euros pour la part budgétaire du Fonds mondial de lutte contre le sida, le paludisme et la tuberculose – complétée par des financements innovants – 49 millions d'euros pour les contributions à la francophonie et 125 millions d'euros pour les autres contributions : Nations Unies, UnitAid, etc.)

La mise en œuvre de la coopération bilatérale s'opère, notamment à travers le dispositif d'aide-projet (310 millions d'euros en CP), les C2D (43,5 millions d'euros versés à l'AFD), le fonds d'urgence humanitaire et l'aide d'urgence et de sortie de crise (33,7 millions d'euros), l'aide alimentaire (34,3 millions d'euros), l'expertise, la coopération en matière de gouvernance démocratique et le volontariat.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015

Les mouvements de gestion opérés en cours d'année sur le programme 209 ont été les suivants :

– des transferts vers d'autres ministères au titre des crédits Ebola à hauteur de 9,71 millions d'euros en AE et en CP ⁽¹⁾ ;

– une annulation de 26 millions d'euros en AE et en CP dans le cadre du décret du 9 juin, permise par des économies de constatation sur les C2D (22 millions d'euros) et par le remboursement d'un projet Ebola en fin d'épidémie (4 millions d'euros) et correspondant en partie à une annulation de la réserve (14 millions d'euros) ;

– une annulation de 97,7 millions d'euros en AE et 74,1 millions d'euros en CP dans le cadre du décret du 27 novembre 2015, due principalement à l'appel à contribution au titre du FED inférieur aux prévisions et portant sur la réserve.

La programmation du programme 209 est contrainte par la nature de ses différents instruments, notamment s'agissant de dépenses obligatoires (Fonds européen de développement – FED ; rémunération de l'AFD, contribution obligatoire versée à l'Organisation internationale de la Francophonie – OIF) ou de dépenses déterminées par les engagements internationaux (Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme). Au sujet du Fonds mondial, la contribution française s'élève à 321 millions d'euros en 2015. Or, bien que la contribution française s'étende sur 3 ans (elle s'est engagée à débours

(1) Il s'agit du total des transferts du programme 209, y compris le titre 2, le montant des transferts exclusivement au titre des crédits Ebola s'étant élevé à 10,01 millions d'euros.

1,08 milliard d'euros entre 2014 et 2016), la France a l'habitude d'étaler de manière équitable cet engagement sur les 3 années, et donc d'allouer 360 millions d'euros au Fonds mondial chaque année. Avec cette baisse de 40 millions d'euros en 2015, la contribution 2016 devrait donc atteindre 400 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial rappelle que le versement au FED a été réduit par rapport à la LFI (– 105,7 millions d'euros), en raison, d'une part, de la révision du montant appelé par la Commission européenne compte tenu du ralentissement des décaissements des projets (39,1 millions d'euros) et, d'autre part, de l'utilisation d'une facilité transitoire (66,6 millions d'euros). Cette économie a permis d'honorer l'engagement pris le 28 septembre 2015 par le Président de la République à l'Assemblée générale de l'ONU d'un versement de 50 millions d'euros en faveur des réfugiés dès 2015 et de diminuer le besoin de dégel nécessaire en fin de gestion.

Le Rapporteur spécial remarque que les économies sur le versement au FED sont récurrentes. Une meilleure programmation ou une diminution de la contribution doivent pouvoir se programmer d'urgence. Ceci éviterait par exemple de réduire les C2D, instrument de coopération bilatérale très efficace qui permet notamment de venir en appui à l'élaboration d'un appareil statistique en Afrique francophone. Sans statistiques, pas de programmation économique et donc moins d'autonomie des États aidés pour lever l'impôt.

La Cour des comptes, lors de l'examen des exercices 2013 et 2014, souhaitait **connaître les résultats des accords de cogestion (opérations financées, bénéficiaires).** L'action 9 Co-développement, intégrée en 2013 au programme 209, avait permis de soutenir la nouvelle politique migration et développement décidée par le CICID et reprise dans la LOPPSI⁽¹⁾. Le montant en CP (18 millions d'euros en 2013 et 8,5 millions d'euros en 2014) a fortement été diminué, en raison des contraintes budgétaires (0,17 million d'euros en 2015) par lettre plafonds du Premier ministre.

En 2014, des actions ont notamment été engagées au Mali, au Sénégal et aux Comores, dans le cadre de conventions signées avec ces États (sources : PAP/RAP 2014). Ces accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire ont permis d'intervenir dans trois directions : soutenir le potentiel de solidarité et d'investissement des migrants ; renforcer les capacités des pays du Sud à intégrer la mobilité et la migration dans leurs stratégies de développement ; contribuer aux dialogues internationaux et à la production de connaissances en matière de mobilité, migration et développement.

(1) En 2014, des actions ont notamment été engagées au Mali, au Sénégal et aux Comores, dans le cadre de conventions signées avec ces États (sources : PAP / RAP 2014). Ces accords relatifs à la gestion concertée des flux migratoires et au développement solidaire ont permis d'intervenir dans trois directions : soutenir le potentiel de solidarité et d'investissement des migrants ; renforcer les capacités des pays du Sud à intégrer la mobilité et la migration dans leurs stratégies de développement ; contribuer aux dialogues internationaux et à la production de connaissances en matière de mobilité, migration et développement.

La lettre plafond du Premier ministre du 24 juillet 2014 a décidé la suppression de dépenses nouvelles relevant du co-développement dans le cadre de la rationalisation des dispositifs d'intervention. Les engagements au titre des conventions antérieures ont été couverts par redéploiement à hauteur de 0,6 million d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP. **En cette époque de flux non maîtrisés des migrations, avec tous les drames qui en résultent, le Rapporteur spécial interroge le Ministère sur le bilan de cette expérience qui n'a jamais été rendu public.**

In fine, sur le programme 209, la différence entre la consommation et les prévisions de la LFI s'explique par la combinaison de plusieurs facteurs : l'utilisation de la facilité transitoire (66,6 millions d'euros) pour minorer le dernier appel au FED compensée par des charges nouvelles (50 millions d'euros en faveur des réfugiés et redéploiement pour couvrir les dépenses programmées), le dégel de 17,8 millions d'euros en AE et 41,5 millions d'euros en CP, l'ouverture de 30 millions d'euros de crédits dans le cadre de la contribution à UnitAid

La LFR du 29 décembre 2015 a comporté l'ouverture de 30,6 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 209 au titre d'une contribution versée exceptionnellement à UnitAid (30 millions d'euros, pour compléter ceux du FSD afin d'arriver à une contribution totale de 100 millions d'euros en 2015) et de la réserve parlementaire.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE DE FAÇADE SAUF EN CE QUI CONCERNE LA SANTÉ ET L'ENGAGEMENT DES ONG

Les indicateurs de performance du programme 209 sont au nombre de quatre ; Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités, Préserver les biens publics mondiaux, Mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques, Renforcer les partenariats.

Le Rapporteur spécial estime qu'ils tiennent surtout un rôle d'affichage des priorités de politique française. En réalité, ces indicateurs n'ont guère de traduction dans la gestion des choix budgétaires, qui restent déterminés par les priorités de la conjoncture internationale.

De plus, **deux indicateurs clés ont été supprimés dans le rapport annuel de performance pour 2015** : l'indicateur évaluant les performances des opérateurs par rapport aux engagements de leur contrat d'objectif et de moyens, et l'indicateur indiquant la part de l'aide publique européenne allouée à l'Afrique sub-saharienne. Compte tenu de l'importance des crédits fléchés vers le FED (Fonds européen de développement) qui représente 40 % du programme 209, soit une dépense obligatoire de 703 millions d'euros de CP inscrite en LFI pour 2015, le Rapporteur spécial regrette vivement la disparition de ces deux indicateurs. La France est le deuxième bailleur du FED après l'Allemagne, notre contribution au XI^e FED s'élève à 5,4 milliards d'euros sur 7 ans, comment ignorer la part des crédits du

FED orientés vers l'Afrique ? Pourquoi abandonner la vérification des performances des opérateurs ?

Les autres indicateurs relatifs au FED : objectif 1 : lutter contre la pauvreté (part des engagements du FED sur les services sociaux et les infrastructures, part des engagements du FED dans les pays pauvres prioritaires) se sont sérieusement dégradés, respectivement de 35,9 % en 2014 à 32,7 % en 2015, et de 28,6 % en 2014 à 21,7 % en 2015.

Toutefois le MAEDI commence à appliquer une démarche d'évaluation sélective et ciblée, bienvenue mais insuffisante, à certains instruments comme le Fonds de solidarité prioritaire qui regroupe les dons-projets mis en œuvre directement par les postes ou la contribution à l'OIF.

Le Rapporteur spécial observe que la part de l'APD santé dans l'APD totale française a cru de façon sensible : de 10,77 % en 2013 à 12,99 % en 2015. Il s'agit d'un engagement important et efficace de notre pays au travers des fonds multilatéraux, de l'organisation UNITAID et de l'alliance pour le vaccin GAVI, grâce notamment au produit de la taxe sur les billets d'avion, qui n'est pas médiatisé à sa juste valeur.

L'engagement français en ce qui concerne le Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme est considérable : 1,08 milliard d'euros engagé pour 2014-2016, **la France étant le premier donateur européen**, (321 millions d'euros versés en 2015) avec une nouvelle conférence de reconstitution en Septembre prochain.

En ce qui concerne l'objectif 3 : mettre en œuvre des partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques la concentration des subventions bilatérales en faveur des pays pauvres prioritaires se dégrade légèrement, tandis que la part des subventions de l'AFD vers cette même cible progresse de 63 % à 69 % de 2013 à 2015.

II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110 cible la réduction de la pauvreté et l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement fixé pour 2015 (OMD), qui vont devenir les objectifs du développement durable (ODD) comme cela a été décidé au sommet des Nations unies de septembre 2015. Il concentre l'aide économique et financière multilatérale qui transite par les banques et les fonds sectoriels d'aide au développement (action 1), les crédits de bonification de prêts de l'Agence française de développement et les aides budgétaires globales (ABG) (action 2), ainsi que le traitement de la dette des pays pauvres (action 3).

En réalité, le programme 110, mis en œuvre par le directeur du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, est largement dépendant de décisions internationales antérieures négociées, qui déterminent la contribution

française à la reconstitution de fonds multilatéraux et des banques de développement, le montant des prêts bonifiés accordés par l'AFD et la compensation des annulations de dette. Sa marge de manœuvre est réduite, car 93,5 % des dépenses exécutées correspondent à des engagements internationaux. Les seules dépenses pilotables sont les aides budgétaires globales (ABG) d'un montant malheureusement de plus en plus réduit avec 20 millions d'euros en exécution, contre 32 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2015, à comparer avec les 85 millions d'ABG exécutées en 2012.

**PRÉSENTATION PAR ACTION ET PAR TITRE DES CRÉDITS OUVERTS
ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT EN 2015**

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01 – Aide économique et financière multilatérale		251 704 541 253 883 775	35 000 000 35 000 000	286 704 541 288 883 775	286 704 541
02 – Aide économique et financière bilatérale	7 160 000 6 011 223	393 178 969 494 607 174		400 338 969 500 618 397	400 338 969
03 – Traitement de la dette des pays pauvres		0 - 45 891	0 0	0 - 45 891	0
Total des AE prévues en LFI	7 160 000	644 883 510	35 000 000	687 043 510	687 043 510
Ouvertures par voie de FDC et ADP					
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)		+ 168 411 266		+ 168 411 266	
Total des AE ouvertes		855 454 776		855 454 776	
Total des AE consommées	6 011 223	748 445 058	35 000 000	789 456 281	

Source : rapports annuels de performances 2015.

CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2015

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01 – Aide économique et financière multilatérale		123 779 757 128 244 008	511 619 144 511 658 696	635 398 901 639 902 704	635 398 901
02 – Aide économique et financière bilatérale	7 160 000 6 318 040	276 673 140 235 428 703		283 833 140 241 746 743	283 833 140
03 – Traitement de la dette des pays pauvres		48 161 140 48 161 140	59 185 788 59 185 788	107 346 928 107 346 928	107 346 928
Total des CP prévus en LFI	7 160 000	448 614 037	570 804 932	1 026 578 969	1 026 578 969
Ouvertures par voie de FDC et ADP					
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)		+ 45 902 703		+ 45 902 703	
Total des CP ouverts		1 072 481 672		1 072 481 672	
Total des CP consommés	6 318 040	411 833 851	570 844 484	988 996 375	

Source : rapport annuel de performances 2015.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015

Au titre des mouvements réalisés en cours d'exercice (hors surgels et dégels restitués précédemment), le programme 110 n'a été concerné que par les annulations opérées par le décret d'avance du 27 novembre 2015, portant sur ABG (9,73 millions d'euros en AE et 10,29 millions d'euros en CP) qui constituent la principale variable d'ajustement du programme en cours d'année.

Le programme 110 n'a pas été affecté par la LFR du 29 décembre 2015.

La consommation des AE du programme 110 a été supérieure aux crédits inscrits en LFI, en raison d'un engagement à hauteur de 115 millions d'euros pour couvrir les bonifications du prêt de l'AFD pour le compte de l'État au Fonds vert pour le climat ⁽¹⁾.

Concernant les CP, 96,3 % des crédits disponibles ont été consommés sur le programme. Cette sous-consommation s'explique, d'une part, par le report de la dépense relative au traitement de la dette de la Somalie (55,8 millions d'euros) ⁽²⁾. Elle trouve aussi son origine, d'autre part, dans des bonifications relatives aux prêts de l'AFD aux États étrangers qui n'ont pas pu être versées en fin d'année (21,2 millions d'euros). Des reports vers 2016 sont demandés (63 millions d'euros en AE et 81 millions d'euros en CP).

(1) Le président de la République s'est engagé, lors de l'Assemblée générale des Nations unies de septembre 2014, à contribuer à hauteur d'1 milliard de dollars au Fonds vert entre 2015 et 2018 (774 millions d'euros), composé de 432 millions d'euros sous forme de dons et d'un prêt concessionnel de 285 millions d'euros avec un « coussin » associé de 57 millions d'euros de dons. L'engagement de ce prêt, qui sera réalisé en 2017, a été effectué fin 2015 en lien avec la COP21 (grâce au report de 95 millions d'euros de 2014 à 2015 et 20 millions d'euros d'AE prévues en LFI).

(2) Cette dépense est à l'origine des principales AE affectées non engagées du programme. Compte-tenu de la situation dans ce pays, la dépense n'a pas pu être exécutée et les crédits ont été reportés à 2016.

Le Fonds vert pour le climat (115 millions d'euros), qui traduit l'engagement de la France dans le cadre des objectifs affichés lors de la COP21, en s'ajoutant à d'autres dispositifs : multilatéraux comme le fonds pour l'environnement mondial (FEM), le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM) ainsi que le protocole de Montréal, et bilatéraux comme l'initiative climat au sein de l'AFD. Le Rapporteur spécial demande en conséquence que les objectifs en termes de résultat de ces fonds soient précisés ainsi que les décaissements mieux renseignés. Ainsi, seulement 43 % des crédits du Fonds pour l'environnement mondial concernent l'Afrique et les pays les moins avancés (PMA). Selon la direction du Trésor, le Fonds vert aurait vocation à devenir le principal fonds consacré au financement de la transition des pays en développement vers des économies sobres en carbone. Le Rapporteur spécial demande à être informé des décaissements de 2015.

Les dépenses imprévisibles financées par redéploiement grâce au moindre versement au FED sur le programme 110 ont été les suivantes : contribution exceptionnelle pour les Territoires palestiniens, le Centre pour l'intégration en Méditerranée et subvention à l'association « Énergies pour l'Afrique ».

B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE BIEN PEU CONTRAIGNANTS

Les deux objectifs du programme 110 sont ambitieux : faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux (objectif 1) et assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement (objectif 2).

Le Rapporteur spécial regrette la disparition de l'un des deux indicateurs associés à l'objectif 1 : seul subsiste l'indicateur évaluant la part des ressources des banques multilatérales et des fonds internationaux affectées aux zones géographiques prioritaires, l'Afrique subsaharienne et les PMA.

Le pourcentage fléchi vers l'Afrique subsaharienne augmente trop légèrement, de 55 à 56 %, compte tenu des enjeux démographiques et politiques dans cette région. Un progrès s'affirme pour la part allouée aux PMA de 60 à 63 % en 2015. Mais le **Rapporteur spécial s'interroge sur la suppression de l'indicateur renseignant la répartition des engagements multilatéraux conformément aux priorités sectorielles françaises**. Comment évaluer dans ces conditions la gestion des 925 millions de crédits délégués aux banques multilatérales ?

Observations du Rapporteur spécial

- Rétablir les indicateurs supprimés.
- Adjoindre à la loi de règlement les décaissements du Fonds vert et du Fonds de Solidarité.
- Fournir le détail des fonds alloués au Partenariat mondial pour l'éducation.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Razzy HAMMADI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE FONCTIONNELLE	86
A. LE PROGRAMME 167 : UNE NOUVELLE RÉDUCTION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION MALGRÉ LE DÉPASSEMENT DES DÉPENSES D'INTERVENTION	88
B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION EN DIMINUTION, DANS LE CADRE D'UNE PRÉVISIBILITÉ PERFECTIBLE	89
C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉE	91
II. DES OBJECTIFS TENUS, SOUS QUELQUES RÉSERVES	92
A. LE PROGRAMME 167 : DES RÉSULTATS PARTICULIÈREMENT SATISFAISANTS	92
B. LE PROGRAMME 169 : DES DIFFICULTÉS, MAIS UNE HAUSSE DU NOMBRE DES DOSSIERS TRAITÉS PAR AGENT	93
C. LE PROGRAMME 158 : DES VALEURS-CIBLES DÉSORMAIS VOLONTAIREMENT FIGÉES	94

La mission interministérielle *Anciens combattants, mémoires et liens avec la Nation* s'articule autour de trois programmes.

Le programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* a pour objet la promotion de l'esprit de défense et de citoyenneté au sein de la population. Il inclut la dimension mémorielle.

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* témoigne de la reconnaissance de la Nation envers les anciens combattants et les victimes de guerre. Il a pour fonction de garantir et de gérer les droits des anciens combattants et la qualité des prestations qui leur sont fournies.

Le programme 158 enfin, qui relève du Premier ministre, porte sur *l'Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*.

Budgétairement, ces trois programmes ne concourent pas de façon égale au budget de la mission. Avec 2,60 milliards d'euros, le programme 169 représentait en 2015 94,78 % des crédits de paiement votés, le programme 167 avec 42,51 millions d'euros, 1,55 % seulement, et le programme 158, 3,67 % avec 101 millions d'euros.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE FONCTIONNELLE

Pour une prévision de dépenses de 2 741,46 millions d'euros, fonds de concours et attribution de produits inclus, fixée par la loi de finances initiale, la consommation des crédits de paiement s'est élevée à 2 719,70 millions d'euros. L'économie en gestion se monte donc à 21,76 millions d'euros, soit 0,79 % du budget initial. Par rapport à l'exécution 2014 (2 872,20 millions d'euros dépensés), l'économie est de 152,50 millions d'euros, traduisant une diminution de 5,31 % sur l'année, il s'agit de la diminution la plus forte constatée sur les trois dernières années (3,5 % entre 2012 et 2013 et 2,26 % entre 2013 et 2014).

Quels sont les éléments de cette évolution ?

En 2015, les dépenses d'intervention, qui constituent la raison d'être du budget de la mission se sont montées à 2 621,12 millions d'euros, soit 14,61 millions d'euros de moins que les montants programmés (2 635,73 millions d'euros). À périmètre constant, cette économie en gestion résulte en quasi-totalité de la baisse des versements de prestations aux bénéficiaires du programme 169 dont les effectifs ont diminué en 2015. Néanmoins, l'économie de gestion réalisée à l'issue de l'exécution 2014 était plus élevée de 6,21 millions d'euros. L'écart s'explique par la mise en œuvre en 2015 de l'accord entre la France et les États-Unis portant sur l'indemnisation des victimes de la Shoah déportées depuis la France. Il prévoit la mise en place d'un fond *ad hoc* et a entraîné une ouverture de crédits supplémentaires de 54,5 millions d'euros.

Les dépenses de personnel sont quasi nulles. Elles représentent en 2015 moins de 1 % des crédits consommés. La raison en est que, depuis le 1^{er} janvier 2015, les effectifs de la direction du service national et les crédits du titre 2 (dépenses de personnel) du budget *Journée défense et citoyenneté* ont été transférés au programme 212 *Soutien de la politique de défense* de la mission *Défense* qui porte désormais l'ensemble des effectifs et des rémunérations du ministère de la défense. Le programme 167 est recentré sur sa vocation première, susciter l'adhésion des jeunes aux politiques relatives au domaine de la défense et de la sécurité nationale.

Les dépenses d'investissement sont nulles à l'issue de l'exécution 2015 malgré une prévision en loi de finances initiale de 53 000 euros.

L'analyse des crédits de fonctionnement montre également, avec 96,67 millions d'euros dépensés pour 103,66 millions d'euros votés, une exécution en diminution de 6,75 %, soit 7 millions d'euros, par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Ainsi, – et c'est ce qui explique au premier chef l'importance de la diminution de l'exécution du budget 2015 par rapport à celui du budget 2014 – ces crédits sont en baisse par rapport à l'exécution 2014, où ils s'étaient élevés à 103,52 millions d'euros. La raison est la baisse des dépenses de fonctionnement du programme 167 qui avait atteint un niveau exceptionnellement élevé du budget 2014 avec 29,58 millions d'euros, contre 21,98 millions d'euros en 2015, pour commémorer le centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et 70^{ème} anniversaire de la Libération.

L'exécution 2015 traduit d'une part la qualité des prévisions budgétaires avec un taux de consommation des crédits de paiement de la mission de 99,21 %, et d'autre part la qualité de la prévision des ressources nécessaires au paiement des pensions militaires d'invalidité ainsi que des retraites des anciens combattants.

Le tableau ci-après permet de faire apparaître, programme par programme mais surtout action par action, le détail de l'évolution des crédits dépensés.

**CRÉDITS DE PAIEMENT 2015
CONSOMMATION PAR PROGRAMME ET ACTION**

Programme / action	Prévision LFI y.c. FDC et ADP	Consommation	Écart	Écart en %
167 - Liens entre la Nation et son armée	42 510 843	41 551 093	- 959 750	- 2,26 %
01 - Journée défense citoyenneté	19 060 000	18 850 022	- 209 978	- 1,10 %
02 - Politique de mémoire	23 450 843	22 701 071	- 749 772	- 3,20 %
169 - Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant	2 598 396 031	2 523 301 497	- 75 094 534	- 2,89 %
01 - Administration de la dette viagère	2 080 250 000	2 011 359 130	- 68 890 870	- 3,31 %
02 - Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité	146 604 830	147 966 983	1 362 153	0,93 %
03 - Solidarité	352 140 201	346 774 384	- 5 365 817	- 1,52 %
07 - Actions en faveur des rapatriés	19 401 000	17 201 000	- 2 200 000	- 11,34 %
158 - Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale	100 555 549	154 849 162	- 54 293 613	53,99 %
01 - Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation	46 051 419	102 294 209	- 56 242 790	122,13 %
02 - Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la 2 nd e guerre mondiale	54 504 130	52 554 953	- 1 949 177	- 3,58 %

Source : commission des finances d'après les données du rapport annuel de performances pour 2015.

A. LE PROGRAMME 167 : UNE NOUVELLE RÉDUCTION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION MALGRÉ LE DÉPASSEMENT DES DÉPENSES D'INTERVENTION

Alors que, avec 42,51 millions d'euros, les crédits demandés pour 2015 étaient déjà en diminution par rapport à ceux de 2014, l'exécution du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* fait apparaître une dépense de 41,55 millions d'euros, inférieure de 959 750 euros aux prévisions.

Cette réduction en exécution est imputable en quasi-totalité à l'action 2 du programme *Politique de mémoire*, dont les crédits consommés se montent à 22,70 millions d'euros pour 23,45 millions d'euros de crédits votés, soit une différence de 749 772 euros. Le reste de l'économie en gestion provient des crédits consacrés à l'action 1 *Journée défense et citoyenneté* (JDC), puisque la dépense est de 18,85 millions d'euros pour une dotation initiale de 19,06 millions d'euros, soit une diminution de 209 978 euros.

Les crédits d'intervention consommés s'élèvent à 19,57 millions d'euros pour une prévision de 14,04 millions d'euros, soit une sur-exécution de 5,53 millions d'euros financé par des redéploiements de crédits en provenance des dépenses de personnel.

Cette hausse des dépenses d'intervention du programme 167 et surtout de l'action 2 *Politique de mémoire* a permis d'augmenter la dotation octroyée à l'Office nationale des anciens combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) de 4,9 millions d'euros afin qu'il poursuive son effort de rénovation des sépultures de guerre sur le territoire national et à l'étranger.

B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION EN DIMINUTION, DANS LE CADRE D'UNE PRÉVISIBILITÉ PERFECTIBLE

Comme à l'accoutumée, le programme 169 est lui aussi sous-exécuté. Les crédits finalement consommés auront en effet été de 2 523,3 millions d'euros au lieu de 2 598,4 millions d'euros prévus, soit 75,1 millions d'euros et 2,89 % de moins que la prévision.

Notons que les ressources de ce programme ont été mobilisées pour accompagner les victimes du terrorisme, qui ont la qualité de victimes civiles de guerre. Ces personnes peuvent bénéficier d'une pension militaire d'invalidité, des soins médicaux gratuits ainsi que d'un accueil à l'Institution nationale des invalides (INI).

- Comme chaque année, les crédits consacrés à l'action 1 *Administration de la dette viagère*, qui, avec 2 011,4 millions d'euros consommés, constituent l'essentiel du programme, sont exécutés en diminution par rapport à la loi de finances initiale. En 2015, cette diminution est de 68,89 millions d'euros, soit un écart de 3,31 %. Il faut dire que c'est sans doute l'action dont la prévisibilité budgétaire est la plus forte.

Avec 1 243,16 millions d'euros (1 374,5 millions d'euros en 2014) pour 1 295,55 millions d'euros inscrits, les crédits consommés au titre de la sous-action 10 *Pensions militaires d'invalidité de victimes de guerre et allocations rattachées* sont inférieurs de 4,04 % à la prévision.

Avec 768,20 millions d'euros pour une prévision de 784,70 millions d'euros, l'exécution des crédits consacrés à la sous-action 11 *Retraite du combattant* est en baisse par rapport à la prévision, et ce de 2,1 %.

Ces diminutions résultent de la baisse des effectifs des bénéficiaires des prestations du programme 169. Au 31 décembre 2015, l'effectif des anciens combattants atteignait 1 118 667 personnes soit une diminution de 3,5 % par rapport à l'année 2014, tandis que le nombre de pensionnés, 241 360, diminuait de 5,2 % par rapport à l'année précédente.

Néanmoins, l'effet de la diminution des effectifs est atténué d'une part par les mesures de revalorisation du point de PMI, l'arrêté du 14 octobre 2015 portant celui-ci à 14 euros au 1^{er} janvier 2015, et d'autre part par le rehaussement, de 50 points au 1^{er} janvier 2015, de la majoration spéciale accordée aux conjoints survivants des grands invalides. Enfin le bénéfice de la carte du combattant a été élargi aux militaires ayant servi au moins 120 jours en opérations extérieures. Cette mesure a eu une influence marginale puisqu'en 2015 seuls 1 970 nouveaux bénéficiaires remplissent, au titre de cette extension, les conditions d'âge pour bénéficier de la retraite du combattant. Son coût, selon le ministère, est estimé à 0,4 million d'euros en 2015 mais il sera multiplié par quinze en 2016 pour atteindre 6,30 millions d'euros.

Par ailleurs, une fois de plus, il s'avère que les prévisions des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants – en augmentation chaque année – ont été sous-évaluées par le secrétariat d'État. Alors que la prévision était de 710 millions d'euros, le coût de la dépense fiscale se monte à 759 millions d'euros, soit une hausse de 37 millions d'euros et 5 % par rapport à l'exécution 2014.

La dépense fiscale créée par la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, initialement chiffrée 460 millions d'euros en 2015, se monte en réalité à 520 millions d'euros, soit une hausse de 60 millions d'euros (environ 13 %) après des hausses, se traduisant en surcoûts constatés en gestion, de 55 millions d'euros en 2014 et de 50 millions d'euros en 2013. Le caractère récurrent du phénomène amène à s'interroger sur la qualité du chiffrage, lors de l'élaboration des projets de loi de finances, des conséquences fiscales de l'abaissement d'un an de la condition d'âge pour bénéficier de l'octroi d'une demi-part supplémentaire.

En outre, la Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission, a signalé que neuf dispositifs d'exonération fiscale ne figurent pas dans les documents budgétaires tels que l'exonération de droits de succession de la transmission du capital de la rente mutualiste « *lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement* ».

- Les crédits de l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* se sont finalement montés à 147,97 millions d'euros pour une prévision de 146,60 millions d'euros, soit un écart à la hausse de 1,36 million d'euros (+ 0,93 %) bien moins élevé que celui constaté à l'issue de l'exécution 2014 de 3,68 %, dans le cadre d'une tendance à la baisse qui s'appuie sur la diminution continue du nombre de bénéficiaire de la sous-action 23 *Remboursement des prestations de sécurité sociale aux invalides* de 12,2 % (11 463 en 2014 et 10 061 en 2015).

- Avec 346,77 millions d'euros, la dépense des crédits de l'action 3 *Solidarité* est, elle, inférieure de 5,4 millions d'euros aux prévisions, qui étaient de 352,14 millions d'euros, pour un montant exécuté en 2014 de 341,36 millions d'euros. Le niveau de consommation des crédits en 2015 s'explique d'une part par

l'augmentation de 1,5 million d'euros du budget de l'action sociale de l'ONAC-VG (sous-action 34 *Action sociale en faveur du monde combattant : Office national des anciens combattants*), et d'autre part par la revalorisation annuelle des majorations légales des rentes mutualistes, à 1,3 % en 2014, qui a été facturée par les organismes mutualistes en 2015 (sous-action 31 *Majoration des rentes mutualistes des anciens combattants et des victimes de guerre*).

- Créée en 2014, et intégrée au programme 169, l'action 7 *Actions en faveur des rapatriés* a vu ses prévisions se réaliser en partie comparé à l'année de sa mise en œuvre. Alors qu'il était prévu une dépense de 19,40 millions d'euros, celle-ci a finalement été de 17,20 millions d'euros, soit une sous-exécution de 11,34 %. Sur ce point, deux ans après sa création, il faut noter que la qualité de la prévision de la dépense de cette action s'améliore.

C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉE

Avec 154,85 millions d'euros de crédits exécutés pour 100,56 millions d'euros de crédits prévus en loi de finances initiale, l'exécution de ce programme s'est accrue de 54 % en 2015.

Le programme 158 regroupe deux dispositifs, relatifs le premier à l'indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (action 1), le deuxième à l'indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde Guerre mondiale (action 2).

- Sur l'action 1, les crédits finalement consommés auront été de 102,29 millions d'euros au lieu de 46,05 millions d'euros prévus, soit 56,24 millions d'euros et 122,13 % de plus que la prévision.

Cette augmentation résulte de la mise en œuvre de l'accord entre la France et les États-Unis portant sur l'indemnisation de certaines victimes de la Shoah déportées depuis la France, qui a été signé à Washington le 8 décembre 2014 puis approuvé par le Parlement le 9 juillet 2015 dont le montant s'élève à 55,8 millions d'euros. Cet accord, qui doit permettre la pleine indemnisation des victimes de la Shoah déportées depuis la France n'ayant pu bénéficier d'une réparation au titre du droit français du fait de leur nationalité, prévoit la mise en place d'un fonds *ad hoc*, doté de 60 millions de dollars, dont la gestion reviendra au Département d'État américain. Cette dépense exceptionnelle a été financée par le décret d'avance n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 à hauteur de 54,5 millions d'euros en autorisation d'engagement et crédit de paiement, le reliquat provenant des redéploiements entre les différents dispositifs d'indemnisation.

Pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation, le RAP pour 2014 expose que « *l'activité de la CIVS (Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations) connaît à nouveau une baisse de son activité, une moyenne*

mensuelle de 21 demandes nouvelles a été enregistrée en 2015 contre 22 en 2014 et 32 en 2013 (pour 23 479 dossiers transmis aux services du Premier ministre depuis octobre 2000) ».

Enfin, pour l'indemnisation des orphelins de victimes des persécutions antisémites, le RAP expose que : « *La quasi-totalité des bénéficiaires potentiels a d'ores et déjà fait valoir ses droits. Quelques très rares décisions nouvelles sont encore prises chaque année (22 en 2012, 25 en 2013, 14 en 2014 et 25 en 2015) ».*

● Sur l'action 2, la consommation des crédits est inférieure de 1,95 million d'euros à la dotation votée en loi de finances initiale pour 2015. Le RAP pour 2015 justifie cet écart ainsi :

« – La prévision 2015 est élaborée au premier semestre 2014 alors même que le résultat des campagnes de certification de vie n'est pas encore connu ;

– La prévision s'effectue également à partir de tables de mortalité statistiques dont la fiabilité est par définition relative. »

Autrement dit, la diminution du coût du dispositif a pour cause la diminution progressive du nombre de bénéficiaires, pour des raisons d'âge.

II. DES OBJECTIFS TENUS, SOUS QUELQUES RÉSERVES

A. LE PROGRAMME 167 : DES RÉSULTATS PARTICULIÈREMENT SATISFAISANTS

Ce programme ne comporte qu'un seul objectif, qui ne concerne que la Journée défense et citoyenneté : « *Sensibiliser chaque classe d'âge à l'esprit de défense par une JDC de qualité et pour un coût maîtrisé* ». La performance est mesurée par deux indicateurs.

● « Le taux de satisfaction de l'utilisateur » comporte deux items. « La qualité de la prestation offerte par la Direction du service national (DSN) et par les armées » bénéficie d'une évaluation encore en progression, de 89,8 %, après 88,5 % pour 2014, 87,7 % en 2013 et 86,2 % en 2012. Eu égard à cette progression continue, la cible 2016 est désormais fixée à 90 %. L'item « Impact de la JDC sur l'image de la Défense et des armées », mis en place à compter de 2010, atteint 90,6 % pour 89,2 % en 2014 et 88,3 % en 2013. Là aussi, la cible pour le taux de satisfaction en 2016 est désormais fixée à 90 %.

● « Le coût moyen par participant » est en constante diminution : avec 139,68 euros, il est inférieur au coût pour 2014 de 2,82 euros et à la cible fixée pour 2016 (moins de 150 euros). Le RAP expose que « *l'évolution du coût de la JDC par jeune traduit la maîtrise des coûts obtenu par :*

– la rationalisation des achats (regroupement des demandes des établissements du service national et leur commande via l'union des groupements des achats publics) ;

– la rationalisation des sites et des dépenses de fonctionnement. »

B. LE PROGRAMME 169 : DES DIFFICULTÉS, MAIS UNE HAUSSE DU NOMBRE DES DOSSIERS TRAITÉS PAR AGENT

Les objectifs fixés pour le programme 169 visent à garantir à ses bénéficiaires des prestations de qualité au meilleur coût possible.

- L'indicateur qui mesure le délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité (indicateur 1.1) a vu son périmètre évoluer entre 2014 et 2015. L'indicateur est désormais calculé pour tous types d'instances (ou demandes) confondues : premières demandes, renouvellements, aggravations, nouvelles infirmités, exécutions judiciaires, taux du grade, réversions, etc.

En dépit de cette modification, l'objectif, fixé à 300 jours, n'a pu être atteint, le délai moyen de traitement d'un dossier de PMI a dépassé de 53 jours la prévision actualisée. Toutefois, le délai de traitement a été abaissé de 5 jours par rapport à 2014 où il s'élevait à 358 jours.

Ce dépassement continu est dû à :

- de nombreuses demandes de pièces complémentaires nécessaires à l'instruction administrative (+ 50 %) ;

- des délais de traitement trop longs et la suspension de certains dossiers en raison d'un nombre d'agents traitants expérimentés insuffisant, du nombre insuffisant de médecins experts et enfin, des délais de retour des dossiers de la part du service des retraites de l'État (SRE) et des demandeurs.

Enfin, la cible 2016 est désormais fixée à 260 jours.

- Le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent (indicateur 2.1) a atteint 18 065 en 2015. L'objectif est en progression de 2,73 %, 481 dossiers de plus ont été traités par agent en comparaison de l'année 2014.

- L'objectif 3 « Fournir les prestations de l'ONAC-VG avec la meilleure efficacité possible » ne comporte plus qu'un seul indicateur permettant d'évaluer le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agent (indicateur 3.1). Ainsi l'indicateur « coût moyen par acte de solidarité » a été supprimé dans un objectif de simplification.

La prévision 2015, issue du projet annuel de performance de l'année 2015, est nettement dépassée en fin d'exécution, 1 367 dossiers par agents ont été traités pour une cible de 900 dossiers. Un résultat en progression de 3,7 % par rapport celui réalisé en 2014. Cette augmentation d'activité est liée principalement à l'extension du bénéfice de la carte du combattant aux militaires ayant servi au moins 120 jours sur un théâtre d'opérations extérieures indépendamment de la confrontation à une action de feu ou de combat.

• L'indicateur 4.12 est relatif au coût de la journée d'un pensionnaire de l'Institut nationale des Invalides (INI).

Le coût moyen de la journée d'un pensionnaire est de 418 euros soit une augmentation de 14 euros (+ 4 %) par rapport à l'objectif actualisé du projet annuel de performance 2016. Néanmoins, la cible de 440 euros fixée pour l'année 2015 est atteinte avec un coût moyen en diminution de 22 euros soit 5 %.

C. LE PROGRAMME 158 : DES VALEURS-CIBLES DÉSORMAIS VOLONTAIREMENT FIGÉES

Depuis 2007, le programme est doté d'un objectif « Améliorer le délai de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliations après l'émission des recommandations favorables ». Cet objectif est assorti d'un indicateur comprenant deux volets, l'un pour les victimes résidant en France et l'autre pour les non-résidents.

Le délai moyen prévu, de 4,5 mois pour les résidents français et de 5,5 mois pour les non-résidents, est réalisé depuis 2008.

Selon le RAP pour 2015, « ces délais moyens sont stables mais difficilement compressibles, compte tenu des délais nécessaires au retour des justificatifs bancaires et de la nécessité de maîtriser le risque juridique ».

Selon la note d'exécution budgétaire pour 2015, « la mesure de la performance pour le programme 158 est imparfaite pour deux raisons :

– L'indicateur ne concerne que l'indemnisation des victimes de spoliations, soit seulement 8 % de ses crédits de paiement ;

– L'indicateur ne rend pas compte de l'ensemble du délai qui sépare le dépôt de la demande, du paiement de l'indemnisation ; il n'inclut pas le délai d'instruction du dossier par la Commission d'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS). Or, l'instruction d'un dossier par un rapporteur de la commission exige un délai allant de 8 à 12 mois ».

*

* *

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. PROGRAMME 165 <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i>	97
A. DES CRÉDITS GÉRÉS SOIGNEUSEMENT	97
B. UNE FORTE QUALITÉ DE PERFORMANCE	98
II. PROGRAMMES 164 <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i> ET 340 <i>HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES</i>	99
A. UNE EXÉCUTION TOUJOURS ÉCONOME DES CRÉDITS.....	99
B. DES PERFORMANCES TOUT À FAIT SATISFAISANTES.....	100
III. PROGRAMME 126 <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i>	101
A. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES A AMÉLIORER	101
B. UNE PERFORMANCE A CONFIRMER.....	102

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe quatre programmes : le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, et le programme 340 *Haut conseil des finances publiques* créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et la gouvernance des finances publiques.

En 2015, ont été ouverts pour la mission 668,48 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 641,29 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux d'exécution s'est élevé à 91,19 % pour les autorisations d'engagement et à 97,14 % pour les crédits de paiement. Ce taux d'exécution élevé des crédits de paiement a pour origine le poids des rémunérations de personnel, qui représentent 84,03 % des dépenses. Même si ces programmes bénéficient de la dispense de la mise en réserve des crédits et de procédures allégées ou dérogatoires pour l'exécution des dépenses – le Conseil économique social et environnemental est notamment dispensé de contrôle financier et n'a pas de comptable public – leurs gestionnaires ont à cœur de participer, dans la mesure où ils le peuvent, à l'effort d'économie de gestion du budget de l'État.

Le tableau ci-dessous retrace les grandes masses de consommation des crédits pour les quatre programmes de la mission en 2015.

**SYNTHÈSE DES CRÉDITS INITIAUX, DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS
ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS**

(en millions d'euros)

	Programme 165		Programme 126		Programme 164		Programme 340		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	387,3	383,2	40,05	40,06	212,75	214,08	0,82	0,82	640,92	638,16
LFR	- 2,9	- 2,5	- 0,36	- 0,36	2,66	- 3,34	- 0,33	- 0,33	1,97	- 4,03
Total des mouvements de crédits, dont :										
<i>Reports</i>	22,3	3,6			6,36	6,64			28,66	10,24
<i>Virements</i>			- 0,36	- 0,36					- 0,36	- 0,36
<i>Transferts</i>										
<i>Décrets d'avances</i>	- 3,8	- 3,8	- 0,28	- 0,28	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 0,2	- 4,48	- 4,48
<i>Réserve parlementaire</i>									0	0
<i>Annulations</i>										
Fonds de concours et attributions de produits	0,19	0,19	1,75	1,75	0,92	0,92			2,86	2,86
Total des crédits disponibles	406	383,2	39,7	39,7	222,49	218,1	0,29	0,29	668,48	641,29
Crédits consommés	360,4	372,9	39,7	39,7	209,28	210,13	0,22	0,22	609,6	622,95

Source : Conseil d'État, Conseil économique, social et environnemental, Cour des comptes.

Selon la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, l'exercice 2015 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, les quatre programmes s'inscrivant dans la continuité des précédents exercices et de la budgétisation initiale. Le taux de consommation – élevé, comme on l'a vu – des crédits est comparable à celui de l'année 2014, et, note la Cour, « *aucun risque de dérapage n'a été identifié* ».

I. PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES

Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* rassemble les moyens affectés au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs et à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Ces juridictions administratives ont pour mission la garantie du respect du droit par l'administration. Depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, le Conseil d'État est en outre amené à donner son avis sur les propositions de loi déposées par les membres du Parlement et, à titre de filtre, sur les questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

A. DES CRÉDITS GÉRÉS SOIGNEUSEMENT

En 2015, les crédits ouverts étaient de 383,21 millions d'euros, en progression aussi bien par rapport à 2014 (375,08 millions d'euros) qu'à 2013 (369,6 millions d'euros). Cette évolution a pour origine l'accroissement régulier du contentieux, et notamment des contentieux de masse, tels que les litiges relatifs au droit au logement opposable (DALO) ou au revenu de solidarité active (RSA). Le Rapporteur spécial renvoie au rapport spécial qu'il présente chaque année sur le projet de loi de finances pour ses analyses sur l'évolution de ces contentieux.

Chaque année, le Conseil d'État est exonéré de mise en réserve de crédits en début de gestion. Toutefois, ce dernier n'interprète pas cette absence de mise en réserve comme impliquant qu'il serait exonéré de l'obligation de solidarité gouvernementale.

Le programme 165 est donc marqué par la recherche d'économies de fonctionnement, qui se traduisent notamment dans le développement de l'application *Télérecours*, application de dématérialisation des procédures. C'est ainsi que, en 2015, pour 383,21 millions d'euros de crédits ouverts, la dépense finale s'est élevée à 372,87 millions d'euros, soit une économie de 10,34 millions d'euros.

B. UNE FORTE QUALITÉ DE PERFORMANCE

Les indicateurs les plus significatifs de la qualité de la justice administrative sont d'une part les délais de jugement, et de l'autre la qualité des jugements, mesurée par le taux d'annulation des jugements des tribunaux administratifs par les cours administratives d'appel et des arrêts des cours administratives d'appel par le Conseil d'État.

• Devant le Conseil d'État, le **délai prévisible moyen de jugement** des affaires en stock se maintient aux environs de six mois (6 mois et 23 jours en 2015). Avec un nombre de 5 386, le stock des affaires en instance a encore significativement diminué : il était de 6 199 en 2014 et de 6 320 en 2013. En 2015, 68 % des dossiers jugés avaient moins d'un an (pour 62 % en 2014) et 23 % entre 1 et 2 ans (27 % en 2014).

Devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, le délai prévisible moyen, passé en dessous de la barre d'un an dans les deux niveaux de juridiction depuis 2011, a encore diminué, de 6 jours, en appel pour s'établir à 10 mois et 25 jours. Il a légèrement augmenté, de 8 jours, en première instance, mais reste satisfaisant, avec 10 mois et 9 jours. Cette situation a pour origine un accroissement de 9 % du contentieux sur une période de deux ans (11 % en 2014 et - 1,5 % en 2015), qui a entraîné une hausse du nombre de dossiers traités par magistrat : 114 en 2015 contre 110 en 2014 pour les cours administratives d'appel et 243,5 en 2015 contre 240 en 2014 pour les tribunaux administratifs.

La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a réussi à diminuer de près d'un mois le délai moyen constaté, qui est passé de 8 mois en 2014 à 7 mois et 3 jours en 2015 (rappelons qu'ils avoisinaient 15 mois en 2010), malgré une augmentation des entrées de 7,5 % en 2014 et de 3,5 % en 2015. Cette progression des recours a toutefois entraîné une augmentation globale des stocks. La situation de la CNDA demeure donc préoccupante. Le renforcement de la capacité de prise de décision de l'OFPPA intervenu en 2015, et qui se poursuivra en 2016, laisse à penser que le nombre de recours devant la CNDA progressera à nouveau en 2016 et en 2017.

• La cible, en matière **d'annulations de jugements**, est celle d'un taux d'annulation inférieur à 15 %.

Le taux d'annulation par les cours administratives d'appel des jugements des tribunaux administratifs a encore diminué, légèrement, en 2015, pour s'établir à 16 % (16,3 % en 2014).

Le taux d'annulation par le Conseil d'État des arrêts des cours administratives d'appel s'est, une fois de plus, légèrement accru 19,1 %, pour 18,3 % en 2014 et 17,1 % en 2013).

En revanche, avec 15,2 %, le taux d'annulation par le Conseil d'État des jugements des tribunaux administratifs a diminué par rapport à 2014 (15,9 %) et se trouve désormais quasiment à l'objectif fixé.

S'établissant à 2,2 %, le taux d'annulation par le Conseil d'État des décisions de la Cour nationale du droit d'asile non seulement a atteint, pour la deuxième année consécutive, l'objectif fixé d'un taux inférieur à 5 %, mais est devenu presque insignifiant.

II. PROGRAMMES 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES ET 340 HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES

Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, dont le responsable est le Premier Président de la Cour des comptes, regroupe les moyens affectés à la Cour des comptes, aux chambres régionales et territoriales des comptes, au Conseil des prélèvements obligatoires et à la Cour de discipline budgétaire et financière.

Le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques* créé par la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012, également placé sous la responsabilité du Premier Président de la Cour des comptes, finance les moyens de fonctionnement de cette institution installée le 21 mars 2013.

A. UNE EXÉCUTION TOUJOURS ÉCONOME DES CRÉDITS

Les deux programmes sont de dimensions très différentes. En 2014, il a en effet été ouvert 218,12 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme 164. Le programme 340 n'a demandé quant à lui que l'ouverture que de 289 284 euros, notamment pour la rémunération de 3 agents de la Cour des comptes, affectés au Haut Conseil des finances publiques, et représentant en 2015 2 équivalents temps plein travaillés. Le Rapporteur spécial, qui s'étonne régulièrement dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances de l'année de l'existence de ce programme, dû à un amendement du Sénat – puisque le Haut Conseil des finances publiques est en réalité composé de magistrats de la Cour des comptes et hébergé par celle-ci – a déposé une proposition de loi organique tendant à organiser sa suppression. Cette proposition de loi, qui a recueilli 54 signataires, est déposée sans conflit avec la Cour des comptes.

Comme le programme 165, les programmes 164 et 340 sont dispensés de mise en réserve des crédits votés. La base juridique de cette dispense est cependant différente puisqu'elle est constituée par la résolution A/66/209 de l'Assemblée générale de l'ONU, qui a énoncé que les pouvoirs exécutifs ne doivent pas contrôler ni encadrer l'accès des institutions supérieures de contrôle, dont fait partie la Cour des comptes, aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables.

Il n'en reste pas moins que, comme le Conseil d'État, la Cour des comptes gère les crédits du programme dans un souci d'économie. Ainsi, alors que 218,12 millions d'euros de crédits de paiement ont été accordés au programme en 2015, c'est 210,14 millions d'euros seulement qui ont été dépensés.

Malgré la modestie des crédits affectés au programme 340, la même démarche d'économie y prévaut : sur 816 546 euros de crédits de paiement votés en loi de finances, 219 805 euros seulement ont été dépensés (332 397 euros en 2014), après annulation en cours d'année de 527 262 euros de crédits de paiement. L'importance des annulations, et la similitude des crédits effectivement dépensés par rapport aux exercices 2014 et 2013, montent en réalité à quel point le Haut Conseil est fonctionnellement intégré à la Cour des comptes.

B. DES PERFORMANCES TOUT À FAIT SATISFAISANTES

Le programme 164 compte six objectifs assignés aux juridictions financières. Ils visent à garantir la qualité des comptes publics et mesurer les opérations de certification des comptes, à contribuer à l'amélioration de la gestion publique et des politiques publiques, à assister les pouvoirs publics pour le contrôle de l'exécution des lois de finances et l'évaluation des politiques publiques, à informer les citoyens et enfin à sanctionner les irrégularités et la mauvaise gestion. Ces six objectifs sont renseignés par dix indicateurs.

Parmi ceux-ci, les plus significatifs concernent les « délais de jugement » et les « suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes ».

Pour la Cour des comptes, le délai moyen de jugement en 2015 est de 10,24 mois, en diminution par rapport à 2014, où il était de 12 mois, conformément à la cible fixée, cible qui est désormais passée à 10 mois. Dans les deux cas, ces délais s'inscrivent dans le respect du principe du délai raisonnable de jugement, prévu par l'article 6.1 de la convention européenne des droits de l'homme.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, le délai moyen de jugement en 2015 est de 9,3 mois, en augmentation par rapport à 2014 (8,8 mois), et supérieur à la cible prévue (8 mois) mais en nette amélioration par rapport à 2013 (10 mois). Selon le démenti figurant dans le RAP, cette dégradation s'explique notamment par le jugement de procédures anciennes et par l'augmentation du nombre de réquisitoires.

Enfin, l'indicateur sur les *suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes* permet de mesurer la pertinence des recommandations formulées par ces dernières et l'implication des pouvoirs publics dans leur mise en œuvre. Pour une cible traditionnellement fixée à 75 %, son taux de réalisation est, en 2015, de 70 %, en hausse par rapport à 2014, où il était de 69,8 %, mais surtout par rapport à 2012 où il était de 62 %.

Le programme 340 ne compte qu'un seul objectif: *contribuer à la qualité de l'élaboration des projets de textes financiers*. L'indicateur qui le mesure est intitulé *avis rendus dans les délais*. Comme chaque année, 100 % des avis ont été rendus dans les délais.

III. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

Le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, permet à la troisième assemblée constitutionnelle de la République d'exercer la mission qui lui est confiée, autrement dit associer le mieux possible « la société civile organisée », pour reprendre l'expression de son ancien président, M. Jean-Paul Delevoye, à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation.

A. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES À AMÉLIORER

En tant qu'assemblée consultative prévue par la Constitution, le CESE dispose d'une autonomie de gestion – qu'on ne retrouve qu'au sein de la mission *Pouvoirs publics* – caractérisée en particulier par l'absence de contrôle budgétaire externe, par une délégation de l'intégralité des crédits votés par le Parlement dès le début de l'exercice – ces crédits sont versés au CESE sur un compte privé, sans comptabilité des engagements – et enfin par la possibilité de gérer de manière pluriannuelle les attributions de produits sur le budget de l'État : à ce titre, les crédits de paiement ouverts au titre des recettes générées par le CESE peuvent donc être reportés chaque année si besoin. Le Rapporteur spécial considère que ces prérogatives, qui ont été confirmées par une lettre du ministère des finances du 5 juillet 2013, confèrent au Conseil, à l'instar des Pouvoirs publics, une obligation toute particulière de rigueur, et même d'exemplarité, dans sa gestion.

Dans cette optique, la gestion du CESE a fait l'objet, sous l'impulsion de son précédent président – dont le mandat a pris fin le 1^{er} décembre 2015 –, de réformes de fond dont le Rapporteur spécial a rendu compte chaque année dans son rapport spécial.

Dans le cadre du présent commentaire, le Rapporteur spécial se contentera de prendre acte de ce que, pour un total de ressources de 39,77 millions d'euros (38,30 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale et 1,75 million d'euros de fonds de concours et attributions de produits – qui représentent en réalité les recettes tirées de l'ouverture au public du palais d'Iéna –, le CESE a dépensé en 2015, 39,70 millions d'euros, réalisant, pour être très précis, une économie de 65 000 euros. Même si cette contribution peut paraître symbolique, il faut souligner qu'elle s'inscrit une dynamique saluée par le Rapporteur spécial dans ses rapports sur les projets de loi de finances pour 2015 et 2016. Sur ce point, la comparaison la plus significative concerne non pas l'économie réalisée en gestion, mais la différence des dépenses effectuées en 2014 (40,09 millions d'euros) et 2015 (39,70 millions d'euros). Le Rapporteur spécial souhaite que la dynamique ainsi engagée puisse être poursuivie dans le cadre de la nouvelle mandature.

B. UNE PERFORMANCE À CONFIRMER

Quoique l'activité d'une assemblée constitutionnelle exerçant une fonction consultative se prête mal à la mesure de la performance, deux objectifs, alimentés chacun par trois indicateurs, mesurent la qualité de celle du CESE.

L'indicateur le plus important est sans doute l'indicateur 1.1 de l'objectif 1 *Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique*, et qui concerne le « cœur de métier » du CESE, qui est de contribuer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation par les avis qu'il rend au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens.

Intitulé *production intellectuelle du CESE*, cet indicateur fait apparaître en 2015 la production de 32 avis et de 7 communications, en forte hausse depuis plusieurs années puisque celle-ci n'était en 2014 que de 20 avis et de 7 communications, et que la production d'avis en 2012 n'était que de 17.

Même si le Rapporteur spécial ne peut que saluer l'effort ainsi fourni, il lui est néanmoins difficile d'en tirer une vraie conclusion dans le cadre du présent commentaire, la qualité de la production intellectuelle d'une assemblée consultative se traduisant au moins autant par la qualité et le retentissement des avis produits que par leur nombre.

Le deuxième objectif concerne le bon fonctionnement de l'institution. Pour les points qui le composent (assiduité aux réunions, valorisation du palais d'Iéna, consommation de gaz, d'électricité et d'eau de l'institution), le Rapporteur spécial renvoie à son rapport spécial annuel, qui traite en détail de ces éléments, à vrai dire assez disparates.

*

* *

CULTURE :
CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS
ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2015	104
A. L'EXERCICE 2015 MARQUE UN ASSOULISSEMENT BIENVENU DANS LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE	105
B. CETTE DÉTENTE CONCERNE ÉGALEMENT LES CRÉDITS ET LES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS	106
II. LE PROGRAMME 131 : <i>CRÉATION</i>	107
A. UN CONTEXTE PLUS DYNAMIQUE	107
B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCES : UN RÉSULTAT MITIGÉ	111
III. LE PROGRAMME 224 : <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i>	112
A. L'EXÉCUTION 2015	113
B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCES	115

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2015

La mission *Culture* (2,57 milliards d'euros d'AE et 2,60 milliards d'euros de CP en LFI 2015) représente 76 % crédits destinés au ministère de la culture, et 0,66 % des CP inscrits au budget général de l'État. La légère progression des CP en 2015 (+ 0,26 %) inverse la tendance à la baisse depuis 2012, ce dont le Rapporteur spécial se réjouit.

La mission est composée de trois programmes : les programmes 175, 131 et 224. **Ce commentaire porte sur les programmes 131 et 224.** ⁽¹⁾

– le programme 131 *Création*, qui dépend du directeur général de la création artistique a été doté de 719,54 millions d'euros en AE et 736,07 millions d'euros en CP en LFI 2015, soit 28 % crédits de la mission.

– le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* piloté par le secrétaire général adjoint du ministère de la culture a été doté de 1,10 milliard d'euros en AE et 1,11 milliard d'euros en CP, soit 43 % des crédits de la mission. Ce programme support assure la mutualisation des fonctions de soutien de l'ensemble du ministère (logistique, systèmes d'information, ressources humaines). Depuis 2011, il regroupe l'ensemble des crédits de personnel du ministère, c'est-à-dire les dépenses de titre 2 de la mission *Culture*, de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique*, soit 661,68 millions d'euros en LFI 2015.

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* rassemble 72 opérateurs, qui réunissent 56 % des emplois totaux de la mission, soit plus de 14 000 ETPT, et 34 % des crédits budgétaires de celle-ci (872 millions de CP).

La démarche de performance, qui reste apparemment étrangère à la mission *Culture*, est faible. Les opérateurs sont trop rarement soumis à des contrats de performance : la part des subventions pour charge de service public couvertes par un contrat de performance est ainsi passée de 55 % en 2013 à 35 % en 2015. L'Opéra national de Paris, principal opérateur du programme 131 et de la mission *Culture* avec la RMN, n'en est toujours pas doté, alors que sa subvention dépasse 99 millions d'euros et que la nouvelle direction ne manque pas de dynamisme dans la recherche de nouveaux publics et de mécènes. Le rapport particulier de la Cour des comptes sur la Comédie française d'octobre 2015 regrette, parmi d'autres remarques, l'insuffisance de la présence de l'État dans la gouvernance du théâtre et l'absence de contrat de performance.

(1) Le suivi de l'exécution du programme 175 relève du Rapporteur spécial M. Jean-Pierre Gorges.

A. L'EXERCICE 2015 MARQUE UN ASSOULISSEMENT BIENVENU DANS LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

L'exécution 2015 se caractérise par une rupture avec la tendance observée depuis 2012, avec une hausse des crédits consommés par rapport à 2014. L'augmentation concomitante de tous les titres de dépenses – à l'exception du titre 6 (– 6,44 % en CP) qui a bénéficié d'une économie liée à la fin de l'opération de la Philharmonie ⁽¹⁾ – atteste d'un relâchement certain de la contrainte budgétaire.

Les deux sources d'économies (dépenses d'investissement et crédits de fonctionnement courant des opérateurs) auxquelles le gouvernement a fait appel depuis 2012 ont atteint leurs limites.

Après avoir enregistré une baisse continue et importante entre 2011 et 2014 avec la fin des grands chantiers culturels (de 281,31 millions à 116,08 millions en AE, soit – 59 % ; de 221,99 à 140,65 millions d'euros en CP, soit – 40 %), les dépenses d'investissement augmentent à nouveau en 2015 (+ 18,07 % en AE ; + 4,66 % en CP).

La sous-budgétisation des dépenses de fonctionnement (hors subventions versées aux opérateurs) observée en 2013 et 2014 (plus de 16 M€ d'écart entre LFI et exécution) s'est réduite en 2015 (l'écart ayant été ramené à 9,63 M€). Cet effort de réajustement entre prévision et exécution des dépenses de fonctionnement doit être poursuivi. En revanche, alors qu'existent de nombreux gisements d'économie dans ce domaine, la politique immobilière du ministère n'a pas encore été suffisamment mise à contribution dans l'effort de réduction des dépenses de fonctionnement.

Les crédits d'intervention en fonctionnement du spectacle vivant et des arts plastiques ont été dégelés en février et mars 2015, dès le début d'exercice. La lettre plafond fixant les autorisations de dépenses pour le triennal 2015-2017 a sanctuarisé l'enveloppe dédiée à ces interventions en fonctionnement du spectacle vivant et des arts plastiques (394 millions d'euros en 2015 ; 394,6 millions d'euros en 2017).

Les dépenses fiscales suivent une trajectoire dynamique. Passé de 397 millions d'euros en 2013 à 452 millions d'euros en 2014, puis à 465 millions d'euros en 2015, le coût des 26 dispositifs fiscaux a enregistré une hausse rapide : + 68 millions d'euros (+ 17 %) entre 2013 et 2015 et + 13 millions d'euros, (+ 3 %) sur la seule année 2015.

L'exercice 2015 se caractérise par une nouvelle hausse des effectifs sous plafond ministériel, plus prononcée qu'au cours de l'exercice précédent (+ 91 ETPT), ce qui porte la croissance du plafond d'emplois ministériel à + 166 ETPT entre 2013 et 2015. Si une partie de cette augmentation s'explique par les titularisations intervenues dans le cadre du dispositif prévu par la loi Sauvadet (+ 52 ETPT votés en LFI 2015), l'augmentation demeure substantielle en dehors de ce dispositif (+ 114 ETPT entre 2013 et 2015).

(1) Le chantier de la Philharmonie a été porté par une association de préfiguration, destinataire des crédits d'intervention en investissement (titre 6).

B. CETTE DÉTENTE CONCERNE ÉGALEMENT LES CRÉDITS ET LES EFFECTIFS DES OPÉRATEURS

Après des années d'efforts substantiels, les crédits versés aux opérateurs (subventions pour charges de service public et dotations en fonds propres) qui ont baissé sans interruption de 2011 à 2014 (de 919,9 millions d'euros à 781,85 millions d'euros, soit – 15 %), repartent nettement à la hausse en 2015 : 852 millions d'euros (+ 11,52 % en un an).

Les effectifs sous plafond des opérateurs sont passés de 521 ETPT en 2014 à 502 ETPT en 2015. L'écart entre plafond autorisé et plafond exécuté diminue mais demeure cependant élevé. Par ailleurs, le plafond d'emploi opérateurs a connu une augmentation de 65 ETPT justifiée par le nouvel opérateur Cité de la Musique – Philharmonie de Paris.

Le tableau ci-après retrace la programmation et l'exécution des crédits en 2015 pour les programmes 131 et 224, (et le programme 175 pour mémoire) ainsi que celles du total des crédits de la mission *Culture*.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015 - AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	Programme 131	Programme 224	Programme 175	Mission <i>Culture</i> (y compris le programme 175)
LFI (yc RP)	719,54	1 100,87	746,88	2 567,28
LFR	0,01	– 0,06	0,00	– 0,05
Total des mouvements de crédits	14,92	9,53	85,61	110,06
dont :				0,00
<i>Reports</i>	13,46	26,67	95,77	135,90
<i>Virements</i>	0,75	– 1,25	0,50	0,00
<i>Transferts</i>		– 1,70	3,48	1,78
<i>Décrets d'avance</i>	0,71	– 11,69	– 13,63	– 23,99
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>				0,00
<i>Annulations</i>		– 2,50	– 0,50	– 3,00
Fonds de concours et attributions de produits	0,60	5,64	7,63	13,86
Total des crédits disponibles	735,06	1 115,99	840,12	2 691,16
Crédits consommés	722,88	1 101,67	763,58	2 588,13

Source : ministère de la culture.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015 - CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Programme 131	Programme 224	Programme 175	Mission Culture (y compris le programme 175)
LFI (yc RP)	736,07	1 107,81	752,32	2 596,19
LFR	0,01	- 0,06	0,00	- 0,05
Total des mouvements de crédits	5,36	- 0,52	26,92	31,76
dont :				0,00
<i>Reports</i>	2,60	17,34	40,11	60,06
<i>Virements</i>	0,75	- 1,25	0,50	0,00
<i>Transferts</i>		- 1,70	3,38	1,68
<i>Décrets d'avance</i>	2,01	- 12,41	- 16,57	- 26,97
<i>Répartition dépenses accidentelles</i>				0,00
<i>Annulations</i>		- 2,50	- 0,50	- 3,00
Fonds de concours et attributions de produits	0,60	3,35	8,44	12,38
Total des crédits disponibles	742,03	1 110,58	787,67	2 640,28
Crédits consommés	740,84	1 091,51	768,92	2 601,28

Source : ministère de la culture.

II. LE PROGRAMME 131 : CRÉATION

La priorité accordée au programme 131 *Création* qui porte notamment les crédits d'intervention destinés au spectacle vivant a été une nouvelle fois confirmée en 2015. Au total, l'enveloppe qui lui a été allouée en LFI s'est élevée à 735,06 millions d'euros de crédits disponibles en CP. Hors achèvement des travaux de la Philharmonie de Paris, ce montant représente une augmentation de près de 2 % par rapport au budget 2014.

A. UN CONTEXTE PLUS DYNAMIQUE

Confiée à la directrice générale de la création artistique, l'exécution de ce programme a consommé 740,8 millions d'euros de CP en 2015.

**PROGRAMME 131 : PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE
DES CRÉDITS OUVERTS ET CONSOMMÉS**

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en euros.)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Titre 6 Dépenses d'interven- tion	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01– Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	261 455 119	6 600 000	381 816 165	8 916 000	658 787 284	658 787 284
	262 067 458	-1 159 526	378 318 752	24 506 030	663 732 714	
02– Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	14 515 463	2 906 834	40 618 000	2 710 000	60 750 297	61 100 297
	14 947 583	609 338	40 656 142	2 932 128	59 145 191	
<i>Total des AE prévues en LFI</i>	275 970 582	9 506 834	422 434 165	11 626 000	719 537 581	719 887 581
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 597 237				+597 237	
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	+ 14 927 331				+14 927 331	
Total des AE ouvertes	735 062 149				735 062 149	
Total des AE consommées	277 015 041	- 550 188	418 974 894	27 438 158	722 877 905	

Source : rapport annuel de performances 2015.

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros.)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investis- sement	Titre 6 Dépenses d'interven- tion	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01– Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant	261 455 119	16 205 329	383 013 662	8 916 000	669 590 110	669 590 110
	261 809 705	4 076 702	386 519 285	22 706 030	675 111 722	
02– Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques	14 515 463	2 846 834	46 402 809	2 710 000	66 475 106	66 825 106
	15 033 836	1 038 133	46 728 187	2 932 128	65 732 284	
<i>Total des CP prévus en LFI</i>	275 970 582	19 052 163	429 416 471	11 626 000	736 065 216	736 415 216
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 597 237				+ 597 237	
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	+ 5 363 194				+ 5 363 194	
Total des CP ouverts	742 025 647				742 025 647	
Total des CP consommés	276 843 541	5 114 835	433 247 472	25 638 158	740 844 006	

Source : rapport annuel de performances 2015.

Le programme *Création* a supporté le surcoût du chantier de la Philharmonie de Paris de 7,8 millions d'euros en 2015. La fin du chantier devrait mettre fin à cet aléa de gestion dès 2016. Le tableau des crédits de paiement témoigne d'une accélération des consommations pour certaines dépenses, surtout celles du titre 7 (dotation en fonds propres des opérateurs), qui passent de 11,6 millions d'euros en LFI à 25 millions d'euros de crédits consommés. Les dotations concernent la Cité de la musique et les théâtres nationaux (Odéon, Colline, Strasbourg).

La réserve de précaution du programme s'élevait à 42,39 millions d'euros en CP, l'Opéra national de Paris étant exclu de l'assiette servant de base au calcul du gel. Aucune annulation de crédit n'est intervenue sur le programme.

– dès le début de l'exercice, à la suite de l'annonce du Premier ministre tendant à préserver les crédits consacrés à la culture, le programme s'est vu dégeler la réserve de précaution relative aux opérateurs du spectacle vivant et des arts plastiques ainsi que des crédits d'intervention en fonctionnement du spectacle vivant et des arts plastiques, pour un montant global de 37,88 millions d'euros en AE et en CP, soit 92 % de la réserve de précaution ;

– dans le cadre du schéma de fin de gestion, la réserve résiduelle, d'un montant de 3,19 millions d'euros en AE et 4,51 millions d'euros en CP a fait l'objet d'un dégel intégral.

Le programme 131 *Création* a ainsi bénéficié d'une situation nettement plus favorable, avec un dégel de la majorité des crédits dès le début d'exercice (90 % en 2015) et une restitution intégrale des crédits gelés résiduels en fin d'exercice.

Les ouvertures de crédits sur le programme 131 *Création* (709 835 euros en AE et 2,01 millions d'euros en CP) s'expliquent par les surcoûts liés à l'achèvement du chantier de la Philharmonie qui, en nécessitant des crédits non budgétés au moment du PLF 2015, ont entraîné des impasses en gestion sur d'autres dépenses du programme.

Compte tenu de la dissolution de l'association de maîtrise d'ouvrage prévue fine septembre 2015, les dernières factures relatives aux travaux (7,74 millions d'euros) ainsi que le complément de subvention à allouer à l'association de maîtrise d'ouvrage (1,5 million d'euros) devaient être versés en 2015. Or, ces dépenses qui n'ont été précisément chiffrées qu'au second semestre 2014, n'ont pas fait l'objet d'une budgétisation au pour 2015.

Le remboursement d'une partie de l'avance accordée par l'Agence France Trésor (AFT) pour le rachat de la Salle Pleyel en 2009 qui n'était pas budgété, a dû être financé en cours de gestion par le ministère (à hauteur de 4,35 millions d'euros).

Ces dépenses ont entraîné une très forte tension sur les crédits du programme, et plusieurs opérations, dont les besoins sont également apparus en cours d'exercice, ont ainsi nécessité le dégel du solde de la réserve ainsi qu'une ouverture nette de crédits à hauteur de 0,701 million d'euros en AE et 2,01 millions d'euros en CP.

Ces besoins concernaient principalement :

– des dépenses d'intervention en fonctionnement, destinées à certaines structures du spectacle vivant fragilisées comme le Théâtre du soleil : 200 000 euros ; le centre chorégraphique national de Belfort : 100 000 euros ou le centre dramatique national de Lorient : 100 000 euros ;

– des dépenses d'intervention en investissement pour deux chantiers dont le ministère de la culture juge « impératif de liquider les restes à payer » : le théâtre des quartiers d'Ivry (972 000 euros) et le théâtre de Sénart (500 000 euros).

Il convient toutefois de souligner que la baisse des dépenses d'intervention est très largement imputable au programme 131 *Création* (– 6,9 %). Cette baisse résulte de la fin du chantier de la Philharmonie. **Une fois neutralisée cette baisse mécanique des crédits, les crédits d'intervention destinés aux institutions du spectacle vivant ont donc continué à augmenter par rapport à 2014.**

À ce titre, il peut être remarqué que la lettre plafond relative au triennal 2015-2017 sanctuarise l'enveloppe dédiée aux interventions en fonctionnement du spectacle vivant et des arts plastiques (394 millions d'euros en 2015 ; 394,6 millions d'euros en 2017).

Le ministère de la culture fait valoir qu'un certain nombre de dépenses d'intervention du ministère, qui ne sont pas à proprement parler des dépenses de guichet, ne peuvent pas non plus être définies comme des dépenses discrétionnaires, puisqu'elles sont prévues par des textes qui structurent le soutien de l'État en matière culturelle et influent ainsi sur son niveau de dépense. À titre d'illustration, les réseaux et labels de la création artistique (représentant près de 211,5 millions d'euros en 2015) sont régis par des textes qui précisent notamment la participation de l'État au financement des structures (plancher minimum de 75 000 euros pour une scène de musique actuelle – SMAC – par exemple).

Le ministère de la culture conclut que si les dépenses d'intervention *« peuvent participer à l'objectif de réduction des dépenses publiques au même titre que tout autre crédit budgétaire, cela ne peut se faire que sur la base d'une réflexion approfondie, sauf à remettre en cause les missions fondamentales du ministère »*.

Le Rapporteur spécial se félicite en conclusion de l'ouverture de la Philharmonie de Paris en Janvier 2015. Il rappelle que la subvention pour charge de service public du nouvel établissement Cité de la musique – Philharmonie est de 34,57 millions d'euros par an, avec une contribution de la Ville de Paris de 6 millions d'euros.

B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCES : UN RÉSULTAT MITIGÉ

Le programme 131 comporte 4 objectifs : inciter à l'innovation et à la diversité de la création, donner des bases économiques et professionnelles solides à la création, augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels et diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles françaises à l'étranger.

En ce qui concerne l'objectif 1 : *inciter à l'innovation et à la diversité de la création* : il faut remarquer que la part des artistes bénéficiant pour la première fois de commandes publiques (aides individuelles) a diminué de 49 à 46 % de 2013 à 2015 ; cette diminution est plus sensible pour les créateurs d'œuvres musicales et dans le secteur des arts plastiques. Par contre l'indicateur relatif à la place de la création dans les structures de production subventionnées (le renouvellement des bénéficiaires de commandes publiques dans le spectacle vivant et les arts plastiques) atteint un résultat meilleur pour le théâtre de la Comédie Française que pour l'Opéra de Paris.

L'objectif 2 est de *donner des bases économiques et professionnelles solides à la création*, qui passe par l'équilibre financier des opérateurs, mesurée au travers de la recette moyenne par place offerte et par la promotion de l'emploi artistique, dynamisé une fois encore par la commande publique dans les arts plastiques. Cette politique d'emploi implique la pérennisation et la réforme du régime d'assurance chômage des intermittents du spectacle, dans le nouveau cadre institué par la loi relative au dialogue social et à l'emploi du 17 août 2015.

La recette moyenne par place offerte par les opérateurs publics du spectacle vivant : théâtres, salles de concert et opéra, est de 63 euros (53 euros pour la Philharmonie, 12 euros pour le Théâtre national de Strasbourg et 97 euros pour l'Opéra national de Paris).

Dans le secteur des arts plastiques, l'État a la maîtrise des acquisitions du fonds national d'art contemporain (FNAC) et de la commande publique nationale au travers des objectifs qu'il fixe chaque année au CNAP. Les acquisitions des fonds régionaux d'art contemporains (FRAC) sont cofinancées par l'État et les régions sur proposition des comités techniques d'achat indépendants. La part de la rémunération des artistes dans les dépenses des FRAC et du CNAP diminue de deux points par rapport aux résultats 2014 pour s'établir à 7 %. Cette variation s'explique principalement par la refonte du décret statutaire du CNAP (décret n° 2015-463 du 23 avril 2015). En effet, la composition des commissions du Centre a été modifiée, ce qui a empêché la tenue de la deuxième commission prévue au cours de l'année 2015. Cette commission a été reprogrammée en février 2016, les crédits sont ainsi reportés sur l'exercice 2016.

Certains FRAC ont suspendu temporairement leurs acquisitions depuis 2014 afin d'aménager leurs nouveaux locaux.

Pour l'objectif 3 : *augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels*, les objectifs ne sont pas atteints, le ministère expliquant la baisse par la conséquence des attentats de novembre 2015.

L'objectif 4 : *diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles en France et à l'étranger* s'améliore pour les représentations hors ville siège des structures de production, mais stagne pour ce qui concerne l'allongement de la durée de représentation.

III. LE PROGRAMME 224 : TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE

Le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* porte les politiques culturelles transversales du ministère (enseignement supérieur Culture, démocratisation culturelle) ainsi que les fonctions de soutien du ministère.

Il s'articule autour de trois grandes priorités :

– améliorer l'attractivité de l'enseignement supérieur Culture, son insertion dans le paysage de l'enseignement supérieur français et international et assurer l'insertion professionnelle des diplômés ;

– favoriser l'accès à la culture sur l'ensemble du territoire français, notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle ;

– assurer l'optimisation de la gestion des fonctions de soutien du ministère.

En 2015, le ministère de la culture et de la communication a poursuivi ses efforts en matière de structuration de l'enseignement supérieur Culture (ESC) qui regroupe près de 37 000 étudiants dans les secteurs de l'architecture, du patrimoine, des arts plastiques, du spectacle vivant, du cinéma et de l'audiovisuel.

Le réseau des 100 établissements de l'enseignement supérieur Culture est composé de 40 établissements publics nationaux (EPN) et de 60 autres établissements, principalement des établissements publics de coopération culturelle (EPCC) et des associations. Les EPN sont placés sous la tutelle conjointe des ministères en charge de la culture et de l'enseignement supérieur depuis la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 dite « Fioraso » relative à l'enseignement supérieur et à la recherche.

Ces établissements sont tous, quelle que soit leur situation statutaire, sous le contrôle pédagogique de l'État et délivrent des diplômes nationaux créés par le ministère, intégrés dans le schéma Licence, Master, Doctorat (LMD).

A. L'EXÉCUTION 2015

Les tableaux ci-dessous présentent l'exécution budgétaire 2015.

Sur le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, les crédits de l'action n° 1 consacrée à l'enseignement supérieur culture (ESC) progressent de 239,06 millions d'euros en LFI 2014 à 254,05 millions d'euros en LFI 2015, soit 14,99 millions d'euros en AE supplémentaires (+ 6,27 %) et de 248,9 millions d'euros (LFI 2014) à 264,8 millions d'euros en LFI 2015, soit + 15,85 millions d'euros en CP (+ 6,37 %). Cette hausse est en partie imputable à la suppression de l'action n° 3 *Soutien aux établissements d'enseignement spécialité* dont une partie des crédits ont été transférés vers l'action 1. Hors transferts, cette augmentation s'explique par la progression des subventions des établissements de l'ESC de + 1,3 % par rapport à la LFI 2014 ; la progression des moyens alloués aux bourses et aides individuelles aux élèves (+ 10,6 %) afin de faire face à l'augmentation du nombre d'élèves (l'enveloppe de crédits a finalement été sous-consommée en exécution) ; le renforcement des dépenses d'investissement destinées aux établissements d'ESC, permettant de poursuivre le financement de projets tels qu'ARTEM (Art, Technologie, Management) à Nancy, les travaux de l'École nationale supérieure des Beaux-Arts (ENSBA) et ceux de l'École nationale supérieure de la photographie d'Arles.

PRÉSENTATION PAR ACTION ET TITRE DES CRÉDITS OUVERTS ET DES CRÉDITS CONSOMMÉS PROGRAMME 224

2015/AUTORISATION D'ENGAGEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle		140 259 185	14 750 000	91 009 893	8 032 581	254 051 659	254 551 659
		135 951 785	28 043 724	83 855 682	12 818 282	260 669 473	
02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle		4 462 267		84 792 548	2 100 000	91 354 815	91 354 815
		6 081 454	434 000	81 463 266		87 978 720	
06 – Action culturelle internationale				6 082 359		6 082 359	6 082 359
		722 673		5 887 972		6 610 645	
07 – Fonctions de soutien du ministère	662 092 498	76 478 328	10 800 000	6 500		749 377 326	749 587 326
	661 676 105	79 224 071	5 408 753	100 274		746 409 203	
Total des AE prévues en LFI	662 092 498	221 199 780	25 550 000	181 891 300	10 132 581	1 100 866 159	1 101 576 159
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 9 845			+ 5 632 307		+ 5 642 152	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	- 397 275			+ 9 875 032		+ 9 477 757	
Total des AE ouvertes	661 705 068			454 281 000		1 115 986 068	
Total des AE consommées	661 676 105	221 979 983	33 886 477	171 307 194	12 818 282	1 101 668 041	

Source : rapport annuel de performances 2015.

2015/CRÉDIT DE PAIEMENT

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2015</i> Consommation 2015	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Titre 7 Dépenses d'opérations financières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle		140 259 185 132 523 321	27 486 902 20 099 885	89 009 893 84 889 601	8 032 581 10 864 507	264 788 561 248 377 314	265 788 561
02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle		4 462 267 6 049 186		84 792 548 82 802 260	0	89 254 815 88 873 146	89 254 815
06 – Action culturelle internationale				6 082 359 5 842 972		6 082 359 6 789 231	6 082 359
07 – Fonctions de soutien du ministère	662 092 498 661 676 105	76 287 741 80 009 465	9 300 000 5 675 554	6 500 111 591		747 686 739 747 472 715	747 896 739
Total des CP prévus en LFI	662 092 498	221 009 193	36 786 902	179 891 300	8 032 581	1 107 812 474	1 109 022 474
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 9 845			+3 336 607		+ 3 346 452	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	- 397 275			- 177 459		- 574 734	
Total des CP ouverts	661 705 068			448 879 124		1 110 584 192	
Total des CP consommés	661 676 105	219 528 231	25 797 139	173 646 424	10 864 507	1 091 512 406	

Source : rapport annuel de performances 2015.

Le Rapporteur spécial réitère la réserve formulée en 2014, en raison du gel imputé sur les bourses sur critères sociaux et les loyers budgétaires alors qu'il s'agit de dépenses inéluctables.

En ligne avec la position du CBCM, l'impossibilité d'exempter de gel les bourses sur critères sociaux et les loyers budgétaires comme en fait état le ministère de la culture relève davantage d'une position de principe. D'un montant total de 55,12 millions d'euros en 2015, ces deux types de dépenses impliquent de redéployer un gel de 4,32 millions d'euros (par application du taux de gel de 8 %) sur un programme qui compte en 2015 plus de 438,77 millions d'euros de crédits, hors dépenses de titre 2.

Dans ce contexte, le Rapporteur spécial maintient la recommandation formulée en 2013 et en 2014 de cesser la pratique consistant à appliquer la réserve de précaution sur les bourses sur critères sociaux ainsi que sur les loyers budgétaires qui sont des dépenses inéluctables.

Mise en réserve et annulation

La réserve de précaution du programme 224, d'un montant de 31 millions d'euros en AE et de 31,56 millions d'euros en CP se décompose de la manière suivante :

– 27,69 millions d'euros en AE et 28,25 millions d'euros en CP pour les crédits hors titre 2, dont 6,30 millions d'euros en AE et 6,13 millions d'euros en CP pour la réserve de précaution des opérateurs du programme ;

– 3,31 millions d'euros en AE = CP sur le titre 2, dont 2,31 millions d'euros de réserve de précaution sur les crédits hors CAS pensions.

Le taux d'annulation du programme 224 est de 58,16 % en AE et 59,56 % en CP, soit :

– 2,5 millions d'euros en AE = CP ont été annulés par le décret d'annulation du 9 juin 2015 ;

– 4,1 millions d'euros en AE = CP ont été annulés par le décret d'avance du 23 octobre 2015 au titre de la mise en place du plan d'hébergement d'urgence ;

– 8,13 millions d'euros d'AE et 10,22 millions d'euros de CP ont été annulés par le décret d'avance du 27 novembre 2015 dans le cadre du schéma de fin de gestion.

Les crédits mis en réserve sur titre 2 ont été intégralement dégelés dans le cadre du schéma de fin de gestion. Le montant de la réserve résiduelle au 31 décembre 2015 (hors titre 2) qui s'élevait à 1,17 million d'euros en AE et en CP a fait l'objet d'une demande de reports.

B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCES

Le dispositif de mesure de la performance du programme 224 se compose de trois objectifs et dix indicateurs, décomposés ensuite en vingt-et-un sous-indicateurs. Les indicateurs se répartissent de la manière suivante sur les axes de performance : deux indicateurs d'impact (point de vue du citoyen), cinq indicateurs d'efficacité (point de vue du contribuable) et trois indicateurs de résultats (points de vue de l'utilisateur).

L'objectif 1 : *améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur*, a des résultats encourageants, et meilleurs pour l'architecture, le patrimoine et le spectacle vivant que pour les diplômés des arts plastiques ;

L'objectif 2 : *favoriser un accès équitable à la culture grâce au développement de l'action artistique et culturelle* vise l'accès des enfants et des adolescents, les territoires prioritaires ainsi que les personnes en situation de handicap. Les indicateurs associés sont bons pour l'accès des jeunes, quoiqu'inférieurs aux objectifs, mais les attentats de janvier et de novembre 2015 ont pu perturber les programmes de sorties scolaires. D'autre part le Rapporteur spécial constate que l'enseignement de l'histoire de l'art, désormais obligatoire à l'école primaire, a permis de renforcer le partenariat entre établissements scolaires et structures culturelles.

L'indicateur 2.3 *Accessibilité des établissements publics d'enseignement supérieur culturel aux personnes en situation de handicap* est modifié en cohérence avec la mise en place des agendas d'accessibilité programmée (ADAP). Ainsi, le sous-indicateur relatif à l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite n'est plus donné que pour information.

L'objectif 3 est relatif à *l'optimisation de l'utilisation des crédits de la fonction soutien*. Ses indicateurs ne montrent pas de progrès.

**CULTURE :
PATRIMOINES**

Commentaire de M. Jean-Pierre GORGES, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. DES CRÉDITS EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2014	118
A. UNE EXÉCUTION LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION	118
B. DES DÉPENSES PAR ACTIONS CONTRASTÉES	119
C. UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS VERSÉS AUX OPÉRATEURS, MAIS DES SITUATIONS DIFFÉRENCIÉES	124
II. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS	127
III. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>PATRIMOINES</i>	128
A. OBJECTIF N° 1 <i>AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES</i> : DES RÉSULTATS CORRECTS..	128
B. OBJECTIF N° 2 <i>ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL</i> : UNE FRÉQUENTATION AFFECTÉE PAR LES ATTENTATS DE JANVIER ET DE NOVEMBRE	129
C. OBJECTIF N° 3 <i>ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS</i> : DES RÉSULTATS GLOBALEMENT CONFORMES AUX ATTENTES	131

Le programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* finance les politiques publiques destinées à la préservation et à la mise en valeur du patrimoine. En 2015, avec 768,92 millions d'euros de crédits de paiement (CP) consommés, ses dépenses représentaient 29,6 % des crédits de la mission *Culture*, qui se sont élevés au total à 2,6 milliards d'euros.

I. DES CRÉDITS EN HAUSSE PAR RAPPORT À 2014

A. UNE EXÉCUTION LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION

En loi de finances initiale (LFI) pour 2015, 746,88 millions d'euros avaient été inscrits en autorisation d'engagement (AE) et 752,32 millions d'euros en CP. **L'exécution 2015 se caractérise par une légère surconsommation des crédits (environ 102 %), en AE comme en CP, par rapport à ceux initialement prévus en loi de finances.**

À la suite des différents mouvements de crédits intervenus, les crédits consommés sont toutefois inférieurs aux crédits ouverts. Ce sont en effet 840 millions d'euros en AE et 788 millions d'euros en CP qui ont finalement été ouverts en 2015 au bénéfice de la politique patrimoniale. La consommation des crédits, à l'issue des différents mouvements en gestion, atteint 90,9 % des crédits ouverts en AE et 97,6 % des crédits ouverts en CP.

Les écarts entre la LFI (747 millions d'euros en AE et 752 millions en CP) et les crédits disponibles pour l'exercice 2015 (840 millions d'euros en AE et 788 millions d'euros en CP) sont principalement liés à des reports de crédits de 2014 (95,77 millions d'euros en AE et 40,11 millions d'euros en CP), aux annulations de crédits opérées par voie réglementaire (13,63 millions d'euros en AE et 16,57 millions d'euros en CP) et aux rattachements de fonds de concours et d'attributions de produits (7,63 millions d'euros en AE et 8,44 millions en CP), comme le montre le tableau ci-dessous.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
LFI	746,88	LFI	752,32
LFR	2	LFR	2
Total des mouvements de crédits dont :	85,61	Total des mouvements de crédits dont :	26,92
<i>reports</i>	95,77	<i>reports</i>	40,11
<i>virements</i>	0,50	<i>virements</i>	0,50
<i>transferts</i>	3,48	<i>transferts</i>	3,38
<i>décrets d'avances</i>	- 13,63	<i>décrets d'avances</i>	- 16,57
<i>Annulations</i>	- 0,50	<i>Annulations</i>	- 0,50
Fonds de concours et att. produits	7,63	Fonds de concours et att. produits	8,44
Total des crédits disponibles	840,12	Total des crédits disponibles	787,68
Crédits consommés	763,58	Crédits consommés	768,92
Consommation des crédits ouverts	90,9 %	Consommation des crédits ouverts	97,6 %

Source : analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, Cour des comptes.

Les prévisions de la LFI pour 2015 étaient en retrait par rapport à la LFI 2014 de 17,98 millions d'euros en AE et 2,2 millions d'euros en CP, fonds de concours et attributions de produits inclus, mais la consommation des crédits en 2015 est sensiblement supérieure à l'exécution 2014 (+ 47,99 millions d'euros en AE et + 41,74 millions d'euros en CP).

Comme le relève la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, **l'année 2015 marque une rupture de tendance par rapport à la baisse des dépenses qui avait caractérisé la mission – et singulièrement le programme 175 – depuis 2012.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015
AE	949,2	774,4	777,6	715,6	763,6
CP	902,2	801,8	798	727,2	768,9

Source : rapports annuels de performances de la mission Culture.

B. DES DÉPENSES PAR ACTIONS CONTRASTÉES

Comme les années précédentes, si la dépense globale est conforme aux crédits votés en loi de finances initiale, action par action, des écarts substantiels, même s'ils sont moins qu'importants qu'en 2014, apparaissent entre la consommation des crédits et la prévision de la loi de finances. Le tableau ci-après récapitule ces écarts.

DÉPENSES PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 *PATRIMOINES* EN 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévisions LFI ⁽¹⁾	Dépenses effectives	Taux de consommation	Prévisions LFI	Dépenses effectives	Taux de consommation
Programme 175 Patrimoines	746,88	763,58	102,24 %	752,32	768,92	102,21 %
01 Patrimoine monumental	341,40	318,38	93,26 %	328,88	310,70	94,47 %
02 Architecture	27,81	27,06	97,31 %	27,91	28,00	100,33 %
03 Patrimoine des musées de France	331,29	319,56	96,46 %	339,71	327,68	96,46 %
04 Patrimoine archivistiques et célébrations nationales	23,80	26,46	111,16 %	24,78	23,93	96,57 %
07 Patrimoine linguistique	2,94	3,03	103,18 %	2,94	3,03	103,20 %
08 Acquisition et enrichissement des collections publiques	8,35	8,02	96,03 %	8,35	7,92	94,77 %
09 Patrimoine archéologique	11,30	61,08	540,65 %	19,74	67,66	342,75 %

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2015.

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

● **Action 1 Patrimoine monumental**

Les crédits alloués en LFI à l'action 1 *Patrimoine monumental*, qui retrace les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques ainsi que les autres crédits du patrimoine monumental, ont été dépensés à hauteur de 93 % en AE et 94 % en CP (318,38 millions d'euros en AE et 310,70 millions d'euros en CP), ce qui témoigne d'une **nette amélioration par rapport à 2014**, année au cours de laquelle ce taux s'était élevé à 80 %.

27,7 millions d'euros en AE et 18,2 millions d'euros en CP ont été consacrés aux monuments historiques « grands projets ». Ces crédits sont supérieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale, du fait d'un mouvement de fongibilité en provenance des crédits prévus pour les monuments historiques hors grands projets. Ils ont été consacrés au réaménagement du site Richelieu des Archives nationales, au schéma directeur du château et domaine de Versailles, ainsi qu'au financement de la phase 0 du schéma directeur du Grand Palais, correspondant aux travaux d'urgence et au lancement des études préalables au projet de rénovation et d'aménagement.

Le chantier du Grand-Palais devra faire l'objet d'une grande vigilance dans les prochaines années, compte tenu de l'ampleur du projet et des surcoûts constatés par le passé sur les grands travaux. Il s'agira de l'opération la plus onéreuse de la mission *Culture* depuis le début des années 2000.

Selon le dernier chiffrage du ministère de la Culture, le coût de ce projet s'établirait à **466 millions d'euros** hors taxes toutes dépenses confondues, comprenant 393 millions d'euros pour les travaux du Grand-Palais eux-mêmes, 44 millions d'euros pour la nouvelle muséographie d'Univscience au Palais de la Découverte, et 29 millions d'euros d'intérêts intercalaires liés au prêt que la Réunion des musées nationaux-Grand-Palais (RMN-GP) devrait contracter à hauteur de 150 millions d'euros.

La consommation des crédits concernant les monuments historiques « hors grands projets », est également satisfaisante. Elle s'établit à 88 % en AE (268,9 millions d'euros) et 93 % en CP (272,6 millions d'euros).

Outre les mouvements de fongibilité internes à l'action, la différence avec les crédits votés en loi de finances au profit de ces monuments résulte principalement :

– de reports de crédits de 2014 vers 2015, à hauteur de 24 millions d'euros en AE et 28 millions d'euros en CP ;

– de l'application de la réserve de précaution, ainsi que d'un surgel de 2,4 millions d'euros portant la réserve à 26,97 millions d'euros en AE et 26,04 millions d'euros en CP ;

– de mouvements de fongibilité vers l'action 9 *Patrimoine archéologique*, pour 7,93 millions d'euros en AE et 9,53 millions d'euros en CP.

Enfin, la prévision des autres crédits du patrimoine monumental a été dépassée en exécution de 9,12 millions d'euros en AE et 3,38 millions d'euros en CP. Ces crédits supplémentaires, obtenus par redéploiement au sein de l'action, ont notamment bénéficié aux associations œuvrant en faveur du patrimoine et au Centre des monuments nationaux (CMN) (1,3 million d'euro pour les cérémonies de panthéonisation).

FINANCEMENTS CONSACRÉS À LA CONSERVATION, À L'ENTRETIEN ET À LA RESTAURATION DES MONUMENTS HISTORIQUES

(en millions d'euros)

	LFI 2015		Exécution 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Monuments historiques « hors grands projets »	304,86	293,85	268,92	272,58
Dont crédits d'entretien	48,10	48,10	31,98	30,31
Dont crédits de restauration	245,31	234,30	219,17	224,51
Monuments historiques « grands projet »	22,88	17,48	27,72	18,22
Total crédits budgétaires	327,75	311,33	296,64	290,80
Taux de consommation			90,5 %	93,4 %

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2015.

● **Action 2 Architecture**

Avec 28 millions d'euros de CP dépensés en 2015, le rapport annuel de performances fait apparaître une légère surconsommation des crédits par rapport aux prévisions de la LFI (27,91 millions) de 90 000 euros.

L'essentiel des crédits dépensés sur cette action est consacré à la subvention pour charges de service public allouée à la Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA), qui s'élève à 15,31 millions d'euros en AE et CP, soit 650 000 euros de moins que la prévision (du fait de l'application de la réserve de précaution). Cette subvention intègre la compensation de la gratuité de l'accès aux collections permanentes pour les enseignants titulaires du « Pass-Educ » et un complément de subvention pour faire face aux dépenses liées à un sinistre intervenu dans le hall About.

Ce sinistre a, en outre, conduit à une augmentation de 0,21 million d'euros de la dotation en fonds propres versée à la CAPA (par fongibilité des crédits de fonctionnement), qui s'est élevée à 0,85 million d'euros au lieu de 0,69 million d'euros.

Les dépenses d'intervention, dont l'enveloppe a été respectée, ont bénéficié aux ménages (0,54 million d'euros en CP) et aux entreprises (0,23 million d'euros en CP), en soutien des travaux engagés par ces particuliers et sociétés aux abords des espaces protégés. Les collectivités territoriales ont pour leur part bénéficié de 4 millions d'euros, principalement pour les dispositifs liés aux villes et pays d'art et d'histoire, les travaux engagés aux abords de monuments historiques en secteurs sauvegardés et les études de nouvelles aires de mise en valeur de l'architecture et du patrimoine.

● **Action 3 Patrimoine des musées de France**

L'exécution des crédits consacrés à l'action 3 *Patrimoine des musées de France* (319,55 millions d'euros en AE et 327,68 millions d'euros en CP) respecte les prévisions de la LFI (331,29 millions d'euros en AE et 339,71 millions d'euros en CP), avec un taux de consommation de 96,46 % en AE et en CP.

Les prévisions 2014 et 2015 étaient quasi identiques, mais les crédits consommés en 2015 sont en retrait de 2,3 millions d'euros en AE et 8,04 millions d'euros en CP par rapport à ceux exécutés en 2014.

La majeure partie des dépenses effectuées sur cette action (247,91 millions d'euros en AE et 247,03 millions d'euros en CP, pour 257,92 millions d'euros en AE et CP prévus en loi de finances initiale) correspond aux subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs.

Ces SCSP ont été attribuées à hauteur de :

– 145,62 millions d'euros aux opérateurs ayant une activité strictement muséale : Louvre, Branly, Orsay, Guimet, Fontainebleau, Picasso, Moreau, Henner et MuCEM ;

– 80,16 millions d'euros aux opérateurs ayant une activité non strictement muséale, principalement le Centre Georges Pompidou (65,3 millions d'euros) et le musée des Arts décoratifs ;

– 20,85 millions d'euros aux opérateurs sans activité muséale que sont l'Institut national d'histoire de l'art (INHA) et la RMN-GP.

Outre la mise en réserve de précaution et les annulations correspondant au montant de la masse salariale d'agents désormais rémunérés par le ministère, la différence entre les subventions versées aux établissements et les crédits prévus dans le PAP 2015 résulte de compléments versés à quelques établissements : le musée Gustave Moreau, dans le cadre de sa réouverture après deux ans de travaux ; l'INHA pour couvrir les dépenses relatives à l'édition 2015 du Festival d'histoire de l'art ; les Arts décoratifs et le Palais de la Porte dorée pour faire face à des difficultés de trésorerie réitérées.

● **Action 4 Patrimoine archivistique et célébrations nationales**

Si les CP consommés sur l'action (23,9 millions d'euros) sont légèrement inférieurs à la prévision (24,78 millions d'euros), les AE (26,5 millions d'euros) dépassent de plus de 2,7 millions d'euros les crédits prévus en LFI (23,8 millions d'euros) et augmentent de plus de 60 % par rapport à l'exécution 2014.

● **Action 7 Patrimoine linguistique**

L'action 7, qui ne représente que 0,4 % des crédits du programme, était dotée de 2,94 millions d'euros en AE et CP et les dépenses effectives ont été de 3,03 millions d'euros en AE et CP, soit une surconsommation d'environ 3 % des crédits, loin des écarts constatés à l'issue de l'exécution 2014 de 14 % en AE et 22 % en CP.

Il s'agit de crédits d'intervention contribuant au financement, d'une part, d'actions de valorisation et de promotion de la langue française et des langues de France, et, d'autre part, des actions renforçant la présence et l'usage du français sur les réseaux numériques.

● **Action 8 Acquisition et enrichissement des collections publiques**

L'exécution est globalement conforme aux prévisions en LFI (8,02 millions d'euros en AE et 7,92 millions d'euros en CP). Les dépenses d'investissements, par l'intermédiaire du Fonds du patrimoine et de la RMN-GP, sont inférieures à la prévision de la loi de finances. En revanche, les dotations en fonds propres versées aux établissements publics pour leurs acquisitions, avec le soutien du Fonds du patrimoine, sont supérieures aux crédits prévus en LFI (3,5 millions d'euros au lieu de 2,1 millions d'euros).

Ces crédits ont notamment bénéficié au musée du quai Branly, au musée Guimet (acquisition d'une aiguière en porcelaine de Chine et d'une armure de samouraï), au musée et domaine de Versailles (recueil de plans de Trianon) ou encore au musée et château de Fontainebleau (un vase étrusque et une tabatière Louis XVIII).

● **Action 9 Patrimoine archéologique**

L'année 2015 ne déroge malheureusement pas à la **surconsommation massive (541 % en AE, 343 % en CP) des crédits de l'action 9** constatée les années précédentes, qui témoigne de l'échec des réformes du mode de financement de l'archéologie préventive votées en 2011 et 2013. **Le rapporteur spécial espère qu'il en ira différemment à l'avenir, la « budgétisation » de la redevance d'archéologie préventive (RAP) dans la loi de finances pour 2016 devant apporter plus de visibilité et de stabilité aux acteurs de l'archéologie préventive.**

En 2015, l'action 9 a vu ses crédits budgétaires très sensiblement majorés par des versements complémentaires. L'exécution fait apparaître une surconsommation de 49,78 millions d'euros en AE et de 47,92 millions d'euros en CP : les AE étaient de 11,30 millions d'euros et les CP de 19,74 millions d'euros en LFI tandis que les AE et les CP réalisés ont été respectivement de 61,08 millions d'euros et 67,66 millions d'euros.

Les aléas de rendement et de perception de la RAP ont à nouveau lourdement pesé sur le fonctionnement de l'Institut national d'archéologie préventive (INRAP), qui ne disposait pas des crédits suffisants pour financer son fonctionnement courant et sa masse salariale.

Les sommes supplémentaires allouées à l'INRAP pour couvrir ces besoins, gagées sur d'autres dépenses du programme, ont dû être reconstituées par dégel de crédits.

La mobilisation de la réserve de précaution et l'ouverture de 0,47 million d'euros de crédits supplémentaires dans le cadre du schéma de fin de gestion ont permis de **mobiliser 40 millions d'euros pour compenser la faiblesse du rendement de la RAP.**

Cette somme a permis à l'INRAP de bénéficier d'un concours exceptionnel de 25 millions d'euros, en plus de la subvention de 5 millions d'euros prévue en loi de finances pour 2015. Le rendement de la RAP ayant finalement été nettement meilleur que prévu dans le budget initial de l'INRAP (75 millions d'euros au lieu de 65 millions d'euros), l'opérateur a dégagé un résultat positif de 11 millions d'euros.

14 millions d'euros ont bénéficié au Fonds national de l'archéologie préventive (FNAP). Les recettes du FNAP sont constituées d'un prélèvement sur le produit de la RAP. Du fait du faible niveau d'encaissement de celle-ci ces dernières années, le FNAP a accumulé une dette d'environ 40 millions d'euros. Les montants dégagés en fin de gestion sont destinés à lui permettre de maintenir ses engagements les plus urgents et d'apurer une partie de sa dette.

C. UNE HAUSSE GLOBALE DES CRÉDITS VERSÉS AUX OPÉRATEURS, MAIS DES SITUATIONS DIFFÉRENCIÉES

Les crédits versés aux opérateurs, incluant subventions pour charges de service public et dotations en fonds propres représentent, plus de la moitié des crédits du programme. Alors que les opérateurs avaient largement contribué à l'effort de maîtrise des dépenses publiques entre 2012 et 2014, les subventions qui leur sont versées en 2015 augmentent de près de 40 millions d'euros par rapport à 2014.

Il faut toutefois préciser que, comme le montre le tableau ci-après, **il ne s'agit pas d'une augmentation généralisée**. L'augmentation globale des crédits alloués aux opérateurs provient principalement de la subvention exceptionnelle versée à l'INRAP pour compenser le faible rendement de la RAP et du report de crédits d'investissements du CMN de 2014 à 2015.

Les autres opérateurs voient leur subvention évoluer plus faiblement, à la hausse ou à la baisse, par rapport à l'exécution 2014.

Hormis pour quelques cas exceptionnels, les montants exécutés sont légèrement inférieurs aux crédits votés en LFI du fait de l'application de la réserve de précaution. Le responsable du programme a modulé le taux de gel appliqué à certains opérateurs (7 % au lieu de 8 %), ce qui a conduit à appliquer un taux de gel effectif supérieur à d'autres crédits hors opérateurs. Ce taux de gel réduit a bénéficié au CMN, à la Cité de l'architecture et du patrimoine, au Musée Picasso, au Musée des arts décoratifs, au MuCEM, aux musées Moreaux et Henner, ainsi qu'aux châteaux de Fontainebleau et de Versailles.

SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 175 ⁽¹⁾

(en milliers d'euros)

Opérateurs	Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Cité de l'architecture et du patrimoine						
Subventions pour charges de service public et transferts	15 397	15 397	16 126	16 126	15 470	15 470
Dotations en fonds propres	656	656	810	810	964	964
Centre des monuments nationaux						
Subventions pour charges de service public et transferts	12 617	12 617	5 716	5 716	13 245	13 245
Dotations en fonds propres	191	2 564	18 705	18 705	36 151	33 313
Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou						
Subventions pour charges de service public	58 649	65 152	67 996	67 996	65 339	65 339
Dotations en fonds propres	16 641	14 862	14 155	14 155	13 023	13 023
Établissement public du musée du quai Branly						
Subventions pour charges de service public	21 178	21 178	22 398	22 398	21 256	21 256
Dotations en fonds propres	279	279			276	276
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles						
Subventions pour charges de service public	762	762			840	0
Dotations en fonds propres	18 625	13 975	18 884	13 884	18 451	13 801
Établissement public du château de Fontainebleau						
Subventions pour charges de service public et transferts	1 325	1 359	1 841	1 841	1 730	1 730
Dotations en fonds propres	6 550	9 249	11 752	9 752	11 399	9 539

(1) Certains opérateurs perçoivent également des subventions en provenance d'autres programmes, qui n'apparaissent pas dans ce tableau.

Opérateurs	Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
Établissement public du domaine de Chambord						
Subventions pour charges de service public	895	895	878	878	938	938
Dotations en fonds propres	1 767	1 767	1 900	1 900	3 560	3 560
Institut national de recherches archéologiques préventives						
Subventions pour charges de service public et transferts	25 000	25 000	5 000	5 000	33 218	33 218
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée						
Subventions pour charges de service public	17 727	17 727	18 723	18 723	17 706	17 706
Dotations en fonds propres	170	170				
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie						
Subventions pour charges de service public	8 867	8 867	8 268	8 268	7 719	7 719
Dotations en fonds propres	403	403				
Musée des arts décoratifs						
Subventions pour charges de service public et transferts	13 796	13 796	14 420	14 420	14 817	14 817
Dotations en fonds propres	977	977	255	255	658	658
Musée du Louvre						
Subventions pour charges de service public	90 424	90 424	91 226	91 226	90 029	90 029
Dotations en fonds propres	15 203	11 855	7 179	10 779	6 605	9 917
Musée Guimet						
Subventions pour charges de service public	3 743	3 743	3 856	3 856	3 684	3 684
Dotations en fonds propres	1 134	1 134	1 015	1 015	1 533	1 533
Musée Henner						
Subventions pour charges de service public	297	297	316	316	296	296
Dotations en fonds propres	93	93	50	50	96	96
Musée Moreau						
Subventions pour charges de service public	235	235	286	286	368	368
Dotations en fonds propres		235				
Musée Picasso						
Subventions pour charges de service public	4 888	4 888	3 522	3 522	3 313	3 313
Dotations en fonds propres	700	700	538	538	500	500
Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées						
Subventions pour charges de service public et transferts	20 597	20 597	20 594	20 594	19 616	19 616
Dotations en fonds propres			4 000	3 600	3 680	3 312
Total	359 786	361 853	360 409	356 609	406 480	399 236

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2015.

II. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Vingt-six dépenses fiscales sont rattachées à titre principal à la mission *Culture*, dont quatorze relèvent du programme 175. Le montant des dépenses fiscales du programme *Patrimoines* (179 millions d’euros en 2015) représente 38,5 % de celles qui sont rattachées à la mission, et seulement 0,2 % de l’ensemble des dépenses fiscales de l’État (84,4 milliards d’euros).

Ces quatorze dispositifs peuvent être regroupés en quatre catégories :

- l’aide aux propriétaires pour la protection du patrimoine culturel privé (six dispositifs) ;
- le soutien à l’acquisition d’œuvres d’art pour les institutions culturelles (six dispositifs) ;
- l’aide au secteur artistique ;
- le renforcement de l’attractivité du marché de l’art en France.

Les dépenses sont toutefois concentrées sur un petit nombre de ces dispositifs : cinq seulement dépassent 5 millions d’euros, six sont inférieurs à 0,5 million d’euros.

L’évaluation actualisée (179 millions d’euros) de ces dépenses est sensiblement supérieure à l’évaluation initiale figurant dans le PAP 2015 (138 millions d’euros), et au chiffrage définitif pour 2014 (161 millions d’euros). Elle montre une progression constante et sensible des dépenses fiscales depuis 2013.

ÉVOLUTION DU COÛT DES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME 175

(en millions d’euros)

2013	2014	2015	Évolution 2014-2015	
130	161	179	18	11 %

Source : Cour des comptes, d’après le RAP 2014 et le PAP 2016.

L’augmentation observée entre 2014 et 2015, de 18 millions d’euros, est cependant très largement conjoncturelle. Elle est principalement imputable au dispositif de réduction d’impôt pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l’achat de trésors nationaux (article 238 *bis*-0 A du code général des impôts), qui concerne un petit nombre de bénéficiaires (26 entreprises) mais dont le montant peut varier fortement d’une année à l’autre (+ 11 millions d’euros entre 2014 et 2015).

Le reste de l'écart provient du dispositif de suppression du prélèvement de 20 % sur le capital décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit (articles 795 et 990 I du code général des impôts) et du dispositif Malraux (article 1999 *tervicies* du code général des impôts), pour respectivement 3 et 4 millions d'euros.

Le constat déjà effectué par la Cour des comptes l'an dernier d'un suivi insuffisant des dépenses fiscales peut être renouvelé. **Leur pertinence est, en effet, insuffisamment évaluée.**

L'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 dispose que « *les dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacie* ». Or, d'après la Cour des comptes, si la quasi-totalité des dépenses est analysée, c'est davantage pour justifier leur pérennité que pour en évaluer l'efficacité. De fait, sur l'ensemble des dépenses fiscales de la mission *Culture*, le seul dispositif dont le ministère propose la suppression concerne la réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national (article 238 *bis*-0 AB du code général des impôts), une dépense fiscale qui n'a jamais été utilisée depuis sa création en 2002 et dont la suppression, si elle est bienvenue d'un point de vue de rationalisation, sera sans effet sur les dépenses publiques.

Le Cour des comptes souligne, à nouveau, la perfectibilité de la prévision et du suivi des dispositifs fiscaux, notamment en termes de chiffrage. Alors que le ministère de la Culture estime qu'il n'a pas les moyens d'intervenir dans le suivi et le contrôle de la dépense fiscale des régimes fiscaux relatifs aux monuments historiques et assimilés ou à la restauration immobilière, **le rapporteur spécial estime indispensable que le ministère de la culture et le ministère des finances travaillent conjointement pour aboutir à un chiffrage plus fiable des dépenses fiscales et une véritable évaluation.**

III. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME PATRIMOINES

La performance du programme 175 s'analyse à travers trois objectifs, déclinés en neuf indicateurs. Comme le note la Cour des comptes, l'utilisation qui est faite de ces indicateurs est limitée, et l'atteinte ou non des objectifs n'a pas de conséquences budgétaires.

A. OBJECTIF N° 1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES : DES RÉSULTATS CORRECTS

Le ministère poursuit l'avancement du récolement décennal des musées nationaux. Il s'agit de vérifier l'existence et la localisation de tous les biens inscrits sur leurs inventaires, au travers des procédures de signalement, de protection et de conservation (indicateur 1.1).

Le taux d'avancement du récolement décennal de l'ensemble des musées nationaux du programme *Patrimoines* atteint 66 % en 2015 et plus de 71 % si on ne prend pas en compte les deux musées de la préhistoire (musée d'archéologie nationale de Saint-Germain-en-Laye et le musée national de préhistoire des Eyzies-de-Tayac). Le récolement décennal progresse, mais l'objectif d'une clôture au 31 décembre 2015 n'est pas atteint. Il faut préciser que la charge est très inégalement répartie, puisque 6 % des musées supportent à eux seuls 80 % du volume à récoler.

Le développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques (indicateur 1.2) constitue l'axe prioritaire de la politique patrimoniale du ministère. Comme l'an dernier, l'indicateur relatif à la part des crédits d'entretien par rapport aux crédits de restauration consacrés aux monuments historiques dépasse le niveau préconisé par l'audit d'avril 2006 sur la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques (17,91 % pour une cible de 15 %). Cette part est en progrès par rapport à 2014, où elle était de 17,47 %.

Concernant l'archéologie préventive, l'indicateur 1.3 vise au maintien d'un taux de prescription de diagnostics et de fouilles préventives qui permette de garantir une réduction du risque de découvertes fortuites des aménageurs et de préserver le patrimoine archéologique. Les résultats obtenus sont proches de la cible et de la réalisation de 2014.

L'indicateur 1.4 et les sous-indicateurs dédiés au suivi de la qualité de la maîtrise d'ouvrage de l'État témoignent d'une performance correcte bien que légèrement inférieure aux objectifs.

B. OBJECTIF N° 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : UNE FRÉQUENTATION AFFECTÉE PAR LES ATTENTATS DE JANVIER ET DE NOVEMBRE

Les sous-indicateurs relatifs à l'accessibilité physique des collections (indicateur 2.1) – aux taux d'ouverture des salles, coûts de la surveillance et à la part des documents textuels et iconographiques mis en ligne par les services d'archives publiques – enregistrent des résultats en demi-teinte.

Ainsi, le taux d'ouverture des salles est légèrement inférieur à l'objectif (92,22 % contre 95 %), et en baisse par rapport à 2014 (93,58 %). Le ministère explique cette baisse par la fermeture des institutions patrimoniales et architecturales lors des attentats de 2015.

Le coût de surveillance des salles (271,77 euros/m²) est inférieur à l'objectif du PAP (280 euros/m²), mais supérieur à la réalisation de 2014. **La cible fixée apparaît insuffisamment exigeante, dans un contexte où la maîtrise des coûts est un impératif.**

Enfin, la part des documents textuels et iconographiques mis en ligne par les services d'archives publiques atteint 79,15 % pour une cible de 82 %. Ce résultat est stable par rapport à 2014 : si le nombre de documents mis en ligne augmente nettement en valeur absolue (numérateur), le nombre de documents numérisés (dénominateur) augmente concomitamment.

En ce qui concerne l'indicateur 2.2 «Fréquentation physique des institutions patrimoniales et architecturales», **41,6 millions de visites ont été enregistrées en 2015**, dépassant la valeur cible de 40 millions. Ce résultat est toutefois décevant au vue des 43,2 millions de visites en 2014 (– 4,6 %), les attentats ayant fortement pesé sur la fréquentation aux premier et quatrième trimestres.

La baisse a particulièrement affecté les musées nationaux (– 5,6 %). Si les musées d'Orsay et de l'Orangerie ont connu une bonne année avec plus de 6 millions de visites (+ 9 %), le musée du Louvre (8,4 millions de visites, – 8 %), le Centre Georges Pompidou (3,1 millions de visites, – 11 %) et le domaine national de Versailles (7,4 millions de visites, – 4 %) ont particulièrement pâti du contexte.

La fréquentation des monuments nationaux, avec près de 10 millions de visites, enregistre une baisse plus réduite de 2,4 % en 2015. Les cinq monuments parisiens (l'Arc de Triomphe, la Sainte-Chapelle, le Panthéon, les tours de Notre-Dame et la Conciergerie), ainsi que le Mont Saint-Michel, le Domaine national de Chambord et les remparts de Carcassonne ont contribué le plus fortement à ce résultat, malgré l'impact des attentats sur la fréquentation des monuments parisiens et du Mont-Saint-Michel.

La part des moins de 18 ans (en visite scolaire ou non) accueillis par les musées nationaux et les monuments nationaux, ainsi que les scolaires accueillis par les services d'Archives nationales, s'établit à 14 % et se situe donc en deçà de la valeur prévisionnelle (16 %). Ce résultat s'explique par l'interdiction des sorties scolaires en début et fin d'année.

Les mesures de gratuité en faveur des 18-25 ans résidant dans l'Union européenne, ont bénéficié à 3,3 millions de jeunes en 2015. La part des 18-25 ans dans la fréquentation des monuments nationaux et des collections permanentes des musées nationaux a été de 9,6 % en 2015, légèrement inférieure à la valeur prévisionnelle attendue (10 %) et à la réalisation 2014 (11 %). Cette fréquentation reste toujours plus élevée dans les musées nationaux (la part des 18-25 ans y représente 10,4 % de la fréquentation des collections permanentes) que dans les monuments nationaux (7,4 %).

Enfin, en ce qui concerne le taux de satisfaction du public (indicateur 2.3), les résultats de l'enquête 2015 montrent un maintien de la satisfaction des visiteurs des musées nationaux (25,3 % en 2015 pour une cible de 25 %), et une progression de celles des visiteurs des monuments nationaux (26,7 % en 2015 pour une prévision de 25 %).

C. OBJECTIF N° 3 ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS : DES RÉSULTATS GLOBALEMENT CONFORMES AUX ATTENTES

S'agissant de la mobilisation des partenaires publics ou privés pour les inciter à participer aux opérations de travaux de restauration des monuments historiques et pour accroître la part de ressources propres des établissements publics et des organismes patrimoniaux placés sous la tutelle, les résultats 2015 sont conformes aux attentes.

L'indicateur 3.1 concerne les travaux de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État. L'effet de levier de la participation de l'État dépasse la valeur cible : en 2015, lorsque l'État a engagé un euro, les partenaires ont engagé 2,2 euros (2,1 en 2014 et 2,09 en 2013) pour une valeur cible de 2 euros.

L'indicateur 3.2 relatif au « taux de ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales » (49,53 %) est en deçà de la cible, fixée à 50 %.

Le taux de ressources propres des musées nationaux est resté stable par rapport à 2014 (46,87 % contre 46,51 %), alors que celui des monuments nationaux et de la Cité de l'architecture et du patrimoine a légèrement fléchi (61,06 % contre 63,28 %).

*

* *

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

Commentaire de M. François CORNUT-GENTILLE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 144	134
A. DES CRÉDITS AFFECTÉS PAR LE TRANSFERT DE LA MASSE SALARIALE	134
B. LE BUDGET DES OPÉRATEURS	136
C. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION	137
1. Une coopération européenne qui progresse	137
2. Une amélioration du contrôle des sites sensibles mais des résultats inférieurs aux prévisions en matière d'instruction Défense	139
II. LE PROGRAMME 146 EN 2015	139
A. LE RESPECT DES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LPM 2014-2019.....	140
B. DES GELS DE CRÉDITS ENCORE IMPORTANTS	141
C. DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT CONFORMES AUX OBJECTIFS DE LA LPM	141
D. LE RÈGLEMENT NÉCESSAIRE DU PROBLÈME DES BÂTIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT (BPC).....	143

La partie *Préparation de l'avenir* de la mission *Défense* regroupe l'analyse des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipements des forces*.

L'année 2015 a été marquée par l'actualisation de la loi de programmation militaire (LPM) qui s'est traduite par une moindre déflation puis par un gel des effectifs. Le niveau de la menace terroriste a ainsi conduit le Gouvernement à stopper la trajectoire de réduction des effectifs du ministère de la défense (+ 18 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale de la LPM) et à consacrer 3,8 milliards d'euros supplémentaires à la défense nationale entre 2016 et 2019 (actualisation de la LPM en juillet 2015). Enfin, dans son discours au Congrès après les attentats de novembre, le Président la République a annoncé la fin des diminutions d'effectifs.

Entre la programmation en LFI et l'exécution, la mission *Défense* a ainsi bénéficié de l'ouverture de 4,21 milliards d'euros de CP hors CAS *Pensions*, dont 2,14 milliards d'euros en substitution des recettes exceptionnelles, 0,95 milliard d'euros lié au BPC et 0,83 milliard d'euros aux autres fonds de concours/attribution de produit. Si la substitution de crédits budgétaires à une majeure partie des recettes exceptionnelles initialement programmées est positive, le cadre fixé par la LPM apparaît en évolution constante, ce qui relativise la conformité de la trajectoire suivie par rapport à la trajectoire initiale.

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 144

Le programme 144 est le programme socle de la mission *Défense* puisqu'il représente pour une large part la traduction budgétaire de la fonction stratégique de connaissance et d'anticipation.

A. DES CRÉDITS AFFECTÉS PAR LE TRANSFERT DE LA MASSE SALARIALE

Le programme 144, dont le responsable est désormais le directeur général des relations internationales et de la stratégie (DGRIS), représente 1,35 milliard d'euros de crédits de paiement (4 % des CP de la mission) en loi de finances initiale (LFI). La consommation finale s'élève à 1,34 milliard d'euros. En AE, la LFI prévoyait 1,35 milliard d'euros pour une consommation effective de 1,34 milliard d'euros. Depuis plusieurs années, l'exécution des CP et des AE ne présente pas d'écart important par rapport à la loi de finances initiale (LFI).

Avec 1,98 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) ouverts sur l'année 2014, le programme 144 connaît néanmoins une diminution de ses crédits, mais celle-ci s'explique largement par des changements de périmètre, liés notamment au transfert de la masse salariale sur le programme 212.

Les principales activités du programme sont la recherche amont, les affaires stratégiques et les activités de renseignement.

En matière d'études et de soutien industriel, les principaux chantiers lancés en 2015 portent sur un démonstrateur de sonar actif, un démonstrateur pour un futur standard du Tigre, des premiers travaux technologiques pour la nouvelle génération de missile de croisière et antinavire lourd, la boucle vapeur des sous-marins et la poursuite des travaux de maturation technologique du domaine aéronautique de combat.

Par ailleurs, les études amont ont vocation à faire progresser les capacités scientifiques technologiques et industrielles nécessaires à la défense. La mesure de cette progression est réalisée notamment au moyen de l'indicateur de progression des technologies spécifiques nécessaires à la défense. En 2015, le taux atteint est de 83 %, à comparer à l'objectif de 80 % défini dans le projet annuel de performances (PAP). 60 jalons ont été franchis avec le niveau de maturité technologique (TRL : *technology readiness level*) prévu.

Enfin, conformément aux dispositions du pacte défense PME, l'effort annuel consacré au dispositif de subvention RAPID est passé de 40 millions d'euros en 2013 à 45 millions d'euros en 2014, puis à 50 millions d'euros en 2015.

En matière de renseignement, les attentats de janvier puis de novembre ont conduit à renforcer les capacités de la DGSE programmées en LPM, par le recrutement de personnels supplémentaires et par un accroissement des moyens budgétaires.

Les ressources ouvertes en LFI (270 millions d'euros en AE et 257,78 millions d'euros en CP) ont ainsi été modifiées par :

– des décrets de transfert : + 17,39 millions d'euros en AE et + 31,95 millions d'euros en CP ;

– des décrets de virement : + 3,88 millions d'euros en AE et + 2,05 millions d'euros en CP ;

– des rattachements d'attribution de produits : + 0,21 million d'euros en AE et CP ;

– des reports de crédits : + 50,30 millions d'euros en AE ;

– des mouvements internes au programme : + 3,84 millions d'euros en AE et – 0,07 million d'euros en CP.

Par ailleurs, 15 millions d'euros de CP ont été annulés dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2015. Ces mouvements portent les capacités d'engagements et de paiements à 345,62 millions d'euros en AE et 276,92 millions d'euros en CP, hors titre 2, sur l'activité de renseignement extérieur.

B. LE BUDGET DES OPÉRATEURS

Les crédits de subventions pour charges de service public sont destinés à l'ENSTA Bretagne (14,2 millions d'euros), à l'ENSTA ParisTech (17,1 millions d'euros), à l'ISAE (34,1 millions d'euros), à l'ONERA (114,1 millions d'euros) et à l'École polytechnique (82,6 millions d'euros).

L'ONERA, qui avait connu une situation financière difficile, a bénéficié de crédits supplémentaires par rapport à la LFI. La gestion 2015 de l'ONERA s'achève sur un résultat positif de 5,15 millions d'euros, supérieur aux prévisions initiales (- 3,7 millions d'euros au budget initial 2015), grâce à une baisse de 11,5 millions d'euros des charges en raison de décalages de programmes industriels ou de dépenses engagées mais non exécutées, à une diminution de 1,4 million d'euros des charges de personnel ainsi qu'aux écarts de dotations aux amortissements et provisions.

L'activité contractuelle 2015 prévue par l'établissement s'est établie à 102 millions d'euros (107,8 millions d'euros au budget initial 2015), principalement en raison du décalage dans le temps des financements du ministère de la défense. En revanche, en 2015, l'ONERA enregistre un niveau de prises de commandes de 104,2 millions d'euros en progression de plus de 10 % par rapport à 2014, stoppant ainsi l'érosion de son carnet de commandes.

Dans le même temps, l'ONERA a poursuivi la réduction de ses charges de fonctionnement. Cette baisse provient à la fois d'un effort supplémentaire fourni par le centre, mais également d'un report de charges significatif dont il est tenu compte dans le budget initial 2016. La trésorerie s'améliore puisqu'elle atteint 10,12 millions d'euros en fin d'année 2015.

L'école polytechnique a également dépassé le niveau de crédits ouverts en LFI. L'écart entre la LFI, qui prévoyait une subvention de 65 millions d'euros, et la réalisation de 82 millions d'euros s'explique par :

- une allocation de 15,57 millions d'euros, dans le cadre du transfert à l'École polytechnique de la gestion et de la masse salariale des élevés polytechniciens, dont la gestion était opérée jusqu'alors par les services du ministère de la défense ;

- un virement de 1,535 million d'euros en provenance du programme 212 (décret n° 2015-674 du 16 juin 2015) pour assurer le complément de solde des élevés polytechniciens.

Dans le même temps, l'École polytechnique a poursuivi sa dynamique de rapprochement avec l'ENSTA ParisTech en approuvant le projet de décret d'association des 2 écoles qui précise les compétences mises en commun par les deux établissements (laboratoires communs, parcours de formation coordonnés, cursus internationaux conjoints, mutualisation des outils et des infrastructures sur le site). Cela s'est notamment traduit par le changement de statut de l'École

polytechnique en établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPSCP) – Grand établissement par décret n° 2015-1176 du 24 septembre 2015.

Le Rapporteur spécial se réjouit que la question de la réforme de l'école polytechnique ait été prise en compte au plus haut niveau de l'État. Ainsi, après le rapport qu'il a publié en septembre 2014 intitulé « L'X dans l'inconnu »⁽¹⁾, ainsi que le rapport de M. Bernard Attali rendu en juin 2015, le ministre de la Défense Jean-Yves Le Drian a annoncé, le 15 décembre 2015, un certain nombre de réformes appuyées par l'État. Dans ce cadre, le ministère de la Défense « s'engagera à hauteur de 60 millions d'euros dans les cinq années à venir pour accompagner spécifiquement l'ensemble de ces initiatives nouvelles » qui ont un objectif clair : « assurer la pérennité de nos acquis les plus précieux, pour notre développement et notre rayonnement international » en préservant l'excellence de l'école Polytechnique. Parmi les principales pistes évoquées figurent notamment le renforcement des liens entre l'École Polytechnique et le monde de la Défense. C'est pourquoi la DGA va augmenter de 50 % ses investissements de recherche sur le plateau de Saclay dans les prochaines années. Dans le même temps, la subvention de la DGA à l'École sera renforcée. Un pôle d'études sur la guerre sera également créé, au sein du département humanités et sciences sociales de l'École Polytechnique et en lien étroit avec l'IHEDN. L'offre de formation, la diversité des qualifications conférées et la qualité du personnel enseignant seront également privilégiées. À titre d'exemple, les recrutements universitaires dans le cycle ingénieur polytechnicien seront significativement augmentés, pour atteindre 50 places offertes en 2022.

C. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION

Le programme 144 comporte quatre objectifs et cinq indicateurs. Ce nombre élevé d'objectifs trahit l'hétérogénéité de ce programme budgétaire.

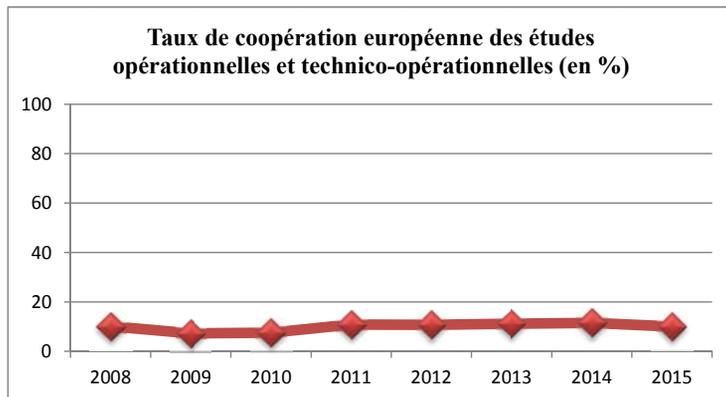
Depuis le PLF 2015, ont été supprimés l'objectif « améliorer les résultats obtenus par la mise en œuvre de la diplomatie de défense » et son indicateur associé « atteinte des objectifs fixés par les accords de coopération en matière de défense » sans qu'aucune justification n'ait été donnée, sans qu'aucune alternative n'ait été proposée pour évaluer la performance du réseau diplomatique de Défense. Le Rapporteur spécial regrette cette disparition.

1. Une coopération européenne qui progresse

Premier objectif rattaché au programme 144 : « **renforcer une démarche prospective européenne en matière de sécurité et de défense en promouvant une démarche prospective commune** ». Cet objectif, éminemment politique, s'appuie sur un indicateur unique mesurant le taux de coopération européenne en

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i2232.asp>

matière de prospective, de recherche et de technologie, décliné initialement en deux sous-indicateurs, l'un dédié aux études opérationnelles et technico-opérationnelles (EOTO), l'autre aux études-amont incluant les subventions aux organismes de recherche.



On note que le taux de coopération européenne prospective est supérieur à la prévision de 1,7 point. Il atteint 11,7 %, soit un niveau supérieur à ceux réalisés ces trois dernières années. Ce taux est en constante augmentation depuis 2012 (respectivement de 2012 à 2014 : 10,7 %, 11,18 % et 11,5 %). Cette performance résulte de la conduite en coopération de plusieurs grandes études, dont deux notamment conduites en 2015 avec l'Allemagne :

– MGCS (*Main Ground Combat System*) pour le renouvellement du futur char (post Leclerc) de l'armée de terre ;

– CIFS (*Common Indirect Fire System*) pour le renouvellement de l'artillerie (post Caesar) de l'armée de terre.

Par ailleurs, le taux de coopération réalisé (14,4 %) est légèrement en deçà de la prévision 2015. Cette moindre performance résulte du décalage de quelques mois de la fin des travaux de certains projets menés en coopération. Par ailleurs, la restriction des budgets de recherche et technologie de défense de nos partenaires européens se traduit, depuis 2011, par un ralentissement du lancement de nouvelles coopérations, en dehors des travaux réalisés en coopération franco-britannique, principalement sur le projet de drone de combat.

Il convient en outre de souligner qu'un taux de coopération n'est en soi nullement signifiant d'une performance. Une estimation de l'apport de la coopération européenne par rapport à une démarche nationale en termes calendaires, financiers et technologiques serait utile et permettrait de juger la pertinence du niveau de coopération. Si cette dernière apporte une réelle valeur ajoutée, alors on peut afficher des cibles ambitieuses ; si, au contraire, elle génère des coûts et des retards importants, une cible modeste serait synonyme de bonne gestion.

2. Une amélioration du contrôle des sites sensibles mais des résultats inférieurs aux prévisions en matière d’instruction Défense

L’évaluation de la performance en matière de sécurité des sites est opérée par l’indicateur 2.2 *Taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits*. Le résultat est conforme à la prévision : il convient de souligner que 100 % des installations prioritaires de défense (IPD) et des points d’importance vitale (PIV), ont été visités dans les délais prescrits en 2015.

En revanche, le taux des avis émis dans les délais en matière d’habilitation est inférieur à la prévision et aux résultats des années antérieures. Cet écart est de - 18,3 points par rapport à la prévision 2015 et de - 12,3 points par rapport à la prévision actualisée lors de la construction du PLF 2016. Il est directement lié à l’accroissement significatif (+ 48 %) des demandes d’avis de sécurité de la part des employeurs. Cet accroissement du nombre de demandes est consécutif aux attentats perpétrés en début d’année 2015 et aux décisions prises en conséquence de renforcer la sécurité sur le territoire national. Celui-ci n’a pu être compensé dans cette même période par une augmentation de personnel de même importance. Les efforts néanmoins consentis pour le renforcement des effectifs ont pour objectif de rallier à terme les objectifs de performance initialement fixes.

Enfin, en 2015, il convient de souligner que le délai moyen mensuel d’instruction « Défense » des demandes de licence est de 22 jours, contre 20 jours établis dans la prévision actualisée pour 2015. La nouvelle législation entrée en vigueur le 4 juin 2014 a introduit la notion de licence unique (fusion de l’agrément préalable et de l’autorisation d’exportation des matériels de guerre), lors de l’entrée en service du nouveau système d’information SIGALE qui a permis de traiter les nouvelles licences d’exportation.

Cet indicateur n’est cependant pour la représentation nationale d’aucune utilité. Il constitue un outil pour les services afin d’améliorer leur organisation mais n’est en aucun cas signifiant dans le cadre des débats parlementaires budgétaires. Sa suppression n’altérerait pas l’information du Parlement.

II. LE PROGRAMME 146 EN 2015

Le programme 146 *Équipement des forces*, dont les co-responsables sont le chef d’état-major des armées (CEMA) et le délégué général pour l’armement (DGA), finance les différents systèmes d’armes. 53 % des crédits sont dédiés à l’acquisition d’armement par les programmes à effet majeur (PEM), 33 % à la dissuasion, et 11 % aux autres opérations d’armement (AOA). Le reste des crédits est essentiellement employé pour l’entretien des matériels.

**PRINCIPAUX AGRÉGATS DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DE
LA MISSION DÉFENSE ENTRE 2013 ET 2015**

(en millions d'euros)

CP		2013	2014	2015
Programme à effet majeur PEM	LFI	5 211,5	4 979,9	4 001,5
	exécution	5 052,0	5 295,3	5 362,2
Autres opérations d'armement AOA	LFI	1 005,2	1 253,8	884,1
	exécution	1 381,0	1 136,5	2 146,0 ⁽¹⁾
Entretien programmé des matériels EPM	LFI	2 910,8	3 082,6	3 224,3
	exécution	3 135,0	3 177,0	3 741,8

Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense.

⁽¹⁾ La ligne AOA intègre les 950 millions d'euros ayant servi à régler le contentieux BPC avec la Russie.

A. LE RESPECT DES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LPM 2014-2019

Le programme 146 représente 7,79 milliards d'euros de CP en LFI 2015 (21 % des CP de la mission) mais les ouvertures en cours d'année, notamment au moment de la réactualisation de la LPM, ont porté les crédits ouverts du programme à 10,8 milliards d'euros. La consommation finale est proche des ouvertures puisqu'elle se situe à 10,2 milliards d'euros (10,42 milliards d'euros en 2014).

En AE, 23,2 milliards d'euros ont été ouverts sur l'année (dont 15 milliards en LFI) mais la consommation finale ne porte que sur 9,9 milliards d'euros. Cette différence significative s'explique par le niveau des autorisations d'engagements affectées mais non engagées (AEANE), la mission *Défense* passe de 6,5 milliards d'euros en 2014 à 10,7 milliards d'euros en 2015. Concernant le programme 146, l'augmentation est liée principalement à l'engagement d'AE sur des programmes montant en puissance comme ceux du NH90 (1 milliard d'euros d'AE prévu), de l'avion « Multi-Role Transport Tanker » (1,6 milliard d'euros), A400M (0,8 milliard d'euros). La prévision d'AEANE était ainsi de 8,1 milliards d'euros pour le seul programme 146.

Au niveau de la gestion infra-annuelle des crédits, la budgétisation des ressources exceptionnelles à hauteur de 5,2 milliards d'euros lors de l'actualisation de la LPM 2014-2019 constitue un progrès significatif. Cette budgétisation, conforme au § 5.1 du rapport annexé à la LPM, a été réalisée lors de la loi de finances rectificative (LFR) du 30 décembre 2015, par l'ouverture de 2,14 milliards d'euros de crédits de paiement.

La mise à disposition de ces crédits a en revanche été tardive, mettant en difficulté la trésorerie du programme. Le pilotage de la dépense et des ressources (levée de la réserve de précaution, rapatriement d'une partie de la trésorerie OCCAr) a toutefois permis de repousser l'échéance de rupture de la trésorerie jusqu'à la troisième semaine d'octobre. Cela a toutefois engendré une augmentation significative des intérêts moratoires en 2015, qui sont passés de 4,7 millions d'euros en 2014 à 8,5 millions d'euros en 2015 sur le seul programme 146.

Finalement, le niveau de consommation des crédits est conforme aux prévisions de la LPM actualisée, tant en AE qu'en CP. Par ailleurs, le report de charge sur le programme 146 est conforme aux prévisions initiales (2 milliards d'euros de dépenses obligatoires) et en baisse par rapport à 2014 (2 340,7 millions d'euros).

B. DES GELS DE CRÉDITS ENCORE IMPORTANTS

Après attribution de 2,2 milliards d'euros par la LFR du 30 décembre 2015, la mission *Défense* a vu une partie de ses ressources, à hauteur de 590 millions d'euros, gelées pour respecter la norme de dépense. Le montant du gel est significativement plus élevé que celui de 2014 (247 millions d'euros). Ce montant de gel en fin de gestion doit être mis en rapport avec la somme des annulations et gels dans le courant de l'ensemble de l'exercice budgétaire.

Pour l'exercice 2015, la somme de l'annulation en décret d'avance au titre de la solidarité interministérielle et en LFR ($180 + 20 = 200$ millions d'euros) et du gel de fin d'année conduit à un total de 790 millions d'euros. Cela représente 28 % des ressources exceptionnelles substituées en LFR. Il a été justifié par la nécessité de respecter la norme de dépense publique, alors même que le périmètre de la norme de dépense de l'État augmentait concomitamment à la budgétisation des ressources exceptionnelles (REX). Le gel a donc privé d'effet une partie de la budgétisation des REX.

Il convient toutefois de signaler une moindre contribution de la mission *Défense* aux annulations de ressources en 2015 ($- 790$ millions d'euros en 2015 contre $- 849$ millions d'euros en 2014).

C. DES DÉPENSES D'ÉQUIPEMENT CONFORMES AUX OBJECTIFS DE LA LPM

Avec la révision de la LPM, les principales évolutions budgétaires ont eu lieu dans le domaine de l'acquisition de nouveaux armements (+ 1,1 milliard d'euros par rapport à 2014, + 2,6 milliards d'euros par rapport à la LFI 2015) et de l'entretien des matériels existants (+ 0,5 milliard d'euros par rapport à 2014).

Finalement, les dépenses d'investissement sont en hausse significative (+ 1,4 milliard d'euros par rapport à 2014), en partie à cause des mesures prises dans la loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 (PEM et EPM) et, principalement, en raison de la réintégration dans la sphère budgétaire des ressources exceptionnelles.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT (TITRE 5) DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros de CP)

	2011	2012	2013	2014	LFI 2015
Études et recherche amont	10	9	3	5	
Moyens de renseignement	145	124	102	100	119
Total P144	155	133	105	105	119
Dissuasion nucléaire	2 104	2 388	2 170	1 003	2 233
Forces conventionnelles	3 932	4 366	4 003	3 993	3 561
Commandement et maîtrise de l'info	697	321	204	653	428
Autres	72	56	-	-	
Total P146	6 805	7 131	6 377	5 649	6 222
Total P146 + CAS Fréquence¹ + PIA	6 894	8 231	7 444	7 517	8 389
Planification et conduite des opérations	57	49	43	80	142
MCO et autres	453	253	410	345	253
Logistique et soutien interarmées	54	29	33	96	86
Total P178	564	333	485	522	481
Immobilier et infrastructure	510	457	376	377	815
Restructuration	281	297	84	126	135
Système d'information de gestion	28	28	24	27	24
Soutien de la politique de défense	3	5	4	12	18
Total P212	822	789	488	543	992
Total P402 (PIA)	-	-	-	1 868	-
Total mission Défense	8 346	8 386	7 481	8 688	9 981
Crédits consommés sur les CAS	118	1 141	1 267	180	230
Total mission CAS inclus	8 464	9 527	8 748	8 868	10 211

Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense et documentation budgétaire.

(1) Avec l'hypothèse que l'intégralité des ressources issues du CAS Fréquence est utilisée en titre 5 pour 2015.

Sur le plan capacitaire, l'année 2015 a vu se concrétiser les efforts réalisés ces dernières années au profit des équipements. Cette année se caractérise notamment par le maintien des capacités de projection-mobilité et de soutien (livraison de 2 avions de transport A400M et de 7 hélicoptères NH90), le renforcement des capacités d'engagement et de combat (livraison de 7 avions Rafale, 6 hélicoptères Tigre, 1 frégate multi-missions (FREMM) etc.) et la préservation des capacités de protection (livraison de missiles sol air). Elle est également marquée par le lancement de la réalisation du système de communication par satellite COMSAT NG, du système de renseignement par satellite CERES et la poursuite des commandes relatives aux avions ravitailleurs MRTT.

Ces engagements ont été complétés par des commandes de matériels : 2 bâtiments de soutien et d'assistance hauturier (BSAH), 450 porteurs polyvalents terrestres (PPT), 2 systèmes de drones MALE, 11 avions de patrouille maritime ATL 2 rénovés, 8 avions ravitailleurs MRTT destinés à remplacer les moyens de ravitaillement et de projection.

L'acquisition d'un système d'avion léger de surveillance, acquisition, reconnaissance à des fins de renseignement (ALSR), de systèmes de drones tactiques (SDT), et les travaux de modernisation de l'avion de transport tactique C 130, n'ont en revanche pu être lancés en 2015 comme prévu et sont reportés à 2016. Par conséquent, l'indicateur mesurant le taux de réalisation des différents équipements affiche des résultats légèrement inférieurs aux prévisions.

INDICATEUR P146.1.1 : TAUX DE RÉALISATION DES ÉQUIPEMENTS
(DU POINT DE VUE DU CITOYEN)

(en pourcentage)

	2013 Réalisation	2014 Réalisation	2015 Prévision PAP 2015	2015 Prévision actualisée PAP	2015 Réalisation	2017 Cible PAP 2015
Progression dans la réalisation des opérations d'armement principales du système de forces dissuasion	100	100	90	90	100	90
Progression dans la réalisation des opérations d'armement principales du système de forces commandement et maîtrise de l'information	65,7	74,5	80	80	71,6	80
Progression dans la réalisation des opérations d'armement principales du système de forces projection- mobilité- soutien	75,7	94	80	80	85	80
Progression dans la réalisation des opérations d'armement principales du système de forces engagement et combat	87,9	79,4	85	85	69,8	85
Progression dans la réalisation des opérations d'armement principales du système de forces protection et sauvegarde	66,7	90,8	85	85	78	85
Progression dans la réalisation des opérations d'armement principales	75,4	81,3	85	85	75,4	85
Taux de réalisation des livraisons valorisées	80,8	77,5	85	85	62,7	85

Source : rapport annuel de performances 2015.

D. LE RÈGLEMENT NÉCESSAIRE DU PROBLÈME DES BÂTIMENTS DE PROJECTION ET DE COMMANDEMENT (BPC)

La France avait signé le 25 janvier 2011 un accord intergouvernemental avec la Fédération de Russie pour la vente de deux BPC de type Mistral (et de deux options) fabriqués par DCNS. Des considérations diplomatiques ont conduit à suspendre la livraison du premier BPC et à refuser la licence d'exportation pour le second BPC.

La partie russe avait déjà avancé 893 millions d'euros pour l'acquisition des deux bâtiments et engagé des frais pour la formation de ses personnels. Un accord intergouvernemental a été signé le 5 août 2015 actant le versement de 950 millions d'euros à la Russie, en contrepartie de l'abandon par la partie russe de toute demande de dommages et intérêts.

Le versement de 950 millions d'euros a été imputé sur le programme 146, sur instruction du ministre des finances, le comptable ayant été réquisitionné par le ministre de la défense. Comme les crédits disponibles sur ce programme étaient insuffisants, la réserve a été levée le 4 août 2015 à hauteur de 615 millions d'euros. Le programme 146 a, ensuite reçu une attribution de produit de la part de DCNS à hauteur de millions d'euros. L'exécution de cet accord a eu lieu le 5 août 2015, alors que la loi autorisant l'approbation de cet accord n'a été promulguée qu'en octobre 2015.

Les complications liées à cette affaire, bien que réglées avec la Russie, ne sont pourtant pas éteintes en interne. En premier lieu, il convient de souligner que le coût total imputable à l'État sera légèrement supérieur au remboursement effectué, car la COFACE indemniserait les entreprises françaises concernées pour les coûts induits par la réalisation du contrat, dont le montant dépasse celui des acomptes versés par la partie russe. Le montant total pour l'État sera donc de l'ordre de 1,1 milliard d'euros. Cela comprend notamment le fait que DCNS a dû injecter près de 140 millions d'euros pour terminer le second BPC, le Sébastopol.

En outre, DCNS est toujours en contentieux avec l'État et la COFACE. Hervé Guillou, son PDG, estime ainsi nécessaire que soient remboursées à 100 % les frais passés et à venir, y compris de recommercialisation. Dans ce cadre, DCNS a envoyé deux devis à la COFACE, l'un pour le démontage des équipements russes et l'autre pour le maintien en état des navires, les assurances, la prolongation des garanties des fournisseurs et d'autres points liés à l'entretien et cela jusqu'à la date de livraison. DCNS attend en outre le paiement de 200 millions d'euros de la part de l'État, qui s'était engagé à rembourser le manque à gagner de la société.

*

* *

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Commentaire de M. Romain COLAS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 178 <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i>.....	148
A. UNE EXÉCUTION 2015 QUI SE SITUE LARGEMENT AU-DELÀ DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE.....	148
B. UN SURCÔÛT TOUJOURS IMPORTANT LIÉ AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES	148
C. UNE FORTE MOBILISATION DES MILITAIRES À TRAVERS L'OPÉRATION SENTINELLE	149
II. LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i>.....	150
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	150
B. LES CRÉDITS DE PERSONNEL.....	150
C. DES RECETTES IMMOBILIÈRES QUI N'ATTEIGNENT PAS LES OBJECTIFS FIXÉS.....	152

Le rapport spécial *Budget opérationnel de la défense* concerne deux programmes sur les quatre qui composent la mission *Défense* : le programme 178 *Préparation et emploi des forces* et le programme 212 *Soutien de la politique de défense*, qui concentre la majeure partie des crédits et des effectifs de la mission.

L'année 2015 constitue la seconde année de mise en œuvre de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM) pour la période 2014-2019, promulguée le 18 décembre 2013. En loi de finances initiale (LFI) pour 2015, la mission *Défense* a ainsi été dotée de 47,24 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 37,5 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en incluant les provisions pour pension. Le niveau d'exécution des crédits se situe à 42,02 milliards d'euros en AE et à 40,98 milliards d'euros en CP, soit 3,4 milliards d'euros au-delà de la prévision initiale du fait de la révision de la trajectoire de déflation des effectifs.

Cette année aura en effet été marquée par plusieurs événements majeurs, au premier rang desquels les attentats de janvier et de novembre qui ont eu pour conséquence une mobilisation accrue des forces armées sur le territoire national comme sur des théâtres d'opération extérieures. Le niveau de la menace terroriste a ainsi conduit le gouvernement à stopper la trajectoire de réduction des effectifs du ministère de la défense (+ 18 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale de la LPM) et à consacrer 3,8 milliards d'euros supplémentaires à la défense nationale entre 2016 et 2019 (actualisation de la LPM en juillet 2015). Enfin, dans son discours au Congrès après les attentats de novembre, le Président la République a annoncé la fin des diminutions d'effectifs.

Les autres événements notables de l'année ont été le règlement du contentieux lié à l'embargo qui a empêché la livraison des bâtiments de projection et de commandement (BPC) à la Russie (950 millions d'euros), le rapatriement de fonds depuis les comptes de l'organisation conjointe de coopération en matière d'armement (OCCAr – pour 187 millions d'euros) et un gel budgétaire important le 31 décembre 2015 (590 millions d'euros). Les contrats d'exportation du Rafale à l'Égypte et au Qatar lèvent en revanche des incertitudes pesant sur la mission.

L'exécution 2015 traduit donc la révision de la LPM intervenue en milieu d'année, et les effets des mesures prises après les attentats. Entre la programmation en LFI et l'exécution, la mission *Défense* a ainsi bénéficié de l'ouverture de 4,21 milliards d'euros de CP hors CAS *Pensions*, dont 2,14 milliards d'euros en substitution des recettes exceptionnelles, 0,95 milliard d'euros lié au BPC et 0,83 milliard d'euros aux autres fonds de concours/attribution de produit.

SUIVI DE L'EXÉCUTION 2015 DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

	CP	CP hors CAS Pensions	REX	Total hors CAS Pensions
LFI 2015 (1)	36,79	29,00	2,40	31,40
Report / transferts		+ 0,27		
OPEX/OPINT		+ 0,63/+ 0,17		
Décret d'avance (solde)		- 0,16		
FDC/ADP (dont BPC)		+ 1,72		
LFR 2015		+ 2,18	- 2,14	
Gel budgétaire		- 0,59		
Exécution	40,98	33,19	0,21	33,40
Total hors FDC/ADP (2)		31,47		31,68
Écart (2) - (1)		2,47		0,27

Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense.

Le Rapporteur spécial se réjouit par ailleurs du basculement qualitatif dans la nature des ressources de la mission défense : conformément au souhait du Parlement, le Gouvernement a reconnu, dès le début de l'année 2015, que la perception de recettes exceptionnelles issues du CAS Fréquence prévues par la LPM initiale était fortement improbable. Lors du conseil de défense du 29 avril 2015, il a ainsi été acté que des crédits budgétaires se substituaient à ces ressources. Cette orientation a été transcrite dans la loi d'actualisation de la LPM 2014-2019, puis dans la LFR du 30 décembre 2015. Par conséquent, dès 2015, ce sont 2,14 milliards d'euros de crédits budgétaires qui sont intervenus en remplacement des recettes exceptionnelles.

Enfin, on constate, grâce à ces mesures, une légère diminution du report de charges qui s'élève à 3,1 milliards d'euros au 31 décembre 2015, contre 3,5 milliards d'euros à la fin 2014.

Le Gouvernement a donc tenu son engagement de renforcer sensiblement les moyens du Ministère de la défense dans un contexte de sollicitations multiples sur le plan interne comme sur le plan externe.

I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

A. UNE EXÉCUTION 2015 QUI SE SITUE LARGEMENT AU-DELÀ DES CRÉDITS INSCRITS EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le programme 178 *Préparation et emploi des forces* exécutées sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA), constitue le cœur de la mission *Défense*. Il recouvre les aspects opérationnels de la défense, l'entraînement des forces, l'entretien de leurs matériels (MCO) et les opérations extérieures (OPEX). 44 % des crédits sont dédiés au MCO, 17 % aux activités opérationnelles, 16 % au fonctionnement, 10 % aux équipements d'accompagnement (EAC) et 6 % à la dissuasion.

Depuis 2015, les crédits de personnel ont été transférés sur le programme 212, entraînant une réduction importante du volume de crédit du programme 178. Avec 9,05 milliards d'euros inscrits en AE et 7,36 milliards d'euros inscrits en CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2015, il se situe désormais à la troisième place, derrière le programme 212 et le programme 146.

Toutefois, ce programme continuera probablement de faire l'objet d'abondements élevés en cours d'exercice, notamment en raison de l'insuffisance chronique des ressources prévues en loi de finances initiale pour financer les opérations extérieures.

Ainsi, l'exécution finale pour 2015 sur le programme 178 s'élève à 9,32 milliards d'euros en AE et 8,05 milliards d'euros en CP, soit au-dessus de la programmation initiale pour près de 2 milliards d'euros en AE et pour près de 700 millions d'euros en CP. À cet égard, le programme 178 a bénéficié d'une levée de réserve à hauteur de 567 millions d'euros en conséquence du rythme soutenu de dépenses en opérations extérieures (OPEX) et intérieures (OPINT). Le programme 178 a ensuite bénéficié de 501,4 millions d'euros de CP en décret d'avance : le solde de ces opérations s'avère finalement positif de 463 millions d'euros pour le programme.

B. UN SURCÔÛT TOUJOURS IMPORTANT LIÉ AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES

Après la hausse du coût lié aux OPEX en 2014 en raison des opérations République Centrafricaine avec, d'une part, l'opération Sangaris déclenchée en décembre 2013 et, d'autre part, la participation à la mission de l'Union européenne dans ce pays (EUFOR RCA), le surcôté lié aux OPEX en 2015 s'est maintenu à un niveau élevé (1,11 milliard d'euros soit le même niveau qu'en 2014), bien au-delà de celui programmé en LFI ou dans la LPM (450 millions d'euros).

Ce surcôté demeure toutefois inférieur de 132 millions d'euros à celui constaté en 2013 (+ 1,25 milliard d'euros).

Cette question du calibrage de la provision pour opérations extérieures risque de se répéter en 2016. En effet, si l'option d'une enveloppe plus importante pour les opérations extérieures n'a pas été retenue par la LPM, celle-ci prévoit néanmoins que tout dépassement de l'enveloppe de 450 millions d'euros résultant d'une opération exceptionnelle nouvellement décidée (comme c'est le cas au Mali et en Centrafrique) devra faire l'objet d'un financement interministériel. Le respect de cette clause, comme ce fut le cas en 2014, est essentiel afin que les crédits consacrés aux équipements ne soient pas la variable d'ajustement des dépassements liés aux OPEX et au dérapage de la masse salariale.

En revanche, la contribution de la mission *Défense* à la solidarité interministérielle était en 2014 de l'ordre de 20 %, supérieure au poids de la mission dans le budget général (12,4 % en LFI 2015). En 2015, la contribution de la mission *Défense* n'a été que de 12 % environ, ce qui est conforme à son poids budgétaire.

C. UNE FORTE MOBILISATION DES MILITAIRES À TRAVERS L'OPÉRATION SENTINELLE

À la suite des attentats de janvier 2015, le ministère de la défense a lancé l'opération Sentinelle, avec le déploiement, sur le territoire national, de 7 000 hommes en situation pérenne, pouvant monter jusqu'à 10 000 hommes à titre temporaire. Ce redéploiement est à mesurer à l'aune des 5 000 hommes de la force interarmées de réaction immédiate (FIRI) qui doivent pouvoir être déployés en sept jours pour des opérations extérieures.

Cette opération d'ampleur a conduit à redéployer les effectifs militaires sur plus de 700 sites, en annulant en particulier des permissions ou des journées de préparation opérationnelle. Les gardes statiques et dynamiques n'étant pas à proximité des bases de défense, l'opération a généré des surcoûts de transport, de logement, de nourriture ou d'équipement (en véhicules notamment), dont le total s'élève à 176 millions d'euros.

Le rapport relatif au décret d'avance 2015-402 du 9 avril 2015 indiquait que le coût de cette opération s'élèverait à 150 millions d'euros pour le ministère de la défense, mais serait financé par redéploiement, « *sans nécessiter d'ouverture de crédits* ». La loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 adoptée le 28 juillet 2015 dispose cependant introduit un article 4-1, qui dispose qu'un bilan des missions intérieures, qui précise les conditions permettant un financement interministériel des surcoûts associés.

Sur la base de cet article, le ministère de la défense a obtenu l'ouverture de 176 millions d'euros de crédits de paiement pour le financement de l'opération Sentinelle, dont 52 millions d'euros de crédits de titre II (indemnité pour service en campagne (ISC), indemnité de sujétion pour alerte opérationnelle (AOPER) et réserve opérationnelle). La moindre ISC liée à l'annulation d'exercices diminue néanmoins ce surcoût.

En termes de performance, on note cependant, à travers l'indicateur 4.1 du programme 178 « *Capacité des armées à intervenir dans une situation mettant en jeu la sécurité de la France* » que la ligne Armée de Terre est estimée en 2015 à 50 % pour un réalisé 2014 à 92 %. Le ministère de la défense explique cette diminution par les contraintes de l'opération Sentinelle. Il convient ainsi d'être vigilant au phénomène de suremploi des troupes terrestres, à l'extérieur comme à l'intérieur.

II. LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme *Soutien de la politique de défense* (212) regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la Défense. Il assure le pilotage et la coordination de politiques transversales (ressources humaines, finances, immobilier, logement, action sociale, systèmes d'information, achats...). À ce titre, il constitue l'un des principaux supports des réformes engagées par le ministère depuis 2008.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 212 représente 21,67 milliards d'euros d'AE et 21,03 milliards d'euros de CP en LFI 2015 (56 % des CP de la mission), dont 18,72 milliards d'euros de titre 2 (51 % des CP de la mission). Il finance principalement l'ensemble des personnels civils et militaires du ministère et l'infrastructure de défense.

Au cours de l'exercice 2015, l'intégralité des crédits de titre 2 des personnels de la mission Défense a été transférée au programme 212 afin d'obtenir une meilleure maîtrise de la masse salariale. Ce regroupement a conduit à modifier l'architecture budgétaire pour créer treize BOP. Le Secrétaire général pour l'administration est le responsable de programme du programme 212, et la direction des affaires financières (DAF) et la DRH-MD (direction des ressources humaines du ministère de la défense) bénéficient d'une autorité fonctionnelle renforcée dans le cadre des dialogues de gestion avec les responsables de BOP.

L'exécution finale se situe à hauteur de 21,45 milliards d'euros en AE et de 21,37 milliards d'euros en CP, soit 340 millions d'euros supplémentaires par rapport aux ouvertures de crédits initiales.

B. LES CRÉDITS DE PERSONNEL

Le niveau de la menace terroriste a conduit le gouvernement à revoir la trajectoire de déflation des effectifs du ministère de la défense (+ 18 750 ETP par rapport à la trajectoire initiale de la LPM), et à octroyer 3,8 milliards d'euros de crédits supplémentaires à la mission sur la période 2016-2019 (actualisation de la LPM en juillet 2015). Pour 2015, la trajectoire d'effectif est ainsi passée de - 7 500 à 0 ETPE.

Cela n'a pas empêché la poursuite des réformes : la masse salariale 2015 a décréu de 0,8 % par rapport à 2014, pour un effectif total en ETPT en baisse de 2,3 %. Ces chiffres indiquent que le recrutement accéléré de militaires du rang après l'actualisation de la LPM a eu peu d'impact en 2015 sur la structure des emplois : le coût de l'ETPT a crû de 1,6 %. En termes de crédits, la LFI 2015 prévoyait 19 053 millions d'euros de titre 2, contre 19 361 millions d'euros en 2014 et 19 757 millions d'euros en 2013 (– 3,6 % entre 2013 et 2015).

Cette baisse correspondait à la baisse programmée des effectifs, qui étaient passés de 272 371 en 2013 à 264 699 en 2014 puis étaient fixés à 261 088 en LFI 2015 (– 4,1 % entre 2013 et 2015).

TRAJECTOIRE DE DÉFLATION D'EFFECTIFS

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
LPM initiale	-7 881	-7 500	-7 397	-7 397	-3 500	0	-33 675
LPM actualisée juillet 2015	-8 007 ¹	0	2 300	-2 600	-2 800	-3 818	-14 925
Discours PR	-8 007	0	2 300	0	0	0	-5 707

Source : Cour des comptes, d'après ministère de la défense.

⁽¹⁾Réalisé 2014, tel qu'indiqué dans le § 6.3 du rapport annexé à l'actualisation de la LPM.

Le ministère de la défense a indiqué dans sa réponse que l'annonce du Président de la République de novembre 2015 correspondait à la fin des suppressions d'effectifs, soit + 10 317 ETP sur la période 2017-2019 (somme des suppressions brutes figurant au § 6.3 du rapport annexé à la loi actualisant la LPM). L'écart est lié au fait que cette réponse ajoute, aux 9 218 ETP résultant de la fin des suppressions « nettes », les créations de poste déjà prévues pour les exercices 2017-2019 (+ 1 099 ETP dans la cyberdéfense, le renseignement, la force opérationnelle terrestre (FOT)).

Il en a résulté une insuffisance de titre 2 de l'ordre de 342 millions d'euros en 2015, dont 175 millions d'euros liés aux OPEX et à Sentinelle. L'analyse de cette insuffisance lors du décret d'avance en novembre 2015 a montré que la baisse tendancielle par rapport aux années précédentes marquait le pas. Le ministère explique cette insuffisance hors OPEX/OPINT (167 millions d'euros) par l'évolution du schéma d'emplois et les difficultés inhérentes et récurrentes du logiciel de gestion Louvois. Ces difficultés ont conduit en 2015 au versement de 41 millions d'euros d'indus nets (en baisse de 36 millions d'euros par rapport à 2014).

Par ailleurs, le coût des solutions palliatives des problèmes de Louvois a été de 42,4 millions d'euros en 2015. Le ministère a cependant récupéré 41 millions d'euros d'indus.

C. DES RECETTES IMMOBILIÈRES QUI N'ATTEIGNENT PAS LES OBJECTIFS FIXÉS

La loi d'actualisation de la LPM 2014-2019 du 28 juillet 2015 a maintenu des ressources exceptionnelles à hauteur de 930 millions d'euros : 730 millions d'euros liés à des cessions immobilières, et 200 millions d'euros à des cessions de matériels. Au titre de l'exercice 2015, les dépenses exécutées à partir du CAS *immobilier* se sont élevées à 186 millions d'euros, en deçà des 230 millions d'euros de la LFI 2015.

S'agissant du mécanisme retenu pour la consommation des crédits disponibles sur le CAS *Immobilier*, la Cour des Comptes avait rappelé, dans la note de l'exécution budgétaire de la mission *Défense* en 2014, que l'utilisation de la procédure de rétablissement de crédit était contestable pour un compte d'affectation spéciale.

L'article 21-II de la LOLF dispose que « *sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général [...] ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale* ». Le rétablissement de crédit sur un programme du budget général revient *in fine* à un versement du CAS vers le budget général. En 2015, cette pratique est toujours en baisse (180 millions d'euros en 2013, 125 millions d'euros en 2014, 95 millions d'euros en 2015) mais elle concerne encore une majorité des dépenses financées à partir des ressources du CAS immobilier (51 %).

*

* *

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ;
PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Commentaire de Mme Marie-Christine DALLOZ, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</i>	155
A. UN EFFORT SOUTENU DE SÉCURITÉ NATIONALE	155
B. LES PRINCIPAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME	156
II. LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i>	157
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	158
B. DES RÉSULTATS DISPARATES EN MATIÈRE DE PERFORMANCE	158
III. LE PROGRAMME <i>MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES</i>	158
IV. LA MISSION <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE : DES RECETTES ET DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS</i>	159
A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS, EN PARTICULIER POUR LES ANNONCES	160
B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS NETTEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	160

Les services du Premier ministre constituent un périmètre diversifié et fluctuant.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait trois programmes en 2015 : 129 *Coordination du travail gouvernemental*, 308 *Protection des droits et libertés*, 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Les services du Premier ministre intègrent également la mission *Publications officielles et information administrative*, qui constitue un budget annexe rattaché au secrétariat général du Gouvernement.

Pour la première fois depuis l'origine de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, aucun changement significatif de périmètre ni de nomenclature n'a été opéré en LFI 2015 pour les trois programmes traditionnels de la mission, même si quelques transferts d'emplois et les crédits correspondants ont affecté le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*, à hauteur de moins de 14 millions d'euros de majorations nettes de crédits.

La consommation des crédits, de 1 101 millions d'euros en 2014 sur les trois programmes, augmente pour atteindre 1 140,51 millions d'euros (+ 3,59 %). L'augmentation des dépenses de sécurité nationale et des autorités administratives indépendantes est compensée au moins partiellement par des économies sur les dépenses civiles de coordination gouvernementale et les moyens mutualisés des administrations déconcentrées.

Les économies réalisées n'affectent donc pas la priorité la plus essentielle du budget : la montée en puissance des structures de sécurité nationale et en particulier de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Par ailleurs, en fin d'année 2015, par abondements de crédits en gestion, un effort particulier a été opéré en faveur de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE).

L'analyse des résultats d'exécution est perturbée par un rétablissement de crédits de 40 millions d'euros au titre du plan d'investissements d'avenir (PIA), qui minore d'autant les dépenses constatées dans la catégorie des dépenses d'opérations financières, et qu'il faut neutraliser pour mesurer l'écart entre les crédits ouverts en LFI et les dépenses constatées.

D'une manière générale, l'exécution budgétaire en 2015 est globalement conforme aux prévisions, avec une sous-consommation des crédits de 5,03 % des crédits ouverts en LFI après neutralisation du rétablissement de crédits (sous-consommation de 7,9 % en 2014, 6,7 % en 2013 et 6,1 % en 2012). Les mouvements habituellement constatés en gestion les années précédentes ont été opérés : transfert de crédits d'investissement dans le domaine de la défense à destination d'autres ministères, abondement des fonds spéciaux en gestion, utilisation décalée des rattachements de produits en matière de lutte contre la toxicomanie.

I. LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

A. UN EFFORT SOUTENU DE SÉCURITÉ NATIONALE

D'une manière générale, la consommation des crédits du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* a été moins élevée en 2015, comme c'est le cas depuis 2012, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. La consommation des crédits de paiement ⁽¹⁾ a représenté 562,26 millions d'euros, soit une sous-consommation de 7,19 % (13 % en 2014) des 605,82 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2015.

La sous-consommation s'élève à 43,56 millions d'euros de crédits de paiement (à comparer à 71,8 millions en 2014 de crédits non consommés). L'essentiel de l'écart s'explique par le transfert habituel de dotations à d'autres ministères, pour le financement d'investissements de sécurité nationale.

En effet, deux décrets de transfert ont été pris en cours de gestion, les 15 juillet 2015 et 4 novembre 2015, à destination du ministère de la Défense et du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur (70,2 millions en AE et 88,9 millions en CP au total), au titre de projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationales.

Ils ont alimenté les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 146 *Équipement des forces*, et 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

En sens inverse, des abondements de crédits ont majoré les dotations des fonds spéciaux de 54,5 millions par trois décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles (12,25 millions), deux décrets de transfert destinés à la DGSE (34 millions) et la mobilisation de la réserve de précaution. Ainsi la consommation des crédits de fonds spéciaux s'est-elle élevée à 104,4 millions d'euros en 2015, supérieure aux 73,7 millions d'euros de 2014, aux 68,8 millions consommés en 2013 et aux 68,3 millions consommés en 2012.

Il est à noter que la prévision de consommation annoncée en septembre 2015 était de 58,4 millions pour les fonds spéciaux.

Les rattachements de produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants, dont la gestion est confiée à la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), se sont élevés à 14,1 millions d'euros en 2015, moyens non consommés et reportés sur la gestion 2016. La MILDECA a toutefois bénéficié en 2015 des reports des crédits des années antérieures pour 16 millions en AE et 23,3 millions en CP. La MILDECA a ainsi consommé 32,25 millions de crédits de paiement en 2015 pour 19,38 millions ouverts en LFI.

(1) Après neutralisation du rétablissement de crédits précédemment évoqué.

La consommation des crédits de rémunérations de titre 2 a été inférieure de 2,58 millions aux dotations de la loi de finances initiale (sous-consommation de 6,1 millions en 2014) mais la dépense de titre 2 a progressé de 12,8 % en 2015.

La réalisation du plafond d'ETPT en 2015, 2 434 ETPT, est inférieure au plafond fixé par la LFI 2015 (2 500) et nettement supérieure à la réalisation 2014 (2 151 ETPT). Pour le programme 129, l'évolution de la consommation de crédits du titre 2, passée de 173,4 millions en 2014 à 195,6 millions en 2015, s'explique principalement par le schéma d'emploi, qui comprend, essentiellement, la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Le nombre d'ETPT réalisés au titre de l'action 02 *Coordination de la sécurité et de la défense* est ainsi passé de 438 en 2012 à 813 en 2015.

Le RAP est toujours aussi peu informatif sur les cabinets ministériels qui n'apparaissent que dans les tableaux d'effectifs et de crédits. 25,18 millions d'euros ont été consommés sur le titre 2 au titre du cabinet du Premier ministre et des ministres rattachés à comparer à une consommation de 25,6 millions en 2014 et 24,7 millions en 2013.

Il est à noter que la sous-exécution des crédits approche 13 % des dotations initiales, soit 17,87 millions d'euros de l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental*.

B. LES PRINCIPAUX INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

Les deux indicateurs les plus représentatifs du programme 129 sont le taux d'exécution des lois et le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ils correspondent à un objectif fixé par le secrétaire général du Gouvernement. Il s'y ajoute, depuis 2015, comme indicateur de mission, la mesure du niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État.

L'indicateur relatif au « taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature » est passé de 85,48 % en 2012 à 81,57 % en 2013 et 59,40 % en 2014. Il est remonté à 87 % en réalisation 2015, ce qui confirme les assurances données par le secrétaire général du Gouvernement au Rapporteur spécial. Selon le RAP, les étapes de la préparation des décrets ont fait l'objet d'adaptations ou de simplifications afin de diminuer le délai de publication.

Le taux de déficit de transposition des directives européennes en droit interne était en 2013 de 0,4 %, de 0,6 % en 2014 et de 0,7 % en 2015 (0,3 % en 2012), taux inférieur au plafond de 1 % fixé par le Conseil européen. Pour autant, les résultats se dégradent tendanciellement. Les transpositions de 65 directives ont été achevées en 2015, dont 31 étaient pilotées par le ministère de l'Environnement. Sur les 31 directives, 21 ont été transposées avec retard.

L'indicateur de mesure du niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État est constitué d'une part d'une notation de 0 à 5 mesurant la « *maturité globale en sécurité des systèmes d'information de l'État* », donc un concept, et, d'autre part, d'un pourcentage de « *niveau d'avancement des grands projets interministériels en matière de sécurité des systèmes d'information* », qui est plus sérieux que le premier puisqu'il semble reposer sur des **données quantifiées**. La réalisation est inférieure aux prévisions, même si, selon le RAP, « *le principal fait marquant est le dépassement significatif des objectifs de déploiement de postes informatiques de niveau confidentiel défense ISIS. Initialement prévu pour la gestion de crise ponctuelle, ce réseau s'est rapidement imposé comme un outil de travail quotidien pour l'échange d'informations sensibles.* »

En matière immobilière, le ratio de surface occupée (surface utile nette, SUN) par agent est de 15,35 m² en 2012, de 15,03 m² en 2013, de 15,6 m² en 2014 et de 14,99 en 2015.

Enfin, le taux d'emploi des personnes handicapées, dont la cible est fixée à 6 %, s'est encore dégradé. Il n'est que de 3,2 % en 2015 à comparer à 3,83 % en 2014, à 2,82 % en 2013 et 4,62 % en 2012.

II. LE PROGRAMME *PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS*

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Dix autorités administratives et instances indépendantes avaient leurs crédits inscrits au programme 308 *Protection des droits et libertés* en 2015.

L'architecture budgétaire repose sur sept actions, cinq pour chacune des principales autorités, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), le Défenseur des droits, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Une autre action correspond aux *Autres autorités indépendantes*, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDDH). Une dernière action *Sécurité et protection des libertés* regroupe les moyens de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN).

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

L'exécution 2015 du programme 308 en crédits de paiement se monte à 92,8 millions de crédits consommés. Hors CSA, 55,17 millions ont été dépensés dont 66,38 % de crédits de personnel (36,62 millions).

98,3 millions ayant été ouverts en loi de finances initiale, la sous-consommation est de 5,5 millions (5,6 % des dotations, taux en augmentation).

Des économies sont constatées pour chacune des AAI sauf la commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (CNCTR) qui a remplacé la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) le 3 octobre 2015. La CNCTR est composée de 9 membres au lieu de 3 à la CNCIS, ce qui explique un dépassement significatif de dépenses de personnel au regard des prévisions de la LFI.

B. DES RÉSULTATS DISPARATES EN MATIÈRE DE PERFORMANCE

Sur le programme 308, la démarche de performance s'applique progressivement à des entités différentes non seulement quant à leur activité mais également quant aux moyens mis à leur disposition. Il apparaît donc difficile de tirer des conclusions générales de résultats d'indicateurs forts disparates.

Ainsi, le taux d'emploi des personnes handicapées, est très inégal d'une institution à l'autre. La cible est fixée à 6 %, pour le Défenseur des droits, et à 3,96 % à la CNIL, pour des réalisations respectivement de 6,63 % et de 2,7 % en 2015.

III. LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé au 1^{er} janvier 2011. Il rassemble les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés placés sous l'autorité du Premier ministre.

La consommation de crédits de paiement s'est élevée à 525,45 millions d'euros pour 538,87 millions ouverts en loi de finances initiale 2015 (Taux de consommation de 97,51 %).

Sur ce programme, les dépenses sont prévisibles et incompressibles puisque les loyers budgétaires et externes en représentent plus de la moitié, 52 % des crédits hors titre 2 et les dépenses de personnel 19 %. Le dégel de la quasi intégralité de la réserve de précaution est intervenu dès le 9 janvier 2015.

Les loyers et charges immobilières ont représenté 329,26 millions sur 412,51 millions de moyens de fonctionnement consommés du programme (80 % de l'ensemble).

Ces montants correspondent aux loyers (budgétaires pour 132,42 millions et externes pour 88,63 millions) et aux autres dépenses à caractère immobilier pour 108,2 millions (dépenses des fluides, d'entretien immobilier et de charges connexes à la location). Les dépenses de loyers et de moyens de fonctionnement en général ont diminué en 2015.

L'indicateur relatif au taux de féminisation des emplois de direction porte sur une population totale de 807 postes. Il était de 28 % en 2013, de 36 % en 2014 et a baissé à 33 % en 2015. L'objectif pour 2017 est de 35 %.

IV. LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE : DES RECETTES ET DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

La mission *Publications officielles et information administrative* est gérée par la direction de l'information légale et administrative (DILA), direction d'administration centrale rattachée aux services du Premier ministre, issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2010, des Journaux Officiels et de La Documentation Française.

Le budget annexe s'articule en deux programmes, le 623 *Édition et diffusion* qui concerne les activités dites « métiers » de la DILA, tandis que le 624 *Pilotage et ressources humaines* couvre les dépenses de personnel de l'ensemble de la mission, les campagnes de communication, la gestion des moyens logistiques et humains, l'innovation, le développement et la stratégie ainsi que les activités financières.

L'exercice 2015 confirme la tendance constatée depuis l'exercice 2013 qui avait constitué une rupture avec les exercices précédents : en 2013, pour la première fois depuis 2007, les recettes d'annonces constatées avaient été inférieures aux prévisions (− 3 %) comme les dépenses (− 17,7 %).

En 2014, les recettes d'annonces constatées ont été inférieures aux prévisions (également − 3 %) et les dépenses également très inférieures aux prévisions (− 12,6 %).

En 2015, les recettes ont été globalement inférieures aux prévisions de la LFI (− 4,67%), en particulier les recettes d'annonces (− 3,06%) et les dépenses également (− 8,62%).

Il en résulte une amélioration du solde d'exécution par rapport aux prévisions de la LFI, estimé à 16,25 millions d'euros en loi de finances initiale et de 22,96 millions d'euros en exécution.

Les crédits budgétaires ouverts au titre de la mission s'élevaient à 201,11 millions d'euros en autorisations d'engagement et 189,13 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés sont de 181,55 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 172,82 millions d'euros de crédits de paiement (taux de consommation des CP de 91,38 %).

Ces dépenses doivent être comparées aux recettes du budget annexe qui se montent à 195,78 millions d'euros, pour une prévision de 205,38 millions en loi de finances initiale et des recettes effectives de 197,27 millions en 2014, 201,6 millions en 2013 et 210,7 millions en 2012.

Ces résultats qui sont optiquement satisfaisants, puisque non seulement le budget annexe est équilibré mais que l'exécution traduit un meilleur équilibre que les prévisions, révèlent comme difficulté majeure l'érosion continue des recettes.

A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS, EN PARTICULIER POUR LES ANNONCES

En 2015, les recettes encaissées pour la DILA dans le cadre du budget annexe ont atteint 195,78 millions d'euros et sont inférieures de 9,6 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (205,38 millions d'euros).

Les recettes sont inférieures aux prévisions sur tous les postes : pour les produits des annonces, de 185,3 millions d'euros en exécution à comparer à 191,18 millions d'euros selon les prévisions de la loi de finances initiale. Alors que 188,4 millions d'euros de recettes d'annonces avaient été constatés en 2013 et 183,25 millions en 2014, on constate donc une relative stabilisation de 2014 à 2015.

Les recettes autres que les annonces continuent de diminuer : elles représentaient 29,7 millions d'euros en 2009, 21,8 millions d'euros en 2010, 19,3 millions d'euros en 2011, 16,7 millions d'euros en 2012, 13,2 millions en 2013, 14 millions en 2014 et 10,46 millions en 2015.

La part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 94,66 % en 2015.

B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS NETTEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Depuis 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Elle s'était élevée en 2012 à 173,6 millions d'euros de crédits de paiement à comparer aux 187,1 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (-7,2 %). Le phénomène s'est accentué en 2013 avec une consommation de 174,9 millions d'euros pour 212,6 millions de crédits ouverts en loi de finances initiale (-17,7 %).

En 2014, la consommation a été de 177,1 millions d’euros de crédits de paiement à comparer aux 202,6 millions d’euros ouverts par la loi de finances initiale (– 12,6 %).

En 2015, la consommation a été de 172,82 millions d’euros de crédits de paiement à comparer aux 189,13 millions d’euros ouverts par la loi de finances initiale (– 8,62 %).

**PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE
CONSOMMATION DES CRÉDITS**

(en millions d’euros)

2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
169,28	171,21	180,15	173,58	174,91	177,10	172,82

Source : rapports annuels de performances.

La moindre consommation des crédits est en partie liée à des difficultés fonctionnelles, le changement d’architecture budgétaire et le passage de la DILA du plan comptable général au plan comptable de l’État ayant entraîné une lourde charge de travail pour reprendre les engagements antérieurs. Il en est résulté des retards dans l’exécution des paiements. Les charges à payer au 31 décembre 2015 ont été portées à 7,4 millions d’euros dont 6,1 millions de crédits de titre 3 au lieu de 4,8 millions au 31 décembre 2014.

La baisse d’activité explique aussi la différence entre l’exécution et les crédits disponibles, avec des économies de constatation sur certains postes en lien avec l’activité d’impression, qui est en baisse. C’est notamment le cas des frais postaux, de l’externalisation de la distribution, de l’achat de papier ou de la sous-traitance d’impression. Pour les dépenses d’investissement, 3 millions d’euros de CP prévus pour le projet Solution commune et opérationnelle des processus (SCOP) et n’ont pas été consommés du fait de l’abandon de ce projet.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
PRÉVENTION DES RISQUES ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	164
I. PROGRAMME 217 : UNE SOUTENABILITÉ RELATIVEMENT ASSURÉE MAIS UNE GESTION PERFECTIBLE AU REGARD DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES	165
A. UNE EXÉCUTION CONFRONTÉE À LA STABILITÉ DES CONTRAINTE BUDGÉTAIRES ET DES ENJEUX DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE	166
1. Le poids des restes à payer et l'importance résiduelle des mouvements réglementaires en gestion	166
2. La nécessité de mener à bien les grands chantiers immobiliers et de réaliser des arbitrages entre les différentes actions du programme	167
3. Une baisse de la subvention de service public versée aux opérateurs	168
B. UNE GESTION DES EFFECTIFS EN DEÇÀ DU PLAFOND D'EMPLOIS MAIS QUI RESTE PERFECTIBLE	169
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFORTER	170
II. PROGRAMME 181 : UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE EN RAPPORT AVEC LES AMBITIONS ET PRIORITÉS AFFICHÉES ?	171
A. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE GRÂCE AUX MARGES DE MANŒUVRE TROUVÉES EN GESTION	172
1. Une sous-consommation persistante et inégale des crédits	172
2. Un recours notable aux ouvertures et d'annulations de crédits et l'utilisation de la réserve de précaution	175
3. Le poids encore important des restes à payer	176
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERTINENTE EN L'ABSENCE DE LIENS ENTRE PROGRAMMATION ET RÉSULTATS OBTENUS ?	176
1. Une mesure de la performance sans réel impact sur l'affectation des crédits et ne donnant qu'un aperçu partiel de l'exécution	176
2. Des résultats pour le moins contrastés	177

INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* (EDMD) retrace l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers consacrés aux actions menées sous l'égide de deux ministères : le ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et celui de l'Égalité, des territoires et du Logement (METL).

Après l'exercice 2014, pour lequel trois programmes d'investissement d'avenir (PIA) avaient été intégrés, la mission a retrouvé en 2015 le périmètre du début de la XIV^{ème} législature : elle comporte huit programmes qui touchent à l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par l'État et par ses opérateurs en matière de transports, de préservation de l'environnement, de prévention des risques, et du climat ⁽¹⁾.

Somme faite des crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI), des fonds de concours et attributions de produits, la mission EDMD s'est vu allouée en 2015 un montant de 9,35 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et d'un peu moins de 9,46 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits consommés s'élèvent à 9,10 milliards d'euros en AE et 9,67 milliards d'euros en CP, soit respectivement un peu plus de 97,28 % et 102,28 % des crédits ouverts au cours de l'exercice. Le montant des restes à payer apparaît en diminution par rapport à 2014, proche de 5,4 milliards d'euros.

Les effectifs employés pour l'ensemble de la mission ont représenté 43 561 équivalents temps plein (ETPT) alors que les prévisions de la LFI pour 2015 portaient sur 44 444 ETPT. De même, les opérateurs de la mission n'ont pas consommé l'intégralité de leur plafond d'emploi puisque le personnel employé s'est limité à 20 419 équivalents temps plein. Il s'agit là d'un écart de 505 ETPT par rapport à la cible de la LFI (20 924 ETPT). Ces chiffres s'inscrivent dans un mouvement continu de réduction des effectifs puisqu'en 2014, les programmes de la mission et ses opérateurs disposaient respectivement de 46 732 et 20 494 ETPT.

Cela étant, on ne saurait conclure sur la base de ses seuls chiffres au caractère parfaitement satisfaisant de l'exécution budgétaire 2015. De fait, des incertitudes demeurent quant à la soutenabilité financière de certains de ses programmes. Ce constat vaut en particulier s'agissant du programme 203 *Infrastructures et services de transport*, programme sur lequel pèsent les lourds

(1) Les trois programmes d'investissement d'avenir (PIA) rattachés à la mission étaient : le programme 403 Innovation pour la transition écologique et énergétique ; le programme 404 Projets industriels pour la transition écologique et énergétique ; le programme 414 Ville et territoires durables. Ils disposaient de 1,94 milliard d'euros.

engagements à la charge de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ainsi que les aléas financiers du renoncement à l'écotaxe. Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes souligne également l'évolution insuffisamment maîtrisée des restes à payer. Par ailleurs, elle refuse de se prononcer sur le caractère sincère de la programmation initiale des crédits relatifs aux dépenses de personnel et montre qu'il n'existe pas de lien nécessaire entre l'évolution des indicateurs de performance et la construction budgétaire.

Ces questions se posent non seulement pour l'ensemble de la mission EDMD mais également pour les deux programmes de la mission EDMD, objets du présent commentaire : le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* ; le programme 181 *Prévention des risques*.

I. PROGRAMME 217 : UNE SOUTENABILITÉ RELATIVEMENT ASSURÉE MAIS UNE GESTION PERFECTIBLE AU REGARD DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

Le programme 217 rassemble les crédits relatifs aux personnels et aux fonctions supports du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) et celui de l'Égalité, des territoires et du Logement (METL).

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015 atteignait 3,208 milliards d'euros en autorisations d'engagement, en augmentation de 10,62 % par rapport à 2014. Les crédits de paiement s'élevaient à 2,514 milliards d'euros en crédits de paiement, contre 2,527 milliards d'euros en 2014, soit une très légère diminution de 0,51 %. Avec le rattachement des fonds de concours et des attributions de produit, ainsi que les mouvements réglementaires, le programme 217 disposait d'environ 3,859 milliards d'euros en AE et de 3,350 milliards d'euros en CP (contre 3,077 milliards d'euros en AE et 2,705 milliards d'euros en CP).

Tous titres confondus, la mise en réserve des crédits portait initialement sur un total d'environ 81,54 millions d'euros en AE et de 39,66 millions d'euros en CP, montants ramenés au terme de la gestion 2015 à respectivement 49,80 millions et 26,74 millions d'euros.

En ce qui concerne les crédits de titre II, la mise en réserve a représenté 0,5 % des crédits des programmes 217 et 337, soit la somme de 13,85 millions d'euros (en AE et CP). D'un montant initial d'environ 67,69 millions d'euros en AE et de 25,80 millions d'euros en CP, les crédits hors titre II ont fait l'objet d'un complément de mise en réserve de d'un montant de près de 2,9 millions d'euros. L'évolution du projet de regroupement de ses services sur les sites de la Défense a conduit le ministère à prendre deux mesures de « dégel », mises en œuvre en juin 2015 et en fin de gestion compte tenu, d'un montant de 33,12 millions d'euros.

Le bilan de l'exécution du programme présente ainsi une assez grande similitude avec les constats opérés en 2014 et peut se résumer en trois traits : une exécution budgétaire confrontée à la stabilité des contraintes budgétaires et des enjeux de maîtrise de la dépense ; une gestion des effectifs en deçà du plafond d'emploi mais perfectible au plan des principes budgétaires ; des objectifs de performance inégalement atteints.

A. UNE EXÉCUTION CONFRONTÉE À LA STABILITÉ DES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES ET DES ENJEUX DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

Les crédits consommés par le programme en 2015 ont atteint 3,281 milliards d'euros en AE et 3,328 milliards d'euros en CP (en baisse de respectivement 10,92 % et de 3,54 % par rapport à 2014).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 217 ENTRE 2012 ET 2015

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exécution 2015
AE	2,912	2,658	3,683	3,037	3,859	3,281
CP	2,916	2,709	3,450	2,514	3,350	3,328

Source : Rapports annuels de performance 2014 et 2015.

Leurs montants représentent respectivement 108,01 % et 132,36 % des AE et CP inscrits en loi de finances initiales pour 2015 (contre des taux de respectivement 127,03 % et 136,51 % en 2014).

Au-delà de l'impact du transfert en gestion de l'intégralité des crédits de titre 2 du programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la Ville*, ainsi que rattachement du fonds de concours des collectivités territoriales en remboursement de la mise à disposition d'ouvriers des parcs et des ateliers (environ 80,19 millions d'euros), **ces chiffres tendent à montrer un certain desserrement de la contrainte budgétaire. Mais ils mettent également en relief quelques invariants qui conditionnent la gestion des crédits du programme 217.**

1. Le poids des restes à payer et l'importance résiduelle des mouvements réglementaires en gestion

Le montant des restes à payer enregistrés à la fin de l'exercice 2015 apparaissent en baisse de 4,78 % par rapport aux restes à payer constatés au 31 décembre 2014 (931,15 millions d'euros contre 977,93 millions d'euros). Le montant des paiements réalisés au titre des engagements non couverts antérieurs à 2014 est d'environ 179,18 millions d'euros, soit 18,32 % des restes à payer antérieurs à 2015. Le montant des CP consommés en 2015 sur des engagements 2015 représentent 71,03 % des AE consommés de l'exercice (environ 324,75 millions d'euros).

La diminution des restes à payer résulte de l'exercice simultané en 2015 de l'engagement du crédit-bail pour l'achat de la Tour Séquoia (opération d'un montant de 541 millions d'euros), ainsi que de l'annulation des autorisations sur l'engagement du bail civil de cet édifice réalisé en 2012 (avec l'annulation de 537,46 millions d'euros). On rappellera cependant que **les restes à payer équivalaient ainsi à 27,80 % des crédits de paiements ouverts en 2015 et couvrent potentiellement 38,02 % des crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale pour 2016.**

La gestion des crédits du programme se caractérise en outre par l'importance des ouvertures et annulations de crédits.

En crédits de titre II, les ouvertures de crédits se sont élevées à environ 860,54 millions d'euros (en AE et CP), contre 971,63 millions d'euros en 2014. Compte tenu de l'annulation d'environ 7,88 millions d'euros (35,79 millions d'euros en 2014), le solde des crédits ouverts s'établit à 852,66 millions d'euros. S'agissant de crédits hors titre II, l'exécution 205 présente un solde négatif de 31,46 millions d'euros (compte tenu de l'ouverture de crédits initiale de 14,71 millions d'euros et de l'annulation de 46,18 millions d'euros). En 2014, ce solde était également négatif, de 128,27 millions d'euros en AE et de 8,13 millions d'euros en CP.

Les ouvertures par voie de fonds de concours et attributions de produits se sont montées à respectivement (en AE et CP) à 80,58 millions d'euros pour les crédits du titre II et à 5,83 millions d'euros sur les crédits hors titre II. Ces chiffres s'inscrivent en nette baisse par rapport aux montants constatés au terme de l'exercice 2014 (169,25 millions d'euros tous titres confondus), étant observé qu'ils incluent la rémunération des prestations fournies par les services et les écoles du ministère de l'Équipement (soit environ 2 millions d'euros).

2. La nécessité de mener à bien les grands chantiers immobiliers et de réaliser des arbitrages entre les différentes actions du programme

Comme en 2014, **l'action 03–Politique et programmation de l'immobilier et des moyens de fonctionnement** se présente comme celle qui mobilise le plus les ressources financières du programme 207, avec un montant de crédits consommé égal à 111,58 millions d'euros en AE et d'environ 159,93 millions d'euros en CP. Le taux de consommation des crédits de paiement ouverts atteint 100,48 %.

L'évolution des dépenses s'explique pour l'essentiel par l'évolution des besoins liés au projet de regroupement des services ministériels dans les immeubles possédés ou acquis sur le site de la Défense. La forte mobilisation des crédits au titre des loyers marchands et charges locatives (566,90 millions d'euros en AE et 71,04 millions en CP contre une prévision initiale de respectivement 589,78 millions et 64,17 millions d'euros) résulte du coût de l'acquisition de la tour Séquoia par un crédit-bail conclu le 30 juin 2015. L'écart entre prévision et réalisation en CP correspond par ailleurs aux surcoûts liés aux travaux rendus

nécessaires par la découverte d'amiante en plus grande quantité et de façon plus dispersée qu'attendue dans l'aile sud de la Grande Arche (pour un montant total de 7,5 millions d'euros en AE et CP). Ceux-ci ont contraint le ministère à engager une prolongation des baux existants des tours Pascal A et B jusqu'au 30 avril 2017 (17,5 millions d'euros en AE), en raison du retard de livraison de la Grande Arche rénovée.

L'action 01 Stratégie, expertise et études en matière de développement durable voit le montant des crédits consommés baisser en AE (- 0,8 %) et surtout en CP (- 2,27 %), les dépenses s'établissant à respectivement (236,18 millions d'euros et 237,23 millions d'euros). Le taux de consommation des crédits ouverts s'élève à 95,40 % pour les AE et à 95,82 % pour les CP. En comparaison, les crédits consommés en 2014 par l'action atteignaient 94,96 % des crédits ouverts en AE et 96,82 % des crédits ouverts en CP.

L'évolution des crédits consommés procède de deux principaux facteurs : la relative stabilisation des différentes dépenses réalisées au titre du fonctionnement du Commissariat général au développement durable (CGDD) ; la baisse des crédits consommés pour le fonctionnement du centre d'Études et d'Expertise pour les Risques, l'Environnement, la Mobilité et l'Aménagement (CEREMA).

En ce qui concerne, **l'action 04 Politique et gestion des systèmes informatiques d'information et des réseaux informatiques**, le montant des crédits consommés accuse une baisse de 2,60 % en AE et de 17,06 % en CP par rapport à l'exécution 2014. La dépense porte sur respectivement 22,51 millions d'euros et 19,78 millions d'euros. Elle couvre 91,47 % des AE et 80,35 % des CP (contre des taux de consommation des crédits en LFI 2014 de 90,91 % et 93,73 %).

En revanche, le montant des crédits de **l'action 05 Politique des Ressources humaines et formation** progresse de 4,12 % en AE et de 4,21 % en CP par rapport à l'exécution 2014 : la dépense atteint 210,89 millions d'euros en autorisation et 211,09 millions d'euros en crédits de paiement.

3. Une baisse de la subvention de service public versée aux opérateurs

Au cours de l'exercice 2015, le programme 217 a versé une subvention pour charge de service public à trois opérateurs relevant de son champ : l'École nationale des Ponts et Chaussées et l'École nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE) ; le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)⁽¹⁾.

Alors que la loi de finances initiale pour 2015 prévoyait à ce titre une dépense globale de 273,90 millions d'euros (en AE et CP), le total des crédits

(1) Créée par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports, le CEREMA se présente comme un établissement public administratif issu de la fusion des huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et de trois services techniques centraux du ministère de l'Environnement.

consommés en exécution s'établit à 264,34 millions d'euros (soit 96,51 % des crédits inscrits), compte tenu notamment de l'application de la mise en réserve de précaution.

ÉVOLUTION DES SUBVENTIONS POUR CHARGES DE SERVICES PUBLICS VERSÉES AUX OPÉRATEURS RELEVANT DU PROGRAMME 217 (2013-2015)

(en millions d'euros)

	Réalisation 2013 (RAP)		LFI 2014		Réalisation 2014		LFI 2015		Réalisation 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
CEREMA	SO	SO	228,82	228,82	224,52	224,52	226,32	226,32	219,35	219,35
École nationale des Ponts et Chaussées	27,19	27,19	28,55	28,55	27,43	27,43	27,91	27,91	26,48	26,48
École nationale des Travaux publics de l'État (ENTPE)	21,40	21,40	20,12	20,12	19,50	19,50	19,66	19,66	18,52	18,52
TOTAL	SO	SO	277,49	277,49	271,45	271,45	273,90	273,90	264,34	264,34

Source : Rapports annuels de performance 2014 et 2015

Ainsi que le montre le tableau ci-dessus, la subvention pour charge de service publique a connu une baisse de 2,18 % entre 2014 et 2015. La question du financement du CEREMA demeure de ce fait posée, compte tenu du poids de la subvention de services public pour son financement.

B. UNE GESTION DES EFFECTIFS EN DECA DU PLAFOND D'EMPLOIS MAIS QUI RESTE PERFECTIBLE

S'agissant des effectifs relevant du périmètre de gestion du programme 217, le RAP 2015 met en lumière **une sous-consommation du plafond d'emploi**.

Alors que la loi de finances initiales fixait un plafond d'emplois de 44 059 équivalents temps plein (ETP), les effectifs représentent, au terme de l'exécution, 43 199 ETPT. Cet écart (– 860 ETPT) résulte notamment de l'évolution des effectifs de deux actions : l'action 22 *Personnels transférés aux collectivités territoriales* (1 917 ETPT au terme de l'exécution contre une prévision de 2 100, soit un écart de 183) ; l'action 08 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Infrastructures et services de transports »* (– 136 ETPT). On notera également le gel de 10 ETPT destinés à renforcer l'effectif de la Société du Grand Paris. **L'exécution 2015 s'inscrit donc dans un mouvement de baisse continue.**

Les opérateurs contribuent également à cette gestion maîtrisée du plafond d'emplois. La CEREMA, l'École nationale des Ponts et Chaussées, ainsi que l'École nationale des Travaux publics de l'État, disposent à la fin de l'exercice 2015 d'effectifs en ETPT sous plafond inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale (soit respectivement 3 060 ETPT pour le Centre, 305 ETPT pour les Ponts et 165 ETPT pour l'ENTPE).

Le montant des dépenses de personnel du programme 217 réalisées en 2015 baisse de 3,44 % en AE et CP par rapport à la réalisation 2014 (2,82 milliards d’euros, contre 2,92 milliards d’euros en 2014).

Du point de vue du respect des principes budgétaires en revanche, **la budgétisation des dépenses de personnel sur le programme support n° 217 se révèle perfectible car elle ne présente toujours pas une lisibilité suffisante.**

En effet, le programme 217 constitue le programme support commun de gestion des crédits du MEDDE et du MLETR. Il comporte des actions « miroirs » qui portent les crédits de titre 2 transférés depuis le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l’égalité des territoires, du logement et de la ville*, programme relevant du MLETR.

Or, ainsi que la Cour du compte le rappelle, les outils informatiques à la disposition des deux ministères concernés ne permettent pas de restituer une vision suffisamment précise de la répartition des crédits de titre 2 entre les programmes 217 et 337. Par ailleurs, les agents participant à la mise en œuvre du programme 337 sont rémunérés par le programme 217, ce qui nécessite un décret de transfert afin de rattacher à ce dernier les crédits et emplois du programme dont ils relèvent en réalité. Cette situation conduit la Cour des comptes à estimer que *« le degré de sincérité de la budgétisation des deux programmes relevant de missions distinctes ne peut être qualifié »*. Aux yeux de votre Rapporteur, **il importe de remédier à cette situation afin de garantir la lisibilité de l’emploi des crédits de titre 2.**

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFORTER

Au terme de la simplification opérée en 2015, la mesure de la performance du programme 217 repose pour l’exercice sur 8 indicateurs (contre 9 en 2014) censés permettre d’évaluer la réalisation de trois objectifs inchangés. En 2015 comme en 2014, ceux-ci révèlent **des résultats assez variables malgré la volonté d’une certaine exemplarité au regard des exigences du développement durable et dans la gestion des ressources humaines.**

L’objectif n° 1 porte sur la capacité du ministère de l’Écologie à mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique et du développement durable.

Le sous-indicateur relatif au *nombre de projets territoriaux de développement durable et d’Agendas 21 reconnus (cumulés)* semble montrer un investissement de l’État, des collectivités territoriales et des intercommunalités en la matière dans l’établissement d’une planification des actions en matière environnementale. La valeur affichée, soit 536 projets dépasse assez nettement les valeurs enregistrées en 2013 et 2014 (soit 470 plans). Cela étant, comme pour les sous-indicateurs remplacés, on peut sans doute s’interroger sur les enseignements que peut procurer l’interprétation de données quantitatives dont l’évolution est contingente et qui ne reflètent pas nécessairement l’impact de l’action ministérielle.

Il en va de même en ce qui concerne l'indicateur relatif au « *nombre total d'emplois dans éco-activités* ». Même s'il apparaît en nette augmentation par rapport aux exercices 2013 et 2014, il ne repose pas sur un mode de calcul qui permette d'établir un lien direct entre la croissance de ce type d'activité et les mesures prises par le ministère de l'Environnement.

L'objectif n° 2 du programme n° 217 vise à mesurer en quoi les administrations du MEDDE et du MLETR maîtrisent leurs moyens de fonctionnement conformément aux exigences du développement durable.

La plupart des sous-indicateurs fournis à l'appui de cet objectif présentent des résultats supérieurs ou très proches de la prévision actualisée du PAP 2015. En revanche, le taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) du stock annuel des voitures particulières ou de service achetées par les deux ministères (sous-indicateurs de l'indicateur 2.3) se révèle en retrait non seulement par rapport à la cible retenue pour 2015 mais également au regard des résultats obtenus au cours des deux exercices précédents. De même, l'efficacité de la fonction « *achat* » affiche une performance relativement aléatoire et de surcroît très inférieure à la réalisation 2013. On notera que comme pour la contre-performance déjà relevée en 2014, le RAP 2015 invoque des difficultés de saisine dans les outils informatiques interministériels de projets de gains.

L'objectif n° 3 concerne l'application d'une politique des ressources humaines responsables. L'ensemble des indicateurs et sous-indicateurs atteignent des valeurs supérieures ou égales à la cible du PAP 2015 ou du PAP actualisé, et marquent une progression quasi ininterrompue par rapport aux exercices 2012 et 2013. Comme en 2014, Ce constat vaut tant pour l'effort en matière de formation, pour l'efficacité de la gestion des ressources humaines, que pour le taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein des deux ministères.

II. PROGRAMME 181 : UNE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE EN RAPPORT AVEC LES AMBITIONS ET PRIORITÉS AFFICHÉES ?

Le programme 181 constitue le cadre de gestion des moyens budgétaires consacrés à quatre grandes priorités : la prévention des risques technologiques et des pollutions ; la prévention des risques naturels et hydrauliques ; la sûreté nucléaire et la radioprotection ; la gestion de l'après-mine.

Deux conclusions principales peuvent être dégagées de l'analyse du bilan de l'exercice 2015 : en premier lieu, la soutenabilité financière du programme s'explique avant tout par les marges de manœuvre trouvées en gestion ; en second lieu, il n'existe toujours pas de lien nécessaire entre programmation des crédits, objectifs consacrés et résultats obtenus, ce qui conduit à s'interroger sur la pertinence de la démarche de performance de la mission.

A. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE GRÂCE AUX MARGES DE MANŒUVRE TROUVÉES EN GESTION

En 2015, le montant des autorisations d'engagement (AE) inscrites en loi finances initiale (LFI) s'élevait à 300,16 millions d'euros. Les crédits de paiements inscrits se montaient à 245,11 millions d'euros. Ces chiffres marquent une baisse de respectivement 21,42 % et d'environ 1,65 % par rapport à l'exercice précédent (après une augmentation des AE de 3,40 % et un recul de 12,34 % des CP entre 2013 et 2014).

Le montant des crédits consommés se réduit à 52,23 millions d'euros en AE et 66,10 millions d'euros en CP, soit respectivement 40,76 % et 68,03 % des crédits ouverts en 2015.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS ET CONSOMMÉS DU PROGRAMME 181 (2012-2015)

(en millions d'euros)

	Exéc 2012	LFI 2013 ⁽¹⁾	Crédits ouverts 2013 ⁽²⁾	Exéc. 2013	LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015
AE	228,1	369,40	374,77	223,94	381,99	387,71	241,96	300,16	128,16	52,23
CP	261,3	284,28	289,65	241,89	249,21	254,35	226,40	245,11	97,16	66,10

Source : Rapport annuel de performance pour 2015

De prime abord, la disproportion des montants inscrits en loi de finances initiale par rapport à ceux des AE et des CP consommés s'explique en 2015 par le redéploiement intervenu dans le cadre des programmes d'investissement d'avenir et qui concerne l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie (ADEME), pour un montant de 160 millions d'euros.

Cela étant, elle procède aussi de trois traits caractéristiques de l'exécution budgétaire du programme 181 déjà relevés par votre Rapporteur spécial : d'une part, la sous-consommation chronique des crédits ; d'autre part, le recours notable aux mouvements réglementaires ; enfin, le poids important des restes à payer.

1. Une sous-consommation persistante et inégale des crédits

De manière globale, ainsi que le montre le tableau ci-dessous, le taux de consommation des crédits tend à décliner sur l'ensemble de la période 2013-2015.

ÉVOLUTION DU TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS INSCRITS ET OUVERTS DU PROGRAMME 181 (2013-2015)

(en %)

	Taux de consommation des crédits inscrits en LFI 2013	Taux de consommation des crédits ouverts en 2013	Taux de consommation des crédits inscrits en LFI 2014	Taux de consommation des crédits ouverts en 2014	Taux de consommation des crédits inscrits en LFI 2015	Taux de consommation des crédits ouverts en 2015
AE	60,62	59,75	63,34	71	SO	40,76
CP	85,09	83,51	90,85	87,54	SO	68,03

Source : rapports annuels de performance pour 2014 et 2015.

(1) Hors fonds de concours et attributions de produit.

(2) Y compris fonds de concours et attributions de produit.

Cette évolution apparaît plus contrastée suivant les différentes actions du programme 181.

L'action 01 Prévention des risques technologiques présente en 2015 un taux de consommation des crédits ouverts de 57,08 % en AE et de 82,14 % en CP. En 2014, les crédits consommés représentaient environ 40 % des AE et 74,01 % des CP disponibles. Par rapport à cet exercice, les autorisations engagées ont diminué de 5,51 % tandis que les crédits dépensés ont crû de 4,80 %. Cette évolution globale trouve notamment sa cause dans la **réduction des crédits alloués aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT), dépenses faisant l'objet d'une subbudgétisation chronique** déjà mise en exergue par votre Rapporteur spécial.

L'action 9 Contrôle de la sûreté nucléaire a consommé en 2015 un peu plus de 51,88 millions d'euros en AE et près de 51,99 millions d'euros en CP. Par rapport à l'exercice précédent, ces montants connaissent une hausse respective de 4,61 % et de 3,08 %. Ils ont représenté 94,87 % et 87,09 % des crédits ouverts, soit des taux en hausse par rapport à ceux de 2014 (près de 91 % en AE et environ 85,16 % en CP). **L'évolution des crédits consommés par l'action a essentiellement pour cause la hausse relativement modérée des ressources allouées à l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN).** L'intégralité des emplois et des crédits de titre 2 inscrits et consommés sur le seul programme 181 concerne d'ailleurs exclusivement cette autorité administrative indépendante.

Les dépenses de personnels de l'ASN prises en charge par le programme ont progressé de 1,19 %, s'établissant à environ 32,18 millions d'euros, contre 31,80 millions d'euros en 2014, (en AE et CP). Comme en 2014, l'exécution budgétaire a donné lieu à une mesure de fongibilité asymétrique d'un montant de 7,7 millions d'euros, à raison de la mise à la disposition de l'ASN d'agents du Commissariat à l'Énergie atomique (CEA), de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) et d'autres établissements publics.

La légère croissance des dépenses de personnels résulte d'abord de **l'augmentation contenue de la masse salariale de l'ASN**, avec une hausse de 1,99 % du traitement brut (qui compte pour 38,5 % de la masse salariale). Il s'agit là de la conséquence directe de l'évolution contrastée des composantes du glissement vieillesse technicité (GVT) au cours de l'exercice. Il convient également de prendre en considération la hausse des cotisations sociales (de 2,2 % en 2015), lesquelles comptent pour 32 % de la masse salariale.

En revanche, en termes d'effectifs, le programme 181 se caractérise par **la relative sous-exécution du plafond d'emploi**. Toutes catégories confondues, l'ASN employait, à la fin de l'exercice 2015, 362 équivalents temps plein (ETPT) alors que la LFI avait porté cet effectif maximal de 363 à 375. Ceci explique en partie qu'en 2015 comme en 2014, le montant des dépenses de personnel réalisées demeure inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale (soit près de 40,85 millions d'euros en AE et CP en 2015 contre 40,66 millions d'euros en 2014).

**ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL
DU PROGRAMME 181 (2012-2015)**

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	2013/2012	2014/2013	2015/2014	2015/2012
Dépenses de personnel réalisées	29,786	30,577	31,797	32,18	+ 2,66	+ 3,99 %	+ 1,19 %	+ 8,04 %

Source : Rapports annuels de performances de 2012 à 2015.

À titre indicatif, on notera que ce constat vaut également en ce qui concerne les effectifs les personnels relevant des crédits du programme 217 mais qui participent à la mise en œuvre du programme 181. **Globalement, le nombre des effectifs concernés diminue de près de 3,61 % entre 2014 et 2015.**

**ÉVOLUTION DES EFFECTIFS CONTRIBUANT
À LA MISE EN ŒUVRE DU PROGRAMME 181 (2012-2015)**

(en ETPT)

	Effectifs			
	2012	2013	2014	2015
Prévention des risques technologiques et des pollutions	2 009	1 997	958	1 882
Sûreté nucléaire et radioprotection (hors ASN)	7	7	8	7
Prévention des risques naturels et hydrologiques	1 404	1 418	1 380	1 370
Gestion de l'après-mine	35	35	35	35
TOTAL	3 454	3 457	3 381	3 259

Source : Rapports annuels de performance pour 2013 à 2015.

En ce qui concerne l'**action 10 – Prévention des risques naturels et hydrauliques**, le montant des crédits consommés régresse de **46,68 % en AE** (à 29,14 millions d'euros contre 54,66 millions d'euros) et de **17,29 % en CP** (qui passent de 56,04 millions d'euros à 46,35 millions d'euros). Par rapport à l'exécution 2014, le taux de consommation des crédits ouverts s'établit à 65,67 % en AE et 98,71 % en CP (contre respectivement 126,08 % et 130,99 % en AE).

Ce recul global des crédits consommés tient à l'évolution contrastée des dépenses de fonctionnement. Dans le domaine des risques hydrauliques, sont maintenues celles relatives au contrôle de sécurité des ouvrages hydrauliques (à 1,07 million d'euros) alors que celles en rapport avec l'activité du Service central d'Hydrométéorologie et d'Appui à la Prévision des Inondations (SCHAPI) et des services de prévision des crues (à 9,94 millions d'euros) augmentent. **La baisse des dépenses de transferts** constitue le second facteur de réduction des crédits consommés par l'action 10. Les transferts aux collectivités territoriales chutent assez sensiblement en ce qui concerne les dépenses consacrées à la connaissance, la surveillance ou l'information sur les risques, ainsi à la réalisation d'études ou d'action de prévention.

S'élevant à un peu plus de 31,71 millions d'euros en 2015, les crédits consommés **par l'action 11 – Gestion de l'après-mine** se sont résumés au versement d'une subvention pour charge de service public aux deux opérateurs : GÉODIS (5,88 millions d'euros consommés sur 6,40 millions inscrits en LFI), au titre de la réalisation d'études d'aléas et d'études de risques liées aux anciennes

exploitations minières ; le Département Prévention et Sécurité minière (DPSM-BRGM), au titre de la gestion et de la surveillance des 1850 installations hydrauliques de sécurité et des zones minières à risques reprises par l'État (environ 25,15 millions d'euros consommés sur 26,40 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2015). Du point de vue des crédits consommés, **l'exécution 2015 se signale par le rétablissement de crédit de 160 millions d'euros, réalisé en conséquence du redéploiement opéré au bénéfice de l'ADEM dans le cadre des PIA.** L'impact de cette mesure explique le solde arithmétiquement négatif de la consommation des crédits pour l'action 11.

2. Un recours notable aux ouvertures et d'annulations de crédits et l'utilisation de la réserve de précaution

Dans le cadre de la gestion 2015, le programme 181 a fait l'objet d'une mise en réserve de précaution de 18,14 millions d'euros en AE et de 13,73 millions d'euros en CP. En tenant compte de la mesure de « surgel » décidée en cours d'exercice (d'un montant de près de 5,14 millions d'euros en AE et CP) et de différentes mesures de gestion, d'après l'analyse de la Cour des comptes, le taux effectif de gel et de « surgel » effectif a atteint 8,9 % pour les AE et 9,1 % pour les CP. **Le programme 181 se range ainsi parmi les quatre programmes de la mission dont le taux effectif de mise en réserve a dépassé 8 % au cours de l'exercice 2015.**

On notera du reste que **l'ensemble de ces crédits a fait l'objet d'une annulation en cours d'exercice.** Par comparaison, à la fin de l'exercice 2014, après une mesure de dégel des crédits, la réserve disponible s'élevait à 10,097 millions d'euros en AE et 16,802 millions d'euros en CP.

Le volume notable des ouvertures et surtout des annulations de crédits (hors titre II) réalisées aux cours de l'exercice 2015 offre une autre illustration, de l'existence de contraintes dans la gestion du programme 181.

Le montant des ouvertures a atteint, en 2015, 15,16 millions d'euros en AE et 39,17 millions d'euros en CP. Les annulations ont porté au cours de l'exercice sur 187,16 millions d'euros. D'après le chiffrage de la Cour des comptes, en prenant en considération l'ensemble des mouvements de crédits, les annulations de crédits hors titre II ont représenté 25,54 millions d'euros en AE et 21,14 millions d'euros en CP, soit 9,8 % et 10,3 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (10 % et 9 % des crédits ouverts).

Cela étant, ainsi que le relève la Cour des comptes, même si la part des crédits annulés apparaît supérieure à la moyenne observée pour l'ensemble de la mission, le programme 181 aura été moins sollicité qu'au cours des exercices précédents. Toutefois, on peut sans doute déplorer que l'essentiel des efforts d'annulation ait été porté sur la subvention versée à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

3. Le poids encore important des restes à payer

Certes, le Rapport annuel de performance pour 2015 montre une baisse assez substantielle des engagements réalisés aux cours de l'exercice ou antérieurs à celui-ci n'ayant fait l'objet d'aucun paiement. **Leur somme passe de 195,33 millions d'euros à 181,47 millions d'euros**, chiffre inférieur de 7,10 % au montant constaté au 31 décembre 2014.

Toutefois, **les restes à payer représentaient environ 74 % des crédits de paiement inscrits en loi de finances initiale pour 2015** et couvrent potentiellement 82 % du montant des crédits inscrits en LFI 2016.

Les engagements non couverts par des paiements correspondent pour l'essentiel à des restes à payer dans les domaines de la prévention des risques naturels et hydrauliques, ainsi qu'au titre des plans de prévention des risques technologiques. On notera que cette somme intègre également des engagements au bénéfice de l'ADEME antérieurs à 2006, pour un montant de 4,2 millions d'euros.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PERTINENTE EN L'ABSENCE DE LIENS ENTRE PROGRAMMATION ET RÉSULTATS OBTENUS ?

Pour l'exercice 2015, celle-ci repose huit indicateurs mesurant la réalisation de cinq objectifs inchangés par rapport à 2013. Dans son commentaire sur le Rapport annuel de performance pour 2014, votre Rapporteur spécial se demandait déjà si des enseignements pouvaient être tirés des indicateurs censés permettre une évaluation du bien-fondé de ses actions et du bon emploi de ses ressources. Cette interrogation demeure assez largement d'actualité malgré les modifications apportées dans la mesure de la performance.

1. Une mesure de la performance sans réel impact sur l'affectation des crédits et ne donnant qu'un aperçu partiel de l'exécution

La Cour des comptes le soulignait déjà à propos de la mission EDMD en 2014 : *« L'atteinte ou non des cibles pour les indicateurs de programme n'a souvent pas de conséquences sur la construction budgétaire »*. Ce constat vaut toujours aujourd'hui pour le programme 181, en particulier au regard de la programmation initiale de certaines dépenses telles que les plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2015, la Cour estime ainsi que *« le constat [d'une] surbudgétisation [de ce poste de dépenses] est accrédité par le fait que le responsable de programme a bloqué, dès le début de la gestion, 52,7 millions d'euros d'AE, en considérant que la probabilité de leur consommation serait très faible »*.

Il peut être fait crédit aux responsables du programme d'avoir supprimé trois indicateurs, ainsi que d'avoir simplifié et rendu plus lisibles ceux qui restaient en les recentrant sur des éléments de mesure de l'efficacité réelle de l'action publique. Dans cette optique, on peut se féliciter pour l'indicateur 3.1 relatif au nombre de communes couvertes par un plan de

prévention des risques naturels (PPRN), ne soit maintenu que le sous-indicateur « *taux cumulé d'approbation des PPRN-plan de prévention des risques naturels par rapport aux PPRN prévus* ». On peut également juger justifiée la suppression de l'indicateur 2.3 « mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques » : en effet, cet indicateur rendant compte de délais administratifs dans le traitement de dossiers et des contrôles effectués, il n'offrait pas réellement une mesure des actions de réduction de l'impact des produits chimiques sur les personnes et l'environnement.

Du point de vue de votre Rapporteur spécial, ce travail mériterait d'être poursuivi. Il en va ainsi des deux indicateurs censés servir l'objectif d' « *assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public* » [objectif n° 4]. La performance du programme ne se mesure pas réellement à l'aune de la maîtrise des délais de publication des décisions de l'ASN (indicateur 4.1) et du niveau de connaissance de l'ASN auprès du grand public. Elle dépend de la capacité de l'Autorité à assumer ces missions et faire face à une charge de travail grandissante, compte tenu des enjeux qui s'attachent à la sûreté des installations nucléaires.

2. Des résultats pour le moins contrastés

De fait, le Rapport annuel de performance montre le **caractère inégal, sinon aléatoire, des résultats obtenus par le programme pour certains des objectifs qu'ils s'assignent.**

Le programme enregistre ainsi des performances inférieures à celles observées au terme de l'exécution 2014. Il en est ainsi de « *l'efficacité du fonds déchets* » de l'ADEME : avec une valeur de 1 650 kt/an en 2015, l'indicateur 2.1 montre un résultat inférieur non seulement à la cible fixée par le projet annuel de performance pour 2015 (soit 2 000 kt/an) mais également aux réalisations 2013 et 2014 (respectivement 1 869 kt et 2 889 kt/an). Afin d'expliquer cette évolution, le RAP évoque, en ce qui concerne la méthanisation, une forte diminution du tonnage de substrats traités, ainsi que les difficultés de la filière.

L'exécution 2015 se solde également par une contre-performance significative en ce qui concerne la « *fiabilité de la carte vigilance crues* ». La valeur atteinte par l'indicateur 3.2 (75 % de tronçons de cours d'eaux correctement classées en fonction du risque de crue) s'inscrit en baisse par rapport aux pourcentages atteints en 2013 et 2014 (soit respectivement 75 % et 83 %). D'après l'analyse fournie par le RAP, ce résultat révèle les limites de cet indicateur. On citera également l'indicateur 1.1 qui retrace l'évolution du « *nombre total pondéré de contrôles des installations classées (IC) sur l'effectif des services de l'inspection* ». Celui-ci atteint un *ratio* de 22 de contrôles par agent et par an, soit une valeur supérieure à l'exécution 2014 mais inférieure à la cible du projet annuel de performance pour 2015, ainsi qu'au résultat obtenu en 2013. L'analyse fournie par le RAP pour 2015 souligne également que le contrôle de l'ensemble du parc avec une fréquence minimale de sept ans, objectif fixé par le programme stratégique 2013-2017, reste à atteindre.

Quoique parfois en deçà de la cible fixée par le projet annuel de performance, **les cinq autres indicateurs montrent en revanche des performances croissantes depuis 2013 et supérieures à celles de l'exercice 2014**. Tel est le cas de l'indicateur 3.1. relatif au « *taux cumulé d'approbation des PPRN par rapport aux PPRN prévus* » : l'indicateur atteint un pourcentage de 85,9 % en 2015 (sous la cible fixée de 88 % mais au-dessus des résultats de 2013 et 2014, soit respectivement 78,2 % et 83,2 %). De même, le « *pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet de prévention du risque d'inondation accompagné par l'État* » [indicateur 3.2] progresse encore nettement par rapport aux deux exercices précédents, avec une valeur de 55,7 % (contre 30 % et 33 % en 2013 et 2014 et au-dessus de la cible de 2015, soit 47 %).

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE**

Commentaire de M. Jean-Claude BUISINE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE</i>	180
A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN COURS DE GESTION	180
1. Les transferts entrants	180
2. Les transferts sortants	181
3. La réserve de précaution	182
B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 : D'IMPORTANTES MARGES DÉGAGÉES EN GESTION	183
II. LA SITUATION DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER (SNSM)	185
III. LES DÉPENSES FISCALES	187

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

Comme l'année dernière, le programme a été structuré autour des trois grandes priorités suivantes :

- renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement ;
- promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime français ;
- assurer un meilleur contrôle des activités maritimes, en particulier des activités de pêche.

En loi de finances initiale pour 2015, le programme 205 avait fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 189,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 189 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2015 à l'Assemblée nationale, le programme a supporté au total une minoration de crédits 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

A. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN COURS DE GESTION

1. Les transferts entrants

En 2015, les fonds de concours rattachés au programme *Sécurité et affaires maritimes* ont représenté 5,8 millions d'euros et ont eu pour objet principal la participation de l'Union européenne à la mise en œuvre du système d'information statistique des activités de pêche (près de 4 millions d'euros) et à la mise en œuvre du système de surveillance des navires de pêche par satellite

Au titre des reports de l'exercice 2014, le programme a perçu un total de 3,8 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP. Pour l'essentiel, ces reports correspondent soit à des fonds de concours reçus tardivement, soit, à diverses charges à payer⁽¹⁾.

Enfin, le programme a reçu 3,1 millions d'euros d'attributions de produits. Il s'agit de la rémunération de prestations fournies par les services des affaires maritimes métropolitaines et ultramarines. Ces prestations (travaux de balisage, menues réparations...) sont assurées par les subdivisions des phares et balises des directions interrégionales de la mer pour le compte de tiers et réalisées dans le cadre des missions de signalisation maritime.

(1) Il s'agit du report de droit des charges à payer constatées sur l'ensemble des actions. C'est le constat de fin d'exécution sur l'ensemble des budgets opérationnels de programme.

2. Les transferts sortants

Deux décrets du 24 août 2015 et du 24 décembre 2015 ⁽¹⁾ ont procédé à l'annulation de 2,24 millions d'euros en AE et en CP au profit du programme 162 *Interventions territoriales de l'État*, afin de contribuer au financement du plan chlordécone III et à l'indemnisation des pêcheurs frappés par l'interdiction de pêche à proximité des côtes.

Le plan Chlordécone

La chlordécone est un insecticide qui a longtemps été utilisé en Martinique et en Guadeloupe pour lutter contre le charançon du bananier (à partir de 1973). Interdite depuis 1993, cette substance organique persistante très stable a été détectée dans les sols et a contaminé certaines denrées végétales ou animales ainsi que les eaux de certains captages. Depuis 2002, par l'intermédiaire de plusieurs plans, l'État et ses opérateurs ont mobilisé d'importants moyens, qui ont conduit notamment à la sensibilisation et à la protection de la population, au soutien des professionnels impactés mais aussi à l'amélioration des connaissances sur ce produit.

Après deux plans 2008/2010 et 2011/2013, le troisième plan chlordécone vise à passer d'une logique de gestion de court terme des effets collatéraux de la pollution à une véritable logique de long terme de développement durable des territoires, intégrant la problématique de la chlordécone.

Le plan chlordécone III est piloté conjointement par le ministère des Affaires sociales, de la Santé et des Droits des femmes et le ministère des Outre-mer.

Les préfets de Guadeloupe et de Martinique coordonnent la définition locale du plan pour leurs départements respectifs. Le préfet de Martinique assure la coordination interrégionale pour la gestion budgétaire du Programme d'interventions territoriales de l'État (PITE).

En ce qui concerne son financement, le plan chlordécone III a été validé pour un montant global de plus de 30 millions d'euros sur le premier triennal (2014-2016). Pour rappel, le premier plan d'action national (2008-2010) avait déployé 33 millions d'euros et le deuxième plan d'action (2011-2013), 31 millions d'euros.

Par ailleurs, il convient de signaler, un autre transfert intervenu en cours de gestion vers la mission *Défense*. Un montant de 0,7 million d'euros en crédits de paiement en provenance de l'action 1 *Sécurité et sûreté et sûreté maritime* a été transféré au bénéfice du programme 146 *Équipement des forces* afin de participer financièrement à la fourniture et à l'entretien du système de surveillance maritime intégré au dispositif SPATIONAV V2 ⁽²⁾. Ce montant est renégocié chaque année, en fonction de l'évolution des besoins. Il ne s'agit pas d'une rémunération de prestation récurrente, mais une participation au développement du programme.

(1) Décrets n° 2015-1052 et n° 2015-1765 portant transfert de crédits.

(2) Ce dispositif permet de fédérer les moyens de détection des Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) et des sémaphores de la Marine nationale, traite les informations recueillies et les met à disposition de l'ensemble des services étatiques concernés par l'action de l'État en mer, qu'il s'agisse de la marine nationale, de la douane, des affaires maritimes ou du Secrétariat Général de la mer (par son centre opérationnel de la fonction garde-côtes).

Les décrets d'avance et d'annulation ont diminué le montant des crédits de plus de 9 millions d'euros en AE et en CP, notamment suite aux mesures prises contre le terrorisme et en application du plan d'économies de 4 milliards d'euros sur l'ensemble des administrations publiques en 2015.

Pour 2,3 millions d'euros il s'agit d'annulations qui ont affecté les crédits nouveaux et la réserve de précaution a été annulée pour des montants de 6,8 millions d'euros en AE et 7,7 millions d'euros en CP.

3. La réserve de précaution

La réserve de précaution initiale de 8 % a représenté 14 millions d'euros en AE et en CP. En 2014, cette réserve n'affectait que 7 % des crédits du programme pour un montant de 12,5 millions d'euros ⁽¹⁾.

Le taux de mise en réserve sur les crédits votés en LFI est défini dans le cadre d'une circulaire annuelle de la direction du budget, et est pris application des dispositions de la LOLF et du décret GBCP ⁽²⁾. Il est établi selon deux modalités selon qu'il s'agisse de crédits de masse salariale (Titre 2, taux minoré à 0,5 %), ou d'autres natures (taux à 6 % en 2013, 7 % 2014, 8 % en 2015). Pour le programme 205, il convient de signaler que l'assiette de calcul de la réserve de précaution pour le taux normal (8 %) inclut l'action 3 portant les exonérations de charges patronales pour les armateurs de la flotte de commerce.

Plusieurs opérations en gestion ont ensuite affecté ces crédits gelés :

– la mise en gage au programme d'une contribution ministérielle éventuelle pour l'agence nationale de l'habitat, à hauteur de 1 million d'euros ⁽³⁾ ;

– la mise en réserve de crédits nouveaux réalisée en avril 2015 pour également 1 million d'euros ;

– l'annulation de 4 millions d'euros de réserve de précaution en cours de gestion ;

Enfin, le 27 novembre 2015, dans le cadre du schéma de fin de gestion, le programme a bénéficié d'une levée partielle de la réserve de précaution de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1,1 million d'euros en crédits de paiement, ce qui a permis, d'une part, de compenser l'engagement de la subvention exceptionnelle d'investissement de 1,5 million d'euros pour la société

(1) Elle avait cependant été augmentée d'un surgel décidé en première loi de finances rectificative (LFR) pour 2014, d'un montant de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement, portant ainsi le montant des crédits mis en réserve à 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

(2) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(3) Il s'agit d'un surgel ministériel de 15 millions d'euros en gestion pour un gage provisoire limité à 2015, en attendant que la taxe sur les logements vacants produise le rendement nécessaire. Le gage ANAH a été restitué dans le cadre du schéma de fin de gestion.

nationale de sauvetage en mer (SNSM) faisant suite à la décision du Premier ministre, et d'autre part, de régler l'ensemble des demandes de compensations de charges sur l'action 3 *Flotte de commerce*.

B. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 : D'IMPORTANTES MARGES DÉGAGÉES EN GESTION

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205

Prévision LFI
Consommation

	Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
01	Sécurité et sûreté maritimes	28 696 482 25 714 932	29 132 222 22 748 819
02	Gens de mer et enseignement maritime	30 203 356 29 049 623	30 203 656 28 663 219
03	Flotte de commerce	68 811 358 65 738 134	68 811 358 65 743 045
04	Action interministérielle de la mer	10 311 290 8 221 893	10 435 472 8 344 836
05	Soutien au programme	7 610 331 9 059 520	6 610 441 8 864 993
06	Gestion durable des Pêches et de l'Aquaculture	53 485 831 22 127 809	53 487 483 40 251 623
Total des crédits prévus en LFI		199 118 648	198 680 632
Ouvertures / annulations y.c. FDC et ADP		+ 1 375 810	+ 1 791 715
Total des crédits ouverts		190 834 458	190 812 347
Total des crédits consommés		159 911 911	174 616 535
Crédits ouverts - crédits consommés		+ 30 922 547	+ 16 195 812

Source : projet annuel de performances.

Le programme 205 laisse un disponible non consommé de 30,9 millions d'euros en AE et de 16,2 millions d'euros en CP en fin de gestion, ce qui est plus important que les marges dégagées en 2014, qui étaient de l'ordre de 6 millions d'euros. En outre, le programme a bénéficié d'économies de constatation (6,7 millions d'euros) sur les compensations d'exonérations de charges pour les armateurs de la flotte de commerce en raison du repli de l'activité et de la montée en puissance des exonérations générales du pacte de compétitivité. De plus, en raison d'une approbation très tardive, le 3 décembre 2015, du dispositif de la contrepartie nationale du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), aucun engagement et aucune dépense n'ont été constatés à ce titre, alors que 17,5 millions d'euros étaient programmés en autorisations d'engagement.

Les marges dégagées en gestion ont été mobilisées pour assurer la couverture des annulations de gestion et pour assurer les transferts nécessaires au financement du plan chlordécone aux Antilles et du projet Spationav V2. En outre les crédits de paiement programmés au titre du FEAMP ont été mobilisés pour assurer la couverture des restes à payer de la précédente génération du Fonds européen pour la pêche (FEP).

Le Rapporteur spécial souhaite insister sur l'importance des missions réalisées grâce aux crédits du programme 205, et sur la nécessité de maintenir un niveau d'engagement suffisant.

La plupart des budgets alloués aux différents services correspondent quasi exclusivement à des dépenses obligatoires, les enveloppes étant de ce fait consommées bien avant la fin de l'année budgétaire.

Il convient de rappeler ici les termes de la Cour des comptes qui énonçait très justement, à propos des centres de sécurité des navires, que « *si le coût pour les finances publiques du système de contrôle, essentiellement composé de la masse salariale des inspecteurs peut apparaître relativement limité, en revanche, la valeur des services rendus, plus délicate à appréhender a priori, n'en est pas moins considérable. Les avantages que doit retirer la collectivité nationale de cette politique publique [...] doivent s'apprécier en termes de coûts humains et financiers, de risques matériels et environnementaux que peuvent faire courir les déficiences et les lacunes des contrôles de sécurité* »⁽¹⁾.

Autre élément important de ce programme, l'action *Gens de mer et enseignement maritime* qui est marquée par le versement d'une subvention pour charge de service public de 18 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, à destination du seul opérateur du programme : l'École nationale supérieure maritime (ENSM).

FINANCEMENT ÉTATIQUE DE L'ENSM

(en milliers d'euros)

Programme intéressé ou nature de la dépense	Réalisation 2014 (RAP)		LFI 2015		Réalisation 2015	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Subventions pour charges de service public	17 994	17 994	18 322	18 322	18 039	18 039

Source : rapport annuel de performances 2015.

En 2015, le programme a contribué pour 3 millions d'euros au financement de la nouvelle antenne de l'ENSM au Havre. Au total, la construction du nouveau bâtiment, réplique de la structure d'un navire et dimensionné pour un millier d'élèves aura coûté environ 28 millions d'euros à l'État et aux collectivités locales. Une partie des formations ayant finalement été transférées à Marseille, le Rapporteur spécial estime nécessaire de parvenir rapidement à la conclusion d'accords visant à accueillir d'autres formations au sein de la nouvelle structure.

(1) Cour des comptes - La sécurité des navires et de leurs équipages – novembre 2012.

TABLEAU DE FINANCEMENT DES PARTICIPANTS ÉTAT*

(en millions d'euros)

	Participation du programme 205	Participation du CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État sur le programme 723
2013		0,5
2014	3	
2015	3	2,5
2016 (p)	1	
Total	7	3

Source : Direction des affaires maritimes.

(*) Les autres participants sont la CODAH (Le Havre) pour 10 millions d'euros et la région Haute-Normandie (pour 7,8 millions d'euros).

Par ailleurs, le projet d'établissement fixant les grandes orientations de l'école a été adopté le 10 décembre 2013. Sa mise en œuvre conduit l'école à engager de nombreuses actions comme la mise en œuvre du nouveau cursus d'ingénieur, le développement de la formation continue ou la rationalisation des achats. Ces chantiers impliquant le recrutement de nouveaux professeurs permettent de justifier la hausse de la subvention de l'ENSM par rapport à 2013, tout comme l'augmentation du plafond d'emploi de 14 ETPT entre 2014 et 2015.

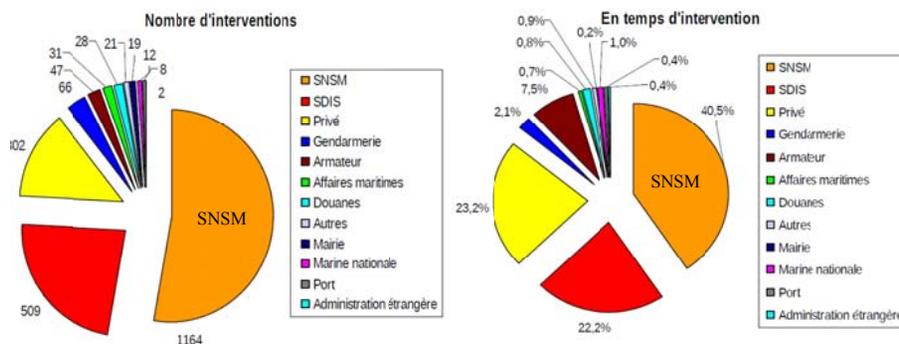
Après une période difficile marquée par une situation financière précaire et une crise de confiance des enseignants comme des élèves, l'établissement est désormais entré dans une phase de stabilisation de ses dépenses. Le contrat d'objectif et de performance de l'établissement est en cours de rédaction. Son projet a été présenté au service du secrétariat général en charge du pilotage transversal des opérateurs, et il devrait être présenté au prochain conseil d'administration de l'ENSM.

Le Rapporteur spécial sera attentif à ce que l'excellence reconnue de la formation maritime française soit préservée, et que le nouveau cursus permette à la France d'adapter ses formations aux technologies maritimes et para-maritimes émergentes.

II. LA SITUATION DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER (SNSM)

La SNSM association de la loi de 1901, occupe une place centrale dans l'organisation du sauvetage en mer en France dont elle assure près des deux tiers des interventions de secours effectuées par des moyens nautiques.

BILAN DES INTERVENTIONS COORDONNÉES PAR LE CROSS ATLANTIQUE D'ETEL EN 2014



Source : rapport annuel d'activité 2014 du CROSS Etel.

En 2014, les bénévoles de la SNSM ont été engagés dans 3 488 opérations de secours et d'assistance en mer, au profit de 7 155 personnes ; ils sont les premiers opérateurs du sauvetage en mer.

La réforme territoriale, avec la disparition de la clause de compétence générale des régions et des départements, a suscité de vives inquiétudes à la SNSM puisque l'association reçoit des subventions des trois niveaux de collectivités territoriales, ce qui représente environ 16 % de ses ressources. En particulier, les régions et les départements ont, en 2014, apporté 75 % des sommes nécessaires aux investissements (4 millions d'euros).

Toutefois, la loi du 7 août 2015 sur la nouvelle organisation territoriale de la République introduit dans le code des transports une nouvelle disposition qui permet aux collectivités territoriales, dans le cadre de leurs compétences portuaires, de financer les organismes agréés pour le sauvetage en mer au titre de l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure (article L. 5314-13).

Le contexte de crise budgétaire et la baisse induite des ressources des collectivités territoriales sont un autre risque pour la préservation du modèle économique de l'association.

De manière exceptionnelle, l'État a accompagné en 2015 la SNSM dans le renouvellement et l'entretien de sa flotte. Une convention d'investissement de 1,5 million d'euros devait permettre l'achat de 4 nouvelles vedettes dont un canot tout temps et la réalisation des interventions techniques majeures sur 4 autres embarcations, même si ces crédits n'ont finalement pas été engagés.

Après une rencontre avec les sauveteurs en mer lors d'un déplacement à Brest en décembre 2015, le Premier Ministre a confié par une lettre en date du 29 janvier 2016, à madame Chantal Guittet, députée du Finistère, une mission portant sur « la pérennisation du modèle de la SNSM ».

Dans sa lettre de mission, le Premier Ministre souligne trois axes de réflexion : le renforcement des ressources issues du secteur privé ; le renforcement de la contribution des collectivités territoriales et leurs regroupements ; la politique de formation des bénévoles.

Les conclusions de ce travail sont attendues en juillet 2016.

III. LES DÉPENSES FISCALES

Le programme 205 retrace plusieurs dépenses fiscales.

Pour 31 millions d'euros, ces dépenses sont portées par le programme à titre principal⁽¹⁾. Il s'agit par exemple de l'exonération des produits de la pêche vendus directement par les marins-pêcheurs, prévue par l'article 261-2-4 du code général des impôts (4 millions d'euros) ou de l'étalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime en cas de cession de navire prévue par l'article 39 *quaterdecies* du même code (2 millions d'euros). La dépense fiscale principale la plus conséquente reste la « taxe au tonnage ». Il s'agit d'un impôt sur les sociétés forfaitaire, lié au tonnage des navires exploités, établi par l'article 209-0 B du code général des impôts. Le dernier montant sur le produit de la taxe dont dispose l'administration est celui de l'année 2014 : 25 millions d'euros, soit 10 millions d'euros de plus qu'en 2013. En effet, l'année 2013 avait été une mauvaise année en termes de conjoncture alors qu'une reprise avait été constatée en 2014, ce qui explique des revenus supérieurs en termes d'impôt sur les sociétés hypothétiquement appliqué et, donc, des dépenses fiscales supérieures pour l'État dès lors que la taxe forfaitaire au tonnage est appliquée. Il convient de mentionner que plus de 70 % de la flotte mondiale est soumise à un régime similaire, en vigueur par exemple en Grèce, aux Pays-Bas, en Norvège, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, au Danemark, ou en Irlande.

Les dépenses fiscales subsidiaires s'élèvent à 210 millions d'euros, consistant en l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les coopératives du secteur agricole, artisanal et du transport. Ni le projet annuel de performances, ni le développement des recettes du budget général et des dépenses fiscales annexées au présent projet de loi de règlement ne permettent d'isoler, dans ce montant, la part des dépenses fiscales imputables aux coopératives maritimes.

*

* *

(1) Chaque dépense fiscale est rattachée à un seul et unique programme au titre de l'affectation principale mais peut en revanche être rattachée à titre subsidiaire à plusieurs autres programmes.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE,
CLIMAT ET APRÈS-MINES ; *FINANCEMENT DES AIDES AUX
COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE***

Commentaire de M. Marc GOUA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES	190
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE SIMILAIRE AUX ANNÉES PASSÉES	190
B. LA DÉBUDGÉTISATION DE L'ENVELOPPE SPÉCIALE POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE FAIT L'OBJET DE CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES.....	194
C. LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT PLUS DE CINQ FOIS LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME	195
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL <i>FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</i>	196

I. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* rassemble les crédits budgétaires destinés à garantir aux anciens mineurs la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière, à mettre en œuvre une politique énergétique durable ainsi qu'à soutenir la lutte contre le réchauffement climatique et la pollution de l'air.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR UNE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE SIMILAIRE AUX ANNÉES PASSÉES

Dans le cadre de la loi de règlement de 2014, les crédits budgétaires du programme s'élevaient en autorisations d'engagement (AE) à 540,7 millions d'euros et en crédits de paiement (CP) à 546,6 millions d'euros. L'exécution budgétaire de 2015 s'est révélée très nettement supérieure à la programmation initiale pour s'établir à 738,8 millions d'euros en AE et à 747,7 millions d'euros en CP, soit respectivement une hausse de 36,6 % et de 36,8 % par rapport à la loi de règlement de 2014. Elle résulte principalement du vote en loi de finances rectificative pour 2015 d'une enveloppe budgétaire de 250 millions d'euros versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) pour la gestion de l'enveloppe spéciale du fonds de transition énergétique (ESTE) en provenance du programme 174. Toutefois, hors ESTE, l'exécution budgétaire est similaire aux années passées pour s'établir à 488,8 millions d'euros en AE et 497,7 millions d'euros en CP, soit respectivement une diminution de 9,6 % et de 8,9 % par rapport à la loi de règlement de 2014.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LFI 2016	Évolution 2014-15
Politique de l'énergie	0,5	4,8	5,6	4,5	4,1	- 19,6 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	577,87	545,5	504,1	456,3	476,7	- 9,5 %
Lutte contre le changement climatique	52,1	59,4	30	26,7 ⁽¹⁾	28,6	- 11,0 %
Soutien	0,30	0,9	0,9	1,2	1,1	33,3 %
Totaux	630,8	610,4	540,7	488,8 ⁽¹⁾	510,6	- 9,6 %
Totaux ESTE incluse	630,8	610,4	540,7	738,8	510,6	36,6 %

⁽¹⁾Après retrait de l'enveloppe spéciale du fonds de transition énergétique (ESTE) de 250 millions d'euros versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC).

Sources : rapports annuels de performance de 2012 à 2015, projet annuel de performance de 2016.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Crédits de paiement					
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LFI 2016	Évolution 2014-15
Politique de l'énergie	4,7	5,9	5,6	5	4,2	- 10,7 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	581,9	548,7	509,7	462,4	479	- 9,3 %
Lutte contre le changement climatique	55,8	59,2	30,4	28,8 ⁽¹⁾	28,6	- 5,3 %
Soutien	0,1	0,7	0,9	1,4	1,1	55,6 %
Totaux	642,4	614,5	546,6	497,7 ⁽¹⁾	512,9	- 8,9 %
Totaux ESTE incluse	642,4	614,5	546,6	747,7	512,9	36,8 %

Sources : rapports annuels de performance de 2012 à 2015, projet annuel de performance de 2016.

⁽¹⁾Après retrait de l'enveloppe spéciale du fonds de transition énergétique (ESTE) de 250 millions d'euros versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC).

D'une façon similaire aux années passées, la baisse des crédits observée en exécution 2015 par rapport à l'exécution 2014 résulte essentiellement de la diminution structurelle des dépenses d'intervention de l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines*. Il s'agit d'économies constatées sur les dispositifs sociaux d'intervention de l'après-mines en raison de la diminution du nombre des ayants-droits de ces prestations : elles représentent à elles-seules près de 92 % en AE et 97 % en CP des économies réalisées entre 2014 et 2015.

La loi de finances initiale pour 2015 a ouvert sur ce programme 540,8 millions d'euros en AE et 544,3 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution budgétaire des crédits votés en loi de finances initiale, c'est-à-dire avant les mouvements de crédits opérés en gestion et sans prise en compte de l'impact exceptionnel de l'ESTE, s'élève à 90,4 % en AE et à 91,4 % en CP pour l'année 2015. Il est proche de celui des années passées, soit 91,6 % en AE et en CP pour l'année 2014. L'écart d'exécution entre les crédits votés en loi de finances initiales, sans prise en compte de l'ESTE, est ainsi de 52 millions d'euros en AE et de 47 millions d'euros en CP, essentiellement porté par l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* (avec un écart de 47,5 millions d'euros en AE et de 44,5 millions d'euros en CP).

Les mouvements de crédits se sont ensuite soldés en gestion par une annulation nette de crédits de 47,6 millions d'euros en AE et de 45,9 millions d'euros en CP qui a porté leur montant respectif à 493,2 millions d'euros et 498,4 millions d'euros, permettant d'atteindre un taux d'exécution budgétaire de 100 %.

En effet, plusieurs décrets et arrêtés sont venus modifier les crédits en cours d'année :

– des reports de crédits à hauteur de 0,26 million d'euros en AE et de 2,2 millions d'euros en CP (arrêtés du 20 mars 2015 et du 27 mars 2015) ;

– des annulations de crédits en cours de gestion pour un montant de 8,8 millions d'euros en AE et en CP (décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015 et décret d'annulation n° 2015-639 du 9 juin 2015) ;

– des transferts de crédits depuis le programme 101 du ministère de la justice destinés à l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) pour un montant de 0,6 million d'euros en AE et en CP (décret n° 2015-1507 du 19 novembre 2015) ;

– enfin, des annulations de fin de gestion pour un montant de 39,6 millions d'euros en AE et de 39,9 millions d'euros en CP (décrets n° 2015-1347 du 23 octobre 2015 et n° 2015-1545 du 27 novembre 2015).

Le programme 174 fait ainsi partie des quatre programmes sur les onze que compte la mission pour lesquels le taux effectif de gel et de surgel hors titre 2 est supérieur à 8 % : il est de 8,5 % en AE et en CP alors que le taux de gel et de surgel hors titre 2 de la mission est de 7,8 % en AE et à 7,7 % en CP.

TAUX D'EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	<i>Taux d'exécution</i>	LFI 2015	LR 2015	<i>Taux d'exécution</i>
Politique de l'énergie	5,4	4,5	83,3 %	5,8	5	86,2 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	503,8	456,3	90,6 %	506,9	462,4	91,2 %
Lutte contre le changement climatique	30,4	26,7 ⁽¹⁾	87,8 %	30,4	28,8 ⁽¹⁾	94,7 %
Soutien	1,2	1,2	100 %	1,2	1,4	116,7 %
Totaux	540,8	488,8	90,4 %	544,3	497,7	91,4 %
Totaux après mouvements ⁽²⁾	493,2	488,8	99,1 %	498,4	497,7	99,9 %
Totaux ESTE incluse	743,2	738,8	99,4 %	748,4	747,7	99,9 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

⁽¹⁾ après retrait de l'enveloppe spéciale du fonds de transition énergétique (ESTE) de 250 millions d'euros versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) ;

⁽²⁾ intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits en gestion pour un montant de - 47,6 millions d'euros en AE et de - 45,9 millions d'euros en CP.

Une analyse action par action révèle un taux d'exécution des crédits votés en loi de finances initiale relativement faible pour l'action *Politique de l'énergie*. Elle était dotée de 5,4 millions d'euros en AE et de 5,8 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale pour 2015 tandis que l'exécution 2015 s'élève à 4,5 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP, soit des taux respectifs d'exécution de 83,3 % et 86,2 %. L'essentiel des crédits de l'action est destiné à couvrir les subventions pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Elle a été dotée d'une subvention de 3,9 millions d'euros en LFI pour une exécution de 3 millions d'euros, ce qui représente l'essentiel de l'écart d'exécution constaté à l'action. Le rapport annuel de performance (RAP) de la mission indique toutefois que « *la sous-consommation des crédits destinés à l'ANDRA pour le traitement des sites pollués n'est pas due à une surestimation des besoins* » mais que « *les prévisions budgétaires concernant l'assainissement de sites pollués sont entachées d'importantes incertitudes liées à la connaissance de la pollution des sites et des déchets (...) induisant surcoûts et décalages de planning* ».

L'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* explique en valeur l'essentiel de l'écart entre les crédits votés et les crédits consommés. Elle est composée majoritairement de dépenses d'intervention pour un montant de prestations servies de 430 millions d'euros. L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) assure 93,8 % des prestations servies, le reste étant partagée entre la Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG). Les dépenses exécutées suivent l'évolution démographique de la population des anciens mineurs et des ayants-droits qui diminue progressivement depuis 2008 : le nombre de bénéficiaires des prestations servies par l'ANGDM est passé progressivement de 153 400 en 2011 à 124 300 en 2015. La baisse annuelle moyenne du nombre de bénéficiaires est de l'ordre de 5 % (5,7 % entre 2014 et 2015).

Les économies ainsi constatées ont en partie contribué par redéploiement au financement des études sur le chèque énergie, sur la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) ainsi que les premières dépenses relatives au certificat automobile de qualité de l'air. Le programme a par ailleurs complété les ressources de l'ANGDM pour assurer le financement des mesures d'indemnisation des mineurs licenciés entre 1948 et 1952 pour un coût de 1,3 million d'euros en 2015 qui a aussi été financé par un transfert du ministère de la justice pour un montant de 0,6 million d'euros.

B. LA DÉBUDGÉTISATION DE L'ENVELOPPE SPÉCIALE POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE FAIT L'OBJET DE CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES

Le volume des crédits de l'action *Lutte contre le changement climatique* a été profondément modifié à la suite de l'ouverture de 250 millions d'euros en AE et CP par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 au titre du financement de l'enveloppe spéciale transition énergétique du fonds de transition énergétique (ESTE). Ainsi, si les dépenses du programme 174 augmentent de 37 % en AE et en CP entre l'exécution 2014 et 2015, cette hausse est uniquement due au vote de cette enveloppe exceptionnelle, puisque hors l'ESTE, elles sont en diminution de près de 9 %.

Les crédits ouverts doivent venir financer l'ESTE dont la gestion a été confiée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) et qui a été créée par l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (LTECV). L'ESTE doit être dotée de 750 millions d'euros sur trois ans (2015-2017) par tranche annuelle de 250 millions d'euros. Elle constitue un volet du fonds de transition énergétique lui-même doté de 1,5 milliard d'euros sur trois ans.

Article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte

« II. - Il est créé un fonds dénommé enveloppe spéciale transition énergétique, dont les ressources sont définies en loi de finances.

La gestion financière et administrative du fonds est assurée par la Caisse des dépôts et consignations. Une convention entre l'Etat et la Caisse des dépôts et consignations fixe les modalités de gestion de ce fonds pour les exercices 2015 à 2017. La Caisse des dépôts et consignations est habilitée à assurer le préfinancement de l'enveloppe spéciale.

Les engagements des dépenses du fonds sont décidés par le ministre chargé de l'écologie et les ordres de payer sont délivrés par le ministre chargé de l'écologie et par les préfets de région. »

L'objet principal de cette enveloppe est de financer, au moyen de subventions, des actions portées par des collectivités territoriales labellisées « *territoire transition énergétique à énergie positive pour la croissance verte* » sélectionnées à la suite d'un appel à projet. La Cour des comptes précise toutefois, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission pour 2015, que son champ d'intervention s'étend dans les faits à un ensemble d'actions connexes telles que les « *territoires zéro gaspillage zéro déchets* », les méthaniseurs, les plateformes d'information et de conseil pour la rénovation énergétique, etc. La Cour des comptes qualifie en conséquence l'ESTE « *d'un outil de débudgétisation* » puisque « *des subventions accordées à son titre se substituent à des financements budgétaires ou les complètent* ». Elle critique en particulier « *le financement d'une dotation exceptionnelle de 20 millions d'euros destinée à*

l'ANAH pour le renforcement de ses actions de rénovation énergétique des logements (...) alors que les crédits auraient pu être directement mis à disposition du programme 135 ».

Enfin, la Cour des comptes relève qu'aucune spécificité ne justifie « *de faire appel aux compétences particulières que la CDC pourrait apporter, notamment en termes d'ingénierie financière* » et que la « *gestion administrative et financière confiée à la CDC est un facteur de perturbation et de complexification du financement des politiques publiques en faveur de la transition énergétique* ». Elle recommande dès lors « *de poursuivre, dès la plus prochaine loi de finances rectificative pour 2016, la rebudgétisation de l'enveloppe spéciale transition énergétique et de confier sa gestion aux services de l'État* ».

Le Rapporteur spécial ne partage pas la recommandation émise par la Cour des comptes bien qu'il invite le Gouvernement à faire connaître rapidement les modalités de financement de l'ESTE pour les années suivantes. Il rappelle que l'externalisation de la gestion administrative et financière de l'ESTE à la CDC a fait l'objet d'une convention entre le ministère et la CDC, que le versement de l'enveloppe budgétaire a été voté en loi de finances conformément à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), et que la gestion par la CDC permet une coordination étroite des actions avec les acteurs proches des territoires et impliqué à divers titres dans la promotion de la transition énergétique.

C. LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT PLUS DE CINQ FOIS LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME

Le rapport annuel de performances (RAP) dénombre en 2015 pour le programme 174 pas moins de 16 dépenses fiscales sur les 38 recensées pour la mission. Les dépenses fiscales du programme sont évaluées à 2,6 milliards d'euros en 2015 contre 1,9 milliard d'euros en 2014, soit une augmentation de 0,7 million d'euros. Les dépenses fiscales du programme 174 représentent ainsi près de cinq fois les crédits budgétaires du programme – hors ESTE, et constituent l'un des principaux leviers d'action des pouvoirs publics dans le domaine de la politique énergétique.

L'augmentation des dépenses fiscales du programme est principalement portée par le crédit d'impôt transition énergétique (+ 280 millions d'euros), le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au profit des installations intensives en énergie (+ 70 millions d'euros), le dégrèvement de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les travaux d'économie d'énergie réalisés par les organismes HLM et les SEM (+ 30 millions d'euros), et enfin, le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation (+ 390 millions d'euros).

Le crédit d'impôt transition énergétique (CITE) a connu une hausse significative et son montant a été réévalué à 900 millions d'euros pour 2015, avec un objectif affiché de 1 400 millions d'euros pour 2016. En effet, l'article 3 de la loi de finances pour 2015, applicable rétroactivement au 1^{er} septembre 2014, a augmenté très sensiblement son taux et élargi ses conditions d'éligibilité. Ensuite, l'article 106 de la loi de finances pour 2016 a prorogé la période d'application du CITE jusqu'au 31 décembre 2016.

ÉVOLUTION DU CRÉDIT D'IMPÔT TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Coût du CITE	2 763	2 625	2 015	1 110	673	620	900	1 400
Nombre de bénéficiaires	1,559	1,558	1,512	1,269	0,85	0,72	–	–

Source : Voies et Moyens, *Tome II*.

Enfin, le Rapporteur spécial souligne que sur les 16 dépenses fiscales liées au programme 174, près de 7 d'entre elles ne font l'objet d'aucune évaluation ou n'ont pas d'impact budgétaire supérieur à 3 millions d'euros. Le Rapporteur spécial estime dès lors qu'il convient de s'interroger sur leur maintien ainsi que sur l'absence dans la durée de toute évaluation pour certaines dépenses fiscales.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Le CAS *Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale* (FACÉ), créé par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, retrace en recettes les contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution, et en dépenses, les aides liées au financement d'une partie du coût des travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distributions publique d'électricité ainsi que les frais de gestion liés à ces aides.

Les recettes du CAS FACÉ sont constituées des contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution et s'élèvent en 2015 à 375,2 millions d'euros, soit à un niveau proche de la prévision initiale de la loi de finances pour 2015 qui avait fixé le niveau des recettes à 377 millions d'euros.

Les dépenses du compte d'affectation spécial sont réparties entre deux programmes : le programme 793 pour l'électrification rurale et le programme 794 pour les opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées. Les dépenses du programme 793 se sont élevées à 446,2 millions d'euros en AE et 395,4 millions d'euros en CP, tandis que les dépenses du programme 794 se sont élevées à 3 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP.

L'exécution 2015 du CAS FACÉ fait apparaître une dépense totale de 449,2 millions d'euros en AE et de 404,1 millions d'euros en CP, alors que les estimations en loi de finances initiale pour 2015 prévoyaient 377 millions d'euros en AE et en CP. En conséquence, les taux d'exécution pour 2013, avant ouvertures ou annulations des crédits, s'élevaient à près de 119 % en AE contre 107 % en CP.

**EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution
793 – Électrification rurale	369,6	446,2	121 %	369,6	395,4	107 %
794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité	7,4	3,0	41 %	7,4	8,7	118 %
Totaux	377	449,2	119 %	377	404,1	107 %
Totaux après mouvements ⁽¹⁾	481,5	449,2	93 %	655,2	404,1	62 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

⁽¹⁾ Intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de + 104,5 millions d'euros en AE et de 278,2 millions d'euros en CP.

Le Rapporteur spécial souligne la surconsommation significative des crédits dédiés au programme 793, affichant un taux d'exécution de 121 % en AE, tandis qu'il observe une sous-consommation du programme 794, avec un taux de consommation de 41 % en AE. Cette situation nuit à la crédibilité des prévisions effectuées dans le cadre des lois de finances initiales mais traduit dans les faits un redressement significatif de la consommation des crédits, alors que le FACE avait connu de très importants dysfonctionnements en 2014. La chute de l'activité en 2014 s'expliquait par le départ inopiné de plusieurs agents d'Électricité de France mis à disposition, montrant ainsi que l'État est lié par une convention n'assurant pas la continuité du service et dont l'existence est fortement critiquée par la Cour des comptes. L'année 2015 marque donc un effort de rattrapage qui a eu pour effet un redressement notable de la consommation des crédits.

Le programme 794 reste toutefois en état de sous consommation avec un taux d'exécution de 41 % en AE. La Cour des comptes juge cette situation préoccupante au regard des besoins auxquels le programme doit répondre, notamment en outre-mer, et souligne qu'aucune des collectivités qui siègent au conseil national de l'électrification rurale n'est ultra-marine. Le Rapporteur spécial partage ainsi l'interrogation de la Cour des comptes sur l'utilité de maintenir deux programmes distincts et aussi déséquilibrés dans leur montant au sein du CAS et invite à analyser les raisons de la sous-consommation des crédits destinés à l'outre-mer.

EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 793

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution
Renforcement des réseaux	184	229	124 %	184	203,5	111 %
Extension des réseaux	46,7	57,2	122 %	46,7	40,7	87 %
Enfouissement et pose en façade	55,5	61,3	110 %	55,5	58,9	106 %
Sécurisation des fils nus (hors faible section)	39	44,6	114 %	39,0	43,8	112 %
Sécurisation des fils nus de faible section	42	50,2	120 %	42	47,3	113 %
Fonctionnement	1,4	1,1	79 %	1,4	1,1	79 %
DUP-THT ⁽¹⁾	0,5	0,5	100 %	0,5	0	0 %
Intempéries	0,5	2,5	500 %	0,5	0,1	20 %
Totaux	369,6	446,2	121 %	369,6	395,4	107 %
Totaux après mouvements ⁽²⁾	473,5	446,2	94 %	641,9	395,4	62 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

⁽¹⁾ Déclarations d'utilité publique - très haute tension (DUP-THT) ;

⁽²⁾ Intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de + 103,9 millions d'euros en AE et de + 272,3 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 794

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution
Sites isolés	2	1,2	60 %	2	0,4	20 %
Installations de proximité en zone non interconnectée	4	1	25 %	4	0,4	10 %
Maîtrise de la demande d'énergie	1,4	0,8	57 %	1,4	7,4	529 %
Totaux	7,4	3,0	41 %	7,4	8,7 ⁽¹⁾	118 %
Totaux après mouvements ⁽²⁾	8	3,0	38 %	13,3	8,7 ⁽¹⁾	65 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

⁽¹⁾ inclus 0,5 million d'euros en CP au titre d'engagement antérieurs au 1^{er} janvier 2013 sur l'ancienne action *Déclaration d'utilité publique – Très haute tension (DUP – THT)* ;

⁽²⁾ intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de + 0,6 million d'euros en AE et de + 5,9 millions d'euros en CP.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Commentaire de M. Jean-Claude FRUTEAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE	200
A. LA POURSUITE DE LA BAISSSE DU BUDGET ET LA RÉDUCTION DU DÉFICIT COMPTABLE	200
B. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE	201
II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)	202
A. L'AMÉLIORATION DES RÉSULTATS FINANCIERS EST PORTÉE PAR LE NIVEAU DES RECETTES.....	202
B. UNE PROGRESSION DE DÉPENSES QUI PERMET DE POURSUIVRE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT.....	203
C. LE PROGRAMME 613 <i>SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE</i>	205
D. LE PROGRAMME 612 <i>NAVIGATION AÉRIENNE</i>	206
E. LE PROGRAMME 614 <i>TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION</i>	207

Le présent commentaire porte sur :

– le programme 170 *Météorologie*, qui finance la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France ;

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), qui finance les activités de prestation de services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE

A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DU BUDGET ET LA RÉDUCTION DU DÉFICIT COMPTABLE

La subvention pour charge de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France finance les activités d'anticipation des phénomènes météorologiques mais aussi des travaux de recherche destinés à améliorer les capacités de prévision et d'alerte. Le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait une dotation de 203,8 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP).

Ces crédits ont été réduits de 8,2 millions d'euros en cours d'exercice sous l'effet de trois décrets d'annulation de crédits des 9 avril, 9 juin et 27 novembre 2015. Au total, 195,5 millions d'euros ont effectivement été consommés, en AE comme en CP, ce qui représente un taux de consommation de 95,8 %. Cela représente une économie de 3,7 millions d'euros (– 1,8 %) par rapport à l'exercice 2014 au cours duquel 199,2 millions d'euros ont été consommés, après 211,3 millions d'euros en 2013.

La diminution de la subvention pour charges de service public s'inscrit dans la trajectoire de baisse des dépenses de fonctionnement et d'évolution du schéma d'emplois définie par le contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2012-2016. Le resserrement du réseau territorial se poursuit avec les fermetures de huit centres en 2015, après six en 2014, rendues possibles par la reprise de leurs activités dans d'autres centres et l'accompagnement des personnels concernés.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'EMPLOIS DU PROGRAMME MÉTÉOROLOGIE

	2014	2015	variation
Loi de finances initiales	3 243	3 158	– 85
Exécution	3 259	3 149	– 110
Écart	+ 16	– 9	– 25
Emplois hors plafond	39	36	– 3

Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire, mission Écologie, développement et mobilités durables.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les **effectifs de Météo France ont continué à décroître**, passant de 3 259 emplois réalisés en 2014 à 3 149 en 2015 (– 110 agents, soit – 3,4 %), pour un plafond d’emplois fixé en loi de finances de 3 158. Contrairement à 2014, le plafond fixé en loi de finances a été respecté. Par ailleurs, 36 agents étaient rémunérés par l’opérateur « hors plafond » budgétaire, c’est-à-dire sur les ressources propres de l’établissement, contre 39 en 2014 et 40 en 2013.

Les principaux investissements prévus en 2015 ont été réalisés, dont le projet PUME de jouvence et extension du réseau de radars hydrométéorologique : des opérations engagées à Mérignac, Arcis-sur-Aube et Moucherotte ont été finalisées et de nouveaux radars commandés pour les sites de St Nizier-d’Azergues et Treillères. Une baisse de 1,5 million d’euros de l’enveloppe des crédits d’investissement a néanmoins porté sur de petits équipements.

À la baisse de la subvention pour charges de service public, s’est ajoutée la baisse des recettes commerciales, inférieures de 1,5 million d’euros à la fois à la prévision de la loi de finances pour 2015 et aux montants constatés en 2014.

L’exercice 2015 s’est donc traduit par un déficit comptable de 5,4 millions d’euros. Mais le prélèvement sur le fonds de roulement a été contenu à 0,7 million d’euros, ce qui est très inférieur aux 5,7 millions d’euros prévus par la dernière loi de finances rectificative pour 2015. Cet écart provient de la sous-consommation de 1,2 % des crédits ouverts sur les enveloppes de personnel, de fonctionnement et d’investissement et d’un niveau global de recettes légèrement supérieur grâce au rattachement à l’exercice 2015 de subventions d’investissement d’un projet pluriannuel.

B. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE

L’analyse de la performance du programme *Météorologie* s’opère au moyen de deux objectifs et de six indicateurs.

Le Rapporteur spécial se félicite du fait que les indicateurs et objectifs triennaux du programme sont désormais pleinement cohérents avec le contrat d’objectifs et de performance ce qui n’était pas le cas par le passé, comme la Cour des comptes l’avait relevé.

Le premier objectif, « *Disposer d’un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques* », est quantifié par trois indicateurs qui attestent de la qualité des prévisions produites par le modèle Arpège. Le taux de fiabilité des bulletins départementaux pour le lendemain progresse de 2,7 points, passant de 85,7 à 88,4 % mais le taux de fiabilité à trois jours, qui était de 88 % en 2014, est en recul à 86,8 %. Le suivi de la pertinence de la procédure de vigilance météorologique et des bulletins marine de sécurité montrent que 93 % des événements sont détectés avec une anticipation supérieure

à 3 heures, contre 91 % en 2014 : la contrepartie, acceptable au regard des exigences de sécurité civile, est une légère hausse des fausses alarmes au niveau départemental, passées de 10 à 13 % entre 2014 et 2015.

Le second objectif consiste à « *Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable* ». Un premier indicateur montre que l'évolution négative des recettes commerciales de l'établissement, constatée depuis 2013, s'atténue : la baisse est de - 1,3 % en 2015 après - 5 % en 2014 et - 2,7 % en 2013.

Un deuxième indicateur apprécie le développement de l'activité de recherche à partir du nombre de publications scientifiques réalisées par l'établissement et par chercheurs. Les résultats sont stables depuis 2013, avec 29 publications, soit 1,5 par chercheur de l'établissement.

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* retrace les activités de la direction générale de l'aviation civile (DGAC).

A. L'AMÉLIORATION DES RÉSULTATS FINANCIERS EST PORTÉE PAR LE NIVEAU DES RECETTES

Ce budget annexe présente l'équilibre entre d'une part des recettes qui proviennent de redevances et de taxes acquittées principalement par les compagnies aériennes et d'autre part des dépenses réparties entre trois programmes visant à garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien.

Après un solde positif de 11,3 millions d'euros en 2013 et 23,1 millions d'euros en 2014, la tendance à l'amélioration du résultat du budget annexe est confirmée en 2015 avec un excédent d'exploitation de 124,1 millions d'euros. Ce montant est en léger retrait par rapport à la prévision de 148,9 millions d'euros figurant dans la loi de finances pour 2015 mais présente une augmentation de 101 millions d'euros par rapport à 2014.

L'exécution 2015 présente ainsi, pour la troisième année consécutive, un apport au fonds de roulement : 32,9 millions d'euros, après 44,7 en 2014 et 56,4 en 2013. Mais selon la Cour des comptes cette amélioration est encore insuffisante pour « *faire face aux besoins du BACEA au titre de la saisonnalité des recettes* », qui exige d'atteindre « *la norme prudentielle minimaliste de deux mois de dépenses de personnel, soit environ 172 millions d'euros hors dépenses de fonctionnement et d'investissement.* » ⁽¹⁾

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes.

Surtout, le résultat d'exploitation permet d'accroître l'autofinancement de la section des opérations en capital du budget annexe et donc de diminuer le recours à l'emprunt pour effectuer des investissements. Il en résulte une diminution de l'endettement, les montants de remboursements d'emprunts (234 millions d'euros en 2015) étant supérieurs aux montants d'emprunts nouvellement contractés (167,8 millions d'euros). Fin 2015 l'endettement du BACEA s'élève à 1 215 millions d'euros. Il retrouve un niveau proche de celui de 2012 (1 214 millions d'euros) après 1 239 millions d'euros en 2013 puis 1 281,5 millions d'euros au 31 décembre 2014.

Dans un contexte de très légère hausse des dépenses, ce résultat traduit surtout le dynamisme des recettes commerciales directement liées à la conjoncture économique et aux évolutions du trafic aérien.

L'exécution des recettes d'exploitation du BACEA de l'année 2015 s'élève à 2 010,5 millions d'euros, supérieure de 1,4 % à la prévision figurant en lois de finances de 1 983,2 millions d'euros. Pour la troisième année consécutive, les recettes marquent une augmentation (+ 5,8 %) par rapport à l'année précédente (1 839,1 millions d'euros en 2013, 1 900,4 millions d'euros en 2014).

Les deux principales recettes sont, d'une part, les redevances de navigation aérienne (1 592,6 millions d'euros) et, d'autre part, la taxe de l'aviation civile.

L'article 92 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 a exonéré de la taxe les passagers en correspondance. L'exonération porte sur 50 % du montant dû en 2015, puis sur 100 % du montant à compter du 1^{er} janvier 2016. 95,92 % du produit de la taxe a été reversé, à compter du 1^{er} avril 2015, au budget annexe afin de compenser la perte de recette estimée suite à la mesure d'exonération. Au total, le produit s'est élevé à 364,1 millions d'euros, en retrait de 9,6 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances, en raison d'un effet plus important que prévu de l'exonération.

B. UNE PROGRESSION DE DÉPENSES QUI PERMET DE POURSUIVRE L'EFFORT D'INVESTISSEMENT

Les crédits consommés par le BACEA s'élèvent, en 2015, à 2 301,5 millions d'euros en CP et 2 352,2 millions d'euros en AE.

Ces montants, augmentés en cours d'exercice par des reports de crédits et des fonds de concours, présentent des niveaux élevés d'exécution au regard des montants autorisés en loi de finances initiale, comme le détaille le tableau ci-dessous.

Dépenses	Loi de finances pour 2015	Crédits ouverts	Exécution	En % des montants autorisés en loi de finances
AE	2 333,9	2 432,1	2 353,2	100,83 %
CP	2 316,9	2 342,4	2 301,5	99,34 %

L'année 2015 traduit également une certaine stabilité des dépenses avec une légère hausse de 0,8 % par rapport à l'exécution 2014 (2 282,4 millions d'euros en crédits de paiement).

Le Rapporteur spécial relève particulièrement :

– des charges de personnel qui atteignent 1 135,6 millions d'euros, en hausse modérée de +1,4 %, en partie grâce au report de certaines dépenses catégorielles. La masse salariale du budget annexe représente 49,3 % de ses dépenses ;

Le plafond d'emploi de la DGAC pour 2015 a été fixé en loi de finances 10 827 ETPT, en baisse de 98 ETPT par rapport à la loi de finances pour 2014 (10 925 ETPT), tout en se situant à un niveau supérieur au plafond d'emplois exécuté en 2014 (10 701 ETPT). Au 31 décembre 2015, la consommation moyenne de ce plafond d'emplois s'élève à 10 592 ETPT, soit une sous-exécution de 235 ETPT par rapport à l'autorisation en loi de finances.

– des dépenses de fonctionnement en légère baisse de 1 %, à 746,5 millions d'euros en crédits de paiement ;

– des dépenses de titre 5 qui continuent de progresser : 453,8 millions d'euros en AE en hausse de 5,5 % par rapport à 2014 et 415,1 millions d'euros en CE, soit + 2,4 %. Cet ensemble comprend à la fois les remboursements d'emprunt et les investissements.

La dynamique de désendettement du BACEA permet d'accroître la part de l'investissement qui atteint 181 millions d'euros en crédits de paiement, contre 179,5 en 2014. S'y ajoute environ 60 millions d'euros de dépenses de maintien en condition opérationnelle des équipements techniques de contrôle aérien que la DGAC estime devoir relever de l'investissement mais qui doivent être enregistrées comme dépenses de fonctionnement par application d'une l'instruction comptable du 12 mars 2010 de la direction générale des finances publiques, relative aux seuils d'imputation des dépenses.

Il reste que la reprise des investissements de la DGAC, initiée en 2014 est confirmée : ils sont à leur plus haut niveau en volume et en proportion depuis 2010. L'engagement de la DGAC dans la construction du « ciel unique européen » nécessite en effet de conforter la capacité à investir, tout en réduisant par ailleurs les dépenses afin de contribuer au redressement des finances publiques.

C. LE PROGRAMME 613 SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE

Ce programme opère au bénéfice des deux autres programmes de la mission une gestion mutualisée de l'ensemble des ressources humaines et des fonctions de gestions financière et juridique. Il centralise également les moyens de la politique immobilière et le pilotage des systèmes d'information de la mission. La subvention versée annuellement à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC), unique opérateur de la mission, est également imputée sur ce programme.

Dans la mesure où il regroupe la totalité des agents de la mission, ce programme rassemble également l'essentiel des ressources financières : 1 558 millions d'euros d'AE et autant de CP ont été ouverts en loi de finances initiale et complétés de crédits de reports ou de fonds de concours. Sur ce montant, 1 559,8 millions d'euros d'AE et 1 558 millions de CP ont été consommés.

Le montant total de la subvention versée à l'ENAC sur ce programme s'est élevé à 98,5 millions d'euros en 2014 contre 96,9 millions en 2013 (+ 1,6 %).

La performance du programme est mesurée au regard de cinq objectifs.

Le premier objectif consiste à « Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût ». Le ratio d'efficience qui le mesure divise le nombre d'agents affectés au service des ressources humaines par le nombre d'agents gérés. Ce ratio, qui s'est stabilisé depuis plusieurs années aux alentours de 2,7 % progresse à 2,53 % en 2015 ce qui le rapproche de la cible fixée à 2,50 %. Mais la DGAC maintient une cible de ratio plus élevée pour les années suivantes, les réformes métiers et des restructurations de services nécessitant un appui supplémentation des fonctions « RH » pour accompagner les agents ou former aux nouveaux métiers et procédures.

Le deuxième objectif consiste à « *Maîtriser l'équilibre recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe* ». Il est mesuré par un indicateur qui divise l'endettement par les recettes d'exploitation. Ce taux, qui a longtemps augmenté s'est stabilisé en 2014 au même niveau qu'en 2013 et a diminué fortement en 2015 passant de 67,4 % à 60,4 %.

Le troisième objectif consiste à « *S'assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe* ». En 2015, le taux de recouvrement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) s'élevait à 88,46 %, stable par rapport à 2014 mais en baisse par rapport à 2013 (89 %), un taux très éloigné de l'objectif : l'intensification des actions en recouvrement contentieux n'a pas compensé l'augmentation des créances liées à des compagnies en difficulté. Le taux de recouvrement de la taxe de l'aviation civile (TAC), à 96,32 % progresse de 0,34 point par rapport à 2014 mais est inférieur au taux de 97 % de 2013 en raison de niveaux élevés de reste à recouvrer sur exercices antérieurs liés au passif important de certaines compagnies.

Le quatrième objectif est d'« *Assurer la formation des ingénieurs, des techniciens de la sécurité aérienne et des élèves pilotes de ligne aux meilleures conditions économiques* ». L'indicateur associé mesure le coût unitaire de formation d'un élève ingénieur et d'un élève pilote de ligne. Bien que n'étant pas renseigné pour 2015, il nous apprend que la formation d'un élève ingénieur s'est élevée à 58 255 euros en 2014 en hausse de 200 euros par rapport à 2013. La formation d'un élève pilote s'est établie à 136 218 euros en 2013, mais une cible de diminution a été fixée pour 2015 à 124 700 euros, sous l'effet principalement de la baisse du coût du carburant qui diminue les coûts directs de formation en vol.

Le cinquième objectif consiste à « *Faire de l'ENAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l'étranger* ». Le taux d'insertion professionnelle des élèves ingénieurs six mois après la délivrance de leur diplôme est élevé mais diminue, passé de 96 % en 2014 comme en 2013 à 93 % en 2015. Ce taux est nettement moins bon pour les élèves pilotes : 56 % en 2015 après 51 % en 2014 et 61 % en 2013 alors même que la taille des promotions a été progressivement adaptée aux perspectives d'emploi, passant de 80 à 20 élèves entre 2010 et 2014. Le taux d'élèves étrangers, révélateur de l'attractivité de la formation, avait chuté pour la première fois en 2014, passant de 59 % en 2013 à 45 %, mais s'est redressé en 2015 pour atteindre 53 %.

D. LE PROGRAMME 612 NAVIGATION AÉRIENNE

Le programme *Navigation aérienne* regroupe les activités du service à compétence nationale Direction des services de la navigation aérienne (DSNA) chargé de fournir les services de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance ainsi que les services d'information aéronautique aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien géré par la France.

L'exercice 2015 est le dernier pour lequel le programme comporte six actions : *Management et gestion, Aéroports, Centres en route, Exploitation du contrôle aérien outre-mer, Ingénierie technique de la navigation aérienne, Maintien des compétences de la navigation aérienne*. Ces actions sont rassemblées à partir de 2016 dans les deux actions de *Soutien et prestations externes de la navigation aérienne* et d'*Exploitation et innovation de la navigation aérienne*.

593,7 millions d'euros AE et 543,8 millions d'euros de CP ont été consommés en 2015 en hausse de respectivement 30,6 et 0,1 millions d'euros par rapport à l'exercice 2014. En outre, au regard des montants ouverts en loi de finances pour 2015, complétés de reports ou de fonds de concours, le taux de consommation des AE s'établit à 103 % mais à 97 % pour les CP. Ceci atteste de l'effet de l'accroissement des dépenses de maintien en condition opérationnelle des systèmes actuels ou de modernisation des infrastructures mais également des investissements nécessaires pour assurer la convergence technique au standard européen requis pour le FABEC (bloc d'espace fonctionnel de navigation aérienne au centre de l'Europe) comme pour le programme SESAR (*Single European Sky ATM Research*), le volet technologique des règlements dits « *Ciel unique européen* ».

La performance de ce programme est quantifiée par cinq objectifs. Dans un souci de lisibilité, le nombre d'indicateurs a été ramené de huit à six.

Le premier objectif consiste à « *Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne* ». Il est mesuré par le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols. L'objectif est un indice inférieur à 0,20, soit moins de deux croisements hors norme pour un million de vols. L'indice s'élevait à 0,14 en 2013 et à 0,11 en 2014 mais atteint 0,20 en 2015.

L'objectif de « *Maîtriser l'impact environnemental du trafic aérien* » est mesuré par l'efficacité horizontale des vols, qui traduit une trajectoire parcourue la plus proche possible de la trajectoire directe : l'écart moyen entre ces deux trajectoires est en diminution, de 3,48 % en 2013 à 3,39 % en 2014 et 3,24 % en 2015.

L'objectif de « *ponctualité des vols* » semble stable : le taux de vols retardés à la suite de mesures de régulation du trafic aérien s'est établi en 2015 à 8,3 % contre 9,7 % en 2014, 8,1 % en 2013 et 10,5 % en 2012. Ce résultat reste largement en deçà de l'objectif fixé à 12 % maximum. Le retard moyen induit par le contrôle du trafic aérien resterait, selon la DGAC, inférieur à une minute.

L'objectif d'« *améliorer l'efficacité économique des services de navigation aérienne* » vise à maintenir la compétitivité des taux de route français par rapport à ceux appliqués par les pays limitrophes. En 2015, le tarif unitaire « en route » s'élève à 70,11 euros contre 83,08 euros pour la moyenne des pays limitrophes. L'écart de 12,97 euros avec nos voisins s'est accru de plus d'un point par rapport à 2014, malgré l'augmentation de 5,18 euros du tarif constaté dans l'espace aérien français.

Enfin l'objectif d'amélioration du « *taux de couverture des services de navigation aérienne outre-mer par la redevance pour services terminaux et la redevance océanique* » progresse, passant de 32,4 % à 33 % en un an, mais demeure en deçà de la cible de 37 %.

E. LE PROGRAMME 614 TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION

Ce programme rassemble trois actions disparates et de poids inégaux : l'action *Développement durable et régulation* vise à réduire les nuisances sonores et les émissions gazeuses ; l'action *Surveillance et certification*, intervient en matière de sécurité tandis que l'action *Enquêtes de sécurité aérienne* finance le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) qui exerce une mission d'analyse des accidents et incidents graves.

44,36 millions d'euros AE et 44,35 millions d'euros de CP ont été consommés en 2015 en baisse de respectivement 6,5 et 1,7 millions d'euros par rapport à l'exercice 2014. En outre, au regard des montants ouverts en loi de finances pour 2015, complétés de reports ou de fonds de concours, les taux de consommation des crédits se sont établis à seulement 83,3 % en AE comme en CP.

Ce programme poursuit deux objectifs. Le premier consiste à « *Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile* ». On constate une augmentation des écarts significatifs à la réglementation détectés parmi les organismes audités, l'indice étant passé de 1,8 en 2012 à 2,2 en 2013 puis 3,3 en 2015. La DGAC considère que l'analyse du critère est délicate, selon les domaines de contrôle, et serait due à une « phase de transition » nécessaire pour que nombreux intervenants s'adaptent aux nouveaux règlements européens.

Le deuxième objectif consiste à « *Limiter les impacts environnementaux du transport aérien* ». Il est mesuré par le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroportuaires (ACNUSA). Ce nombre est en baisse continue, passé de 411 en 2013 à 387 en 2014 puis 335 en 2015. L'amélioration des flottes est également mesurée par le taux de vols réalisés sur les dix plus grandes plates-formes avec les avions les plus performants en termes d'émissions sonores : on constate un recul de 1,2 point par rapport à 2014 (91,3 % contre 92,5 %), provenant d'une évolution légèrement défavorable des flottes en provenance ou à destination de Bordeaux et Marseille.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ;
AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Commentaire de M. Alain RODET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION	210
II. LE PROGRAMME 113 <i>PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i> : UNE MEILLEURE AISANCE BUDGÉTAIRE	213
III. LE PROGRAMME 159 <i>INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE</i> : DES SUBVENTIONS À L'IGN ET AU BRGM.....	214
IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i> : DES EXCÉDENTS EN 2015.....	214

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* : LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION

Le programme 203 représente à lui seul environ la moitié des crédits de la mission : 47,67 % des autorisations d'engagement (AE) et 49,74 % des crédits de paiement (CP) consommés en 2015.

Le total des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2015, y compris les fonds de concours et les attributions de produits, s'élevait à 5,44 milliards d'euros en AE et à 5,06 milliards d'euros en CP, tandis que les crédits consommés pour l'année 2015 se sont élevés à 4,33 milliards d'euros en AE et à 4,81 milliards d'euros en CP. L'action 10 Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires concentre à elle seule 52 % des dépenses du programme.

Les documents budgétaires (PAP 2015) retracent les crédits ouverts et les fonds de concours et attributions de produits de l'exercice 2015 mais non les prévisions de reports de fonds de concours de 2014 sur 2015. Du fait du report de 2 725,6 millions d'AE et de 257,5 millions de CP ouverts par fonds de concours en compte en fin d'exercice 2014 et du report de 809,6 millions d'AE et de 5,6 millions de CP hors fonds de concours, les crédits ouverts sont très supérieurs aux crédits votés. En gestion 2015, ce sont 5,4 milliards d'euros en AE et 5,05 milliards d'euros en CP qui ont été ouverts, soit respectivement 1,7 fois et 1,6 fois les crédits votés en LFI.

Ces fonds de concours proviennent principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et, de façon complémentaire, de collectivités territoriales au titre des opérations cofinancées.

Le programme 203 est le complément de l'AFITF, opérateur qui a pour mission de concourir au financement de projets d'intérêt national, international ou ayant fait l'objet d'un contrat de plan ou d'une convention équivalente entre l'État et les régions, relatif à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires, y compris les équipements qui en sont l'accessoire indissociable, d'ouvrages de défense contre la mer, ainsi qu'à la création ou au développement de liaisons, ferroviaires, fluviales ou maritimes régulières de transport de fret, et de projets relatifs à la création ou au développement de transports collectifs de personnes, y compris l'acquisition des matériels de transport.

L'AFITF a dépensé 1 754,6 millions de crédits d'interventions à ce titre en 2015, auxquels s'ajoutent 527,84 millions au titre de l'indemnisation d'Ecomouv', à comparer à une dépense de 1 714 millions en 2014. Si son budget est globalement inférieur à celui du programme 203, les restes à payer de l'agence corrigés de l'écotaxe poids lourds s'élevaient à 11,86 milliards fin 2015 (12,72 milliards fin 2014) et ceux du programme 203 à 4,09 milliards.

Cette situation n'est pas nouvelle et cause de réelles difficultés.

D'abord, les crédits ouverts sur fonds de concours et qui sont reportés d'une année sur l'autre, principalement des autorisations d'engagement, constituent une masse énorme dont le suivi est lacunaire. Cette masse a représenté 2 725,6 millions d'euros d'AE et 257,5 millions de reports de 2014 sur 2015.

Sur le plan des principes et de la régularité, le contrôle global de ce budget, y compris par le Parlement, est insuffisant. Les modalités de suivi des dépenses sur fonds de concours, bien qu'en progrès, ne permettent toujours pas de s'assurer de la sincérité des reports de fonds de concours.

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial déplore, alors même que la Cour des Comptes l'a souligné à plusieurs reprises, que les dépenses sur fonds de concours ne soient toujours pas suivies avec une précision telle qu'elle permette de garantir la sincérité des reports.

Par ailleurs, il s'inquiète du volume de crédits et de reports de fonds de concours qui conduit à faire échapper à l'autorisation du Parlement une part très substantielle des crédits consommés et qui porte atteinte au principe de sincérité budgétaire et ne permet pas d'atteindre une qualité de programmation optimale.

Au-delà des principes et de la régularité, les situations budgétaires respectives du programme 203 et de l'AFITF posent un problème de soutenabilité, de capacité de l'État et de son opérateur dédié à faire face à leurs engagements.

La soutenabilité budgétaire de la mission est « *obérée* », selon la Cour des comptes, par les engagements des contrats de plan État-Région (CPER) 2015-2020, la trajectoire de l'AFITF et les grands projets.

Hors routes, le niveau d'engagement de la nouvelle génération de CPER est supérieur aux engagements pris par l'État dans le cadre du CPER 2007-2013 de l'ordre de 500 millions d'euros. L'engagement prévisionnel en matière d'infrastructures routières est en revanche inférieur à l'enveloppe programmée au titre des PDMI 2009-2014, mais les engagements cumulés de ces derniers sont demeurés très inférieurs aux prévisions. Au total, la génération 2015-2020 des CPER est de nature à accroître les engagements non couverts par des paiements du programme 203 de 6,8 milliards d'euros à fin 2015.

Le projet ferroviaire Lyon-Turin a déjà mobilisé 294 millions d'AE et 142 millions de CP en provenance de l'AFITF depuis 2005. Le cofinancement européen escompté, d'une contribution de 1,8 milliard d'euros de la part du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe 2015-2020 a été ramené à 0,8 milliard par la Commission et ne couvre pas le financement de la section non transfrontalière et des accès français.

La réalisation du projet de canal Seine-Nord Europe (entre 4,5 milliards et 4,8 milliards) sous la forme d'un contrat de partenariat public privé a été abandonnée en 2013 et les perspectives actuelles sont celles d'un financement par l'emprunt.

Le Rapporteur spécial insiste donc de nouveau sur la nécessité pour l'AFITF d'accentuer l'effort en faveur de la résorption des restes à payer, qui hypothèquent sérieusement la réalisation des engagements pris.

Pour le reste, la consommation de crédits d'infrastructures de services de transports en 2015 est moins élevée qu'en 2014 alors que le budget d'intervention de l'AFITF a été réduit par la prise en charge de l'indemnité à Ecomouv', pour 527,84 millions d'euros.

La consommation de crédits de paiement du programme 203 s'est élevée à 4 810,61 millions d'euros au lieu de 5 071,80 millions en 2014 et 5 143,24 millions en 2013. Les fonds de concours de l'AFITF ont représenté 1 528,16 millions (1 214,38 millions en 2014) sur 1 876,04 millions de fonds de concours (1 513,59 en 2014) rattachés au total au programme 203.

Les variations de consommation de crédits de paiement et de rattachement de fonds de concours intègrent le financement de l'indemnité à Ecomouv' et donc diminuent sensiblement.

Le budget d'intervention de l'AFITF hors indemnité à Ecomouv' a été porté de 1 714 millions consommés en 2014 à 1 754,56 millions en 2015.

Comme l'observe la Cour des comptes, *« l'assise financière du programme 203 en fait un contributeur important en volume aux schémas d'annulation de gestion. Or ces schémas d'annulation se heurtent à l'impossibilité juridique d'annuler en gestion les concours RFF – SNCF réseau (au titre de la redevance d'accès des trains d'équilibre du territoire et des trains régionaux de voyageurs) et à la volonté du ministère de préserver les autres crédits, notamment routiers, de toute annulation allant au-delà de la répartition homogène de la réserve de précaution. Les concours au fret ferroviaire constituent donc, chaque année, la variable d'ajustement du programme pour financer les schémas d'annulation de gestion, sans que les conséquences juridiques ou financières sur l'équilibre du financement du système ferroviaire n'aient été, jusque-là, expertisées. Ils ont ainsi supporté 248 millions d'euros d'annulations (soit un taux d'annulation de 85 % des crédits programmés à ce titre en LFI) sur les 306,2 millions d'euros annulés sur le programme 203 en 2015. »*

Les subventions à SNCF Réseau ont représenté 2 508,92 millions d'euros en 2015, soit 52,14 % des dépenses du programme et sont donc incompressibles.

Par ailleurs, le programme 203 représente une part majeure des dépenses d'investissement de la mission : entre 98 % et 99 % des AE et des CP consommés. Ces dépenses d'investissement portent principalement sur le mode routier avec un effort particulier réalisé sur l'entretien routier et la régénération routière.

II. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE MEILLEURE AISANCE BUDGÉTAIRE

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* a été constitué pour mettre en œuvre les orientations identifiées dans la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020 et pour être le support des actions engagées pour préserver la biodiversité qui constitue désormais son axe principal.

Ses objectifs principaux sont la mise en œuvre de la politique des sites, de la politique de l'eau, la protection des espaces naturels ainsi que la préservation, la restauration, le renforcement et la valorisation de la biodiversité.

Il est à noter, alors que la consommation des crédits est structurellement faible et les annulations importantes, une meilleure situation du programme 113 aussi bien en construction budgétaire qu'en exécution.

La consommation d'autorisations d'engagement (AE) en 2015 s'est élevée à 241,25 millions d'euros pour une prévision de 275,63 millions (y compris les fonds de concours et attributions de produits FDC et ADP), soit un taux de consommation de 87,5 % à comparer à 75,6 % en 2014.

La consommation de crédits de paiement (CP) en 2015 s'est élevée à 256,5 millions d'euros pour une prévision de 289,4 millions (y compris les fonds de concours et attributions de produits FDC et ADP), soit un taux de consommation de 88,6 % à comparer à 85,9 %, en 2014.

Les annulations de crédits en gestion qui étaient passées de 17,2 millions de CP en 2012 à 38,4 millions en 2014 ont été limitées à 22,52 millions d'euros en 2015.

Les dépenses d'intervention de titre 6 sont constituées uniquement de dépenses discrétionnaires. Elles concernent majoritairement l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* à hauteur de 88,7 millions en 2015 (78,7 millions en 2014 et 77,6 millions en 2013). Elles s'appliquent en particulier au réseau Natura 2000 (22,8 millions), aux espaces protégés (35,29 millions), à la gestion de l'eau (1,1 million) ou à la biodiversité (21,29 millions).

Ces dépenses prennent la forme de subventions à plus de 2 000 organismes de statuts divers : établissements publics, collectivités territoriales, associations voire sociétés privées.

Dans un contexte de meilleure aisance budgétaire, les restes à payer au 31 décembre 2015 ont été ramenés à 79,8 millions d'euros au lieu de 95,1 millions d'euros au 31 décembre 2014.

III. LE PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : DES SUBVENTIONS À L'IGN ET AU BRGM

Le programme 159 *Information géographique et cartographique* comprend les moyens consacrés, d'une part, à la définition par l'État de la politique nationale d'information géographique, et d'autre part, à la mise en œuvre de cette politique, principalement assurée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Les crédits du programme 159 consommés en 2015 sont en diminution par rapport à la consommation constatée en 2014 (93,3 millions d'euros en 2015 et 94,9 millions en 2014). Le taux de consommation des crédits, de 97,10 %, est élevé.

En effet, la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) représente la quasi-totalité des crédits du programme, 92,8 millions en 2015 à comparer à 94,4 millions en 2014 et elle est ventilée entre les deux actions 01 *Production de l'information géographique* (78,9 millions consommés en 2015) et 02 *Recherche dans le domaine de l'information géographique* (13,9 millions consommés en 2015).

Il est à noter que l'action 3 *Pilotage de la politique d'information géographique*, qui a consommé 460 239 euros en 2015, comporte une autre subvention pour charges de service public, de 374 000 euros, au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), au titre du pilotage du Géocatalogue, partie du Géoportail national, mis en œuvre par le BRGM, et permettant de cataloguer les métadonnées et donc de rechercher les informations géographiques sur Internet grâce à un moteur de recherche et pour l'animation du projet national Prodiges concernant la mise en œuvre des plateformes régionales de partage et de mutualisation de l'information géographique.

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : DES EXCÉDENTS EN 2015

Le dispositif du bonus-malus a été instauré par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007.

L'article 13 de la loi n° 2009-961 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé un objectif de réduction de la moyenne des émissions du parc automobile de 176 g CO₂/km en 2006 à 120 g CO₂/km à l'horizon 2020. Par ailleurs, des objectifs communautaires ont été définis concernant les émissions des véhicules neufs de 130 g CO₂/km en 2015 et de 95 g à partir de 2021.

Le dispositif incitatif du bonus-malus automobile doit contribuer à l'atteinte de trois objectifs :

– inciter les acheteurs de véhicules neufs à changer leur comportement d'achat pour privilégier les véhicules à faible émission de CO₂ et favoriser ainsi la structure du parc automobile ;

– stimuler l'innovation technologique des constructeurs en les encourageant à cibler leur offre sur les produits les plus propres ;

– accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer du parc les véhicules les plus anciens qui sont aussi les plus polluants.

Le compte de concours financier (CCF) créé en 2008 a été remplacé en 2012 par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* afin de retrouver l'équilibre financier souhaité par le législateur. Le dispositif, initialement prévu pour une durée de cinq ans (jusqu'à fin 2012), a été prolongé à diverses reprises, au-delà de 2014 par le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014. Pour la mise en œuvre du dispositif de bonus-malus, a été créé le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, dont la gestion est confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP) adossé au compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition des véhicules propres*.

Le compte d'affectation spéciale retrace :

– en recettes, un malus applicable aux voitures particulières les plus polluantes, ainsi qu'une taxe annuelle pour certains modèles. L'article 1011 bis du CGI prévoit une taxe additionnelle perçue sur le certificat d'immatriculation des véhicules dont les émissions en CO₂ dépassent 130 g/km. Le montant de la taxe s'échelonne de 150 euros à 8 000 euros en 2015. Des réductions ou exonérations sont prévues pour les familles nombreuses et les personnes handicapées ou invalides. Par ailleurs, il existe une taxe annuelle de 160 euros due pour la détention des véhicules émettant plus de 190 grammes de dioxyde de carbone par kilomètre (art. 1011 ter du CGI).

– en dépenses, un bonus pour l'acquisition de véhicules propres, assorti d'une prime à la conversion pour la destruction d'un véhicule diesel ancien. Le montant du bonus varie selon le taux d'émission de CO₂ et le type de véhicule, avec un maximum de 6 300 euros en 2015. Les bonus sont désormais concentrés sur les véhicules électriques et hybrides et ne concernent plus les véhicules thermiques. Cela représente un changement marquant dans la logique du bonus. Le choix est désormais de concentrer les bonus sur une toute petite partie des véhicules neufs présentant les meilleures performances en termes d'émissions de CO₂.

La prime de conversion, qui a remplacé le super-bonus au 1^{er} avril 2015, est accordée lorsque l'achat d'un véhicule émettant peu de CO₂ s'accompagne du retrait de la circulation, à des fins de destruction, d'un véhicule diesel immatriculé avant le 1^{er} janvier 2001 (date d'entrée en vigueur de la norme Euro 3).

L'exercice 2015 est caractérisé par des recettes nettement supérieures aux prévisions (301,52 millions de recettes au lieu de 242,15 millions prévus en LFI) et des dépenses nettement inférieures, de 225,84 millions au lieu de 242,15 millions de crédits ouverts en LFI. Il en résulte un solde d'exécution positif de 75,68 millions. Cet excédent intervient après un excédent de 141,08 millions en 2014, il en résulte un solde de trésorerie de 218,6 millions pour le CAS.

En 2015, 306 366 véhicules ont été soumis au malus, pour une recette de 301,5 millions au lieu de 334,7 millions en 2014), avec un barème du malus 2015 inchangé par rapport à 2014.

Le coût du bonus a été surestimé, il était prévu en PLF à 214,15 millions. Le montant des aides effectivement versées par l'ASP en 2015 a été de 190 millions, soit un montant inférieur de 13 % au prévisionnel. L'écart entre le coût prévisionnel et le coût constaté provient principalement d'un niveau plus faible qu'attendu des ventes de véhicules électriques et hybrides rechargeables. À l'inverse les ventes de véhicules hybrides ont entraîné une dépense légèrement plus élevée que prévu.

Le nombre de super-bonus (200 euros) versés en 2015 a été proportionnellement encore plus faible que les années précédentes : 138 bénéficiaires.

Le nombre de primes à la conversion versées (3 230) est très bas par rapport aux prévisions. Toutefois, il est supérieur au nombre des super-bonus versés en 2014 (2 642) alors que l'aide est entrée en vigueur au 1^{er} avril 2015 et qu'elle est plus restrictive (limitée aux véhicules diesel).

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET
FERROVIAIRES ;
SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE
VOYAGEURS

Commentaire de M. Olivier FAURE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS RELATIFS À L'ACTION 10.....	219
A. DES DÉPENSES EN BAISSÉ.....	219
B. LA SOUTENABILITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'AFITF EN QUESTION...	221
1. Une ressource pérenne pour l'AFITF	221
2. Un coût de sortie du contrat avec Écomouv' plus important que prévu ?	222
3. Une reprise des engagements menacée.....	222
C. LES CRÉDITS DE SNCF RÉSEAU : LE FRET DEMEURE LA VARIABLE D'AJUSTEMENT	223
II. UN ENTRETIEN DU RÉSEAU À POURSUIVRE, DES COÛTS À MAÎTRISER	225
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS : UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE MAIS DÉCORELLÉE DE LA RÉALITÉ DU DÉFICIT DE LA SNCF	226
A. LA REDÉFINITION DE L'ASSIETTE DE LA TAXE SUR LES RÉSULTATS DES ENTREPRISES FERROVIAIRES ASSURE LA SOUTENABILITÉ DU CAS.....	226
1. Des recettes en nette progression.....	227
2. Des dépenses maîtrisées.....	228
B. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE PERTINENTE.....	230

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* est constituée de huit programmes, parmi lesquels figure le programme 203 *Infrastructures et services de transports* qui mobilise, hors titre 2 ⁽¹⁾, plus de 48 % des autorisations d'engagement (AE) et près de 55 % des crédits de paiement (CP), prévus en loi de finances initiale pour 2015. Le poids de la subvention versée à SNCF Réseau ⁽²⁾ explique la part importante du programme 203 dans la mission.

Au total, **5,4 milliards d'euros en AE et 5,1 milliards d'euros en CP ont été ouverts en 2015** pour ce programme, tandis que 4,3 milliards d'euros en AE et 4,8 milliards d'euros en CP ont été dépensés, soit un taux de consommation de respectivement 79,7 % et 95,15 %.

Le montant des restes à payer du programme s'élève à 4,1 milliards d'euros (soit une diminution de plus de 10 % par rapport à 2014) et représentent 76 % des restes à payer de la mission. Il faut toutefois préciser qu'ils ne tiennent pas compte des futurs engagements à payer, notamment au titre des contrats de plan État-région (CPER) 2015-2020.

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*, constitue l'action la plus importante du programme 203. À elle seule, **elle représente 62,4 % des AE et 54,9 % des CP prévus en loi de finances initiale pour 2015.**

De manière générale, le taux de consommation des crédits de cette action est élevé (92,2 % en AE et 88,1 % en CP).

Le programme 203 a connu une baisse de crédits (-9,7 % en AE et -8,1 % en CP au titre de la prévision et -5 % en AE et -5,2 % en CP au titre de l'exécution), en raison de la débudgétisation de la subvention versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), remplacée par l'affectation d'une partie de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, ne soulève pas pour 2015 de difficulté en termes de soutenabilité budgétaire grâce à la perception d'une taxe additionnelle et à la modification de l'assiette de la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires ⁽³⁾. Toutefois, la décorrélation entre le montant versé par le CAS et la réalité du déficit de SNCF Mobilités doit être corrigée.

(1) La masse salariale et la gestion des emplois sont regroupés majoritairement dans le programme 217 Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer.

(2) Anciennement Réseau Ferré de France.

(3) L'assiette de la taxe a été modifiée de façon à y inclure les dotations aux amortissements de l'exercice, hors amortissements dérogatoires.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS RELATIFS À L'ACTION 10

A. DES DÉPENSES EN BAISSÉ

Les crédits de l'action n° 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* connaissent une **nette diminution** par rapport à l'année 2014 : le total des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2015 s'élève à 2,82 milliards d'euros en AE et 2,85 milliards d'euros CP ⁽¹⁾ (soit une diminution d'environ 14 % par rapport à 2014), tandis que les **crédits consommés pour l'année 2015 s'élèvent à 2,60 milliards d'euros en AE et à 2,51 milliards d'euros en CP (soit, respectivement, une diminution de 16 % et 22 % par rapport à 2014).**

Cette chute des dépenses résulte principalement de la **suppression de la subvention versée à l'AFITF** qui, pour mémoire, représentait lors de l'exercice précédent, un montant de 656 millions d'euros en AE et CP consommés.

Une **légère sous-exécution budgétaire est à relever pour 2015** : les crédits consommés représentent 92,2 % en AE et 88,1 % en CP des crédits prévus dans la loi de finances initiales pour 2015.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AE POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en milliers d'euros)

Dépenses	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés/LFI (y c FDC et ADP)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		1 941	
Titre 5 : Dépenses d'investissement		19 288,8	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	2 824 847,1	2 583 377,1	91,4 %
Total	2 824 847,1	2 604 606,9	92,2 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

LFI : Loi de finances initiale ; FDC : Fonds de concours ; ADP : Attributions de produits attendus.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CP POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en milliers d'euros)

Dépenses	Prévision LFI (y c FDC et ADP)	Crédits consommés	Consommés/LFI (y c FDC et ADP)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement		8 317,6	
Titre 5 : Dépenses d'investissement		6 923,2	
Titre 6 : Dépenses d'intervention	2 846 112,3	2 493 051	87,6 %
Total	2 846 112,3	2 508 291,8	88,1 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

LFI : Loi de finances initiale ; FDC : Fonds de concours ; ADP : Attributions de produits attendus.

(1) Y compris fonds de concours et attribution de produits.

Les dépenses relatives à cette action sont financées, à titre subsidiaire, par des fonds de concours, principalement de l'AFITF (16,4 % des dépenses en AE et 8,1 % des dépenses en CP) et, dans une moindre mesure, de l'Union européenne (0,3 % des dépenses totales). Ainsi, les fonds de concours versés à l'action 10 par l'AFITF s'élèvent à 427 millions d'euros en AE et 204,2 millions d'euros en CP.

Concernant plus globalement le programme 203, en revanche, la situation est bien plus alarmante : en effet, pour ce **programme voit sa ressource majorée de 45 % en AE et de 58 % en CP en raison des fonds de concours rattachés, principalement en provenance de l'AFITF, pour un montant de 1,44 milliard d'euros en AE et de 1,86 milliard d'euros en CP** ⁽¹⁾. Ainsi qu'il l'avait déjà évoqué l'an passé, le Rapporteur spécial tient à rappeler que le recours aux fonds de concours réduit la portée de l'autorisation parlementaire. De même, les reports d'AE de fonds de concours et tranches fonctionnelles atteignent 929 millions d'euros pour l'exercice 2015. L'importance des fonds de concours comme celle des reports est problématique puisque de ce fait, 63 % des crédits ouverts en AE et 42 % en CP ne font l'objet d'aucune autorisation parlementaire et échappent au principe d'annualité budgétaire. Il s'agit pour le Gouvernement d'une masse de crédits reportable de droit et sans limite.

La quasi-totalité des dépenses s'exécute sous forme de crédits d'intervention (plus de 99 %) répartis de la façon suivante :

– transferts aux entreprises (2 478 millions d'euros en AE consommés et 2 467,1 millions d'euros en CP consommés dont 2 224,9 millions d'euros de subvention à SNCF Réseau) ;

– transferts aux collectivités territoriales pour les transports collectifs et combinés (92,9 millions d'euros en AE consommés et 25,2 millions d'euros en CP consommés) ;

– transferts aux autres collectivités (12,5 millions d'euros en AE et 0,8 million d'euros en CP consommés).

La subvention à SNCF Réseau concentre plus de 85 % des AE et près de 89 % des CP consommés des crédits de l'action et plus de 85 % des dépenses d'intervention du programme 203.

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 – Mission Écologie, Développement et Mobilité durables.*

B. LA SOUTENABILITÉ DES ENGAGEMENTS DE L'AFITF EN QUESTION

1. Une ressource pérenne pour l'AFITF

Depuis 2006, les ressources de l'AFITF proviennent principalement du secteur autoroutier et sont composées de recettes affectées par l'État, dont le rendement a été quasi stable jusqu'en 2015⁽¹⁾ : la redevance domaniale due par les concessionnaires d'autoroute ; la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroute et le produit d'une partie des amendes radar.

Pour compenser le retard pris dans la mise en place – et la perception – de l'écotaxe poids lourds qui devait intervenir initialement en 2013, une subvention a été versée tant en 2013 qu'en 2014 *via* l'action 10 du programme 203. Prévues pour un montant de 334 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2014, elle a été finalement portée à 656 millions d'euros en cours de gestion.

Finalement, le contrat de partenariat public-privé relatif aux péages de transit (se substituant à l'écotaxe poids lourds) conclu avec la société Écomouv' a été suspendu en octobre 2013 avant d'être résilié en octobre 2014. Le projet de loi de finances pour 2015 ne comprenait aucune subvention vers l'AFITF mais affectait à l'établissement une fraction de TICPE de 807 millions d'euros, mais **le Gouvernement a finalement dû majorer la fraction de TICPE à 1,14 milliard d'euros pour tenir compte des coûts de sortie du contrat de partenariat**. Le versement de cette fraction du produit de la TICPE a été permis grâce à une augmentation de 2 centimes d'euros par litre de la TICPE applicable au gazole en 2015 comme en 2016. Pour 2016, la part affectée à l'AFITF diminue sensiblement à 715 millions d'euros, soit une diminution de 37,2 %. **L'affectation d'une partie de la TICPE constitue donc désormais une ressource pérenne pour l'agence ainsi que s'y est engagé le Gouvernement. Toutefois, la réduction sensible de la part de TICPE affectée à l'AFITF pour 2016 ne peut que susciter une vigilance particulière du Rapporteur spécial.**

La Cour des comptes critique vertement cette débudgétisation, qui n'a été ni gagée, ni plafonnée en 2015 (elle est plafonnée par la loi de finances initiale pour 2016) et méconnaît ainsi les articles 8 et 16 de la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019⁽²⁾.

(1) À l'exception de l'augmentation du barème de la redevance domaniale (+101 millions d'euros) en 2013 et de la taxe d'aménagement du territoire, en partie compensée par des subventions du programme 203 aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (4,2 millions d'euros en 2015).

(2) L'article 8 fixe un plafond à l'agrégat composé des dépenses du budget général de l'État, hors remboursements et dégrèvements, des prélèvements sur recettes et des plafonds des impositions de toutes natures et le II de l'article 16 prévoit qu'« Une nouvelle affectation s'accompagne, dans le champ ministériel de l'imposition nouvellement affectée, de la suppression d'une ou de plusieurs impositions affectées d'un rendement équivalent. La ressource nouvellement affectée fait l'objet d'un plafonnement ».

Par ailleurs et en contrepartie de l'allongement des concessions autoroutières prévu par l'accord conclu entre l'État et les sociétés concessionnaires d'autoroutes le 9 avril 2015, l'AFITF s'est vu verser une « contribution volontaire exceptionnelle » de la part des sociétés concessionnaires d'autoroute d'un montant de 100 millions d'euros fin 2015. Cette contribution, d'un montant total de 1,2 milliard d'euros, sera perçue par annuités jusqu'en 2024.

2. Un coût de sortie du contrat avec Écomouv' plus important que prévu ?

In fine, la résiliation du contrat de partenariat avec Écomouv' a coûté près de **976,6 millions d'euros sans contrepartie pour l'État**.

Pour 2015, une première annuité d'un montant de 529,45 millions d'euros via le programme 203 a été versée à Écomouv'. Toutefois, cette charge est tout à fait neutre pour le programme, ces coûts étant pris en charge par l'AFITF par voie de fonds de concours. Le coût résiduel de 438,16 millions d'euros est échelonné entre 2016 et 2024 avec des annuités variant de 47,08 à 50,04 millions d'euros.

Alors qu'une partie des sociétés habilitées de télépéage a été indemnisée, trois autres ⁽¹⁾ qui avaient développé un dispositif technique en propre ont intenté des recours en indemnisation contre l'État pour des préjudices non inclus dans l'indemnisation de 0,97 milliard d'euros engagée en 2015, en août et septembre 2015 et évalués à 252 millions d'euros.

Ainsi, les coûts de sortie du contrat de partenariat relatif à l'écotaxe poids lourds pourraient dépasser 1,2 milliard d'euros.

La soutenabilité de l'agence serait à ce titre compromise, d'autant que les engagements à venir (CPER 2015-2020...) vont représenter un coût très important à compter de 2017.

3. Une reprise des engagements menacée

Après la faiblesse historique des engagements de l'AFITF en 2014 (417,48 millions d'euros), l'exercice 2015 est marqué par une reprise des engagements qui se sont élevés à 1 415,69 millions d'euros, soit un taux de consommation de 94 %, même s'il reste en-deçà du niveau d'engagements antérieur à 2014, qui concernent tous les modes de transport. Le ferroviaire, qui représente 30,9 % du montant total des dépenses, a ainsi vu ses engagements passer, de 132,5 millions d'euros à 298,4 millions d'euros.

(1) Axés, Eurotoll et Total.

Les crédits de paiement consommés, au plus bas en 2014 (1 714,7 millions d'euros), atteignent 2 282,4 millions d'euros en 2015 en raison du financement de l'indemnisation versée à la société Écomouv' et aux coûts de sortie de l'écotaxe poids lourds. Si ces crédits ont permis de contribuer notamment à la poursuite des travaux des lignes à grande vitesse (LGV) Est Européenne et Sud-Europe-Atlantique (SEA) ainsi que des contrats de projets (CPER) 2007-2014 et de la modernisation des matériels roulants d'Île-de-France et des trains d'équilibre du territoire, le volume de paiements prévisionnels a été réduit de 50 millions d'euros pour les LGV Est et SEA ainsi que de 45 millions d'euros et de 63 millions d'euros respectivement sur le volet ferroviaire et transports collectifs en site propre des CPER. **La résiliation du contrat de partenariat a ainsi réduit les dépenses en faveur des infrastructures de transport, rendant quasiment illusoire, la progression des dépenses.**

La faiblesse des engagements de l'agence en 2014 ainsi que la résiliation du contrat de partenariat avec Écomouv' ont permis de baisser de 867 millions d'euros les restes à payer qui s'établissent à 11,86 milliards d'euros fin 2015, contre 12,72 milliards d'euros fin 2014. Toutefois, le niveau de ces restes à payer va croître en raison de nombreux engagements juridiques ou politique non inclus, tels que les CPER 2015-2020 ou encore les projets Canal Seine-Nord et Lyon-Turin et représentant plus de 20 milliards d'euros.

Ainsi, selon la Cour des comptes, dès 2017, l'agence devrait connaître une « bosse de paiements » qui affectera sa soutenabilité si elle n'est pas anticipée ⁽¹⁾. Cette recrudescence tient aux coûts de plus en plus élevés des grands projets d'infrastructure précités, mais également la couverture en paiement des engagements et de la montée en charge des dépenses liées aux contrats de partenariat ferroviaires. Alors même que les ressources de l'agence sont pérennisées, **le Rapporteur spécial invite le Gouvernement, à l'instar du remarquable travail établi par la Commission « Mobilité 21 » à établir des priorités entre les engagements nouveaux devant être financés, sans quoi la soutenabilité fragile de l'AFITF risque d'être sacrifiée.**

C. LES CRÉDITS DE SNCF RÉSEAU : LE FRET DEMEURE LA VARIABLE D'AJUSTEMENT

SNCF Réseau n'est pas opérateur de l'État, mais perçoit une **subvention pour concourir à son équilibre financier, qui représente plus de 85 % des crédits de l'action 10 et plus de la moitié des crédits du programme 203**. Cette subvention s'est élevée à 2 224,9 millions d'euros en AE et CP consommés (soit une diminution de près de 3 % par rapport à 2014), tandis que la loi de finances initiale pour 2015 prévoyait une subvention de 2 477 millions d'euros en AE et CP. Ce concours de l'État a principalement été consacré au réseau ferré national utilisé par les trains régionaux de voyageurs (1 662,4 millions d'euros). Le taux d'exécution de ces crédits s'élève à 89,8 %.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

Cette année encore, la Cour des comptes relève que le fret ferroviaire a été la variable d'ajustement du programme, notamment pour pallier l'absence de recettes attendues de l'écotaxe poids lourds, *via* le dégel de la réserve de précaution⁽¹⁾. En effet, la subvention attribuée à SNCF Réseau au titre de l'utilisation des infrastructures par les trains de fret se caractérise par son inconstance depuis 2011 – nulle en 2013, de 136,27 millions d'euros en 2014, elle redevient nulle en 2015 – à l'instar de la part versée aux opérateurs de fret au titre de la compensation de la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret. Cette dernière s'élevait à 137,12 millions d'euros en 2013, fut nulle en 2014 et atteint 37,32 millions d'euros en 2015. Cette apparente alternance résulterait, selon le ministère en charge des transports, d'erreurs d'imputation⁽²⁾. Quoiqu'il en soit, les contributions de l'État au fret ferroviaire ont supporté la majeure partie de l'imputation de la réserve de précaution portant sur les concours à SNCF Réseau mais également une part des annulations de crédits du programme (247,98 millions d'euros soit 81 % du montant total). Finalement, **le fret ferroviaire continue de voir ses ressources diminuer depuis 2011 (– 93,5 %), avec un pic à la baisse historique en 2015, de 37,32 millions d'euros. Le Rapporteur spécial s'alarme de cette situation qui ne donne absolument pas au fret ferroviaire français, déjà en difficulté, les moyens de se relever et contrevient aux objectifs du Grenelle de l'environnement de promouvoir les modes alternatifs au transport routier.**

D'ailleurs, cette pratique a été dénoncée par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et ferroviaires et routières (ARAFER) dans deux avis⁽³⁾ qui ont relevé que cette pratique de la part du ministère « *posait un problème de conformité au regard des principes de tarification définis par la directive 2012/34/UE et emportait des effets désincitatifs à la circulation de trains de fret. [...] Ainsi, pour les années 2013 et 2014, l'État n'a versé qu'une fraction des montants prévus, ce qui a représenté un montant non recouvré pour SNCF Réseau de 232 millions d'euros* ».

Pour répondre à l'observation de l'ARAFER, le ministère en charge des transports a précisé, dans une lettre adressée le 24 septembre 2015 à SNCF Réseau, « *qu'une fraction du dividende de SNCF Mobilités au profit de la SNCF pourra servir le cas échéant à financer in fine un versement au budget de l'État pour permettre, grâce à l'ouverture de crédits manquants, de compléter la compensation fret et assurer ainsi la couverture du coût marginal* ».

Quant au **transport combiné**, qui joue un rôle fondamental dans l'objectif national d'accroissement de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien entre 2006 et 2012 (article 11 de la loi « Grenelle 1 »), il reste victime du retard redondant pris dans la mise en œuvre des projets.

(1) *Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015-Mission Écologie, Développement et Mobilité durables.*

(2) *Ibidem.*

(3) *N° 2015-004 du 3 février 2015 et 2015-034 du 1^{er} octobre 2015.*

Le soutien au **transport combiné** ferroviaire fait l'objet depuis 2011 de reports de crédits en AE car les projets d'autoroutes ferroviaires (alpine et atlantique) ont pris du retard. Cette année encore, seuls 4,4 millions d'euros sur les 168 millions d'euros reportés de 2014 en 2015 ont été engagés. Le montant de crédits de paiement consommés s'élève à 18,5 millions d'euros dont la majeure partie (16,8 millions d'euros) a financé l'indemnité de résiliation du contrat de concession, suite à l'abandon de l'autoroute ferroviaire atlantique.

II. UN ENTRETIEN DU RÉSEAU À POURSUIVRE, DES COÛTS À MAÎTRISER

À la suite de l'instruction de la direction du budget du 1^{er} avril 2014 et aux recommandations de la Cour des comptes, une réduction des indicateurs de la mission a été opérée en 2015 (suppression de vingt indicateurs). Le programme 203 a perdu quatre indicateurs ce qui contribue à simplifier et rendre plus lisible le dispositif de performance.

Les trois objectifs de performance du programme 203 permettent à la fois d'assurer le suivi des projets de modernisation et de rénovation des infrastructures de transports eu égard aux contraintes budgétaires et de mesurer le respect de l'un des engagements primordiaux de la loi « Grenelle 1 », à savoir le report modal vers des transports alternatifs à la route (et notamment ferroviaires) :

– réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports (objectif n° 1) ;

– améliorer la qualité des infrastructures de transports (objectif n° 2) ;

– améliorer la régulation dans les transports routiers et développer la part des modes alternatifs à la route (objectif n° 3).

L'objectif n° 2 permet d'évaluer assez finement le coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré ainsi que l'état des voies du réseau ferré national, notamment au regard du plan de rénovation du réseau mené depuis 2008 par RFF.

Les **coûts de régénération et d'entretien du réseau ne font qu'augmenter** depuis 2013, en raison tant du recours massif aux travaux de nuit – plus onéreux – pour limiter la gêne occasionnée à la circulation des trains que de l'augmentation des interventions dans les zones denses (Île-de-France) qui nécessitent des mesures de sécurité plus strictes. C'est particulièrement le cas pour les travaux d'entretien dont le coût a bondi en 2015, passant de 45,8 milliers d'euros courants par km à 49,1 milliers d'euros courants par km. Aussi onéreux soient-ils, ces travaux ont permis de freiner le vieillissement sans pour autant permettre son rajeunissement.

Concernant l'état des voies du réseau ferré national (indicateur 2.2.4), les résultats ne sont pas encore consolidés et **il semblerait que les efforts engagés dans le cadre du plan de rénovation n'aient pas encore produit d'effets** ⁽¹⁾.

L'objectif n° 3 montre que, comme les années précédentes, la part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs ne sera pas atteinte (résultat provisoire de 15,8 % pour une prévision de 16,6 %), en raison de la situation économique. Toutefois, une analyse plus poussée des chiffres révèle que l'utilisation des transports collectifs de surface ⁽²⁾ poursuit sa progression (+ 1,9 % en 2014) grâce au développement des transports collectifs en site propre, contrairement au transport ferroviaire de voyageurs qui connaît une légère baisse de son usage (- 0,3 %).

La part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises dépassera probablement sa cible en 2015 (10,1 % pour un objectif de 9,8 %) retrouvant un niveau d'activité légèrement supérieur à 2013, ce qui ne permet tout de même pas d'endiguer le recul global du transport terrestre de marchandises (- 1 % en 2014).

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS : UNE SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE MAIS DÉCORELLÉE DE LA RÉALITÉ DU DÉFICIT DE LA SNCF

A. LA REDÉFINITION DE L'ASSIETTE DE LA TAXE SUR LES RÉSULTATS DES ENTREPRISES FERROVIAIRES ASSURE LA SOUTENABILITÉ DU CAS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, créé par la loi de finances pour 2011, regroupe les programmes 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* et 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés*. Ce compte vise à assurer l'équilibre financier des trente lignes d'équilibre du territoire (lignes « TET », anciennement Corail) par le versement à SNCF Mobilités d'une subvention d'exploitation et d'une subvention à l'entretien et à la régénération du matériel roulant.

Le CAS repose sur une convention triennale d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire conclue pour la période 2011-2013 entre la SNCF et l'État, qui assume la fonction d'autorité organisatrice des transports. Cette convention a été prorogée par deux fois, dans l'attente des décisions qui suivront les conclusions publiées en mai 2015 de la commission « Avenir des TET », présidée par M. Philippe Duron. Elle est désormais échue depuis décembre 2015.

(1) Rapport annuel de performances pour 2015 – Écologie, développement et mobilité durables.

(2) *Autobus, autocars, tramways.*

Le ministre chargé des transports a présenté le 7 juillet 2015 la feuille de route du Gouvernement pour les TET qui devrait être mise en œuvre au 1^{er} juillet 2016. Par ailleurs, une large concertation dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle convention est actuellement menée avec les régions pour faire évoluer l'offre. Le 19 février 2016, le ministre a annoncé la suppression des lignes de nuit, à l'exception de la ligne Paris-Briançon et de la ligne Paris-Rodez/Latour-de-Carol.

1. Des recettes en nette progression

Ce compte est abondé par le produit de deux taxes spécifiques, la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF) versées uniquement par les entreprises ferroviaires (la SNCF aujourd'hui), et une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. 94 % des recettes de ce compte proviennent, en 2015 et au titre de l'exécution, de la SNCF puis lui sont reversées.

Pour rappel, au titre de l'exercice fiscal 2013, le déficit des résultats du groupe SNCF a induit un apport nul au titre de la TREF et a entraîné un déséquilibre du CAS pour 2014. *In fine*, seuls 3 397 euros ont pu être perçus sur les 200 000 euros prévus.

C'est la raison pour laquelle la loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 a, d'une part, créé une taxe exceptionnelle, complémentaire de la TREF, assise sur les résultats de l'entreprise majorés des dotations aux amortissements⁽¹⁾ et, d'autre part, modifié l'assiette de la TREF pour les années ultérieures en incluant également dans le résultat des entreprises assujetties, les dotations aux amortissements de l'exercice.

Au final, le CAS a perçu deux séries de recettes :

– 200 millions d'euros correspondant à la perception, le 20 février 2015, de la taxe additionnelle à la TREF au titre de l'exercice 2014 ;

– auxquels s'ajoutent, au titre de l'exercice 2015, tant la dotation du CAS en loi de finances initiale, soit 309 millions d'euros⁽²⁾ que 26,8 millions d'euros d'ouverture d'AE et 43,02 millions d'euros d'ouverture de CP, correspondant au report de disponibilités du CAS de 2012, 2013 et 2014.

Ainsi, au final, les recettes représentent une enveloppe globale de 535,8 millions d'euros en AE et 552 millions d'euros en crédits disponibles, et de 533,2 millions d'euros en AE et 532,6 millions d'euros en CP en crédits consommés (soit une progression de 389 % par rapport à 2014).

(1) Hors amortissements dérogatoires.

(2) 19 millions d'euros de TAT, 90 millions d'euros de CST et 200 millions d'euros de TREF.

2. Des dépenses maîtrisées

En dépenses, le CAS retrace les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés (programme 785) ainsi que les contributions liées au matériel roulant (programme 786).

L'année 2015 est marquée par une hausse vertigineuse de l'enveloppe des crédits par rapport à 2014 (+ 530 % par rapport aux AE et + 367 % par rapport aux CP prévus en loi de finances initiale) et par un **écart important entre les crédits prévus et consommés** (plus de 72 % en AE et CP avec un écart de 224 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale), s'expliquant notamment par l'engagement de la TREF additionnelle (200 millions d'euros) perçue en mars 2015.

Chaque année, la convention relative aux trains d'équilibre du territoire (TET) prévoit le versement à SNCF Mobilités, *via* le programme 785 :

– du solde de la compensation pour l'exploitation en 2014 des TET à SNCF Mobilités s'élevant à 17,64 millions d'euros (juin 2014) ;

– d'un acompte à la compensation pour l'exercice en cours d'un montant de 314,15 millions d'euros, en augmentation de 249 % par rapport à 2014, soit 200 millions d'euros de TREF, 90 millions d'euros de CST et 24,15 millions d'euros de reports.

L'action n° 1 *Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés* du programme 785 représente, à elle seule, 99,7 % en AE et en CP sur le total des crédits consommés du programme 785. Ces crédits ont permis la couverture de ces deux versements, qui contribuent au financement du déficit d'exploitation des TET.

L'action n° 2 *Frais d'enquêtes, d'études et de conseil relatifs à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés* enregistre une forte hausse de ses dépenses de près de 246 % en AE et de 824,9 % en CP par rapport à 2014. Les **dépenses, s'élevant à 890,5 milliers d'euros en AE et de 807,4 milliers d'euros en CP présentent une sur-exécution de respectivement 690,5 milliers d'euros en AE et de 607,4 milliers d'euros en CP**. Ce décalage correspond à une hausse des moyens d'étude et des prestations d'assistance de l'autorité organisatrice (l'État) afin de renforcer sa capacité d'expertise.

L'arrêté du 25 mars 2015 a permis le report de 26,80 millions d'euros en AE et de 43,02 millions d'euros en CP et celui du 10 novembre 2015 de majoration de recettes de 82 millions d'euros en AE et CP (crédits perçus au titre de la TREF additionnelle).

Le programme 786 retrace en dépenses :

– la part de la compensation nécessaire pour couvrir les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs au programme pluriannuel de maintenance de régénération du matériel roulant existant qui sera mis en œuvre pendant la convention ;

– les dotations pour amortissements et frais financiers des investissements qui ont été réalisés avant l’entrée en vigueur de la convention mais qui n’ont pas encore été amortis ;

– les dépenses relatives aux frais d’enquêtes, d’études et de conseil relatifs au matériel roulant.

En 2015, sur l’**action n° 1 Contribution au matériel roulant des services nationaux conventionnés de voyageurs**, **236 millions d’euros en AE et CP ont été consommés alors que les crédits prévus en loi de finances initiale s’élèvent à 117,7 millions d’euros en AE et CP**. Cet écart s’explique par la perception des 200 millions d’euros de TREF additionnelle en mars 2015. 118 millions d’euros issus de la perception de cette taxe ont été engagés en février 2015 pour le paiement d’une partie de l’acompte pour les exercices 2014 et 2015.

Ces crédits ont permis la mise en circulation de rames rénovées sur les lignes Paris-Clermont Ferrand et Paris-Limoges-Toulouse ainsi que sur les lignes Bordeaux-Toulouse-Marseille-Nice, Paris-Orléans-Tours ainsi que Paris-Bourges-Montluçon améliorant de ce fait la qualité de service à bord.

Les crédits de l’**action n° 2 Frais d’enquêtes, d’études et de conseil relatifs au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés**, ouverts en loi de finances (300 000 euros en AE et CP) n’ont, en revanche, pas été consommés et redéployés vers l’action n° 1.

In fine, le montant total des dépenses du CAS pour 2015 (532,61 millions d’euros) est inférieur de 19,4 millions d’euros aux recettes. Cette somme est provisionnée pour assurer en 2016 le paiement du solde de la facture de 2015 (19 millions d’euros) ainsi que des prestations d’études (0,4 million d’euros). **La soutenabilité budgétaire du CAS est irréfutable grâce à la redéfinition de l’assiette de la TREF.**

En revanche, si la programmation des crédits du CAS suit l’aggravation du déficit des TET, selon la Cour des comptes, au titre de 2015, un décalage plus important entre les crédits disponibles du CAS et le déficit de ces lignes est à prévoir⁽¹⁾. Le déficit pour 2015, fixé par un avenant à la convention d’exploitation a été porté à 333 millions d’euros mais devrait s’avérer substantiellement supérieur. Pour 2016, la loi de finances initiale a ainsi augmenté de 309 millions d’euros à 335 millions d’euros les crédits du CAS. Toutefois, un nouveau décrochage reste à craindre et la gestion du CAS est empreinte d’incertitude en raison de la nouvelle offre des TET, en voie de définition. **Le Rapporteur spécial appelle de ses vœux une meilleure maîtrise du déficit et une amélioration de la sincérité de la prévision de l’enveloppe des crédits affectée au CAS.**

(1) Cour des comptes, Note d’analyse de l’exécution budgétaire 2015-CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

B. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE PERTINENTE

Deux objectifs sont attachés au programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* : « améliorer l'efficacité et l'attractivité des services nationaux de transport conventionnés » et « améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionné ».

Le premier objectif permet grâce à l'indicateur 1.2 *Taux de remplissage* de donner un éclairage utile sur l'activité des TET. En diminution constante depuis 2013, le taux constaté en 2015 est de 33 % pour un objectif de 39 %, en raison de la baisse de la demande de mobilité de la clientèle « loisirs ».

Le second objectif est assorti d'un indicateur évaluant la proportion de trains arrivant avec moins de 10 minutes de retard pour les trains de jour, et 15 minutes de retard pour les trains de nuit. Après une nette amélioration en 2014, la régularité en 2015 stagne pour les trains de jour (89,4 %) et se dégrade pour ceux de nuit (89,3 %), en deçà de l'objectif affiché de, respectivement, 90 % et 91 %. Par ailleurs, ces résultats ne tiennent pas compte des retards vécus par les voyageurs lors d'intempéries exceptionnelles et sont donc partiellement biaisés.

Le programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* prévoit un objectif « d'amélioration de l'utilisation du matériel roulant » accompagné de l'indicateur « contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres » et, sur recommandation de la Cour des comptes, d'un nouvel indicateur « nombre de trains supprimés du fait d'une cause relative au matériel roulant (du point de vue de l'utilisateur) ».

Ce dernier indicateur permet d'assurer un meilleur suivi des conséquences de l'obsolescence du matériel roulant. Ce taux est en hausse par rapport à 2014 (0,36 %) et ne permet pas d'atteindre l'objectif affiché (0,30 %), en raison du vieillissement du matériel roulant et des problèmes de maintenance rencontrés en Normandie en début d'année.

Le Rapporteur spécial rappelle l'importance primordiale, pour le bien-être des usagers, du renouvellement effectif du matériel roulant, qui devrait être intégralement réalisé à l'horizon 2025 – pour un montant d'investissement de 1,5 milliard d'euros – ainsi que s'y est engagé le ministre chargé des transports dans la feuille de route en date du 7 juillet 2015. Lors d'un point d'étape du 19 février 2016, il a été indiqué que **34 rames neuves seront déployées à partir de fin 2016 et que 30 rames neuves supplémentaires seront déployées à compter de 2018.**

*

* *

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ;
*PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES
PRIVÉS*

Commentaire de M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 134 : UN REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS VERS LES DISPOSITIFS PRIORITAIRES DU PROGRAMME	233
A. DES CRÉDITS D'INTERVENTION EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2014	233
B. DES DÉPENSES FISCALES EN FORTE PROGRESSION.....	237
C. LE TRANSPORT DE PRESSE	239
II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS	239
A. LE PROGRAMME 861	240
B. LE PROGRAMME 862.....	241
C. LE PROGRAMME 863.....	242

Le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* est un programme multidirectionnel placé sous la responsabilité du secrétaire général des ministères économique et financier. Le programme dépend en effet de quatre ministres de plein exercice (dans le domaine de l'économie et des finances, du commerce extérieur, du redressement productif, de l'artisanat et du tourisme).

Le soutien aux entreprises est porté principalement par Bpifrance et par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). L'appui aux entreprises sur les territoires mobilise les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Enfin, le renforcement de la présence des entreprises françaises à l'étranger est l'objectif principal des réseaux Ubifrance.

Le programme 134 vise également à renforcer le cadre institutionnel de la concurrence et de la régulation économique. Il relève pour son exécution de nombreux opérateurs et bénéficie d'un montant important de dépenses fiscales, en particulier le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Sur le programme 134, il ne semble pas y avoir de réelles difficultés de soutenabilité, mais plutôt un enjeu d'efficacité de l'intervention de l'État compte tenu de la baisse récurrente des crédits d'intervention ces dernières années et de l'éparpillement des subventions et des politiques publiques qui en résulte.

Par ailleurs, les trois programmes du PIA rattachés à la mission en 2014, qui portaient en tout 1,83 milliard d'euros en AE et en CP, n'ont été que temporairement rattachés à la mission, et les crédits de l'action n° 5 *Fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des produits structurés*, ont été transférés vers un programme dédié.

La mission comporte en revanche un nouveau programme, le programme 343 *Plan « France très haut débit »*, qui ne porte, en principe jusqu'en 2018, que des AE, pour un montant ouvert en LFI de 1 412 millions d'euros, ce qui en fait le premier programme de la mission. On peut regretter que ces changements de nomenclature ne soient pas véritablement tracés dans le PAP, qui ne mentionne pas la disparition des programmes liés au PIA et n'en rappelle pas les raisons.

Enfin, le Rapporteur spécial a également, dans son champ de compétences, les crédits qui relèvent du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*. Ce CCF est constitué de trois programmes hétérogènes, placés sous la responsabilité du directeur général des finances publiques. Il s'agit des programmes :

– 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* qui retrace trois dispositifs d'avances à des fonctionnaires ;

– 862 *Prêts pour le développement économique et social* qui sont consentis à des entreprises en difficulté ;

– 863 *Prêts à la filière automobile* visant à soutenir les constructeurs automobiles en complément des dispositifs de bonus/malus écologique et de prime à la casse.

I. LE PROGRAMME 134 : UN REDÉPLOIEMENT DE CRÉDITS VERS LES DISPOSITIFS PRIORITAIRES DU PROGRAMME

A. DES CRÉDITS D'INTERVENTION EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2014

Le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* est un des quatre programmes de la mission *Économie*. La loi de finances initiales (LFI) pour 2014 l'avait doté de 1 012,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 023,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP), pour une consommation finale de 881,4 millions d'euros en AE et de 1 031,9 millions d'euros en CP. En 2015, la LFI prévoyait une ouverture de 859 millions d'euros en AE et de 874 millions d'euros en CP, soit une diminution de ses crédits de - 3,3 % en AE et de - 4,4 % en CP.

Comme en 2014, à travers des redéploiements de crédits du PIA, dont une ouverture en LFR de 100 millions d'euros en AE/CP sur le programme 134, des crédits supplémentaires ont été ouverts en cours d'année portant le montant total des autorisations à 1 milliard d'euros en AE et à 1,01 milliard d'euros en CP. L'exécution finale représente 927 millions d'euros en AE et 946 millions d'euros en CP soit un taux d'exécution de 93 % en AE et de 95 % en CP, lequel reste sensiblement inférieur aux crédits consommés en 2014.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	Programme 134	Programme 343	Mission
LFI	859,55	1 412,0	3 183,99
LFR	95,31		92,31
Total des mouvements de crédits dont :	43,29		41,90
<i>Reports</i>	74,77	0,00	86,65
<i>Virements</i>			0,00
<i>Transferts</i>	- 0,24		0,08
<i>Décrets d'avances</i>	- 16,24		- 24,67
<i>Annulations</i>	- 15,00		- 20,16
Fonds de concours et att. produits	4,82		25,17
Crédits disponibles	1 002,97	1 412,00	3 343,59
Crédits consommés	927,61	1 104,16	2 940,05

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Programme 134	Programme 343	Mission
LFI	874,55	0,00	1 785,39
LFR	95,31		92,31
Total des mouvements de crédits dont	42,35		39,84
<i>Reports</i>	80,43		92,29
<i>Virements</i>		0,00	0,00
<i>Transferts</i>	- 0,24		- 0,08
<i>Décrets d'avances</i>	- 22,84		- 32,37
<i>Annulations</i>	- 15,00		- 20,16
Fonds de concours et att. produits	4,82		25,17
Crédits disponibles	1 017,04		1 942,91
Crédits consommés	946,77	0,00	1 852,10

Source : Cour des comptes d'après Chorus et données CBCM.

Pour le programme 134, cette baisse en LFI est portée en totalité par le hors-titre 2 et, compte tenu de la stabilité des budgets de fonctionnement des administrations, des opérateurs et des AAI, elle est principalement concentrée sur quelques dispositifs de soutien aux entreprises : la réforme du FISAC, la diminution de la mission de service public de transport postal de La Poste (- 20 millions d'euros), la diminution des crédits alloués aux pôles de compétitivité (qui passent de 16 millions d'euros en 2014 à 11 millions d'euros en 2015), la remise en question de deux dispositifs d'intervention (suppression de la dotation au comité professionnel de la distribution des carburants et extinction progressive de l'aide au départ des artisans et commerçants). Ces choix traduisent une volonté de recentrer les dispositifs de soutien aux entreprises. Ils permettent également de compenser la hausse des crédits de la Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (DGCCRF), qui traduit l'évolution des priorités avec la prise en compte de la loi Hamon du 17 mars 2014 relative à la consommation.

On note enfin des annulations nettes de crédits relativement importantes au regard de la dotation globale du programme (44,83 millions d'euros en AE et 52,53 millions en CP) afin de permettre l'ouverture de crédits supplémentaires sur d'autres priorités (sécurité, défense...). Toutefois, et comme en 2014, ces annulations sont à mettre en regard d'une demande de report à 2016 du paiement de 50 millions d'euros au titre des aides pour le transport de la presse.

**ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS
ENTRE 2014 ET 2015 À PÉRIMÈTRE CONSTANT ⁽¹⁾**

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement	LFI 2015	Évolution par rapport à 2014 (%)	Crédits consommés	Évolution par rapport à 2014 (%)
Programme 134	729,55	- 4,4 %	697,61	- 6,0 %
Programme 220	450,14	- 2,4 %	453,66	- 0,80 %
Programme 305	462,30	- 2,4 %	454,62	- 3,3 %
Mission	1 641,99	- 3,3 %	1 605,89	- 3,8 %
Crédits de paiement	LFI 2015	Évolution par rapport à 2014 (%)	Crédits consommés	Évolution par rapport à 2014 (%)
Programme 134	744,55	- 4,9 %	716,77	- 5,7 %
Programme 220	448,51	- 1,9 %	451,22	- 1,8 %
Programme 305	462,30	- 6,0 %	454,11	- 3,4 %
Mission	1 655,31	- 4,4 %	1 622,09	- 4,0 %

(1) Hors programme 343, et après trois retraitements sur le P134 par rapport à 2014 : transfert du Laboratoire National de métrologie et d'essai (- 10,40 millions d'euros en LFI, - 10 millions d'euros en exécution) et d'Atout France (- 30,40 millions d'euros en LFI, - 29 millions d'euros en exécution). Un retraitement sur les crédits consommés en 2015 (- 100 millions d'euros en exécution) a également été effectué suite à une ouverture en LFR destinés à une opération des PIA2 (prêts pour l'industrialisation). Les aides à la presse ont enfin été neutralisées du fait de leur spécificité.

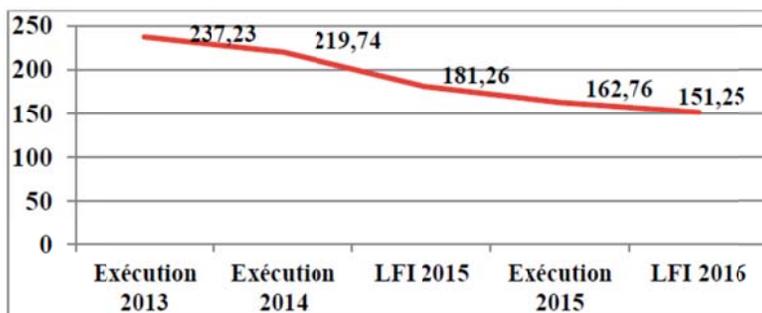
Source : Cour des comptes et CBCM.

a. La suppression de certains dispositifs devrait entraîner le renforcement des plus utiles d'entre eux

L'évolution des dépenses d'intervention entre 2014 et 2015 doit être examinée à structure constante, hors PIA et transport à la presse. Après retraitement, elles diminuent très sensiblement, de 8,7 % par rapport à la LFI 2015 et surtout de 25,9 % par rapport à la gestion 2014, baisse quasi exclusivement portée par le programme 134 (qui représente plus de 90 % des dépenses d'intervention en CP).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION SUR LA MISSION ÉCONOMIE ⁽¹⁾

(en millions d'euros)



(1) Après retraitements : hors PIA et hors aides à la presse.

Source : cour des Comptes, d'après CBCM et PLF 2016.

Le Rapporteur spécial soutient la logique de recentrage des aides pour mettre fin à la dispersion de celles-ci au sein de ce programme. Il regrette toutefois la sous-dotation manifeste de certains dispositifs au regard de l'importance de

l'appui aux entreprises en cette période de croissance molle. Ainsi, les pôles de compétitivité, qui ont labellisé 120 projets portés par les entreprises en 2015, n'ont reçu que 89 millions d'euros du fonds unique interministériel (FUI) complété par un cofinancement équivalent de la part des régions. Le plancher de 100 millions d'euros que souhaite le Rapporteur spécial n'est donc pas atteint alors même que certains dispositifs tels que le FISAC ont fait l'objet d'économies (12,3 millions d'euros en 2015 contre 21,3 millions d'euros en 2014). Le FISAC est ainsi préservé, mais fortement revu à la baisse (– 63 % en CP), suscitant de nombreuses interrogations (le Rapporteur spécial s'interroge sur la nécessité de conserver ce dispositif et, le cas échéant, de le maintenir au niveau régional ou national).

Le Rapporteur spécial s'inquiète également de la baisse des subventions aux centres techniques industriels (17,4 millions d'euros en 2015 contre 19,1 millions d'euros en 2014 et 23,7 millions d'euros en 2012, baisse en partie due à l'instauration d'une taxe affectée pour l'ITERG et le CTIF) et les subventions à la politique industrielle (30 millions d'euros en 2015 contre 35,2 millions d'euros en 2014).

Concernant ces dernières, les subventions à la politique industrielle (gouvernance des pôles de compétitivité, actions collectives) voient leurs crédits diminuer de 7 millions d'euros par rapport à la LFI, et de 4,9 % par rapport à 2014 pour la partie pilotée par les DIRECCTE. De manière générale, les réductions importantes sur de nombreux dispositifs doivent amener à se poser la question de la survie de tels dispositifs singulièrement amoindris, notamment ceux en-dessous d'une taille critique.

LES DISPOSITIFS D'INTERVENTION SUR LE PROGRAMME 134

(en millions d'euros)

	2014	2015	Évolution
Aide au départ des commerçants	6,2	8,2	32,3 %
Mouvements consommateurs	9,9	8,6	– 13,1 %
FISAC	34	12,3	– 63,8 %
Développement des PME	8,5	7,25	– 14,7 %
Comité professionnel de distribution de carburant	2,9	0	– 100,0 %
Mission des services à la personne	2,6	0,99	– 61,9 %
Subventions tourisme	3,1	2,62	– 15,5 %
Subventions CTI	19,1	17,4	– 8,9 %
Subventions AFNOR	9,8	8,9	– 9,2 %
Subventions APCE	2,9	2,6	– 10,3 %
Subventions politique industrielle	35,2	30	– 14,8 %
Subventions à la Poste	1,4	1,4	0,0 %
Subventions organismes internationaux	11,4	9,8	– 14,0 %
Mutations industrielles - constructions navales		2,2	
COFRAC	0,3	1	NS
Bpifrance	40	26	– 35,0 %
Divers	7,1		
Transport à la presse	100	130	
PIA 2014	133		
PIA 2015		100	
Total	427,4	369,26	– 13,6 %
Total après retraitement	194,4	139,26	– 28,4 %

Source : Cour des comptes d'après données CBCM et réponses aux questionnaires.

b. Un schéma d'emplois pleinement respecté

Le plafond d'emplois de la mission (12 556 ETPT hors opérateurs), en diminution de 1,7 % par rapport à 2014, a été respecté en exécution, avec 12 131 ETPT, à un niveau proche de l'exécution 2014 (- 0,8 %).

Le schéma d'emplois initial de la mission (- 143 ETP), qui a fait l'objet de réserves dès l'avis du CBCM rendu en février 2015, a été significativement atténué en cours de gestion, une nouvelle cible étant fixée à - 112 ETP pour tenir compte de missions nouvelles confiées à l'Autorité de la concurrence et à l'ARCEP (programme 134) ainsi qu'à l'APE (programme 305). L'exécution (- 124 ETP) se situe finalement en-deçà des prévisions initiales mais au-delà de la cible révisée et est portée aux deux tiers par le programme 220.

Comme les années précédentes, l'évolution globale à la baisse du plafond d'emploi du programme 134 masque une augmentation significative du nombre d'agents de catégorie A, ce qui conduit à la longue à une hausse sensible du poids des catégories A et A + (de 58 % en 2013 à 66 % en 2015) dont la soutenabilité à long terme devrait être évaluée.

En termes de masse salariale, l'exécution 2015 (399,6 millions d'euros dont 291,9 millions d'euros hors CAS) est inférieure de 3 % à la LFI (299,5 millions d'euros hors CAS) en raison principalement d'un effet de socle (- 3,2 millions d'euros) et d'un solde GVT favorable de - 2 millions d'euros (au lieu de + 1,60 million d'euros pris en compte dans les prévisions). Elle est en revanche supérieure de 1,4 % à l'exécution 2014 (288,9 millions d'euros hors CAS), notamment parce que le schéma d'emplois est supérieur de 1,65 million d'euros à celui de 2014.

B. DES DÉPENSES FISCALES EN FORTE PROGRESSION

La mission *Économie* comporte 74 dépenses fiscales ayant une incidence budgétaire en 2015, soit deux de plus qu'en 2014, pour un montant estimé de 19,8 milliards d'euros, dont 12,5 milliards d'euros pour le seul Crédit d'impôt en faveur de la compétitivité et de l'emploi (CICE). Le programme 134 comprend 65 des 74 dépenses fiscales pour 19,2 milliards d'euros environ en 2015 (soit 15 % des dépenses fiscales de l'État).

L'estimation du coût du CICE en 2015 a été revue à la hausse en cours d'année car la montée en puissance du dispositif est plus rapide qu'anticipé : le taux de recours au CICE par les entreprises a progressé, le rythme de déclaration des créances s'est accéléré et la possibilité nouvelle d'imputer le CICE sur les acomptes d'impôt sur les sociétés a accéléré les décaissements.

Les tendances observées par le comité de suivi du CICE suggèrent que celui-ci atteint une phase de maturité ; la mise au point des processus d'estimation, qui peuvent désormais s'appuyer sur des données issues d'un premier cycle

presque complet, permet de penser que la prévision du montant du CICE est maintenant plus fiable, même si les incertitudes restent importantes, de l'ordre du milliard d'euros : les modélisations sont sensibles aux évolutions des salaires et au comportement des entreprises pour l'imputation de leur créance.

Alors que la prévision du coût du CICE en LFI 2015 était de 10 milliards d'euros, l'exécution se situe ainsi aux alentours de 12,5 milliards d'euros.

Hors CICE, l'estimation des dépenses fiscales n'a été révisée à la hausse que de 400 millions d'euros (+ 6,2 %) entre fin 2014 et fin 2015 en raison de nouvelles mesures créées en cours d'année et de l'augmentation de quelques mesures significatives. Cette augmentation est notamment due à trois mesures :

– la mesure fiscale en faveur de l'investissement dans les entreprises créée en cours d'année par la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances (+ 350 millions d'euros), dont l'impact devrait encore augmenter en 2016 du fait de l'extension de son champ ;

– la réduction d'impôt au titre des investissements au capital des PME (+ 152 millions d'euros par rapport à la prévision), qui augmente significativement depuis 2014 ;

– l'exonération des cessions temporaires de titres (+ 280 millions d'euros par rapport à la prévision).

Ces augmentations très significatives ne sont pas compensées par la baisse des dépenses fiscales liées au taux de TVA réduit pour les ventes à consommer sur place et la fourniture de logement dans les hôtels (respectivement – 180 millions d'euros et – 30 millions d'euros par rapport aux prévisions) et à l'exonération partielle des titres détenus par les salariés et les mandataires sociaux ou objets d'un engagement collectif de conservation (respectivement – 125 millions d'euros et – 70 millions d'euros par rapport aux prévisions).

Comme l'a déjà noté la Cour des comptes à de nombreuses reprises, l'estimation des dépenses fiscales reste très fragile et leur suivi est insuffisant (*a fortiori* en comparaison avec l'effort de pilotage consenti pour les ressources budgétaires), ce qui est particulièrement regrettable dans le cas de la mission *Économie*, pour laquelle les dépenses fiscales représentent l'essentiel des moyens financiers d'intervention au profit des politiques publiques.

Le Rapporteur spécial rejoint la recommandation de la Cour visant à ce que des travaux d'estimation soient conduits en 2016 au moins sur les principales dépenses fiscales qui concernent l'ISF, qui représentent un coût total d'environ 850 millions d'euros et ont, dans les faits, une fiabilité faible. Par ailleurs, les seules suppressions de mesures fiscales intervenues sur la mission depuis au moins quatre ans (2013 à 2016) concernent en fait des mesures dont la fin d'incidence budgétaire est antérieure à la suppression, ce qui ne permet de dégager aucune économie.

C. LE TRANSPORT DE PRESSE

Le programme 134 supporte une subvention pour le transport de la presse pour un coût de 130 millions d'euros en 2015 (100 millions d'euros en 2014). Cette aide recouvre la compensation par l'État des surcoûts de la mission de service public de transport postal de La Poste. Initialement portée par le programme 180 *Presse*, cette subvention, qui ne s'inscrit pas véritablement dans le champ de la mission *Économie*, avait été transférée en 2013 puis maintenue sur le programme 134 contrairement aux recommandations de la Cour des Comptes et du Rapporteur spécial. Le protocole d'accord État – La Poste du 23 juillet 2008 ayant pris fin en 2015, il a été décidé que l'évolution des tarifs et de la compensation budgétaire serait désormais arrêtée par l'État, qui assumera ainsi ses prérogatives tarifaires et budgétaires.

La baisse de cette subvention sur la gestion 2015 et la fin de la convention pluriannuelle liant l'État avec La Poste pose la double question de son positionnement budgétaire (sur le programme 134, sans doute moins pertinent que le programme 180) et de son montant ; il serait souhaitable de remettre à plat l'ensemble des aides à la presse, pour apprécier leur véritable efficacité et les adapter en conséquence, ce qui n'est pas possible à partir du programme 134.

II. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL *PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS*

Ce compte est composé de deux sections :

- Section n° 1 : *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État*
- Section n° 2 : *Prêts pour le développement économique et social.*

La première section ne comporte plus, à partir de 2014, que les *Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement* (ligne de recettes n° 4 et action n° 4 du programme n° 861).

La seconde section correspond :

- aux *Prêts et avances pour le développement économique et social*, (ligne de recette n° 6 et programme n° 862 qui retracent le versement et le remboursement de prêts consentis aux entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement) ;

- aux *Prêts à la filière automobile* (ligne de recette n° 7 et programme n° 863 qui retracent le versement et le remboursement des prêts aux constructeurs automobiles ainsi que des prêts pour le soutien à l'innovation du secteur automobile) ;

La LFI 2015 avait doté ce compte de 200 millions d'euros en AE et en CP. En 2015, les crédits consommés représentent 114 millions d'euros. Comme en 2014, sur les trois programmes de 2015, l'essentiel des crédits du compte est exécuté sur le programme 862, prêts du *Fonds de Développement Économique et Social* (FDES) puisque 111 millions ont été consommés sur ce programme, soit 97 % des crédits de la mission en 2015.

Le solde du compte, qui s'était fortement détérioré en 2013 et en 2014, traduisant l'augmentation du nombre et du montant des prêts FDES accordés et des défaillances sur ceux-ci, s'est nettement amélioré en 2015. Le solde s'est stabilisé en 2015 avec un débit annuel de -32 millions d'euros contre -66 millions d'euros en 2014. L'écart entre la prévision et l'exécution s'explique par le fait que les recettes en LFI ont été estimées sur la base de prêts accordés en 2014, sans prise en compte des remboursements en capital correspondant à des prêts consentis en 2015 (en particulier, un prêt réalisé en 2015 pour un montant de 48,5 millions d'euros a été remboursé en intégralité en 2015). De même, les dépréciations en capital et intérêts ont augmenté de 2013 à 2014 avant de diminuer en 2015, passant de 101 à 58 millions d'euros, avec toutefois une bascule de la majorité des créances dans la catégorie contentieuse.

Le taux de consommation des crédits du compte progresse du fait de l'amélioration de celui du programme 862. Cela traduit à la fois une budgétisation initiale moins surévaluée et l'absence en 2015 de report de crédit. En 2016, le montant des crédits ouverts en LFI a été réduit (150 millions d'euros en AE/CP), au plus près de l'exécution 2015 (111 millions d'euros), et la volonté de ne pas affecter les crédits non consommés en 2015 par la voie des reports a été réaffirmée par la direction générale du Trésor.

Le Rapporteur spécial constate que ce qui apparaît comme positif au niveau des finances publiques ne l'est pas forcément au niveau de l'efficacité de l'action publique : tant l'amélioration du solde du compte que la réduction régulière, depuis 2013, de ses crédits budgétaires traduisent une certaine prudence de la part du Gouvernement alors même que l'économie souffre encore de nombreuses défaillances d'entreprises qui pourraient être évitées. Il est cependant notable que les obstacles posés par le droit européen en matière d'aide aux entreprises, comme en témoigne l'affaire du prêt à MoryGlobal jugé illégal par la Commission européenne, requièrent une certaine prudence.

A. LE PROGRAMME 861

Le programme 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* permet le financement des prêts et avances aux agents de l'État pour raisons de service ou au titre de l'action sociale interministérielle. Il est composé d'un dispositif : les avances aux agents de l'État à l'Étranger pour la prise en location d'un logement (action n° 4).

Ce dispositif est issu de l'article 65 de la loi de finances pour 1979. Les avances portent intérêt à un taux de 1 % et sont remboursables par mensualités. Les montants et durées sont variables, suivant les besoins des agents prenant leurs fonctions dans les différentes régions du monde.

Il se caractérise ainsi par un enjeu budgétaire à la fois régulier et très faible de l'ordre de 400 000 euros chaque année. L'exécution ressort en 2015 à 163 000 euros. Elle était de 360 000 euros en 2014. La programmation pour 2016 a été fixée à 485 000 euros, mais pourrait être réduite.

B. LE PROGRAMME 862

Comme en 2014, l'essentiel des crédits du compte est exécuté sur le programme 862, prêts du *Fonds de Développement Économique et Social* (FDES). Pour rappel, le FDES a été créé par le décret n° 585-75 du 30 juin 1955 afin de faciliter l'exécution du plan de modernisation et la mise en œuvre de programmes d'actions régionales. Ses actions ont des effets directs pour les entreprises (amélioration de la productivité, reprise d'activité...) et des effets externes (développement d'une région, d'un secteur d'activité...). Le FDES assure sa mission principalement jusqu'aux années 1960. Avec la croissance, l'équipement de base du pays est réalisé et le marché financier commence à se développer. L'État se désengage alors progressivement du financement direct de l'économie jusqu'aux chocs pétroliers qui, dès 1974, le poussent à stimuler à nouveau l'investissement. Tombé en désuétude jusqu'en 2013, bien qu'encore doté de 80 millions d'euros, ce fonds est réactivé sous l'impulsion d'Arnaud Montebourg dans le cadre du « plan de résistance économique » qui le dote de 300 millions d'euros afin d'agir comme un fonds de retournement public.

Les prêts accordés ne sont pas nécessairement tirés en totalité, et sont tirés le cas échéant progressivement. Ce mécanisme, ajouté aux aléas du contexte économique, justifie éventuellement une programmation supérieure à la consommation effective. En 2015, pour 200 millions d'euros en AE et en CP de crédits disponibles, les crédits consommés ont ainsi été de 111,1 millions d'euros en AE et CP, soit 56 % de la capacité de dépense, contre 30 % en 2014. Cela représente cinq prêts FDES réalisés, tous ayant été entièrement décaissés au cours de l'année. On peut noter qu'en 2015, les deux plus importants bénéficiaires avaient déjà obtenu un prêt FDES récemment, en mars 2013 pour Arc International (8 millions d'euros) et en novembre 2012 pour Presstalis (20 millions d'euros). Les prêts se retrouvent donc concentrés sur un très faible nombre d'entreprises, pour des montants importants.

On peut également noter que le prêt FDES de 17,5 millions d'euros accordé en janvier 2014 en faveur de MoryGlobal a été jugé illégal par la Commission européenne, dans sa décision du 6 novembre 2015. La Commission considère que ce prêt accordé en violation de l'article 108, paragraphe 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, est incompatible avec le marché intérieur. Au terme de cette décision, l'État français, qui n'a pas formulé

de recours, est tenu de procéder au recouvrement de cette aide, par inscription au passif de la société, mise en liquidation judiciaire le 11 mars 2015. La Commission a fondé sa décision sur le non-respect du critère d'investisseur avisé, notamment parce que le prêt a été consenti à une société en difficulté sur un marché en surcapacité, sans perspective de résultat ni de marché, en contradiction avec la doctrine d'emploi du FDES prévue par la circulaire du 9 juin 2015.

S'il est ainsi nécessaire de faire preuve de prudence dans le choix des aides requises, il n'est pas pour autant justifié de diviser par deux les crédits d'un dispositif qui a permis d'éviter de nombreuses faillites et de nombreux licenciements. Plus encore, il serait nécessaire d'améliorer réellement le niveau de consommation des crédits et de faire preuve de plus de volontarisme dans cette matière.

C. LE PROGRAMME 863

Enfin, le programme 863 *Prêts à la filière automobile* permet de financer les prêts de l'État dédiés à la filière automobile prévus par le « Pacte automobile ». Après le remboursement de l'intégralité des prêts aux constructeurs automobiles versés dans le cadre du plan automobile de 2009, le programme a été recentré sur les prêts pour le soutien à l'innovation de la filière. Ces prêts « verts » sont dédiés au financement des « véhicules décarbonés ».

Enfin, le Fonds automobile a été mis en place en 2013 dans une deuxième étape du plan automobile de 2012, pour soutenir par des prêts la trésorerie et l'investissement des acteurs de la filière, en particulier les PME. Doté de 15 millions d'euros, qui ont été intégralement reportés en 2014, le fonds a financé un projet à ce stade, d'autres projets étant en instruction.

Cependant, l'outil est de fait peu incitatif. Un projet a néanmoins été monté en 2015, se traduisant par une consommation d'AE et de CP de 3 millions d'euros. Son impact est limité au regard des dispositifs mobilisables pour la filière automobile gérés par des opérateurs : le fonds Avenir automobile (FAA - abondé principalement par Renault et PSA et disposant de 650 millions d'euros) et les actions du PIA 2 qui sont gérés par BPIFrance, et l'action Véhicules du futur du PIA 1 gérée par l'ADEME (1,15 milliard d'euros).

*

* *

ÉCONOMIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

Commentaire de Mme Monique RABIN, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTS CRÉDITS	245
A. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LA MISSION <i>ÉCONOMIE</i>	245
1. L'action 07 du programme 134.....	245
2. L'action 02 du programme 305.....	246
B. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LES AUTRES MISSIONS	248
1. La mission <i>Engagements financiers de l'État</i>	248
2. Les autres missions	249
a. La mission <i>Action extérieure de l'État</i>	249
b. La mission <i>Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales</i>	250
c. La mission <i>Médias, livre et industries culturelles</i>	251
II. LES FAITS MARQUANTS DE 2015	251
A. LA MISE EN PLACE DE BUSINESS FRANCE	251
B. LA CAMPAGNE <i>CRÉATIVE FRANCE</i>	252
C. LE PLAN D'ACTION POUR L'INTERNATIONALISATION DES PME.....	252

Comme elle le fait chaque année, la Rapporteuse spéciale déplore l'éclatement de la thématique du commerce extérieur et de l'attractivité de la France dans l'architecture du budget de l'État. Ce sont, en effet pas moins de six missions qui comportent des crédits budgétaires contribuant peu ou prou à cette politique. Par ailleurs, aucun de ces crédits ne fait l'objet d'un programme dédié et seuls ceux inscrits dans les missions *Économie, Engagements financiers de l'État* et *Politiques des territoires* sont individualisés, à titre indicatif, dans des actions. Les autres, inscrits au sein des missions *Action extérieure de l'État, Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* et *Médias*, ne font pas l'objet de commentaires particuliers, ni dans les projets annuels de performance (PAP ou « bleus » budgétaires) annexés au projet de loi de finances, ni dans les rapports annuels de performance (RAP ou « rouges » budgétaires) annexés au projet de loi de règlement.

Cette situation ne contribue évidemment pas à la lisibilité de l'effort budgétaire que l'État consacre à une politique essentielle au soutien de la croissance de notre pays et à la santé de son économie.

C'est pourquoi la Rapporteuse spéciale présentera, dans le cadre du présent projet de loi de règlement des comptes 2015, un amendement prévoyant la création d'un document de politique transversale⁽¹⁾ consacré à cette politique faisant intervenir plusieurs départements ministériels.

Du fait de la répartition des tâches entre les différents rapporteurs spéciaux de la commission des Finances, la Rapporteuse spéciale « Commerce extérieur » ne commente que les crédits inscrits sur une seule action (l'action 07) du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie*. Cependant, la présente note se permettra de déborder de ce cadre réduit pour apporter quelques éclairages sur l'exécution des autres crédits concourant à cette politique. En outre, elle sera l'occasion de revenir succinctement sur les faits marquants de l'année 2015.

(1) Les documents de politique transversale sont des documents de couverture orange annexés au projet de loi de finances qui présentent les axes de la politique concernée, ses objectifs, les indicateurs de performance associés, et qui comportent une présentation détaillée de l'effort financier que lui consacre l'État ainsi que la manière dont chaque programme budgétaire participe, au travers de ses différents dispositifs, à cette politique.

I. L'EXÉCUTION DES DIFFÉRENTS CRÉDITS

A. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LA MISSION *ÉCONOMIE*

1. L'action 07 du programme 134

L'action 07, intitulée *Développement international des entreprises et attractivité du territoire*, était dotée en loi de finances initiale pour 2015 de 108,770 millions d'euros (en autorisations d'engagement – AE – et crédits de paiement – CP).

Ces crédits sont destinés d'une part au versement de la subvention pour charges de service public de l'agence Business France (105,366 millions d'euros, soit 96,9 % des crédits consommés) et, d'autre part, à des dépenses d'intervention correspondant à la participation aux expositions universelle de Milan (qui s'est tenue du 1^{er} mai au 31 octobre 2015) et d'Astana au Kazakhstan (qui se tiendra du 10 juin au 10 septembre 2017), pour un total de 626 000 euros en AE et de 915 000 euros en CP.

Le montant de la subvention versée à Business France au titre de la mission *Économie* a été inférieur de près de 2,8 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (108,770 millions d'euros).

Il convient de rappeler que Business France reçoit également une subvention pour charges de service public versée par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)⁽¹⁾. En 2015, elle s'est élevée à 7,270 millions d'euros en AE et 6,610 en CP. Une partie de cette subvention (1 million d'euros en AE et 340 000 euros en CP) a été consacrée au financement de la campagne de communication « Créative France » menée par l'opérateur.

Business France résulte de la fusion de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) et d'UBIFRANCE (l'Agence française pour le développement international des entreprises), mise en œuvre par l'ordonnance n° 2014-1555 du 22 décembre 2014 et entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015. Business France est un établissement public industriel et commercial chargé de favoriser le développement international des entreprises implantées en France, de promouvoir l'attractivité du territoire national et les investissements étrangers et de mettre en œuvre une stratégie de communication et d'influence visant à développer l'image économique de la France à l'international.

Le RAP pour 2015 donne quelques éléments financiers concernant Business France.

(1) Les crédits correspondants sont inscrits à l'action 01 Attractivité économique et compétitivité des territoires du programme 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire de la mission Politique des territoires.

L'année 2015 s'est soldée pour l'agence par un résultat après Impôt sur les sociétés et intéressement positif de 3,6 millions d'euros. Ce résultat positif a été obtenu grâce au développement de l'activité de l'agence et à la maîtrise des coûts du fait notamment de la mutualisation des dépenses suite à la fusion.

Les charges supportées par l'agence ont atteint 201,1 millions d'euros et se répartissent entre dépenses de personnel (50,1 %), autres dépenses de fonctionnement (26,5 %) et dépenses d'intervention (23,3 %). Elles dépassent de plus de 10 millions d'euros le montant initialement prévu au budget de l'agence. Comme l'explique le RAP, ce dépassement s'explique principalement par une augmentation des dépenses de fonctionnement (due notamment à l'effet-change, à l'ouverture de bureaux au Nigéria et en Iran et la réalisation de dépenses complémentaires pour prendre en charge les surcoûts induits par la mise en œuvre de la fusion) et par une progression des dépenses d'intervention (qui traduit l'augmentation de l'activité de l'agence, en phase avec la trajectoire définie dans le contrat d'objectif et de performance, ainsi que la mise en œuvre d'une campagne de communication).

Les produits encaissés par l'agence ont atteint 204,7 millions d'euros. Les ressources propres représentent 44 % de ceux-ci (90,7 millions d'euros), le reste résultant des subventions pour charges de service public et des autres subventions reçues (notamment celles résultant de la contribution des différents ministères à la campagne *Créative France* déployée par l'agence – cf. ci-dessous). Le RAP commente cette progression des ressources propres « *par le niveau d'activité de l'agence et la montée en gamme de l'opérateur qui développe ainsi sa capacité à couvrir ses dépenses par des ressources propres* ».

2. L'action 02 du programme 305

L'action 02 *Développement international de l'économie française* du programme 305 *Stratégie économique et fiscale* est consacré au financement du réseau international de la direction générale du Trésor. Ce réseau comprend, au 1^{er} juillet 2015, 129 implantations immobilières dans 110 pays.

Ce réseau comprend les services économiques dont la mission est d'informer l'État, les collectivités publiques et les entreprises sur l'ensemble des questions économiques, commerciales et financières internationales, de défendre et promouvoir dans ces domaines les intérêts de la France à l'étranger et de contribuer en particulier à l'exercice des missions de la direction générale du Trésor. Ces services peuvent également être sollicités, en tant que de besoin, par les autres ministères et administrations ayant vocation à connaître de questions à caractère économique. Les services économiques exercent leur mission d'appui aux entreprises dans le respect des dispositions du décret relatif aux attributions du Business France et peuvent représenter l'agence dans les pays où elle ne dispose pas de bureau, pour l'accomplissement de ses missions à l'étranger.

Les crédits consommés en 2015 ont été légèrement inférieurs à ceux consommés en 2014 (−3,9 % en AE et −1,6 % en CP), tout en dépassant légèrement les prévisions de la loi de finances initiale (taux de consommation de 100,6 % pour les AP et de 100,7 % pour les CP), comme l'indique le tableau ci-dessous

ACTION 02. DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	Lois de finances initiales		Crédits consommés ⁽¹⁾	
	2014	2015	2014	2015
Dépenses de personnel	74,9	68,8	72,0	70,2
Dépenses de fonctionnement	15,4	13,4	13,2	13,8
Dépenses d'intervention	1,5	1,3	0,5	0,3
Total action 02	91,9	83,7	85,6	84,3

(1) CP

Source : rapports annuels de performances 2014 et 2015.

Les dépenses de personnel (titre 2) représentent logiquement la majeure partie des crédits consommés (83 % des AE et des CP, soit 70,2 millions d'euros, en recul d'environ 1,8 million d'euros par rapport à 2014). Elles permettent de rémunérer 732 ETPT ⁽¹⁾ (contre 777 en 2014).

Le reste des dépenses concerne le fonctionnement courant (13,8 millions d'euros de CP, en augmentation de 600 000 euros par rapport à 2014, soit + 5 %) et les dépenses d'investissement (267 000 euros en CP, en recul de près de 43 % par rapport à 2014).

Il convient de noter qu'un objectif est associé à cette action, afin de mesurer l'efficacité du réseau. Un indicateur permet de mesurer la proportion de services économiques mettant une information économique pertinente et actualisée à la disposition du public *via* le site internet de la direction générale du Trésor. La réalisation 2015 est en recul par rapport à l'année précédente (79 % au lieu de 81 %) et reste en deçà de la cible de 85 % en 2016 (prévue par le PAP pour 2016) et de 95 % en 2017 (prévue par le PAP pour 2015). Comme l'indique pudiquement le RAP pour 2015, les services « continueront donc d'être sensibilisés sur l'importance de la mise à jour de leur page-pays ».

(1) Les emplois sont exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT). On distingue les effectifs physiques qui correspondent aux agents rémunérés, quelle que soit leur quotité de travail et les ETPT (équivalents temps plein travaillé) correspondant aux effectifs physiques pondérés par la quotité de travail des agents.

B. LES CRÉDITS INSCRITS DANS LES AUTRES MISSIONS

1. La mission *Engagements financiers de l'État*⁽¹⁾

Au sein du programme 114 *Appels en garantie de l'État*, l'action 04 *Développement international de l'économie française* comporte les crédits destinés à couvrir les appels en garantie émis au titre des procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de l'État (assurance-crédit, assurance prospection, garantie de change, garantie du risque économique et garantie du risque exportateur), et du dispositif de stabilisation de taux d'intérêt géré par Natixis.

Les crédits inscrits dans ce programme sont naturellement des crédits évaluatifs. En 2015, les crédits consommés (tant en AE qu'en CP) se sont élevés à 125,3 millions d'euros, soit un montant sensiblement inférieur aux prévisions de la loi de finances initiale (149,3 millions d'euros, soit un taux de consommation de seulement 84 %). Par rapport à 2014, la consommation est en hausse de 14 % par rapport à 2014, où celle-ci n'atteignait que 109,6 millions d'euros.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution des consommations de crédits pour chacune des sous actions de l'action 04.

ACTION 04. DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

(en millions d'euros)

	Lois de finances initiales		Crédits consommés ⁽¹⁾	
	2014	2015	2014	2015
04.01 Assurance-crédit	0	0	0	0
04.02 Assurance-prospection	110,0	111,5	106,1	111,2
04.03 Garantie de change	4,0	4,0	2,6	4,3
04.04 Garantie de risque économique	4,2	3,8	0,9	4,8
04.05 Garantie de taux d'intérêt Natixis	0	0	0	0
04.06 Garantie du risque exportateur	20,0	30,0	0	5,0
Total action 04	138,2	149,3	109,6	125,3

(2) AE = CP

Source : rapports annuels de performances 2014 et 2015.

Le RAP pour 2015 de la mission explicite les évolutions constatées :

– l'assurance-crédit ne fait pas l'objet d'une dotation budgétaire. Même si l'indemnisation du sinistre lié à la non-livraison à la Russie des bâtiments de projection et de commandement de type *Mistral* pour un montant d'environ un milliard d'euros a entraîné, pour la première fois depuis vingt ans, un déficit de cette procédure (– 151 millions d'euros), le compte Coface conserve cependant un montant de liquidité suffisant, si bien qu'aucun abondement n'a été nécessaire ;

(1) Cette mission est suivie par M. Victorin Lurel, rapporteur spécial.

– l’exécution budgétaire de l’assurance-prospection reste stable, ce résultat provient notamment des efforts de réforme engagés afin de faire face à la poursuite de l’augmentation du nombre de bénéficiaires, en majorité des PME ;

– la garantie de change est en principe gérée à l’équilibre par la mise en place de couvertures et la mutualisation des risques. Néanmoins, les coûts de gestion entraînent parfois un déficit de cette procédure, ce qui engendre alors une dépense budgétaire, ce qui a été le cas en 2015 conformément à la convention financière liant l’État à la Coface ;

– l’encours de la garantie du risque économique est en diminution régulière, même si la dépense budgétaire a progressé en 2015 ;

– la garantie de taux d’intérêt Natixis ne nécessite pas de dotation budgétaire, puisque les couvertures mises en place sur les marchés financiers seront, sous les hypothèses actuelles de taux d’intérêt, bénéficiaires ;

– la garantie du risque exportateur, qui comprend deux procédures distinctes (la garantie des cautions et la garantie des préfinancements), a été déficitaire de 5 millions d’euros en exécution interne Coface 2014, imputée sur le budget 2015.

2. Les autres missions

a. La mission *Action extérieure de l’État*⁽¹⁾

Le rattachement du commerce extérieur (et du tourisme) au Quai d’Orsay, devenu le ministère des affaires étrangères et du développement international, a illustré la mise en œuvre de la diplomatie économique, qui vise à davantage intégrer dans l’action diplomatique le soutien à l’internationalisation des entreprises françaises et la recherche d’investissements étrangers en France. Une direction spécifique a été créée dès 2013 pour répondre à cet enjeu (la direction des entreprises et de l’économie internationale) et le réseau diplomatique est fortement mobilisé en ce sens.

Dès lors, il est clair qu’une partie des crédits inscrits sur deux programmes de la mission (le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* et 185 *Diplomatie culturelle et d’influence*) concourent à la mise en œuvre de cette diplomatie économique. Même s’il s’agirait sans doute d’un exercice difficile (près de 45 % des CP inscrits sur ces deux programmes relèvent de dépenses de personnel ou de fonctionnement), il est regrettable que le RAP pour 2015 ne comporte aucune information (tant en termes budgétaires que d’activité) de nature à appréhender la contribution du ministère à notre commerce extérieur.

(1) Cette mission est suivie par M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial.

b. La mission *Agriculture, alimentation forêt et affaires rurales* ⁽¹⁾

Une partie des crédits inscrits à l'action 11 *Adaptation des filières à l'évolution des marchés* du programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* est consacrée au soutien aux entreprises pour favoriser la présence française sur les marchés agroalimentaires mondiaux.

Si les crédits consacrés aux actions internationales ne sont pas isolés au sein de cette action, le RAP pour 2015 de la mission donne un certain nombre d'indications sur les actions internationales financées l'année dernière :

– au titre du fonctionnement courant, 158 000 euros ont été consacrés à l'organisation de manifestations à caractère international et les prestations nécessaires à l'accueil de délégations étrangères ;

– au titre de subventions pour charges de service public, 223 000 euros ont été versés en 2015, dont 188 000 euros au titre de la contribution du ministère au programme d'action de Business France ;

– au titre des dépenses d'intervention, le RAP mentionne :

- près de 9 millions d'euros au titre de conventions passées avec des organismes nationaux (8,8 millions d'euros pour la SOPEXA et 194 000 euros pour le Centre national des expositions et concours agricoles) dont l'objet est la réalisation d'actions de promotion collectives et d'appui à l'exportation, afin de permettre aux entreprises françaises d'augmenter leurs parts de marché à l'exportation et de faire face à la compétition mondiale ;

- 1,2 million d'euros au titre du financement d'une partie de la contribution du ministère pour l'Exposition universelle de Milan ;

- 900 000 euros au titre de la convention conclue avec l'Association de développement des échanges internationaux de produits et techniques agricoles (ADEPTA) pour financer sa mission de promotion et de défense du savoir-faire français dans les domaines agricole et agro-industriel. Le ministère a mis en place un cadre stratégique qui définit les orientations et les priorités de l'État en termes de pays cibles, de filières et d'actions régaliennes à engager, à travers le « Plan sectoriel export agroalimentaire » ;

- 840 000 euros au titre de la stratégie d'influence, dont 748 000 euros pour la contribution du ministère à l'Agence pour le développement de la coopération internationale dans les domaines de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (ADECIA) ;

(1) Cette mission est suivie par M. Charles de Courson, rapporteur spécial.

- 260 000 euros au titre d'« actions multivolontaires », c'est-à-dire des opérations de coopération technique bilatérale afin d'assurer les conventions passées avec des organismes œuvrant pour le développement des échanges internationaux de produits avec des pays en voie de développement ou des pays en transition économique ;

- 963 000 euros au titre des cotisations obligatoires à certaines organisations internationales, dont 592 000 euros pour l'Organisation internationale de la vigne et du vin (OIV).

c. La mission Médias, livre et industries culturelles⁽¹⁾

Une partie des crédits inscrits sur le programme 334 *Livre et industries culturelles* est dédiée aux organismes de soutien à l'exportation des industries culturelles. Cependant, le RAP pour 2015 ne comporte aucune information de nature à appréhender les actions menées à ce titre.

II. LES FAITS MARQUANTS DE 2015

Le rapport spécial qui sera établi à l'occasion du prochain projet de loi de finances pour 2017 sera l'occasion de revenir plus en détail sur l'année 2015. À ce stade, la présente note se bornera à rappeler succinctement quelques faits.

A. LA MISE EN PLACE DE BUSINESS FRANCE

Business France a été officiellement créée au 1^{er} janvier 2015. Son conseil d'administration s'est réuni pour la première fois en juillet.

Une fois la fusion opérée, un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2015-2017 a été élaboré. Il a été validé par le conseil d'administration de Business France le 7 juillet 2015 et signé le 6 octobre.

Ce contrat est l'expression d'une nouvelle étape dans la contribution opérationnelle de l'agence à la politique d'internationalisation des entreprises françaises, avec le renforcement de ses trois métiers Export, Invest et Promotion.

Dans le cadre de ce contrat, l'État a élaboré des objectifs et indicateurs permettant d'assurer le suivi et le pilotage de ces trois métiers :

– pour le volet Export, il se concentre particulièrement sur le développement des volontaires internationaux en entreprise (VIE) (10 000 postes sont visés en 2017), et l'accompagnement des entreprises dans la durée (avec un objectif de 1 000 PME et ETI de croissance avec un plan d'actions engagées en 2017) tout en maintenant un volume d'activité d' « export pour tous » à un niveau élevé (9 400 entreprises servies en moyenne par an sur trois ans) ;

(1) Cette mission est suivie par M. Jean-Marie Beffara, rapporteur spécial.

– pour le volet Invest, l’agence s’engage notamment à accroître le nombre de projets d’investissements aboutis (500 en 2017, contre 400 fin 2014). Ces projets devront générer ou maintenir 15 500 emplois à l’horizon 2017 ;

– pour le volet Promotion, il s’agit de définir et déployer une stratégie d’influence pour améliorer la perception qu’ont les grands leaders d’opinions internationaux de l’attractivité de la France.

B. LA CAMPAGNE CRÉATIVE FRANCE

Suite à trois ans de travaux du Gouvernement destinés à renforcer l’attractivité de notre pays auprès des milieux économiques étrangers, le Président de la République a annoncé en juin le lancement d’une campagne de communication destinée à promouvoir l’image économique de la France à l’international. L’enjeu est de construire une image cohérente de la France à l’international, de mobiliser les Français les plus exposés aux publics économiques internationaux (milieux d’affaires internationalisés, professionnels du tourisme, étudiants français à l’étranger, etc.) pour être des relais actifs de l’image de la France.

Cette campagne, baptisée *Créative France*, est centrée sur la créativité qui est au cœur du dynamisme économique français. Elle a pour objectif de valoriser les atouts de notre pays en matière industriel et économique, de potentiel d’innovation, de vitalité culturelle et artistique.

Elle a été officiellement lancée par le Premier ministre lors de son déplacement au Japon en octobre 2015. Dix pays prioritaires ont été retenus à raison de leur potentiel de développement en matière d’échanges et d’investissements (États-Unis, Chine dont Hong Kong, Japon, Corée du Sud, Inde, Allemagne, Royaume-Uni, Brésil, Émirats Arabes Unis et Singapour). Business France est chargé de veiller à un calendrier de lancement resserré dans ces pays et d’assurer un suivi rigoureux et exigeant de cette campagne.

C. LE PLAN D’ACTION POUR L’INTERNATIONALISATION DES PME

En mars 2015, la première édition du Forum des PME à l’internationalisation avait été l’occasion de présenter un plan d’action élaboré en concertation avec tous les acteurs du commerce extérieur français. Sa deuxième édition en juin de cette année a été l’occasion de dresser un premier bilan de sa mise en œuvre.

Ce plan comporte quinze mesures :

1. *Simplifier le parcours de l’international et accompagner 3 000 PME supplémentaires d’ici 2017* ; une convention stratégique entre Business France, CCI international et CCI France international a été signée en mars 2016, afin de définir les rôles de chaque organisme dans l’accompagnement des PME à l’international.

2. *Créer un annuaire de contacts dédiés aux PME parmi les réseaux en France et à l'étranger des conseillers du commerce extérieur de la France (CCEF)* ; une convention, signée en mars avec leur conseil national, prévoit la désignation de 150 référents PME en France et à l'étranger.

3. *Viser le cap des 10 000 volontaires internationaux en entreprise (VIE) en activité en 2017* ; cet objectif a été inscrit dans le contrat d'objectif et de performance de Business France ; ils étaient 9 000 à la fin de 2015.

4. *Simplifier et faciliter les démarches des PME* ; un guichet unique national a été mis en place en janvier 2016 afin de simplifier les procédures douanières ; un plan « Dédouanez en France », comportant quarante mesures en faveur des entreprises, a été lancé.

5. *Associer systématiquement les PME aux déplacements ministériels* ; les délégations ministérielles sont composées à 40 % de PME en moyenne ; l'inscription en ligne est opérationnelle sur le site du ministère.

6. *Promouvoir en France les réussites internationales des PME* ; des PME et ETI innovantes seront valorisées dans la campagne *Créative France*.

7. *Renforcer et rénover les dispositifs de soutien financier public à l'export* ; un prêt développement export au sein de Bpifrance a été mis en place, avec un objectif à moyen terme de 500 millions d'euros de prêts octroyés par an ; une activité d'octroi de crédits export de petits montants (jusqu'à 25 et jusqu'à 75 millions d'euros) en cofinancement avec des banques commerciales a été mise en place au sein de Bpifrance ; pour les grands contrats, un mécanisme de refinancement a été mis au point grâce à l'intervention de la Société de financement local (SFIL).

8. *Concentrer les moyens sur les couples pays / secteurs prioritaires pour les PME* ; six familles prioritaires à l'exportation ont été lancées depuis 2012 (mieux vivre en ville, mieux se soigner, mieux communiquer, mieux se nourrir, mieux voyager, mieux se divertir et se cultiver) et de nouveaux fédérateurs ont été nommés, leurs feuilles de route pour 2016 ont été préparées.

9. *Renforcer l'évaluation de la qualité du service rendu* ; un questionnaire qualité commun aux différents opérateurs publics a été présenté lors du Conseil stratégique de l'export en octobre.

10. *Renforcer l'accompagnement des entreprises et adapter l'offre de Business France* ; le contrat d'objectif et de performance de Business France prévoit d'adapter l'offre de services de celle-ci aux besoins spécifiques des entreprises en vue d'optimiser leurs chances de réussite à l'export.

11. *Renforcer les opportunités pour les PME liées aux négociations commerciales internationales* ; des études d'impact préalables prenant en compte l'intérêt pour les PME sont systématiquement menées avant l'ouverture des négociations pour orienter les positions françaises et la négociation européenne.

12. *Rendre l'information plus claire et accessible* ; le portail *France-international.fr* est opérationnel depuis février 2016 ; ce site répertorie les partenaires publics et parapublics ainsi que les acteurs privés engagés dans le soutien aux entreprises exportatrices et présente les services qu'ils proposent.

13. *Favoriser les actions de portage pour soutenir le développement international des PME* ; une séquence y a été consacrée lors le deuxième forum des PME à l'international en juin 2016.

14. *Développer un format plus souple de groupement d'entreprises à l'export* ; le Trésor a établi un bilan de l'utilisation des formules juridiques de groupement des PME à l'exportation ; ce travail est à relier avec la démarche des opérateurs spécialisés du commerce international (OSCI) sur l'exportation collaborative qui fait également l'objet d'une séquence dédiée à ce même forum.

15. *Renforcer le pilotage stratégique* ; un Conseil stratégique de l'export, présidé par le ministre en charge du commerce extérieur, a été installé en mars 2015 et s'est déjà réuni à six reprises ; il réunit les principaux acteurs, publics et privés, en charge de l'internationalisation des entreprises, leur permettant de mieux se coordonner, y compris avec les régions ; le premier rapport annuel au Parlement sur la stratégie française d'appui à l'internationalisation des entreprises a été présenté en décembre 2015.

*

* *

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Commentaire de M. Joël GIRAUD, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES	256
A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE AUX PRÉVISIONS	256
1. Les besoins budgétaires de l'INSEE sont stabilisés	256
2. Des crédits de rémunérations abondants mais amorçant une baisse	258
3. Une légère augmentation des dépenses de fonctionnement	258
B. LES RÉSULTATS DÉSÉQUILIBRÉS DE LA PERFORMANCE	259
II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE	260
A. UN PROGRAMME DONT LA DIMINUTION DES BESOINS FINANCIERS SE POURSUIT	260
1. Une consommation des crédits en baisse constante	260
2. L'ajustement des remboursements versés à la Banque de France	261
B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE INÉGALEMENT ATTEINTS	261
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX	263

Les commentaires suivants portent sur les programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie*, ainsi que sur le compte d'affectation spéciale *Accords monétaires internationaux*.

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220 recouvre principalement les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques est le troisième programme de la mission *Économie* en volume de crédits consommés (24,4 %) mais le premier en termes d'effectifs employés (5 409 ETPT sur 12 129, soit 44,6 % des ETPT de la mission).

A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE AUX PRÉVISIONS

1. Les besoins budgétaires de l'INSEE sont stabilisés

En autorisations d'engagement (AE), les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 450,1 millions d'euros. L'ouverture de 18,9 millions d'euros provenant de fonds de concours et l'annulation en cours d'exercice de 1,1 million d'euros ont porté le montant total des crédits disponibles à 467,9 millions d'euros dont 453,6 millions ont été consommés (soit 96,9 %).

En crédits de paiement (CP), les moyens votés en loi de finances initiale se sont élevés à 448,5 millions d'euros. Ces crédits ont été réduits de 2,6 millions d'euros annulés en cours d'exercice mais ont été abondés par 18,9 millions d'euros de fonds de concours, portant le total des moyens disponibles à 464,8 millions d'euros dont 451,2 millions d'euros (97 %) ont été utilisés.

Les CP consommés par l'INSEE ont enregistré, par rapport à l'exercice 2014, une baisse de 8,1 millions d'euros (-4,3 %). La consommation des AE a, également, diminué de près de 3,7 millions d'euros (-2,4 %).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS, PAR ACTION, ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

	Crédits de paiement consommés 2014	Crédits de paiement consommés 2015	Évolution par rapport à 2014	%
1. Infrastructure statistique	139,8	132,3	- 7,5	- 5,4
2. Information sur les entreprises et synthèses économiques	53,6	53	- 0,6	- 1,1
3. Information démographique et sociale	65,7	68,5	2,8	4,3
5. Soutien	146	143,3	- 2,7	- 1,8
6. Action régionale	54,2	54,1	- 0,1	- 0,2
Totaux	459,3	451,2	- 8,1	- 4,3

Source : rapport annuel de performance 2015.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT CONSOMMÉES, PAR ACTION, ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement consommées en 2014	Autorisations d'engagement consommées en 2015	Évolution par rapport à 2014	%
1. Infrastructure statistique	136,9	132,4	- 4,5	- 3,3
2. Information sur les entreprises et synthèses économiques	54	52,5	- 1,5	- 2,8
3. Information démographique et sociale	65,8	68,6	2,8	4,3
5. Soutien	146,4	146,1	- 0,3	- 0,2
6. Action régionale	54,2	54	- 0,2	- 0,4
Total	457,3	453,6	- 3,7	- 2,4

Source : rapport annuel de performance 2015.

Entre 2010 et 2013, en raison de la titularisation des enquêteurs vacataires et des dépenses relatives à la création d'un centre statistique à Metz, les crédits de l'INSEE avaient significativement augmenté. L'exercice budgétaire 2014 s'était caractérisé par une stabilisation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement. Cette stabilisation se poursuit en 2015.

2. Des crédits de rémunérations abondants mais amorçant une baisse

Le programme 220 est largement structuré par les dépenses de rémunérations et charges sociales représentant 81,7 % des crédits et qui sont relativement rigides.

RÉPARTITION PAR ACTION, EN 2015, DES CRÉDITS DE PAIEMENT ET DES EMPLOIS ÉQUIVALENTS TEMPS PLEIN (ETPT) CONSOMMÉS

(en millions d'euros)

	Montant (en millions d'euros)	Part des crédits du programme	Part des ETPT du programme
1. Infrastructure statistique	132,4	29,3 %	28,2 %
2. Information sur les entreprises et synthèses économiques	52,9	11,7 %	12,7 %
3. Information démographique et sociale	68,6	15,2 %	21,6 %
5. Soutien	143,3	31,8 %	23,9 %
6. Action régionale	54	12,0 %	13,6 %
Total	451,2	100,0 %	100,0 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

Le nombre d'emplois réalisés s'établissait à 5 409 emplois au 31 décembre 2015, ce qui représente une baisse de 99 postes sur un an (− 1,7 %). Cette exécution est, par ailleurs, inférieure de 3,3 % au plafond d'emplois voté en loi de finances (5 598 ETPT), ce qui représente un écart de 189 postes que la Cour des Comptes explique « du fait d'une légère surestimation des besoins sur le programme 220 »⁽¹⁾.

En conséquence, les crédits consacrés aux rémunérations et aux charges sociales ont diminué pour la deuxième année consécutive : 368,6 millions d'euros ont été consacrés au titre 2, contre 374 millions en 2014 et 375,2 millions en 2013, ce qui représente une économie de 5,4 millions d'euros entre 2014 et 2015 (soit 1,4 %).

3. Une légère augmentation des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 58,3 millions d'euros en crédits de paiement en 2015, ce qui représente une hausse de 1,4 million d'euros par rapport à l'exercice précédent, soit + 2,4 %. La Cour des comptes l'explique par le nouveau bail de Metz et des dépenses informatiques reportées de 2014 à 2015.

Certains efforts ont cependant été engagés notamment en matière de frais de loyers qui représentent 26 % des crédits consommés du titre 3, dont une baisse de 0,9 million a été possible grâce au partage de locaux et à la renégociation de baux privés. C'est aussi le cas pour les frais de déplacements : l'augmentation est limitée à 0,6 million d'euros entre 2014 et 2015, malgré les déplacements supplémentaires induits par la préparation de la réforme territoriale.

⁽¹⁾ Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

B. LES RÉSULTATS DÉSÉQUILIBRÉS DE LA PERFORMANCE

Le programme est évalué par quatre objectifs de performance, chacun assorti d'un indicateur dont les résultats sont disparates.

Le premier objectif consiste à « *respecter les engagements européens de la France en termes de délais de diffusion des résultats économiques* ». Il est validé en 2015 comme les années précédentes : tous les comptes et indices économiques ont été publiés dans les délais ou avec quelques jours d'avance.

Le second objectif consiste à « *traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité* ». Il est mesuré par le taux de communes pour lesquelles l'enquête de recensement est traitée dans les délais prescrits. En 2015 comme les deux années précédentes, ce taux est de 100 %, en conformité avec l'objectif, avec pour la première fois une réponse par internet proposée sur tout le territoire et utilisée par près du tiers des ménages.

Le troisième objectif, qui consiste à « *alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques* », est l'un des axes principaux de la refonte des statistiques structurelles d'entreprises. Il est mesuré par le temps médian consacré par les entreprises à répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles. Cet indicateur vise à s'assurer que les demandes nouvelles ne se traduisent pas par un allongement du questionnaire. Depuis 2010, l'indicateur poursuit sa tendance à la baisse. Critiqué par son manque d'ambition, il est passé de moins d'une heure en 2010 à 50 minutes en 2015, en conformité avec la cible.

Le quatrième objectif, « *assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC)* » est quantifié par un indice d'évolution du coût unitaire de cette collecte. Basé sur l'indice de 100 en 2006, le résultat de l'année 2015 s'est établi à 106,3, ce qui entérine la nette dégradation commencée en 2014 (indice de 102, par rapport à l'indice 91 de 2013). L'INSEE met en avant le fait qu'« *Eurostat n'a demandé aucune enquête complémentaire à l'enquête Emploi au niveau européen* » alors que « *les gains attachés au volume supplémentaire de données que ces enquêtes complémentaires engendrent surcompensent leur coût de revient, diminuant ainsi le coût unitaire de la collecte de l'Insee* ».

Le cinquième objectif « *améliorer la mesure des performances économiques et du progrès social* », découlant de la mise en œuvre du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, publié par l'INSEE sous la législature précédente a été supprimé par la loi de finances pour 2015 après la réalisation des huit publications répondant à ces recommandations.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Ce programme comprend trois actions, dont deux relèvent de la direction générale du Trésor : d'une part la définition et la mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen, d'autre part le développement international de l'économie française ; la troisième action, relative à l'élaboration de la fiscalité, est de la responsabilité de la direction de la législation fiscale. Ce programme a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en application les politiques économiques et financières du pays.

Il regroupe les dépenses de personnel liées aux fonctions d'état-major de ces directions (32,6 % des crédits de paiement en 2015) ainsi que la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État (67 % des crédits), notamment le secrétariat des commissions de surendettement.

A. UN PROGRAMME DONT LA DIMINUTION DES BESOINS FINANCIERS SE POURSUIT

1. Une consommation des crédits en baisse constante

En AE, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 462,3 millions d'euros. 1,6 million d'euros supplémentaires ont été ouverts par voie de fonds de concours en cours d'exercice et 3,3 millions d'euros ayant été par ailleurs annulés. Les crédits disponibles se sont donc élevés à 460,6 millions d'euros, dont 454,6 millions d'euros ont été réellement consommés (98,7 %).

En CP, les 462,3 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont enregistré des fluctuations proches de celles ayant affecté les autorisations d'engagement, ce qui a porté leur montant disponible à 461 millions d'euros. Sur ce montant, 454,1 millions ont effectivement été consommés, ce qui représente une baisse de 16 millions d'euros (-3,4 %) par rapport à l'exercice précédent.

Après une augmentation significative de ses crédits entre 2010 et 2012 liée à la refonte du mode de remboursement à la Banque de France des prestations réalisées pour le compte de l'État, le programme 305 s'était caractérisé en 2013 par une stabilisation de sa dotation. En 2014, les résultats ont été meilleurs puisque le programme a consommé presque 19 millions d'euros de moins qu'au cours de l'exercice précédent. Cette amélioration se poursuit en 2015 : une économie de 16 millions d'euros est réalisée. Ce résultat favorable s'explique, selon la Cour des comptes, par les différentes réformes qui « *ont permis des gains de productivité notamment dans la gestion des dossiers de surendettement* ». La Cour des comptes indique cependant que ces efforts peuvent être approfondis.

Le plafond d'emplois a été fixé pour 2015 à 1 704 ETPT pour un effectif réalisé de 1 612 agents. Ce chiffre traduit une baisse effective de 23 emplois sur un an et un déficit de 92 agents par rapport au plafond. En conséquence, les crédits de rémunérations et charges sociales se sont stabilisés en 2015 à un niveau similaire à celui de 2014 (146,9 millions d'euros).

2. L'ajustement des remboursements versés à la Banque de France

Les crédits de fonctionnement consommés ont diminué entre 2014 et 2015, passant de 322,2 à 304,7 millions d'euros (en baisse de 17,5 millions, soit - 5,4 %). Près de 95 % de ces crédits correspondent à l'enveloppe de rémunération de la Banque de France et des instituts d'émission d'outre-mer. En effet, au terme de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier, l'État rembourse à la Banque de France les prestations qu'elle effectue pour son compte, ce qui inclut notamment la tenue du secrétariat des commissions pour le traitement du surendettement.

La Cour des comptes indique que les réformes portant sur la réorganisation territoriale de la Banque de France effectuées depuis quelques années devraient permettre une nouvelle réduction des coûts de gestion d'ici à 2017.

Mais les magistrats financiers relèvent que malgré la création d'un portail dématérialisé : *« le coût de la tenue de compte du Trésor ne baisse toujours pas malgré les investissements informatiques récents »*. La réponse du ministre précise que *« la mise en service de nouveaux outils informatiques engendre des coûts importants d'exploitation et d'amortissements des équipements, même si ces coûts devraient tendre à la baisse à partir de 2019 »*.

B. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE INÉGALEMENT ATTEINTS

L'exécution du programme est évaluée au moyen de quatre objectifs, chacun étant assorti d'un à trois indicateurs de performance.

Le premier objectif consiste à *« assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales »*. Il est assorti d'un indicateur très détaillé qui met en évidence les écarts entre les prévisions économiques (croissance et inflation) de l'INSEE ou des instituts de conjonctures, et la réalité. Pour instructif qu'il soit, cet indicateur, dans la mesure où il dépend en réalité de l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale, ne permet pas de mesurer réellement la performance de l'administration.

Le deuxième indicateur mesure les écarts entre la prévision et la réalité en matière de rentrées fiscales. Grâce aux révisions qui interviennent à plusieurs reprises en cours d'exercice à l'occasion des lois de finances rectificatives, les prévisions de la DLF en matière de rentrées fiscales, bien que dépendant fortement des fluctuations conjoncturelles, parviennent à refléter assez bien la situation réelle.

Le projet de loi de finances pour 2015 prévoyait 278,9 milliards d'euros de recettes fiscales. Cette prévision a été ramenée à 278,2 milliards d'euros par le projet de loi de finances pour 2016, la révision à la baisse l'inflation pénalisant les recettes de TVA attendues. Mais la réalisation s'est établie à 280,1 milliards d'euros, principalement sous l'effet du traitement des avoirs dissimulés à l'étranger. Ceci présente un écart + 0,7 % par rapport à la prévision indiquée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2016.

Le troisième indicateur concerne la fiabilité des prévisions de dépenses fiscales.

La Cour des comptes indique que « tous les PLF révisent les évaluations des dépenses fiscales » et « se traduisent globalement par une augmentation de leur coût pour une année donnée, que cette augmentation soit due à une erreur sur la prévision du montant des dépenses liées aux mesures ou qu'elle résulte de la création, en cours d'année, de dispositifs nouveaux qui ne sont pas compensés par des réductions ou suppressions de mesures pour un montant équivalent. »

On constate en effet que l'indicateur de fiabilité des prévisions de dépenses fiscales varie fortement d'une année sur l'autre, alors que le montant des dépenses fiscales croît de façon continue.

Pour l'année 2013, le montant de 72,1 milliards d'euros de dépenses fiscales présente un écart de + 0,1 % entre la réalisation et la prévision présentée en fin d'année, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2014. Le montant de 78,3 milliards d'euros de dépenses fiscales en 2014 présente également un écart limité : il est inférieur de 0,8 % à la dernière prévision. Pour 2015 cependant, les résultats provisoires indiquent des dépenses fiscales atteignent 84,4 milliards d'euros, supérieures de 3 points à la dernière prévision en loi de finances rectificative pour 2015.

Le deuxième objectif de performance appliqué au programme est de « contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale ». L'indicateur de performance a fait l'objet d'un changement de périmètre à l'occasion de la loi de finances pour 2015. L'ancien indicateur mêlait les instructions fiscales et les décrets publiés dans les 6 mois. Le nouvel indicateur relève les instructions fiscales publiées dans le délai de 6 mois après l'entrée en vigueur du texte appliqué. En 2015, plus de 86,6 % des instructions fiscales publiées au Bulletin officiel des finances publiques l'ont été dans ce délai de 6 mois (103 sur les 119 requises).

Le troisième objectif a pour but d'« assurer l'efficacité du réseau international de la Direction générale du Trésor ». Pour cela, est calculée la proportion de services économiques mettant une information économique pertinente et actualisée à la disposition du public via le site internet de la DG Trésor. Le pourcentage de 79 % en 2015 est légèrement en deçà de celui de 2014 (81 %). L'objectif de mise à jour des *pages-pays* pour 2017 est de 95 %.

Enfin, l'objectif consistant à « *assurer un traitement efficace du surendettement* » permet de mesurer la performance de la Banque de France, chargée d'assurer le secrétariat des commissions de surendettement.

Les indicateurs associés à cet objectif indiquent que le délai moyen de traitement d'un dossier s'est élevé, en 2015, à 3,77 mois, alors qu'il était de 4,09 mois en 2013. Ceci indique que la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, dont plusieurs dispositions visent à simplifier et à accélérer les procédures, commence à porter ses fruits.

L'indicateur du « *Coût complet du traitement d'un dossier de surendettement* » présente cependant des résultats contrastés.

Après une baisse continue : 922 euros en 2011, 892 en 2012, 871 en 2013 et 859 en 2014, ce coût s'établit à 904 euros en 2015 en hausse de 9,4 % par rapport au coût constaté 2014. Ce coût est également supérieur à la cible de 863 euros indiqué au projet de loi de finances pour 2015, ce qui représente un écart de 77 euros soit 8,9 %.

Interrogés par le Rapporteur spécial, les représentants de la Banque de France ont fait état d'une hausse du coût unitaire du personnel liée à une augmentation non anticipée de la cotisation retraite employeur sur l'exercice 2015 : décidée à l'arrêté des comptes 2015, en accord avec les commissaires aux comptes de la Banque, elle permet de maintenir l'équilibre du régime spécial de retraite. Il reste que, hors effet valorisation du coût du personnel, le traitement des dossiers de surendettement par la Banque de France continue de connaître des gains de productivité : les effectifs totaux diminuent de 5,3 %, donc plus vite que le nombre de dossiers traités (- 3,7 %).

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Dévolu à la coopération monétaire avec la zone franc, ce compte de concours financier est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la zone franc l'exige. Aucun crédit n'a été demandé pour 2015.

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT :

Commentaire de M. Christophe CARESCHE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE MISSION AUX DÉPENSES EN APPARENCE MAÎTRISÉES	267
II. LE PROGRAMME 109 : DES PRÉVISIONS ENFIN COHÉRENTES MAIS UNE EXÉCUTION TRONQUÉE.....	268
III. LE PROGRAMME 177 : DES EFFORTS DE MAÎTRISE ENCORE CONTRARIÉS PAR LA PRESSION DES BESOINS.....	270
IV. LE PROGRAMME 135 : UNE SOUS-EXÉCUTION QUI NE REFLÈTE PAS LES VRAIS PROGRÈS.....	273

La mission *Égalité des territoires et logement* réunit quatre programmes ⁽¹⁾ : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, enfin le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*.

Ce dernier porte les crédits de titre 2 correspondant aux agents chargés de la mise en œuvre des programmes 109 et 135. Les personnels qui mettent en œuvre le programme 177 relèvent, quant à eux, du programme 124 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et représenteraient des dépenses de titre 2 et de soutien de 38 millions d'euros.

En gestion, l'intégralité des dotations du programme 337 est transférée au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. La mission ne porte donc aucune dépense exécutée. Le rapport annuel de performances s'efforce cependant d'en donner une estimation. Le schéma d'emplois pour 2015 ramenait le plafond d'emplois de 13 477 ETPT ⁽²⁾ à 12 807 grâce notamment aux réformes de l'aide au droit du sol et de l'assistance technique apportée par l'État aux collectivités territoriales (ATESAT). La consommation aurait été moindre avec 11 948 ETPT. Si cette sous-exécution n'a qu'un caractère conjoncturel, elle aurait néanmoins généré une moindre consommation des crédits, avec un total de 735,7 millions d'euros au lieu des 777,2 millions votés.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 337 EN 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

Programme / Action	Autorisations d'engagement et crédits de paiement		
	LFI 2014	LFI 2015	Exécution 2015
TOTAL du programme	804,1	777,2	735,7
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de la ville	689,3	660,6	607,9
Personnels œuvrant au soutien du programme <i>Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville</i>	114,7	116,6	127,8

Source : rapport annuel de performances 2015. La consommation 2015 est estimée.

Une partie des crédits de soutien mobilisés par les programmes 109 et 135 sont également comptabilisés ailleurs. Ils représentent un total de 213,7 millions d'euros, hors titre 2, et relèvent surtout des programmes 217 et 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

(1) Rattaché à cette mission jusqu'en 2014, le programme 147 Politique de la ville a été transféré à la mission Politique des territoires à compter de l'exercice 2015.

(2) Équivalents temps plein travaillés.

I. UNE MISSION AUX DÉPENSES EN APPARENCE MAÎTRISÉES

En 2015, l'ensemble des dépenses des trois programmes 177, 109 et 135 a atteint 12,8 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et crédits de paiement (CP), en retrait de 1,1 % (– 138,5 millions d'euros) pour les premières et en excédent de seulement 1,4 % (+ 175,5 millions d'euros) pour les seconds par rapport aux dotations votées en loi de finances initiale (LFI). L'ensemble des trois programmes présente aussi un taux de consommation satisfaisant, avec, respectivement, 94,4 % et 96,6 % des crédits ouverts en gestion. Mais ces résultats recouvrent **des réalités diverses selon les programmes**.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 365,9	225,3	1 591,3	1 590,3	+ 16,4 %	99,9 %
109 Aide à l'accès au logement	10 984,3	70,4	11 054,8	10 754,3	– 2,1 %	97,3 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	598,2	327,8	926,0	465,5	– 22,2 %	50,3 %
Total	12 948,5	623,6	13 572,1	12 810,0	– 1,1 %	94,4 %

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 365,9	227,4	1 593,3	1 591,3	+ 16,5 %	99,9 %
109 Aide à l'accès au logement	10 984,3	70,4	11 054,8	10 754,3	– 2,1 %	97,3 %
135 Développement et amélioration de l'offre de logement	279,6	331,1	610,7	457,8	+ 63,7 %	74,9 %
Total	12 629,9	628,9	13 258,8	12 803,4	+ 1,4 %	96,6 %

Source : rapport annuel de performances 2015. LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

Ils cachent aussi des mesures de « régulation budgétaire » qui ont reporté volontairement une partie des charges d'aides personnelles au logement ou d'aides à la pierre sur 2016 ou même sur les années suivantes.

En tout état de cause, ces crédits budgétaires ne représentent **qu'une partie des moyens mobilisés** par l'État ou ses opérateurs en faveur de la politique de l'hébergement et du logement. Son principal opérateur, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) a ainsi financé en 2015 pour 535,4 millions d'euros d'interventions – hors Fonds national d'aide à la rénovation thermique (FART) – grâce à des ressources extérieures.

Mais les moindres recettes supportées par l'État au titre des 53 dispositifs fiscaux actifs en 2015 pour soutenir ces politiques sont encore le premier poste de dépense.

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

	Chiffage pour 2013	Chiffage pour 2014	Estimation pour 2015
Programme Aide à l'accès au logement	97	98	101
Programme Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13 938	13 798	13 446
Programme Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables	1 492	1 572	1 553
Total	15 527	15 468	15 100

Source : rapports annuels de performances 2013, 2014 et 2015.

Ces dépenses poursuivent leur recul, entamé en 2013, en baissant de 368 millions d'euros entre 2014 et 2015 grâce à l'extinction progressive de plusieurs dispositifs. Cependant, d'autres, comme le taux réduit de TVA sur les travaux de performance énergétique (+ 390 millions d'euros), le crédit d'impôt pour la transition énergétique (+ 291) ou la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dit « Pinel » (+ 65), connaissent une croissance très dynamique qui fait penser que la charge globale pourrait repartir à la hausse en 2016.

II. LE PROGRAMME 109 : DES PRÉVISIONS ENFIN COHÉRENTES MAIS UNE EXÉCUTION TRONQUÉE

Doté de 10,98 milliards d'euros, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* mobilisait 84,8 % des AE et 87 % des CP votés en LFI pour la mission hors titre 2 (programme 337). La loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 les a, en outre, complétés de 70,3 millions d'euros pour régulariser une partie de la dette du Fonds national d'aide au logement (FNAL) vis-à-vis des caisses d'allocations familiales qui gèrent le versement des aides personnelles au logement.

L'exécution du programme a été arrêtée à 10,75 milliards d'euros en AE et CP, soit 97,3 % des crédits ouverts en 2015. Le fait le plus remarquable est qu'elle apparaît en-deçà des dotations initialement votées (- 2,1 % ou 230 millions d'euros en AE et CP) alors que depuis plusieurs exercices, ce programme et plus particulièrement son action 1 *Aides personnelles* ont dû être systématiquement et substantiellement renforcés en cours de gestion. De fait, **pour la première fois depuis des années, la budgétisation initiale (10,97 milliards d'euros) de l'action 1, qui constitue le plus gros poste budgétaire de la présente mission, était cohérente avec la réalité des besoins** – indépendamment de la dette du FNAL de 171 millions d'euros générée par l'exercice 2014.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU FNAL EN 2015

(en millions d'euros)

Charges		Prévisions en 2015	Recettes		Prévisions en 2015
Prestations APL	8 220	8 272	Contribution des régimes sociaux	0	0
Prestations ALS	5 327	5 280	Cotisations employeurs	2 581	2 555
Frais de gestion	271	271	Prélèvement sur la PEEC	300	300
			Contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et produits de placement	- 21	0
			Contribution État	10 743	10 968
TOTAL	13 818	13 823	TOTAL	13 603	13 823

Source : rapport annuel de performances 2015.

L'action 1 est dédiée à la subvention d'équilibre apportée par l'État au FNAL en complément des contributions des employeurs et des régimes sociaux. En valeur absolue, le montant versé (10,74 milliards d'euros) est en forte progression en 2015, de près de 5,6 milliards d'euros par rapport à l'exécution de 2014. Toutefois, l'essentiel de cet écart résulte d'une importante mesure de périmètre avec la rebudgétisation de la part de l'aide personnalisée au logement (APL) jusqu'alors prise en charge par les organismes de sécurité sociale. Les dépenses du FNAL n'ont en fait augmenté que de 263 millions d'euros, modérées par la révision du mode de calcul de l'abattement pratiqué sur les revenus des ménages (le paramètre R0) ; elles se sont même révélées un peu inférieures (de 19 millions d'euros) aux prévisions de la LFI, cependant que les contributions des employeurs les ont dépassées un peu de 26 millions d'euros.

Il apparaît toutefois que le versement de 230 millions d'euros de crédits initiaux ainsi que des 70,3 millions ouverts en loi de finances rectificative a finalement été bloqué en fin de gestion, sans que ces dotations soient reportées sur l'exercice 2016 ⁽¹⁾. Il ne s'agissait pourtant pas de moindres dépenses, mais d'une mesure visant à assurer le « *respect de la norme budgétaire globale* » ⁽²⁾ en **aggravant la dette obligatoire du FNAL (donc de l'État) à l'égard de la Sécurité sociale, désormais portée à 401,3 millions d'euros.**

Certes, celle-ci n'est qu'une partie de la dette de l'État vis-à-vis de la Sécurité sociale, laquelle fait l'objet d'un traitement global. Néanmoins, le Rapporteur spécial déplore que cette mesure ait été décidée **sans en informer le Parlement** contrairement à ce que prévoit l'article 14 de la loi organique relative aux lois de finances et qu'elle donne une image incomplète de l'exécution budgétaire du programme 109 et de la mission.

Quoi qu'il en soit, en 2015, 18 milliards d'euros auront été versés au titre des trois aides personnelles au logement à 6,5 millions de ménages, modérant avec efficacité leurs taux d'effort. Même si on a pu constater une légère dégradation des

(1) Cf. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la Cour des comptes.

(2) Cf. audition par la commission des finances du responsable des programmes 109 et 135, le directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (ministère du logement et de l'habitat durable), et du chef du bureau du logement, de la ville et des territoires à la direction du Budget (ministère des finances et des comptes publics) le 15 juin 2016.

taux médians en 2013 et 2014, ils restent compris entre 11,4 % pour les locataires du parc public et 25,8 % pour ceux du parc privé. ⁽¹⁾

Le programme 109 réunit deux autres actions :

– l’action 2 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* qui correspond à la contribution de l’État au financement du réseau de l’agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL) et de ses agences départementales (ADIL). Atteignant 7,4 millions d’euros en AE et CP, sa consommation est en léger recul de 117 507 euros par rapport à 2014 (– 1,6 %), mobilisant 92,1 % des dotations inscrites (8,1 millions) ;

– et l’action 3 *Sécurisation des risques locatifs* dont les crédits servent à rembourser les gestionnaires du dispositif de Garantie des risques locatifs (GRL) de la part État des risques d’impayés. La GRL devrait être remplacée à compter du 1^{er} janvier 2017 par le nouveau dispositif de sécurisation Visale, entièrement financé par le réseau des collecteurs de la participation des employeurs à l’effort de construction (PEEC ou 1 % logement) dit Action logement. Le dispositif est mis en place progressivement. Pour autant, l’exécution affichée à 3,8 millions d’euros en AE et CP est faussée par une erreur de comptabilité d’Action logement. La somme réellement due s’élève à 8,7 millions d’euros, soit un niveau équivalent à celui de 2014 (8,3 millions). Elle aurait mobilisé 93,5 % des crédits votés (9,3 millions). La différence a été rectifiée début 2016.

III. LE PROGRAMME 177 : DES EFFORTS DE MAÎTRISE ENCORE CONTRARIÉS PAR LA PRESSION DES BESOINS

Le programme 177 *Prévention de l’exclusion et insertion des personnes vulnérables* a bénéficié ces dernières années, et encore en LFI pour 2015 (+ 50 millions d’euros), d’importants rebasages pour renforcer les structures d’hébergement et développer les possibilités de sortie vers des logements adaptés. Le Gouvernement s’est attaché, plus vigoureusement que jamais, à favoriser les réponses durables, pérennisant des places d’hébergement hivernal, mettant en œuvre, à compter de février 2015, un plan triennal relatif à la substitution de dispositifs alternatifs aux nuitées hôtelières et à l’amélioration de la prise en charge à l’hôtel, réorganisant l’accueil des réfugiés et migrants en transit (plans de juillet et septembre 2015).

De fait, les capacités d’accueil stable ont encore augmenté en 2015, globalement et dans chaque catégorie (à l’exception des places d’hébergement de stabilisation et d’insertion dont une partie a été transférée sous statut de CHRS ⁽²⁾), comme le montre le tableau ci-après pour le seul premier semestre.

(1) *Indicateur 1.1 Taux d’effort net médian des ménages en locatif ordinaire ou en accession selon la configuration familiale et le type de parc du programme.*

(2) *Centres d’hébergement et de réinsertion sociale.*

Structures (hors hôtels)	Nombre de places au 30 juin 2015	Progression par rapport à la situation au 31 décembre 2014
Hébergement d'urgence	22 765	+ 233
Hébergement de stabilisation et d'insertion	6 130	- 1 875
CHRS	42 039	+ 1 349
Places de résidence hôtelières à vocation sociale	533	+ 197
Pensions de famille	14 450	+ 412
Intermédiation locative	21 755	+ 112
Total	107 672	+ 428

Les diverses formes alternatives à l'hébergement, en particulier, ont vu leur développement s'accélérer en 2015 : parmi celles-ci, les pensions de famille ont cru de 8 % par rapport à 2014 et de 36 % par rapport à 2012. Les places en intermédiation locative ont progressé quant à elles de 229 % depuis fin 2011.

Cependant, sous la pression de besoins toujours croissants et des nouvelles obligations découlant de la reconnaissance par le Conseil d'État⁽¹⁾ d'un droit à hébergement d'urgence, ces capacités renforcées ne suffisent pas. Les indicateurs de performance du programme traduisent ces difficultés en affichant des résultats stagnants, voire en légère baisse s'agissant du nombre des personnes qui sont hébergées ou logées après une demande aux services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO - 32 % contre 31) ou de la part des sorties de CHRS accédant à un logement (44 % au lieu de 48 %).⁽²⁾

Les capacités d'accueil aménagées doivent toujours être complétées par des places d'hôtel dont le nombre a encore augmenté de 15 % sur le premier semestre 2015, passant de 32 300 à 37 027 au 30 juin (+ 4 727). On notera cependant que le dispositif hivernal n'a plus mobilisé que 7 022 nuitées en moyenne par soir contre 7 319 pendant l'hiver 2013-2014 grâce à la pérennisation d'un certain nombre de ces places.

Or, si la LFI avait renforcé les moyens dédiés aux dispositifs stables, elle avait, une fois encore, **sous-dimensionné les besoins en places d'hôtel** et sous-estimait également les dépenses de veille sociale qui assurent les accueils de jour, les maraudes, les centres d'appel 115 ainsi que les services d'accueil et d'orientation s'adressant aux demandeurs d'un hébergement. De fait, les crédits demandés sur l'action 12 *Hébergement et logement adapté*, qui finance l'ensemble de ces dispositifs, étaient déjà inférieurs d'environ 100 millions d'euros aux besoins constatés en 2014.

(1) Décision n° 356 456 du 10 février 2012.

(2) Indicateurs 1.1 et 1.2.

Certes, le renforcement des SIAO s'est poursuivi en 2015, visant à améliorer l'efficacité des prises en charges mais aussi à optimiser la mobilisation des capacités d'hébergement. S'est également poursuivi le déploiement (très progressif) des mesures de rationalisation de la gestion des structures (comme les nouveaux contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens pour les CHRS).

Néanmoins, ni ces efforts de maîtrise des dépenses, ni les renforts budgétaires initiaux ne pouvaient suffire à couvrir des besoins en progression dynamique. Il a donc été, **une nouvelle fois, nécessaire d'abonder les dotations du programme 177**, essentiellement en faveur des dépenses d'hébergement et de veille sociale (sur son action 2). Il a ainsi reçu successivement 130, 40,1 puis 53,6 millions d'euros supplémentaires par deux décrets d'avance d'octobre et novembre et la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015, soit **un total de 223,7 millions d'euros**, et la réserve de précaution a été entièrement levée. Les crédits ouverts ont été consommés à près de 99,9 %.

Les dépenses ont atteint 1 590,3 millions d'euros en AE et 1 591,3 millions d'euros en CP, dépassant de plus de 16,4 % les crédits votés et de 8,2 % (+ 119,9 millions d'euros) en AE et de 8,3 % (+ 122 millions) en CP l'exécution de 2014. La progression est surtout le fait de son action 12 : dotée de 1 289,4 millions d'euros en LFI, elle a été abondée de plus de 219 millions d'euros en cours de gestion (+ 17 %). Sa consommation a atteint 1 508,5 millions d'euros, excédant de 121,3 millions en AE et 122,8 millions en CP celle de 2014 (respectivement + 8,7 et + 8,9 %).

On relèvera aussi, en lien avec cette action 12, que 11,5 millions d'euros issus du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), alimenté par les astreintes payées par l'État au titre du droit au logement opposable (DALO) auront été notifiés aux opérateurs en 2015. Depuis 2015, il est censé être le seul financeur national de ces actions, mais ses recettes insuffisantes et des notifications tardives ont nécessité un renfort du budget de l'État d'un peu plus de 1 million d'euros.

Enfin, si l'exécution des deux autres actions du programme a un peu régressé par rapport à l'exercice précédent, leurs dotations ont toutes eu besoin d'être complétées. Ainsi, la consommation de l'action 11 *Prévention de l'exclusion*, qui recouvre certaines aides sociales aux personnes âgées et handicapées les plus démunies et des actions de prévention et d'accès aux droits en faveur des gens du voyage, excède-t-elle de 4 millions d'euros (+ 6,7 %) les prévisions (60,9 millions d'euros). Ce dépassement correspond aux frais de diagnostics individualisés et mesures d'accompagnement engagés suite aux évacuations de campements illicites en 2015 – conformément aux décisions du Plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Les autres dépenses sont restées proches de leurs prévisions, notamment s'agissant du financement de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (dispositif ALT2) dont la réforme a été mise en œuvre en 2015. La contribution de l'État à la gestion de 23 777 places existantes s'est élevée à 16,5 millions d'euros.

De même, l'exécution de l'action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* atteint 107 % des AE et 110,3 % des CP crédits inscrits (+ 1,1 et 1,6 million d'euros) s'élevant à 16,8 millions d'euros en AE et 17,3 millions en CP. Soutenant le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP), les Fédérations locales des centres sociaux, des associations ou le financement de l'ingénierie sociale et des outils de gouvernance (comme les diagnostics territoriaux à 360 °), ces dépenses ont tout de même diminué de 6,5 % en AE et 2,4 % en CP par rapport à 2014.

IV. LE PROGRAMME 135 : UNE SOUS-EXÉCUTION QUI NE REFLÈTE PAS LES VRAIS PROGRÈS

Tout en contribuant au financement de nombreux dispositifs et se rapportant à plusieurs politiques du logement et l'égalité du territoire majeures, le programme 135 *Urbanisme, territoire et amélioration de l'habitat* est le moins doté de la présente mission avec 598,2 millions d'euros d'AE inscrites en LFI et 279,6 millions d'euros de CP.

Ces crédits devaient cependant être complétés par, respectivement, 8,3 et 224,3 millions d'euros de fonds de concours, portant les CP initiaux à 503,9 millions d'euros. Les renforts proviennent essentiellement de deux fonds hébergés par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS) : le fonds de péréquation (avec 218,3 millions d'euros rattachés en 2015), alimenté par le produit de la taxe sur les plus-values immobilières élevées et par une fraction de la cotisation additionnelle versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS, et le fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS – avec 4,7 millions d'euros) constitué par les majorations de pénalités payées par les communes ne respectant pas leurs obligations de logement social. Au surplus, 191,6 millions d'euros en AE et 190,6 millions en CP ont été reportés de l'exercice 2014. Enfin, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a ouvert 43 millions d'euros sur le programme dans le cadre d'un redéploiement du Programme d'investissement d'avenir.

Le programme a également subi des annulations (dont celle de la réserve de précaution) pour un total de 129,9 millions d'euros en AE et 125,8 millions d'euros en CP par une série de décrets d'avance ou d'annulation pris en juin, octobre et novembre 2015. Au total, les crédits ouverts ont atteint 926 millions d'euros d'AE et 610,7 millions d'euros de CP.

En revanche, ils n'auront été consommés qu'à hauteur de 50,3 % (465,5 millions d'euros) s'agissant des AE et de 75 % (457,8 millions d'euros) pour les CP, laissant respectivement 460,6 et 152,9 millions d'euros non engagés ou non employés. Rapportée aux dotations votées, cette exécution représente tout de même 77,8 % des AE et 163,7 % des CP hors fonds de concours, ou, respectivement, 76,7 % et 90,9 % avec les renforts initialement prévus.

Les dépenses ne sont, au demeurant, que légèrement en retrait de 0,9 % (– 4,2 millions d’euros) par rapport à l’exécution des AE en 2014. Elles sont, par contre, inférieures de 10,9 % (– 56,2 millions d’euros) aux CP consommés l’année précédente. Toutefois, la Cour des comptes ⁽¹⁾ montre que **la consommation des CP a pu être contrainte par le blocage de 147,9 millions d’euros** – soit l’équivalent du différentiel avec les crédits ouverts – et leur report sur 2016 afin de respecter la norme de dépense en valeur de l’État en 2015.

Cette sous-exécution comme le recul des dépenses touchent en premier lieu l’action 1 *Construction locative et amélioration du parc* – qui mobilise encore les trois-quarts des AE consommés sur le programme 135. Elle porte les crédits destinés au développement des parcs de logements sociaux et d’hébergement – dits aides à la pierre – et à l’aménagement des terrains d’accueil des gens du voyage. Sur les 388,8 millions d’euros d’AE et 371,2 millions d’euros de CP inscrits en LFI, fonds de concours compris, seuls 310,4 et 306,9 millions d’euros ont été consommés, soit 75,5 et 82,7 % des prévisions.

On relèvera toutefois que rapportés aux seuls crédits budgétaires de l’État, hors fonds de concours, l’exécution remonte à 77,1 % des AE (380,8 millions) et dépasse de +108,5 % les CP initiaux (147,2 millions). Cela reflète **la part désormais prise par les ressources d’origine « externe » dans le financement des aides à la pierre** : les fonds de concours représentent plus de la moitié de leur montant. De fait, si une contribution du budget de l’État est maintenue en 2015, comme en 2016, l’on peut parler d’une substitution progressive par les ressources issues des cotisations obligatoires des organismes de logement social. **Cela ne signifie pas pour autant que l’État se désengage de cette politique** : sa participation directe se concrétise aussi sous la forme, très substantielle, des allègements fiscaux bénéficiant aux organismes ou aux opérations de logements sociaux (soit plus de 3,4 milliards d’euros en 2015). Le Gouvernement n’a, en outre, eu de cesse depuis 2012 de renforcer la mobilisation des autres leviers financiers et partenariaux (fonds d’épargne de la Caisse des dépôts, aides et investissement d’Action logement etc.).

Quoi qu’il en soit, on constate en 2015 non seulement une sous-exécution des dotations de l’action 1, mais **un net recul de leur consommation** par rapport à l’exercice précédent, de – 22, 8 % (– 91,5 millions d’euros) pour les AE et de – 25 % (– 106,2 millions d’euros) pour les CP.

Ces deux évolutions sont **à la fois le reflet des difficultés à atteindre les objectifs de production de logements sociaux, malgré la politique volontariste du Gouvernement, mais aussi le résultat d’une stratégie à l’égard des délégataires de compétence** pour les aides à la pierre. En effet, l’essentiel des CP de cette action correspondent à la couverture d’engagements antérieurs, les opérations de logements sociaux qu’ils financent s’étalant sur plusieurs années (pouvant aller jusqu’à 8 ans). Or, à chaque exercice depuis 4 ans, l’État a annulé

(1) Cf la note d’analyse précitée.

une part significative de ces crédits de paiement (hors ceux issus des fonds de concours) pour contraindre certains délégataires à réduire les excédents de trésorerie qu'ils cumulaient. C'est ainsi qu'en 2015, 125,7 millions d'euros de CP ont été annulés en cours de gestion, soit 37,7 millions de plus qu'en 2014. **Le Rapporteur spécial approuve cette démarche, mais constate que ces nouvelles annulations ont inversé la situation** : la trésorerie totale des délégataires est devenue négative à hauteur de 29 millions en 2015 ; certains d'entre eux sont désormais créanciers de l'État. Il ne faudrait pas que cette situation dissuade les délégataires de faire l'avance des crédits pour le compte de l'État, générant d'autres retards dans le développement des projets de logements sociaux.

En 2015 cependant, malgré ces rationnements et contrairement à ce que pourrait faire croire le recul des dépenses, la **production de logements sociaux est remontée** avec près de 109 000 agrées sur le territoire métropolitain – hors ANRU – contre 106 414 unités en 2014.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX OU D'HÉBERGEMENT FINANCÉS EN 2013, 2012 ET 2015

Nombre de logements financés ou agrées	Total 2013	Total 2014	Total 2015	Prévisions LFI
PLAI ⁽¹⁾	29 734	28 449	27 634	34 000
dont PLAI hébergement	309	487	228	
PLUS	54 788	51 490	51 224	66 000
PLS, PLS Foncière ou PLS privés	32 543	26 475	30 063	35 000
TOTAL	117 065	106 414	108 921	135 000
Coût budgétaire de l'offre nouvelle	435,9 M€	377,1 M€	315,8	
Réhabilitation et amélioration de la qualité de service	670	937	514	
Démolition	447	301	206	
Coût budgétaire de ces opérations	445,7 M€	384,7 M€	324,6	

Sources : rapports annuels de performances 2013, 2014 et 2015.

Et l'on constate de vrais progrès en termes de recentrage des opérations de logements sociaux sur les territoires les plus tendus ⁽²⁾ : la part cumulée des financements en zones A et B1 est passée de 65 à 70 % entre 2014 et 2015 ; elle était de 56 % en 2009. Ils sont avant tout le résultat d'une stratégie volontaire de l'État dans la répartition de ses agréments.

L'objectif d'une production adaptée en termes de volume et de répartition se heurte encore à divers obstacles, notamment de la part des communes. De fait, certaines réticences se sont renforcées depuis les dernières élections municipales. Aussi, le Gouvernement s'est-il plus fortement que jamais investi en 2015 pour remobiliser les collectivités ou mettre en place des dispositifs permettant de

(1) PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.

(2) Cf. indicateur 1.2 Pourcentage de logements locatifs sociaux financés (en PLUS, PLAI) et agrées (en PLS) par zone.

dépasser leurs difficultés ⁽¹⁾. L'« aide aux maires bâtisseurs » participe de cette stratégie (*cf. infra* l'action 7 du programme). Au demeurant, même si l'indicateur 2.1 ⁽²⁾ du programme ne le traduit pas encore explicitement, la part des logements sociaux a nettement progressé dans la plupart des communes en déficit : en 2013, les deux-tiers avaient atteint, voire dépassé leurs objectifs triennaux.

L'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* du programme 135 est consacrée aux frais de gestion des dispositifs dont est chargée la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS – soit le prêt à taux zéro, les prêts garantis par l'état et l'éco-prêt à taux zéro). Sa consommation de 3,6 millions d'euros en AE et CP diminue de 12,1 % (– 0,5 million d'euros) par rapport à 2014 et a mobilisé 92 % des crédits prévus (3,9 millions d'euros).

L'action 3 *Lutte contre l'habitat indigne* ne recouvre que les dépenses induites par les travaux engagés d'office par le préfet dans le cadre de ses pouvoirs en matière de lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre. Son exécution a reculé de près de 13 % (– 0,7 million d'euros) en AE mais est restée stable pour les CP. Atteignant, respectivement, 4,8 et 5,1 millions d'euros, elle a consommé 99,2 % des AE votées et dépassé de 5,4 % les CP initiaux. En tout état de cause, l'essentiel des dépenses nationales pour l'amélioration de l'habitat sont portées par l'ANAH dont les sources de financement sont entièrement externalisées (*cf. infra*).

Les diverses dépenses imputées sur l'action 4 *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* ont, en revanche, fortement rebondi de 18,5 à 72,4 millions d'euros en AE et de 27,2 à 68,6 millions d'euros en CP entre 2014 et 2015 (en hausse de 290,8 et 152,6 %) et ont excédé de 48,2 % (+ 23,5 millions) les AE et de 40,3 % (+ 19,7 millions) les CP inscrits en LFI (48,9 millions d'euros).

Pourtant, les crédits prévus pour le contentieux de l'habitat (34,5 millions d'euros) ont été artificiellement sous-consommés, en raison notamment du blocage persistant des liquidations d'astreintes prononcées par le tribunal administratif de Paris, alors même que le nombre des recours contentieux DALO reste important (96 199 reçus et 8 178 jugés en 2015) et que le stock des injonctions avec astreinte susceptibles d'être liquidées continue d'augmenter. Seuls 19,1 millions d'euros en AE et 14,9 millions d'euros en CP ont été consommés en 2015 au titre du DALO alors que le montant total des astreintes liquidées par l'ensemble des tribunaux s'élève à 31,2 millions et que la Cour des comptes évalue à 10 millions supplémentaires les CP qui devraient être engagées pour le contentieux parisien. La loi de finances pour 2016 ayant prévu que ces astreintes seront désormais liquidées dès le prononcé de l'injonction par le juge et versées semestriellement au FNAVDL, ces dépenses devraient fortement croître.

(1) Cf. audition du 15 juin précitée.

(2) 2.1 Atteinte des objectifs annuels de financement de logements locatifs sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

La surconsommation de l'action 4 est, en fait, liée aux 43 millions d'euros ouverts en loi de finances rectificative dans le cadre des redéploiements de crédits du programme d'investissements d'avenir en faveur du fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) qui ont été imputés sur cette ligne de compte puis versés à l'ANAH.

Pour sa part, s'élevant à 17,5 millions d'euros d'AE et 17,9 millions d'euros de CP, la consommation de l'action 5 *Soutien* (qui finance certains frais de fonctionnement, de communication et d'informatique de l'administration en charge des programmes 109 et 135) n'a augmenté que d'environ 2 % par rapport à l'exécution 2014, mais elle déborde de 16,1 et 19,3 % les dotations envisagées pour l'exercice (de 15,1 millions d'euros en AE et CP).

Les dépenses de l'action 7 *Urbanisme et aménagement* (qui finance, entre autres, les 52 agences d'urbanisme pour 6,4 millions d'euros et les grandes opérations d'aménagement du territoire de l'État pour 25,9 millions d'euros en AE et 25,8 millions en CP) ont progressé, au contraire, de 80,6 % (+ 33,5 millions d'euros) en AE et de 18,4 % (+ 8,7 millions) en CP par rapport à 2014, atteignant, respectivement, 75 et 55,7 millions d'euros.

Cette action porte en effet depuis 2015 le nouveau dispositif d'aide aux communes participant à l'effort de construction de logements – dite aide aux maires bâtisseurs – qui prévoit le versement d'une prime de 2 000 euros par logement construit au-delà d'un seuil « normal ». La LFI avait inscrit 100 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros en CP. Après annulation de 20 millions, le report de 30 millions sur 2016 et l'application de la réserve de précaution, la dotation en AE a finalement été ramenée à 42 millions d'euros. 33,8 millions auront été engagés sur l'exercice, et 13,7 millions d'euros de CP consommés (le reste devant être versé au début de l'année 2016) au bénéfice de 468 communes. L'exécution totale de l'action 7 représente ainsi 50,8 et 92,8 % des crédits initialement votés (145 et 60 millions d'euros).

Le principal opérateur du programme 135 est l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). Sa principale ressource est le produit des cessions de quotas carbone. Après deux années de faibles cours, ceux-ci ont remonté en 2015. Sans rejoindre le plafond espéré des 590 millions d'euros, les recettes ont ainsi atteint 312,1 millions d'euros de recettes, contre 215,3 en 2014. L'ANAH a par ailleurs reçu 61 millions d'euros de la taxe sur les logements vacants, 50 millions d'Action logement et 41,7 millions de participations des énergéticiens. En revanche, les 20 millions prévus de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie ne lui ont pas été versés. Mais **l'amélioration des recettes des quotas carbone lui a non seulement permis d'assurer son programme d'interventions mais aussi de le renforcer, sans avoir à prélever sur son fonds de roulement.**

Le budget d'intervention de l'agence (hors FART) s'est ainsi maintenu au niveau des dépenses de 2014 avec une exécution de 535,4 millions d'euros. Le nombre de logements rénovés a même augmenté à 77 621 contre 74 812 l'année précédente (et 65 000 en 2013). Sans négliger ses autres priorités, la lutte contre la précarité énergétique est désormais au cœur des actions de l'ANAH, comme le montre le tableau ci-après. Elle est particulièrement soutenue par le FART, qui finance le programme « Habiter mieux » issu du premier programme d'investissement d'avenir (PIA 1) et dont l'ANAH assure la gestion depuis 2010. Disposant encore de 123 millions d'euros en début d'année, abondé par des redéploiements de crédits ultérieurs, dont les 43 millions d'euros inscrits en loi de finances rectificative sur le programme 135, le FART a complété le financement de la rénovation énergétique des logements de 49 706 propriétaires occupants modestes avec 140,1 millions d'euros d'aides engagées (contre 179,4 en 2014).

On relèvera enfin que l'agence a contribué aux efforts de redressement des finances publiques en réduisant ses dépenses de personnels et de fonctionnement : de 8,2 % (à 8,7 millions d'euros) pour les premières et de 6,6 % (à 4,9 millions) pour les secondes.

BILAN DES ACTIONS ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ANAH (HORS FART) EN 2014 ET 2015

	Nombre de logements			Montants engagés <i>(en millions d'euros)</i>		
	Réalisé 2014	LFI 2015	Réalisé 2015	Dépenses 2014	LFI 2015	Dépenses 2015
Lutte contre l'habitat indigne et dégradé, hors RHI	10 844	12 050	10 521	153,9	134	135,4
<i>dont propriétaires bailleurs (PB)</i>	<i>4 739</i>	<i>3 450</i>	<i>3 580</i>	<i>84,4</i>	<i>61</i>	<i>66</i>
<i>dont propriétaires occupants (PO)</i>	<i>2 376</i>	<i>2 600</i>	<i>2 367</i>	<i>46,3</i>	<i>41</i>	<i>42,9</i>
<i>dont copropriétés</i>	<i>3 729</i>	<i>6 000</i>	<i>4 574</i>	<i>23,3</i>	<i>32</i>	<i>26,5</i>
Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI)				5	12	11,2
Aides aux propriétaires occupants modestes hors HI	55 355	51 000	55 959	317,5	290	320,6
<i>dont rénovation énergétique</i>	<i>40 305</i>	<i>36 000</i>	<i>39 827</i>	<i>267,6 (*)</i>	<i>241</i>	<i>262,8</i>
<i>dont autonomie</i>	<i>15 050</i>	<i>15 000</i>	<i>15 739</i>	<i>49,9</i>	<i>51</i>	<i>49</i>
Aides aux propriétaires bailleurs pour la rénovation énergétique	885	1 000	1 131	10,7	12	8,3
Copropriétés en difficulté	7 574	9 000	10 010	20,1	16	20,3
Humanisation des centres d'hébergement				3,3	8	7,8
Ingénierie (dont MOUS insalubrité)				30,2	30	31,8
TOTAL	74 812	73 050	77 621	537,5	502	535,3

() Auxquels s'ajoutent des aides complémentaires au titre du FART*

Sources : ANAH et commission des Finances

Totaux PB	4 739	4 450	4 711	84,4	73	74,3
Totaux PO	58 770	53 600	58 326	371,3	331	363,5
Totaux copropriétés	11 303	15 000	14 584	43,3	48	46,8
Totaux précarité énerg. (objectif direct ou intégré) PREH	49 706	45 000	49 706			

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Victorin LUREL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i>.....	281
A. UNE CHARGE DE LA DETTE EN CONSTANTE DIMINUTION DEPUIS 2012	281
1. Une charge de la dette inférieure aux prévisions en loi de finances initiale.....	281
2. Une charge de trésorerie supérieure aux prévisions et à l'exécution 2014.....	283
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT INFÉRIEUR À LA PRÉVISION	284
1. Un besoin de financement inférieur à la prévision en loi de finances initiale	284
2. Un montant record de primes à l'émission	284
C. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT POSITIVE EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT	286
1. La couverture des émissions dans les meilleures conditions d'efficience et de sécurité	286
2. L'optimisation de la gestion de la trésorerie de l'État	287
3. L'amélioration de l'information préalable des correspondants du Trésor.....	287
4. La qualité du système de contrôle et le suivi des incidents d'exécution d'opérations.....	287
II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>	288
III. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i>	289
IV. LE PROGRAMME <i>MAJORATIONS DES RENTES</i>	290
V. LE PROGRAMME <i>DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ</i>	291
VI. LE PROGRAMME <i>AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT</i>	291
VII. LE PROGRAMME <i>FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE</i>	292

La mission *Engagements financiers de l'État* représente en volume la troisième mission du budget général de l'État, avec 45,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 42,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), après celle relative aux *Remboursements et dégrèvements* (103,2 milliards en AE et CP) et celle relative à l'*Enseignement scolaire* (66,4 milliards en AE et CP).

La mission se compose de sept programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ; 114 *Appels en garantie de l'État*) et cinq sont dotés de crédits limitatifs (145 *Épargne* ; 168 *Majoration de rentes* ; 366 *Dotation en capital du mécanisme européen de stabilité* ; 338 *Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement* ; 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*). L'architecture de la mission s'est enrichie du programme 344, créé par la loi de finances initiale pour 2015. Toutefois, les deux programmes évaluatifs représentent 99 % des crédits de la mission.

L'exécution 2015 fait apparaître une consommation des AE et des CP inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2015, en raison d'une charge de la dette plus faible qu'anticipé.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LFI 2015

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Prévision LFI	46,60	45,22
Exécution 2015	45,70	42,73
Écart prévision/exécution	- 0,9	- 2,49

Source : rapport annuel de performance Engagements financiers de l'État pour 2015.

Cette subbudgétisation constatée depuis trois ans résulte du caractère évaluatif des crédits des deux principaux programmes de la mission. Cependant, la fiabilité des prévisions a tendance à s'accroître, l'écart avec l'exécution s'établissait à 3,77 milliards d'euros en CP en 2014.

SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION 2015

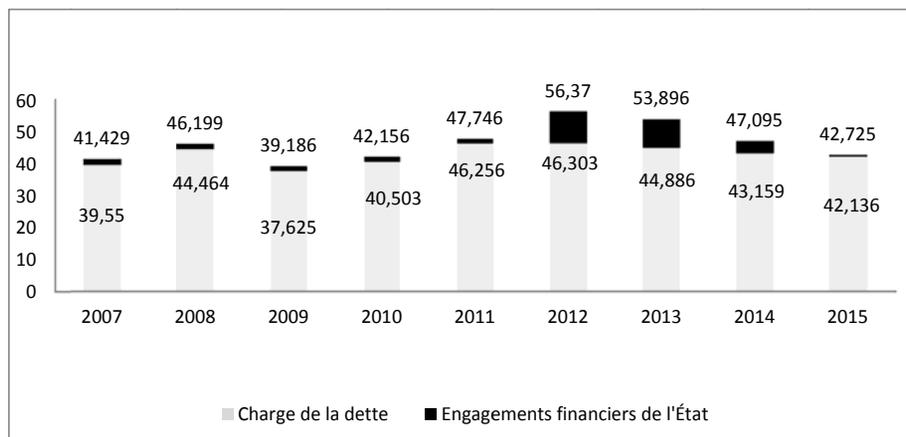
(en milliards d'euros)

Autorisations d'engagement (AE)	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 344	mission
LIFI	188	44 337	477	168	1 427	46 597
Crédits disponibles	188	42 292	274	161	3 000	45 915
Crédits consommés	146	42 136	254	160	2 999	45 694

Crédits de paiement (CP)	Programme 114	Programme 117	Programme 145	Programme 168	Programme 344	mission
LIFI	188	44 337	477	168	50	45 220
Crédits disponibles	188	42 292	274	161	123	43 038
Crédits consommés	146	42 136	254	160	30	42 725

Source : Cour des comptes, données Farandole.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION 2007-2015
(en milliards d'euros)



Source : lois de règlement.

I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

A. UNE CHARGE DE LA DETTE EN CONSTANTE DIMINUTION DEPUIS 2012

1. Une charge de la dette inférieure aux prévisions en loi de finances initiale

La charge de la dette s'est élevée à 42,1 milliards d'euros en 2015, soit un montant inférieur de 2,2 milliards d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale. Ce résultat est également en baisse de 1 milliard d'euros par rapport à l'exécution 2014 (43,2 milliards d'euros). La charge de la dette a diminué de 4,2 milliards d'euros par rapport au niveau de 2012. Cette tendance baissière s'observe depuis le début de la présente législature, avec une réduction moyenne de la charge de la dette de 1,4 milliard d'euros par an.

CHARGE DE LA DETTE EN 2015

(en milliards d'euros)

Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Loi de finances rectificative 2015	Exécution 2015	Écart à la LFI	Écart à l'exécution 2014
46,3	44,9	43,2	44,3	42,3	42,1	2,2	1

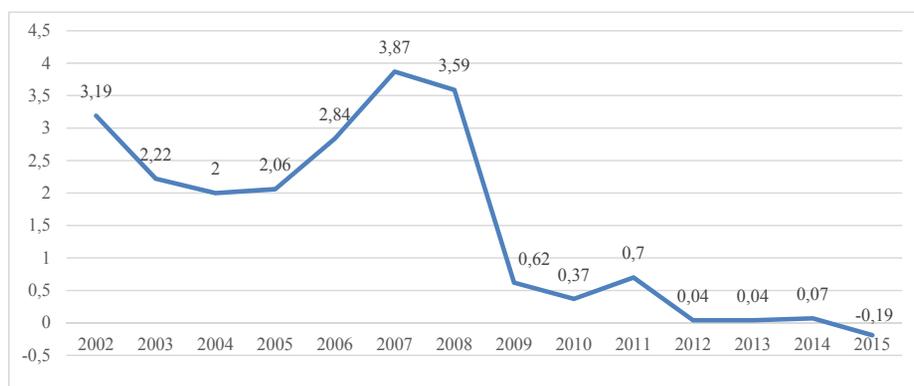
Source : rapport annuel de performance Engagements financiers de l'État pour 2015.

Cette diminution de la charge de la dette depuis 2012 résulte de deux facteurs complémentaires :

– des conditions de financement exceptionnellement favorables, du fait du maintien de la politique monétaire accommodante de la Banque centrale européenne (BCE), avec des taux courts en territoire négatif toute l’année (le taux à l’émission de court terme s’est établi à $-0,19\%$ pour l’ensemble des bons du trésor à taux fixe et à intérêt précompté – BTF, après $0,07\%$ en 2014) et un taux moyen sur l’ensemble des émissions de moyen et long terme à un niveau historiquement bas ($0,63\%$ contre $1,31\%$ en 2014). Cela a permis un allègement de la charge de la dette de 700 millions d’euros ;

MOYENNE ANNUELLE DES TAUX D’ÉMISSION DES BTF À TROIS MOIS

(en pourcentage)

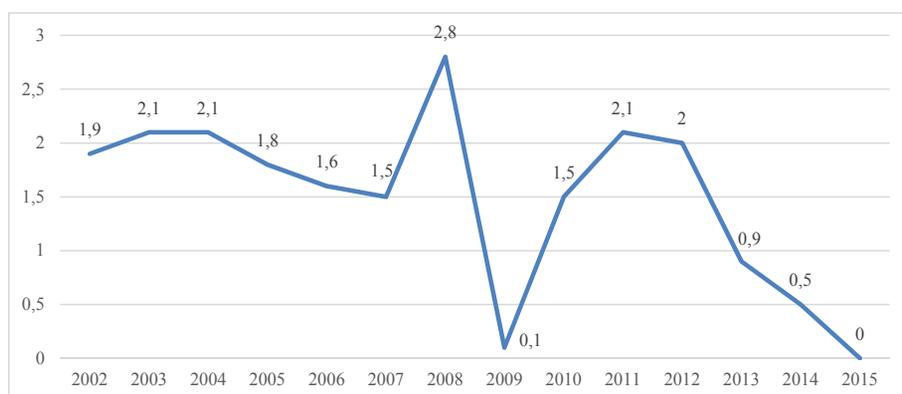


Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l’État pour 2015.

– un taux d’inflation établi à $0,0\%$ en 2015, contre $0,5\%$ en 2014, allégeant la charge des emprunts indexés à hauteur de 1,4 milliard d’euros.

ÉVOLUTION DU TAUX D’INFLATION EN FRANCE

(en pourcentage)

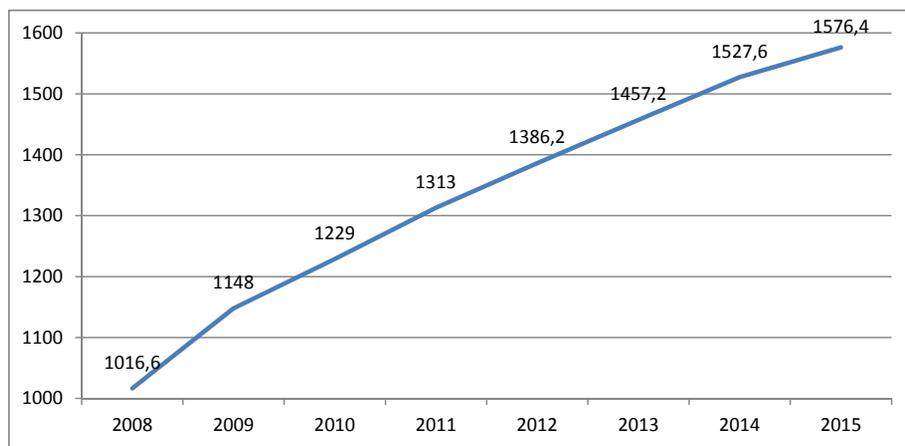


Source : INSEE.

Toutefois, cette réduction de la charge de la dette de l'État s'inscrit dans un contexte de progression continue de la dette négociable de l'État. **Le Rapporteur spécial veut rappeler la nécessité de maîtriser l'endettement de l'État, et de manière plus générale, l'endettement public afin de garantir sa soutenabilité budgétaire.**

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

(en milliards d'euros)



Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2015.

2. Une charge de trésorerie supérieure aux prévisions et à l'exécution 2014

La charge de trésorerie s'élève à 955 millions d'euros en 2015, soit un niveau supérieur de 19 milliards d'euros à la prévision de la loi de finances initiale et en augmentation de 86 milliards d'euros par rapport à 2014.

Cela résulte :

- d'une montée en charge prévue de la rémunération des fonds non consommables déposés au Trésor pour le financement des programmes d'investissements d'avenir (+ 63 milliards d'euros en 2015) ;

- d'une charge nette des placements de trésorerie due à des taux de court terme négatifs (+ 70 milliards d'euros) ;

Ces deux éléments négatifs sont compensés en partie par une réduction de la charge de rémunération des dépôts des correspondants (– 47 milliards d'euros).

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT INFÉRIEUR À LA PRÉVISION

1. Un besoin de financement inférieur à la prévision en loi de finances initiale

Le besoin de financement a été inférieur de 3,2 milliards d'euros à celui prévu en loi de finances initiale, même s'il est en hausse de 10 milliards d'euros par rapport à 2014.

Le déficit à financer en 2015 est inférieur à celui des années précédentes (2013 et 2014 notamment) et plus faible qu'anticipé. À l'inverse, les amortissements de titres ont été en forte augmentation entre 2014 et 2015 (+ 12,6 milliards d'euros).

TABLEAU DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	2015 LFI	2015 LFR	Exécution 2015
Besoins de financement	185,5	179,1	192,3	192,3	189,1
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	106,7	103,8	116,5	116,4	116,4
Amortissement de dettes reprises par l'État	6,1	0,2	0,1	0,1	0,1
Déficit à financer*	74,9	73,6	74,4	73,3	70,5
Autres besoins de financement	-2,2	1,5	1,3	2,5	2,0
Ressources de financement	185,5	179,1	192,3	192,3	189,1
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	168,8	172,0	187,0	187,0	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	-	1,5	4,0	2,0	0,8
Variation des BTF	7,2	1,4	-	-23	-22,6
Variation des dépôts des correspondants	-4,2	-1,3	-	-	6,7
Variations des disponibilités	7,9	-1,4	0,8	3,9	-5,2
Autres ressources de trésorerie	5,7	6,9	0,5	22,4	22,4

* Hors dépenses affectées au programme d'investissements d'avenir (PIA).

Source : rapport annuel de performance Engagements financiers de l'État pour 2015.

2. Un montant record de primes à l'émission

L'exercice 2015 est marqué par un montant record des autres ressources de trésorerie, en hausse de 21,9 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale et 15,5 milliards d'euros par rapport à 2014, qui proviennent d'importantes primes à l'émission.

Les primes à l'émission résultent de la politique d'émission de dette mise en œuvre par l'Agence France Trésor (AFT). Celle-ci a décidé de mener **un important programme d'émissions de titres sur des souches anciennes**

porteuses de taux d'intérêt plus élevés que les taux de marché. Cette politique de réouverture d'anciennes souches avait été expérimentée en septembre 2007 et systématisée en 2008 par l'AFT. En contrepartie de taux d'intérêt élevés, les acquéreurs de ces titres versent à l'État une prime, représentant la différence entre le taux d'intérêt effectif issu de l'adjudication et le coupon ou taux d'intérêt facial de l'obligation assimilable du Trésor.

Le mécanisme des primes à l'émission ne concerne pas uniquement les émissions de titres sur des souches anciennes. En réalité, l'intérêt effectif payé par l'État se décompose entre le taux d'intérêt facial de l'obligation et la prime ou la décote à l'émission payable par l'investisseur ou l'État, représentant la différence entre le taux issu de l'adjudication (ou taux de marché) et le taux facial de l'obligation. Ainsi, l'ensemble des émissions de titre par l'AFT génère ce mécanisme de prime ou de décote, notamment en raison de la politique d'émission de titres par quart de point. Néanmoins, les émissions de titres à partir de souches anciennes présentent par nature des différentiels de taux plus importants avec les taux de marché issus des adjudications, en particulier dans un environnement de taux bas.

Les émissions à partir de souches anciennes ont représenté **33 % des émissions de moyen et long terme en 2015 contre 22 % en 2014, soit 67,3 milliards d'euros (sur un total de 202,3 milliards d'euros)**. Une telle proportion avait déjà été atteinte en 2011, avec 37 % des émissions de moyen et long terme. Cependant, **les primes à l'émission s'établissent en 2015 à un niveau record de 22,7 milliards d'euros**. (Le niveau annuel moyen des primes à l'émission était de 5,1 milliards d'euros de 2008 à 2014.)

PRIMES À L'ÉMISSION NETTES DES DÉCOTES

(en milliards d'euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Primes à l'émission nettes	-2,3	4,4	8,2	2,5	9,2	6	7,4	22,7

Source : Cour des comptes, rapport sur le budget de l'État en 2015.

D'un point de vue budgétaire, le niveau élevé des primes à l'émission en 2015 a constitué une **ressource de trésorerie pour l'exercice considéré**, destinée à diminuer la dette à court terme (-22,6 milliards d'euros), qui est la partie de la dette la plus sensible à une remontée des taux.

Selon l'AFT, cette politique d'émission de titres à partir d'obligations déjà existantes serait de nature à garantir la liquidité de la dette française sur le marché secondaire, dans un contexte de rachat massif d'obligations souveraines par la Banque centrale européenne. Cette politique d'émission permettrait également d'élargir la gamme de l'offre de titres afin d'en faciliter l'absorption par le marché.

Le traitement comptable des primes à l'émission et des décotes

En comptabilité budgétaire, les primes et les décotes sont considérées lors de l'émission des titres comme des ressources ou des charges de trésorerie.

Les intérêts servis durant la durée de vie des titres sont comptabilisés comme des charges pour les exercices considérés. Or, les émissions de titres à partir de souches anciennes conduisent à accroître les charges sur les exercices postérieurs, en raison de taux d'intérêt supérieurs aux taux de marché.

In fine, les émissions de titres à partir de souches anciennes ont deux effets d'un point de vue budgétaire :

– un effet positif l'année d'émission, avec une ressource de trésorerie (prime à l'émission) ;

– un effet négatif les années suivantes, avec des charges accrues dues à un taux d'intérêt servi plus élevé que les niveaux de marché.

En comptabilité générale, les primes ou décotes font l'objet d'un étalement sur la durée de vie des titres venant, selon le cas, alléger ou alourdir les charges faciales. Ainsi, un titre portant un taux d'intérêt facial de 3 % et émis au taux actuariel de 1 % sera valorisé à 1 % en comptabilité générale. Dès lors, le montant élevé des primes à l'émission a pour effet d'alléger la charge de la dette. La comptabilité nationale (au sens de Maastricht également) retient cette approche en comptabilité générale.

C. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT POSITIVE EN MATIÈRE DE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

La qualité de la gestion de la dette et de la trésorerie de l'État est évaluée à travers cinq objectifs, déclinés en huit indicateurs de performance.

1. La couverture des émissions dans les meilleures conditions d'efficience et de sécurité

La couverture d'émission de dette est mesurée par un indicateur, qui dénombre le nombre d'adjudications non couvertes. En 2015, toutes les adjudications ont été couvertes, conformément aux prévisions de la loi de finances initiale. **Le Rapporteur spécial estime que la couverture systématique des adjudications françaises représente moins un objectif qu'un impératif.** Il s'interroge dès lors sur la pertinence d'un indicateur fixé chaque année à 0 et respecté de façon systématique. La Cour des comptes recommande d'ailleurs dans son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État la suppression de cet indicateur et la recherche d'un ou plusieurs indicateurs reflétant la qualité de la gestion de la dette par l'AFT ⁽¹⁾.

Le second indicateur relatif au taux de couverture moyen des adjudications apparaît plus révélateur de la confiance des investisseurs dans la signature de la France. Les objectifs assignés aux adjudications de BTF et d'obligations

(1) Annexe relative aux Engagements financiers de l'État du rapport sur le budget de l'État en 2015 de mai 2016.

assimilables au Trésor (OAT) et de bons du Trésor à intérêts annuels (BTAN) ont été satisfaits lors de chaque adjudication et assez largement en moyenne sur l'année. **Le Rapporteur spécial se félicite de ces résultats, qui illustrent la solidité de la dette française.**

La mise en œuvre d'**opérations de swaps** (ou contrats d'échange de taux d'intérêt) est **suspendue** depuis 2002, en raison de conditions de marché défavorables. L'indicateur de performance associé à ces opérations n'a par conséquent pas de pertinence pour l'exercice 2015.

2. L'optimisation de la gestion de la trésorerie de l'État

L'AFT a obtenu des résultats satisfaisants en termes de placements de trésorerie dans un contexte particulier de liquidité abondante et d'un taux de la facilité de dépôt en territoire négatif.

3. L'amélioration de l'information préalable des correspondants du Trésor

Les comptables publics des collectivités territoriales et des établissements publics doivent informer, la veille entre 15 heures et 18 heures, la Banque de France des ordres de virement d'un montant unitaire supérieur à un million d'euros qu'ils souhaitent voir exécuter le lendemain. La Banque de France communique ensuite à l'AFT ces informations constitutives d'annonces. Le taux d'annonce s'est établi à 98 % en 2015, un niveau identique à celui obtenu depuis 2013 et supérieur à l'objectif de 96 %.

L'application de tenue de compte de la Banque de France bénéficie depuis 2011 d'un module dit de « supervalidation », qui offre la possibilité à l'AFT de bloquer les virements supérieurs à un million d'euros initiés par les comptables publics et qui n'ont pas été annoncés la veille. Ce module constitue un outil puissant d'incitation au respect de l'obligation d'annonce qui apparaît très satisfaisant et est en pratique obligatoire pour les comptables publics qui souhaiteraient réaliser un ordre de virement. **Le Rapporteur spécial s'interroge par conséquent sur la pertinence d'un objectif qui apparaît obsolète.**

4. La qualité du système de contrôle et le suivi des incidents d'exécution d'opérations

Le recensement des incidents de type informatique sur les opérations portant sur la dette ou la trésorerie a été considérablement amélioré au cours des dernières années. Cela se traduit logiquement par une augmentation des incidents recensés. **Le Rapporteur spécial encourage ces efforts de recensement et reste attentif à la fréquence des incidents constatés.**

II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* recense l'ensemble des dispositifs pour lesquels l'État a octroyé sa garantie. Les garanties accordées par l'État sont des engagements hors bilan qui exposent celui-ci à un risque financier à plus ou moins long terme, nécessitant une analyse par dispositif des risques associés. La Cour des comptes relève que l'encours total sur lequel portent les garanties de l'État s'élève, en 2015, à près de 900 milliards d'euros. Le « tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État » (TIGRE), mis en place par la direction générale du Trésor, recensait 178 dispositifs de garantie fin 2014.

Les garanties de l'État portent sur des domaines d'activité variés : contribution de la France aux mécanismes européens destinés à préserver la stabilité financière en Europe, soutien aux banques, soutien à certains secteurs (agriculture, logement, santé, industrie, aide au développement) ou encore soutien en faveur du développement international de l'économie française.

Constitué de crédits évaluatifs, ce programme est en sous-exécution en 2015, comme les années précédentes (145,5 millions d'euros contre 188 millions d'euros prévus, soit un écart de 42,5 millions d'euros représentant 23 %). L'écart a toutefois tendance à se réduire avec les prévisions de la loi de finances initiale, en 2014 il s'élevait à 88 millions, soit un écart de 58 %.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2015

(en millions d'euros)

Actions du programme	AE prévues en LFI 2015	AE consommées	CP prévus en LFI 2015	CP consommés
Agriculture et environnement	1	0	1	0
Soutien au domaine social, logement, santé	10	15,5	10	15,5
Financement des entreprises et industrie	10	4,7	10	4,7
Développement international de l'économie française	149,3	125,3	149,3	125,3
Autres garanties	17,7	0	17,7	0
Total	188	145,5	188	145,5

Source : rapport annuel de performance Engagements financiers de l'État pour 2015.

L'action de *Développement international de l'économie française*, représente 79 % des crédits du programme. Elle est en sous-consommation de 24 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. L'ensemble des consommations des sous-actions sont globalement en ligne avec les prévisions, à l'exception de la sous-action *Garantie du risque exportateur*. Cette sous-action n'a consommé que 5 millions de crédits contre 30 millions de crédits prévus.

La dépense budgétaire relative à l'action 2 *Soutien au domaine social, logement, santé* est en augmentation de 70 % par rapport à l'exécution 2014 et supérieure à la prévision de la loi de finances initiale pour 2015. Cela résulte d'un périmètre des prêts garantis en extension, une hausse de la sinistralité et le développement d'une procédure automatisée, mise en place en novembre 2013, qui accélère le traitement des dossiers.

Le Rapporteur spécial souhaite de nouveau souligner le caractère aléatoire de la consommation des crédits évaluatifs de ce programme. Il convient de conserver une dotation prudente de crédits destinée à préserver les risques financiers inhérents à ce programme.

Les indicateurs de performance du programme ne concernent que les appels en garantie émis au titre des procédures de la Coface bénéficiant de la garantie de l'État. Les résultats présentés sont globalement satisfaisants.

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE

L'exécution des crédits de ce programme (253,5 millions d'euros) est fortement inférieure à l'exécution de 2014 (385,4 millions d'euros). Cette baisse est tendancielle depuis 2010 et va en s'accroissant.

L'action 1 *Épargne logement* représente 99,5 % des crédits prévus en loi de finances initiale. Au sein de cette action, les primes des plans d'épargne-logement (PEL) constituent 99 % des dépenses. Cette action a été dotée de 474,3 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2015, seulement 251,3 millions d'euros ont été consommés.

Cela traduit une baisse dynamique du montant des primes PEL versées, (209,1 millions d'euros en 2015 contre 437,4 millions d'euros en 2014). Cela résulte d'une baisse des primes PEL de 48 % en montant et 49 % en nombre, illustrant la préférence des épargnants pour la conservation de leurs actifs au sein d'un PEL plutôt que de le clôturer. Le manque de compétitivité des taux d'intérêt des prêts PEL par rapport au taux moyen des crédits immobiliers bancaires en 2015 pourrait par ailleurs expliquer le désintérêt des épargnants pour ces prêts.

Le Rapporteur spécial considère que les indicateurs de performance ne reflètent pas véritablement des objectifs assignés au responsable de programme mais plutôt un tableau de bord du fléchage de l'épargne française. Les résultats présentés dans le rapport annuel de performances illustrent les efforts à réaliser pour mieux orienter l'épargne vers le financement de l'économie et du logement social.

Ce programme retrace également vingt-huit dépenses fiscales associées aux finalités de celui-ci, les principales sont présentées dans le tableau suivant.

COÛT DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES AU PROGRAMME ÉPARGNE

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales	2014 (chiffre définitif)	2015 (chiffre actualisé)
Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie	1 802	1 735
Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale	1 250	1 260
Exonération des intérêts et primes versées dans le cadre de l'épargne logement	710	705
Exonération des intérêts des livrets A	597	435
Exonération des produits des plans d'épargne populaire	394	303
Exonération des revenus provenant de l'épargne salariale	300	290
Exonération des intérêts des livrets de développement durable	260	195
Exonération des gains réalisés lors des cessions à titre onéreux de titres acquis dans le cadre de dispositifs d'épargne salariale	130	150
Total	5 443	5 073

Source : rapport annuel de performance Engagements financiers de l'État pour 2015.

Au total, les dépenses fiscales associées à ce programme Épargne s'élèvent à 5,4 milliards d'euros en 2015 en baisse de 418 millions d'euros par rapport à 2014. Les dépenses fiscales au titre de l'assurance vie, de l'épargne salariale et de l'épargne logement sont relativement stables, en revanche les dépenses au titre des livrets réglementés sont en diminution, en raison de la baisse du taux de rémunération de ces produits.

IV. LE PROGRAMME MAJORATIONS DES RENTES

Ce programme finance la participation de l'État aux majorations légales de rentes viagères décidées lors de la période de forte inflation de l'après-guerre, durant laquelle les sociétés d'assurance et les mutuelles n'ont pu indexer les rentes viagères sur l'évolution des prix.

Ce dispositif de majorations légales des rentes a été fermé depuis 1987, il est destiné à s'éteindre progressivement. En 2008, les crédits en exécution de ce programme s'élevaient à 221,8 millions d'euros contre 159,9 millions d'euros en 2015.

L'exécution de ce programme ne fait pas l'objet d'un suivi de performance, une réflexion est en outre engagée sur la faisabilité d'une diminution progressive de la participation de l'État à ce programme.

V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une organisation internationale ayant pour but de mobiliser des ressources financières et de fournir un soutien à la stabilité des États membres de la zone euro. Ces derniers en sont membres de droit et contribuent à ce titre à son capital. Le capital autorisé du MES est fixé à 700 milliards d'euros, et se compose de parts libérées et de parts appelables. La valeur initiale des parts libérées s'élève à 80 milliards d'euros.

Selon la clé de contribution fixée à l'annexe I du traité instituant le MES, la quote-part de la France s'élève à 20,3859 %. La souscription de la France au capital autorisé est de 142,7 milliards d'euros, dont 16,3 milliards d'euros de parts libérées.

Créé par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, ce programme visait à inscrire au budget général la contribution française au capital appelé du MES. L'exercice 2014 a constitué la cinquième et dernière tranche de versement de la France au capital du MES, représentant 3,262 milliards d'euros.

Sauf nouvel appel en capital, aucune nouvelle dépense ne devrait être engagée sur ce programme. En 2015, il n'a donc pas été doté de crédits.

VI. LE PROGRAMME AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT

Créé en loi de finances pour 2013, ce programme visait à retracer au budget général la décision d'augmentation du capital de la BEI lors du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012, adoptant le Pacte européen pour la croissance et l'emploi. Cette augmentation de capital devait s'élever à 10 milliards d'euros en capital versé, en un versement unique réalisé avant le 31 mars 2013. Cette augmentation a porté le capital souscrit de la BEI de 232,39 milliards d'euros à 242,39 milliards d'euros.

La participation de la France à cette augmentation de capital a été calculée selon la quote-part du capital déjà détenue. Elle s'est élevée à 1,617 milliard d'euros, selon une participation de 16,17 % au capital de la BEI.

Le Rapporteur spécial s'interroge sur la permanence de ce programme budgétaire, qui n'a à la fois plus lieu d'être (le capital dû a été libéré en 2013), ni vocation à être réactivé (aucun capital callable n'est prévu). Dans un souci de simplification de l'architecture budgétaire de la mission, il apparaît judicieux de supprimer ce programme devenu de façon incontestable obsolète.

VII. LE PROGRAMME FOND DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE

Le fonds de soutien a été créé par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014, afin d'apporter une aide financière aux organismes publics locaux ayant souscrit, avant l'entrée en vigueur de cette loi, des emprunts structurés et des instruments financiers à risque. Ce fonds est destiné à faciliter le remboursement de ces emprunts par anticipation ou à en alléger la charge d'intérêt.

Ce fonds avait été doté de 50 millions d'euros en AE et en CP en 2014, aucun crédit n'a été consommé au cours de cet exercice, en raison des délais de sa mise en place.

En 2015, ce fonds a été doté lors de la loi de finances initiale de 1,5 milliard d'euros en AE et 50 millions d'euros en CP. La décision de la Banque nationale suisse de laisser s'apprécier la devise helvétique par rapport à l'euro le 15 janvier 2015 a conduit le Gouvernement à renforcer les moyens du fonds pour soutenir les collectivités en grande difficulté financière à la suite de cette décision. La loi de finances rectificative pour 2015 a accru les AE à hauteur de 1,5 milliard d'euros.

In fine, les AE ouvertes en 2015 se sont élevées à 3 milliards d'euros, dont 2,999 milliards d'euros ont été consommés. Ce montant correspond aux aides qui seront versées aux collectivités territoriales pendant toute la durée du fonds (soit jusqu'en 2028). Les CP ouverts se sont élevés à 123 millions d'euros en 2015, dont 50 millions au titre de la loi de finances initiale pour 2015 et 50 millions d'euros de crédits reportés de 2014. En outre, les CP ont été complétés à hauteur de 23 millions d'euros par des fonds de concours au titre de 2014 et 2015, issus de conventions entre le fonds et :

– la Caisse française de financement local (CAFFIL), qui versera chaque année 10 millions d'euros ;

– la banque Dexia Crédit Local, qui versera chaque année 1,5 million d'euros.

Au 30 avril 2015 – date butoir pour le dépôt des demandes d'aide – 676 collectivités territoriales avaient déposé un tel dossier. L'ensemble de ces dossiers représente 1 163 prêts pour un encours global de 6,3 milliards d'euros. Au 31 décembre 2015, 373 collectivités ou établissements avaient reçu notification d'une proposition d'aide, portant sur 601 prêts pour un encours de 3,1 milliards d'euros. Le montant total des aides notifiées s'élevait à cette même date à 1,49 milliard d'euros. Enfin, douze bénéficiaires ont été destinataires d'une décision définitive de liquidation d'aide, pour un montant total de 100 millions d'euros portant sur un encours de prêts de 135,2 millions d'euros.

La notification tardive des aides a eu une incidence sur le niveau des aides notifiées et payées, plus faible qu'anticipé. Ainsi, le montant des CP consommés s'élève seulement à 29,9 millions d'euros, soit 24 % des CP ouverts en 2015. **Le Rapporteur spécial estime que cette notification tardive des aides peut apparaître comme inhérente à la mise en place d'un tel dispositif. Il conviendra d'examiner avec attention l'exercice 2016 qui permettra d'apprécier avec plus de certitude l'efficacité de ce fonds.**

*

* *

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M. Alain FAURÉ, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015	297
A. LE POIDS CONSIDÉRABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL	298
B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIMITÉS	300
C. LES CRÉATIONS DE POSTES	300
II. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES	301
A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ	301
B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ	302
C. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS	303
D. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE	304
E. VIE DE L'ÉLÈVE	304
F. SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE	305

La mission *Enseignement scolaire* est une mission interministérielle qui regroupe les crédits relevant de deux ministères : pour l'essentiel, du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et, pour une part résiduelle, de celui de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

Elle représentait le premier poste de dépenses de l'État en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 ; **les crédits de paiement (CP) correspondaient, en effet, avec 66,40 milliards d'euros, à 22,4 % de l'ensemble des CP du budget général et les emplois de la mission à 52,1 % des emplois autorisés par la LFI.**

Les dépenses de personnel ont représenté en 2015, 92,5 % des dépenses totales de la mission (92,7 % en 2014), ce qui laisse relativement peu de marges de manœuvre aux gestionnaires et ce, d'autant que les dépenses, hors personnels, sont, pour beaucoup d'entre elles, obligatoires (bourses d'enseignement, par exemple).

Le principal enjeu de gestion de la mission est constitué ainsi par le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines des ministères.

Pour 2015, la mission était composée de six programmes, cinq d'entre eux dépendant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et un du ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

Les quatre programmes dédiés à l'enseignement *stricto sensu* ont représenté 59,35 milliards d'euros de dépenses, soit 89 % des moyens alloués à la mission. Il s'agit des programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, 139 *Enseignement privé des premier et second degrés* et 143 *Enseignement technique agricole* (public et privé confondus).

Les deux autres programmes, à vocation transverse (7,04 milliards d'euros) concernent les aspects logistiques et stratégiques de la mission. Il s'agit des programmes 230 *Vie de l'élève*, qui vise à améliorer les conditions de scolarité des élèves et 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, qui regroupe l'ensemble des fonctions support et l'appui métier.

PLAFONDS DE CRÉDITS ET D'EMPLOIS ADOPTÉS EN LFI 2015

(en millions d'euros)

	Crédits (CP)	% des CP	Dont titre 2	% du titre 2	T2/total des crédits	Effectifs (en ETPT)	% du total
140-Enseignement scolaire public du premier degré	19 829,26	29,9	17 790,58	32,2	99,8	327 085	33,1
141-Enseignement scolaire public du second degré	30 975,30	46,6	30 863,48	50,3	99,6	453 543	45,8
230-Vie de l'élève	4 855,00	7,3	1 979,67	3,2	40,8	37 781	3,8
139-Enseignement privé du 1 ^{er} et du 2 nd degrés	7 174,42	10,8	6 426,29	10,5	89,6	132 390	13,4
214-Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 192,32	3,3	1 457,68	2,4	66,5	23 760	2,4
s/total ministère de l'éducation nationale	65 026,30	97,9	60 517,68	98,5	93,1	974 559	98,5
143-Enseignement technique agricole	1 377,32	2,1	898,16	1,5	65,2	14 987	1,5
Total mission	66 406,62		61 415,84		92,5	989 546	

Source : LFI 2015.

Dans le cadre du second programme d'investissements d'avenir, le programme 408 *Internats de la réussite* avait été créé par la LFI pour le seul exercice budgétaire 2014. Les crédits affectés à ce programme ont été versés à l'opérateur désigné, l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) en 2014. Ce programme a été supprimé en 2015, la mission retrouvant sa structure antérieure.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2015

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ouverts en loi de finances initiale s'élevaient, pour 2015, à **66,32 milliards d'euros en AE** et à **66,40 milliards d'euros en CP** (respectivement + 2,1 % et + 2,5 % par rapport aux crédits votés en LFI 2014).

Les crédits ouverts ont été de 66,51 milliards d'euros en AE et de 65,1 milliards d'euros en CP.

Quant aux crédits consommés, ils ont été, avec **66,37 milliards d'euros** très légèrement supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale pour les AE. Leur niveau en crédits de paiement a été identique à celui retenu en LFI (66,40 millions d'euros).

Ces sommes, autant en prévisions qu'en exécution reflètent clairement le caractère prioritaire de la mission.

LES DÉPENSES DE 2015 ET LA GESTION DES CRÉDITS

(en milliards d'euros)

	LFI	Crédits ouverts	Exécution
AE	66,32	66,51	66,37
CP	66,40	66,51	66,40

Plafond d'emplois en ETPT	ETPT exécutés	Opérateurs : plafond d'emplois	Opérateurs : ETP exécutés
989 546	977 078	3 508	3 219

Nombre de dépenses fiscales	Montant estimé des dépenses fiscales
5	1 608

Source : Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, cour des comptes.

A. LE POIDS CONSIDÉRABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le plafond d'emplois de la mission a été fixé à **989 546 ETPT** pour 2015 (+ 1 % par rapport à 2014). 977 078 ETPT ont été consommés (98,7 % de la prévision).

L'inversion de la politique d'emplois ministérielle entamée en 2012 a relevé le plafond d'emplois de 2,05 % et de 19 963 ETPT en trois exercices. La consommation du plafond est pourtant restée en retrait et n'a progressé que de 16 681 ETPT sur cette même période.

Comme en 2014, l'exercice 2015 est marqué par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 12 461 ETPT non utilisés. Ce phénomène serait dû, selon les indications apportées par le ministère, notamment au sur-calibrage des corrections techniques effectuées au moment du passage à Chorus et à des effets frictionnels dans la gestion des emplois liés au rythme imposé par l'année scolaire.

PLAFONDS D'EMPLOIS 2015 PAR PROGRAMME, EN ETPT

(unités)

	140 1 ^{er} degré public	141 2 nd degré public	230 Vie de l'élève	139 Enseigne- ment privé	214 Soutien	S/Total MEN	143 Enseignement agricole	Total MIES
Plafond d'emplois 2014	322 388	450 149	37 041	131 578	23 741	964 897	14 819	979 716
Transfert	65	463	142	- 37	19	652	- 2	650
Schéma d'emploi	1 404	1 250	153	334	0	3 141	30	3 171
Extension 2015 des mesures 2014	3 228	1 681	445	515	0	5 869	140	6 009
Total	327 085	453 543	37 781	132 390	23 760	974 559	14 987	989 546
Écart entre plafond LFI 2014 et plafond LFI 2015	4 697	3 394	740	812	19	9 662	168	9 830
Évolution plafond LFI 2014 et LFI 2015	1,46 %	0,75 %	2,00 %	0,62 %	0,08 %	1,00 %	1,13 %	1,00 %

Sources : rapport annuel de performances 2014, MENESR et MAAF.

Les **dépenses de fonctionnement**, hors personnel représentent un volume limité des crédits de la mission ; les trois quarts de ces dépenses figurent dans le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* qui regroupe l'essentiel des crédits relatifs à la gestion du parc immobilier, à l'organisation des concours et des examens et aux systèmes d'information et projets informatiques.

Les crédits de paiement pour 2015 se sont élevés à 509,8 millions d'euros, soit un niveau inférieur à celui retenu en LFI 2015 (572,2 millions d'euros), mais supérieur de 1,3 % par rapport à l'exécution 2014.

Les dépenses du programme 230 *Vie de l'élève* sont en revanche en progression de 24,3 % entre 2014 et 2015, sous l'effet notamment de l'augmentation des dépenses de formation des emplois aidés.

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles se sont élevées en 2015 à 4,27 milliards d'euros, enregistrant une hausse importante de 11 % par rapport à 2014, (cette progression étant de 19,1 % sur la période 2012-2015). Représentant 82 % des dépenses hors titre 2 de la mission *Enseignement scolaire*, elles portent principalement sur : les bourses éducatives (+ 3,2 % par rapport à 2014), les subventions accordées aux personnels d'assistance éducative (+ 1,5 %), le forfait d'externat (+ 1,9 %), les dépenses consacrées aux fonds sociaux (+ 36,5 %) et le soutien au développement des activités périscolaires lié à l'aménagement des rythmes éducatifs, qui a connu une forte montée en charge, pour atteindre un niveau de dépenses de 387,1 millions d'euros, soit + 264,3 millions d'euros (+ 215,3 %).

Enfin, les **dépenses d'investissement** se sont élevées en exécution à 139,2 millions d'euros en AE et à 116,2 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une très importante augmentation par rapport aux niveaux retenus en loi de finances initiale (80,9 millions d'euros en AE et 102,6 millions d'euros en CP). Il s'agit d'engagements liés aux baux pluriannuels, aux constructions scolaires outre-mer, aux grands projets informatiques et immobiliers administratifs. Les écarts observés entre la LFI et les montants constatés en exécution résultent principalement de la budgétisation en titre 3 (fonctionnement) et de l'exécution en titre 5 (investissement) des dépenses de projets informatiques et d'ajustements dans les calendriers opérationnels de projets immobiliers.

B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIMITÉS

Les reports de crédits de l'année 2014 sur l'année 2015 se sont élevés à 115,9 millions d'euros en AE et à 41,3 millions d'euros en CP, la quasi-totalité de ces reports provenant du programme 214 *Soutien de la politique d'éducation nationale* et étant due au report d'opérations de constructions scolaires outre-mer.

La mission a été impactée par trois décrets d'avance, une mesure d'annulation et la loi de finances rectificative pour un solde total positif de + 67,1 millions d'euros en AE et + 62,1 millions d'euros en CP.

108 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances rectificative sur le programme 214 au titre du financement de l'action « Innovation numérique pour l'excellence éducative » dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA).

C. LES CRÉATIONS DE POSTES

Un objectif de création de 54 000 emplois a été retenu pour le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et de 1 000 postes pour le ministère de l'agriculture, de l'alimentation et de la forêt sous la mandature présidentielle 2012 à 2017.

La mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, qui a traduit cet objectif est déclinée par les schémas d'emplois de la mission qui prévoient des créations nettes de postes. Le bilan de ces créations s'établit à 31 627 pour les exercices 2012 à 2015. En 2016, la loi de finances initiale a prévu la création de 10 711 postes ; pour atteindre les objectifs retenus par la loi, le ministère doit encore prévoir la création de 11 662 postes supplémentaires pour 2017.

En matière de recrutement, sur les 31 627 postes créés entre 2012 et 2015, 27 513 ont été effectivement pourvus. Il est donc nécessaire de pourvoir un peu plus de 26 000 postes supplémentaires pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus d'ici à 2017.

Il faut noter que, dans sa « Note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) pour 2015 », la Cour des Comptes, comme elle l'avait fait dans la NEB 2014, recommande que les documents budgétaires contiennent un suivi de la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 et des moyens qui lui sont consacrés.

II. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES

Les résultats PISA révèlent régulièrement la place modeste de la France en matière d'éducation. Bien que ce test soit parfois critiqué, ses résultats montrent que le système d'éducation français doit faire face à des problèmes récurrents.

Une donnée paraît commune aux différents programmes de la mission : les efforts financiers menés sont tout à fait marqués (politique de recrutement de personnels, d'innovation, notamment dans le domaine numérique, de prise en compte de besoins éducatifs particuliers) et pourtant, les actions conduites peinent toujours à réduire les inégalités.

A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* a été doté, en LFI 2015, de 19,829 milliards d'euros en AE et CP. 19,87 milliards d'euros ont été consommés, en AE comme en CP, dont 19,83 milliards d'euros en dépenses de personnel.

L'analyse des objectifs et indicateurs du programme 140 montre que les résultats des élèves de l'école primaire sont en progression, malgré un niveau global qui reste en deçà des résultats espérés. Ce point est essentiel, le Gouvernement considérant que l'enseignement primaire a un caractère prioritaire.

Le premier indicateur, qui concerne la proportion d'élèves en fin de CE1 maîtrisant la langue française n'est malheureusement pas renseigné.

L'indicateur qui mesure la proportion d'élèves, y compris de l'éducation prioritaire maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun en français est de 80,4 % (82 % dans le PAP) pour le français et de 69,3 % (72 % dans le PAP) pour les mathématiques. D'après les indications apportées par le RAP, ces résultats ne se sont pas améliorés depuis ces dernières années, ce qui impose de poursuivre la refondation de l'éducation prioritaire sur tout le territoire et de renforcer la priorité donnée au primaire.

Le taux de redoublement est en baisse par rapport à 2014 (2,2 %, au lieu de 3,1 % en CP, 0,6 %, au lieu de 1 % en CM2). La baisse quantitative des redoublements ne doit pas constituer néanmoins un objectif en soi ; c'est bien un meilleur accompagnement des élèves qui doit produire la diminution de ces chiffres.

Des disparités importantes peuvent être observées entre les élèves pris en charge par l'éducation prioritaire et les autres. Les écarts entre les pourcentages d'élèves maîtrisant le français ou les mathématiques selon le programme peuvent être ainsi très significatifs, même si, pour les élèves de l'éducation prioritaire, les résultats sont aussi en progression.

Les indicateurs montrent que le nombre d'académies « *bénéficiant d'une dotation globale équilibrée* », c'est-à-dire d'un ratio nombre de professeurs / nombre d'élèves compris entre - 2 % et + 2 %, est de 23 (21 en exécution 2014 et en PAP 2016).

Enfin, la proportion des élèves en situation de handicap parmi les élèves des écoles du premier degré est de 2,4 % (2,3 en 2014).

B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* a bénéficié en LFI 2015 de 30,97 milliards d'euros en AE comme en CP. En exécution, ce sont 30,91 milliards d'euros qui ont été utilisés en AE comme en CP, dont 30,86 milliards d'euros dédiés aux dépenses de personnel.

L'indicateur mesurant la maîtrise, en fin de troisième, des compétences 1 et 3 – français et mathématiques – du socle commun n'est malheureusement pas renseigné. Des progrès significatifs ont été réalisés les années précédentes ; même si la France est plutôt dans une moyenne haute au niveau européen, tout doit être fait afin de confirmer ces données.

La réussite des élèves inscrits dans des programmes tels que RRS « Réseaux de réussite scolaire » ou ECLAIR « Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » est toujours inférieure, parfois de manière importante, à celle du reste des élèves. C'est ainsi que les taux de réussite au brevet montrent des écarts de - 10,5 % (ECLAIR) et - 6,9 % (RRS) par rapport au reste des collégiens.

Bien que la dimension inclusive de l'école ait été réaffirmée dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, force est de constater que d'importants efforts restent encore à faire.

Le taux de redoublement est en baisse par rapport à 2012, et ce pour toutes les années. Les valeurs cibles ne sont toutefois pas atteintes. La règle selon laquelle « *le redoublement ne peut être qu'exceptionnel* » semble néanmoins appliquée.

Le taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur, en hausse constante depuis 2012 n'est pas renseigné pour 2015.

Enfin, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée a continué son augmentation, passant de 27 en 2014 à 28 pour 2015.

Quant à l'écart de taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire (EP) et hors EP, qui traduit l'effort de compensation fait en faveur des élèves de l'éducation prioritaire, il reste stable (- 3,7 élèves par division pour le réseau ECLAIR, - 2,7 pour le réseau RRS).

C. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et second degré* a été doté, en LFI 2015, de 7,174 milliards d'euros en AE et en CP.

En exécution, les crédits consommés se sont élevés à 7,165 milliards d'euros en AE et à 7,166 milliards d'euros en CP (dont 6,418 milliards d'euros pour les dépenses de personnel).

Le programme 139 regroupe les crédits destinés aux établissements privés sous contrat et mesure leurs performances. Malheureusement, de nombreuses données ne sont pas séparées de celles des établissements publics, ce qui ne permet pas toujours d'avoir une idée claire de ces performances. Il serait sans doute judicieux de distinguer entre l'enseignement privé et public pour un certain nombre d'indicateurs de performance, cette recommandation ayant d'ailleurs été déjà formulée par la Cour des comptes dans le passé.

Pour la maîtrise des compétences du socle commun du premier degré (CM2), le taux de réalisation est de 89 % en français (88,5 % dans le PAP 2015) et de 80,4 % en mathématiques (80 % dans le PAP).

Les données relatives aux élèves mesurant les compétences prévues en fin de troisième ne sont en revanche pas renseignées.

Le taux de redoublement, habituellement plus élevé que dans l'enseignement public est en baisse, mais les objectifs fixés dans le PAP ne sont pas atteints : 2,4 % contre 2 % en sixième, 7,1 % contre 5,8 % en 2^{nde} générale et technologique.

Le taux de remplacement des enseignants en congés maladie ou maternité n'est pas non plus renseigné (la cible étant de 99 %).

Enfin, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée est en hausse (23 au lieu de 22 en 2014) et assez équitablement réparti sur le territoire.

D. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Le programme 143 *Enseignement technique agricole*, le seul qui ne dépende pas du ministère de l'éducation nationale, était doté, en LFI 2015, de 1,377 milliard d'euros en AE et en CP (898,16 millions d'euros pour les dépenses de personnel).

Les crédits finalement utilisés en 2015 se sont élevés à 1,357 milliard d'euros en AE et en CP et les dépenses de personnel à 863,35 millions d'euros.

En 2015, le taux de réussite aux différents examens habituellement supérieur aux moyennes nationales a montré une nette amélioration (84,3 %, au lieu de 83 % dans le PAP 2015 et 82,5 % en exécution 2014), notamment pour les baccalauréats de la voie générale et technologique (89,4 %, au lieu de 85,4 % en exécution 2014). En revanche, le taux d'insertion professionnelle à 7 mois était en stagnation, pour tous les examens (BTSA, Bac Pro, CAPA), en raison du contexte difficile du marché de l'emploi.

L'augmentation du coût unitaire de formation par élève supporté par l'État pour l'enseignement agricole public, conséquence de celle du nombre des enseignants programmée depuis 2012 a été contenue en deçà de la prévision du PAP 2015 (9 493 euros, au lieu de 9 500 euros prévus).

L'enseignement technique agricole accueillait en 2015 166 000 élèves, près de 37 000 apprentis et a assuré plus de 17 millions d'heures de formation continue à un public de plus de 460 000 personnes au sein de 813 établissements publics et privés. La taille de ces établissements, la pluridisciplinarité de l'enseignement agricole, son bon taux d'insertion professionnelle, sa participation à l'animation et au développement des territoires, sa contribution aux activités d'innovation et de coopération internationale agricoles continuent d'en faire le succès et l'originalité.

E. VIE DE L'ÉLÈVE

Le programme 230 *Vie de l'élève* doté de 4,807 milliards d'euros en AE et 4,854 milliards d'euros en CP en LFI 2015 rassemble des actions relatives à la prévention de la violence et au harcèlement, à l'accompagnement des élèves en situation de handicap ou encore à la politique de santé dans les établissements.

Les crédits finalement exécutés en 2015 ont été de 4,763 milliards d'euros en AE et de 4,810 milliards d'euros en CP, dont 1,954 milliard d'euros de dépenses de personnel.

Le taux d'absentéisme reste insatisfaisant au collège (3,2 % pour 2,8 % en prévision PAP) et augmente en lycée général et technologique (5,9 % en 2015, au lieu de 5,3 % en prévision PAP et 5,4 % en réalisation 2014 %) ainsi qu'au lycée professionnel (14,2 %, au lieu de 13 % en prévision PAP et 12,9 % en exécution 2014).

Les données relatives aux faits de violence montrent une relative stabilisation des déclarations d'actes de violence grave. Bien que les données soient à prendre avec prudence – le système s'améliorant, plus de signalements remontent – il n'en reste pas moins que 24,2 actes violents sont rapportés pour 1 000 élèves en lycée professionnel (contre 25,3 en 2014), pour une cible de 17 pour 1 000 dans le PAP 2015. Au collège, les données correspondantes sont de 12,4 pour 1 000 (13,6 actes rapportés pour 1 000 élèves en 2014). Ces données, bien qu'en baisse, demeurent préoccupantes et la prévention de la violence, les systèmes de suivi et de sanctions doivent être améliorés.

L'objectif « *Promouvoir la santé des élèves* » n'est pas atteint pour l'ensemble des élèves (71,7 % des élèves ont bénéficié d'un bilan de santé dans leur 6^{ème} année, contre 75,8 % en 2014 et une cible de 90 % prévue dans le PAP 2015). Pour les élèves du programme ECLAIR, les réalisations en 2015 portent sur 78,8 % des élèves, au lieu de 87,6 % en 2014, la cible du PAP 2015 étant de 100 %.

Enfin, des moyens humains plus importants sont mis à la disposition des élèves handicapés. 122 839 élèves en situation de handicap bénéficient d'une aide prescrite, soit un taux de couverture global de 93,9 %.

IL faut noter que le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés a continué de progresser, de 7,3 % en 2015 et que celui des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées a augmenté de 9,2 % pour l'aide humaine et de plus de 11,2 % pour les matériels pédagogiques adaptés. L'aide humaine mutualisée représente désormais un tiers des prescriptions d'aide humaine.

F. SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le programme 214 *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* bénéficiait de 2,159 milliards d'euros en AE et de 2,192 milliards d'euros en CP en LFI 2015. En exécution, les AE ont représenté 2,299 milliards d'euros et les CP 2,273 milliards d'euros, les dépenses de personnel représentant 1,457 milliard d'euros.

Ce programme transverse a pour but de gérer les métiers de l'éducation nationale et d'organiser les fonctions support du ministère. On y retrouve donc la gestion des ressources humaines aux niveaux central et déconcentré, la gestion financière ou encore la gestion logistique des achats.

Le premier objectif poursuivi vise à réussir la programmation et la gestion des grands rendez-vous de l'année scolaire, la rentrée et l'organisation des examens. Selon les indications apportées par le Rapport annuel de performances (RAP) pour 2015, « *près de 80 % des sous-indicateurs constitutifs de cet objectif ont atteint les prévisions et/ou enregistrent une amélioration par rapport à la réalisation 2014* ».

Un autre objectif concerne l'amélioration de la qualité de la gestion des ressources humaines : les résultats obtenus sont, toujours selon le RAP 2015, plutôt satisfaisants, du fait en particulier de la poursuite des efforts de stabilisation des équipes pédagogiques dans les établissements d'éducation prioritaire et de la continuité de la politique d'insertion professionnelle des personnes en situation de handicap.

Globalement, l'efficacité de la gestion a été améliorée dans plusieurs domaines : l'immobilier, avec une rationalisation des espaces et des locaux utilisés, l'informatique, la construction de systèmes d'information pour la gestion des ressources humaines et celle des examens et des concours devant permettre un meilleur pilotage de la dépense et enfin les achats, mieux organisés entre administration centrale et niveaux déconcentrés.

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES :
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ;
FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES**

Commentaire de M. Camille de ROCCA SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i>	309
A. UNE GESTION INFRA-ANNUELLE QUI AFFECTE PEU LE MONTANT TOTAL DES CRÉDITS DISPONIBLES	309
B. UNE BAISSSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI AURAIT PU ÊTRE PLUS AMBITIEUSE	310
C. HORS TITRE 2, DES INVESTISSEMENTS EN CHUTE LIBRE	312
D. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE, PARTIELLEMENT ATTEINTS, QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE HARMONISÉS	313
II. LE PROGRAMME 302 <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i>	313
A. DES REPORTS DE CRÉDITS EN AUGMENTATION	313
B. DES SUPPRESSIONS D'EMPLOI PLUS IMPORTANTES QUE PRÉVU MALGRÉ LES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DU PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME	315
C. HORS TITRE 2, DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT QUI DÉLAISSENT LES MISSIONS RÉGALIENNES	316
D. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS	318

La mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* comporte cinq programmes. Elle regroupe d'une part les politiques publiques relevant du périmètre des ministères économiques et financiers (recouvrement des recettes et paiement des dépenses de l'État, activités douanières, ainsi que fonctions d'état-major, de pilotage de la modernisation de l'État, d'expertise, de conseil et de contrôle) et, d'autre part, les politiques de formation des fonctionnaires et d'action sociale interministérielle dont le ministère de la fonction publique a la charge.

Au sein de la mission, les programmes 156 et 302 concentrent les crédits alloués aux deux grandes directions à réseau du ministère des Finances et des comptes publics :

– le programme 156, mis en œuvre par la Direction générale des finances publiques (DGFIP), regroupe les moyens dédiés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales (assiette, recouvrement et contrôle), au paiement des dépenses et à la tenue des comptes publics ;

– le programme 302 accueille les effectifs et les crédits de la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui assure une mission de lutte contre la fraude et de facilitation des échanges commerciaux, ainsi qu'une mission fiscale et de régulation, à travers le recouvrement de divers droits et taxes.

Ces deux programmes représentent l'essentiel du budget de la mission : environ 88 % des crédits et 96 % des ETPT (pour le programme 156, environ 73 % des crédits, et 83 % des ETPT ; pour le programme 302, environ 14 % des crédits, et 13 % des ETPT).

En 2015, la consommation des CP a été inférieure aux prévisions de la loi de finances. Elle s'est élevée à 11,11 milliards d'euros, pour une ouverture de crédits en LFI de 11,27 milliards. Les six programmes de la mission ont respecté les prévisions inscrites en LFI.

Le plafond inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019 ⁽¹⁾ a également été respecté. Celle-ci fixe pour 2015 un plafond de 8,51 milliards d'euros pour les crédits de paiement, hors contribution au CAS *Pensions* et, en 2015, les dépenses consommées, hors contributions au CAS *Pensions*, se sont élevées à 8,41 milliards.

La gestion de la masse salariale constitue l'enjeu budgétaire principal de la mission : en 2014, les dépenses de titre 2 ont représenté plus des trois quarts des CP consommés. L'exécution des dépenses de personnel a été conforme aux prévisions pour les deux programmes.

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

I. LE PROGRAMME 156 *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL*

En 2015, les crédits consommés au niveau du programme 156 ont été **inférieurs** à la prévision initiale votée en LFI.

A. UNE GESTION INFRA-ANNUELLE QUI AFFECTE PEU LE MONTANT TOTAL DES CRÉDITS DISPONIBLES

Le programme 156 a fait l'objet de mises en réserves et de surgels importants au cours de l'exercice 2015. La réserve disponible avant mise en place du schéma de fin de gestion (décret d'avance et loi de finances rectificative de fin d'année) était ainsi constituée de 129,5 millions d'euros d'AE et 121,4 millions de CP (environ 1,5 % des crédits disponibles), dont 35,4 millions de crédits de titre 2. La DGFIP n'a bénéficié en gestion d'aucune libération de crédits pour consommation. Cette réserve de précaution a permis des annulations de crédits significatives à l'occasion du décret d'avance puis du collectif budgétaire. **La gestion infra-annuelle des crédits n'a cependant pas conduit le total des crédits disponibles à s'écarter fortement des prévisions de la loi de finances initiale** : le total des ouvertures et annulations nettes s'élève à moins de 0,1 % des crédits ouverts en LFI.

SYNTHÈSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 2015 (PROGRAMME 156)

(en millions d'euros)

	AE	CP
Loi de finances initiale (LFI)	8 312,8	8 212,0
Loi de finances rectificative (LFR)	- 1,5	- 51,8
Arrêtés de reports de crédits (hors FDC)	+ 69,4	+ 52,8
Décrets de virement	- 3,1	- 3,1
Décrets de transfert	- 0,8	- 0,8
Décrets d'avance	- 91,4	- 29,3
Décrets d'annulation	- 14,0	- 14,0
Total des mouvements de crédit	- 39,9	+ 5,6
Ouvertures par voie de fonds de concours	+ 1,6	+ 1,6
Ouvertures par voie d'attribution de produits	+ 36,8	+ 36,8
Total FDC et ADP	+ 38,5	+ 38,5
Total des ouvertures et annulations (y.c. FDC et ADP)	- 3,0	- 7,8
<i>Variation par rapport aux crédits ouverts en LFI</i>	<i>- 0,04 %</i>	<i>- 0,09 %</i>
Total des crédits disponibles	8 309,8	8 204,2
Crédits consommés	8 137,7	8 149,6
<i>En % des crédits disponibles</i>	<i>97,9 %</i>	<i>99,3 %</i>
Crédits consommés en 2014	8 287,7	8 276,4

Source : rapport annuel de performance 2015, calculs commission des finances.

Le Rapporteur spécial souligne que le montant des crédits ayant fait l'objet de reports de l'année 2014 sur 2015 est en nette augmentation par rapport à l'exercice précédent, et s'établit à 69,4 millions d'euros d'AE et 52,8 millions de CP. Ces reports correspondent à la moitié des reports constatés pour l'ensemble de la mission (137,1 millions d'euros, en augmentation de 43 % par rapport à l'année précédente). Ce phénomène est en partie lié à la mise en œuvre, depuis 2014, de cibles de fin de gestion ⁽¹⁾ : le surgel complémentaire institué par la cible de fin de gestion représente en effet 5,2 % des AE et 4,2 % des CP disponibles.

CIBLES DE FIN DE GESTION POUR LE PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits disponibles hors titre 2 (y.c. réserve)	1 249,7	1 144,1
Cible de fin de gestion hors titre 2	1 184,9	1 095,9
Exécution hors titre 2	1 078,4	1 090,3

Source : direction du Budget, Cour des Comptes.

B. UNE BAISSE DES DÉPENSES DE PERSONNEL QUI AURAIT PU ÊTRE PLUS AMBITIEUSE

1. Une baisse des dépenses de titre 2...

Comme les années précédentes, le plafond d'emplois fixé au programme 156 a été respecté (107 202 ETPT exécutés pour 110 066 ETPT prévus, soit un écart de 2,6 %). Le nombre d'ETPT consommés diminue de 2 %, et cette variation est stable par rapport aux années précédentes (– 2,1 % en 2014, et – 2,2 % en 2013).

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE TITRE 2 SUR LE PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

	Prévision 2012	Exécution 2012	Prévision 2013	Exécution 2013	Prévision 2014	Exécution 2014	Prévision 2015	Exécution 2015
AE/CP	7 066,2	7 062,5	7 268,0	7 106,4	7 163,8	7 119,1	7 077,7	7 059,3
Variation exécution n / exécution n-1			–	+ 0,6 %	–	+ 0,2 %	–	– 0,8 %
ETPT	116 254	114 299	114 422	111 805	111 992	109 427	110 066	107 202
Variation exécution n / exécution n-1			–	– 2,2 %	–	– 2,1 %	–	– 2,0 %

Source : rapports annuels de performance.

(1) Afin de respecter la norme de dépenses de l'État, la circulaire du directeur du budget du 19 septembre 2014 a mis en place une nouvelle procédure en fin de gestion, conduisant à fixer, pour chaque programme, une cible budgétaire explicite d'exécution, assortie de reports garantis de crédits hors titre 2 en 2015. Ces cibles sont arbitrées à la suite des conférences de fin de gestion.

La masse salariale a diminué par rapport à l'exercice précédent. Cette diminution s'élève à 59,8 millions d'euros (soit 0,8 % des crédits exécutés) et est attribuable à la poursuite de la baisse des dépenses de titre 2 hors CAS *Pensions*, pour deux tiers, et au recul de la contribution au CAS *Pensions* qui constitue une nouveauté en 2015 pour un tiers.

**VENTILATION DES CRÉDITS DE TITRE 2
SUR LE PROGRAMME 156**

(en millions d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015
Titre 2 (hors CAS <i>Pensions</i>)	4 967,7	4 937,6	4 889,9	4 846,7
CAS <i>Pensions</i>	2 094,8	2 168,8	2 229,2	2 212,6
Titre 2 (y.c. CAS <i>Pensions</i>)	7 062,5	7 106,4	7 119,1	7 059,3

Source : rapports annuels de performance.

2. ... qui aurait pu être plus ambitieuse

Ces résultats satisfaisants ont été permis par une exécution rigoureuse du schéma d'emplois sur le programme 156, qui a été respecté à l'unité près (– 2 000 ETP sur l'année 2015). Toutes catégories confondues, 5 641 départs sont intervenus en 2015 (hors transferts).

À l'occasion de ses précédentes analyses, le Rapporteur spécial avait relevé le caractère non soutenable des prévisions de départs en retraite effectuées par l'administration fiscale. Le nombre de départs à la retraite a, cette année encore, été supérieur aux prévisions (3 748 départs ont été exécutés contre 3 500 prévus, soit un écart de 248), mais la qualité de ces prévisions s'est améliorée depuis 2013, ce dont le Rapporteur spécial se félicite. Le taux d'erreur dans les prévisions de départ à la retraite ⁽¹⁾ s'élève à 7,1 % en 2015, contre 18,4 % en 2014 et 23,9 % en 2013. **Le Rapporteur spécial relève que, comme les années précédentes, la DGFIP n'a pas profité de cette opportunité pour dépasser ses objectifs de réduction d'emplois et améliorer la situation budgétaire.** En effet, l'administration fiscale a été autorisée à procéder à des primo-recrutements sur listes complémentaires de concours, principalement d'agents de catégories B et C. Le total des entrées s'élève ainsi à 3 641 ETP, dont 2 247 provenant de recrutements. À long terme, l'impact budgétaire de ces recrutements ne peut être négligé.

Le Rapporteur spécial rappelle ainsi la nécessité d'améliorer la documentation des schémas d'emplois, en détaillant précisément l'effet des réformes mises en œuvre. La dématérialisation et la rationalisation du réseau devraient conduire à des gains de productivité, qu'il est possible et primordial de chiffrer.

(1) Taux d'erreur = (nombre de départs prévus – nombre de départs exécutés) / nombre de départs prévus

C. HORS TITRE 2, DES INVESTISSEMENTS EN CHUTE LIBRE

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) HORS TITRE 2 SUR LE PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

	Prévision 2012	Exécution 2012	Prévision 2013	Exécution 2013	Prévision 2014	Exécution 2014	Prévision 2015	Exécution 2015
Titre 3	1 168,1	1 251,3	1 171,3	1 194,8	1 148,9	1 117,6	1 108,8	1 055,5
Titre	177,2	63,2	73,9	46,5	35,2	39,0	24,6	34,0
Titre 6	0,7	0,8	0,7	0,8	0,9	0,7	0,9	0,8
Total	1 345,9	1 315,4	1 245,9	1 242,2	1 185,0	1 157,3	1 134,3	1 090,3

Source : rapports annuels de performance.

1. Les dépenses d'investissement ont été divisées par deux depuis 2012

En 2015, la consommation des CP du titre 5 a été supérieure aux prévisions (+ 9,4 millions d'euros, soit près de 40 % du plafond). Cette situation contraste avec la sous-exécution chronique de ces crédits depuis 2012. **La consommation des crédits d'investissement continue toutefois de diminuer, et s'établit à un niveau près de deux fois inférieur à celui de 2012, alors que la DGFIP fait actuellement face à des enjeux d'importance qui nécessitent une mise à niveau de ses infrastructures** (poursuite de la télédéclaration et du télépaiement de l'impôt, mise en œuvre du prélèvement à la source, notamment).

2. La poursuite des économies de fonctionnement semble difficile

En 2015, les dépenses de fonctionnement du programme 156 ont diminué de 5,6 %. Ces résultats s'expliquent par diverses mesures d'économies, portant notamment sur les frais postaux et d'affranchissement (193,3 millions d'euros en 2015, en recul de 4,9 % par rapport à 2014), les dépenses informatiques (18,4 millions d'euros économisés, sur un total de 132,3 millions de CP consommés en 2015) et les dépenses immobilières (6,8 millions d'euros d'économies, grâce à l'abandon de 61 000 m²).

Ces mesures vont dans le bon sens, mais le Rapporteur spécial s'interroge sur la capacité de l'administration fiscale à poursuivre ces économies. La maîtrise des dépenses d'affranchissement a permis de réduire leur coût annuel de 21 millions d'euros entre 2013 et 2014, mais de 9 millions seulement entre 2014 et 2015. Le rythme des gains de productivité semble s'essouffler. La réalisation d'économies nouvelles nécessiterait des mesures plus radicales mais, comme le Rapporteur spécial le rappelait à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2016, les recherches d'économies ne doivent pas se faire au prix d'une dégradation du service.

D. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE, PARTIELLEMENT ATTEINTS, QUI MÉRITERAIENT D'ÊTRE HARMONISÉS

3. Des indicateurs partiellement atteints...

Pour mesurer la performance de l'action publique, quatre objectifs et huit sous-indicateurs ont été définis au niveau de la DGFIP. Le Rapporteur spécial relève que, si les résultats de l'administration fiscale restent satisfaisants, ceux-ci stagnent, et on parfois même légèrement diminué au cours de l'exercice 2015. Cela peut s'expliquer, en partie, par la conjoncture économique difficile. Ainsi, en matière de civisme fiscal, le taux de paiement des amendes, qui s'établit à 76,88 %, est inférieur aux prévisions du projet annuel de performances (78 %), et en recul par rapport à l'année précédente (79,35 %). **Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette situation, et rappelle que les économies de dépenses, qui doivent être le fruit d'une réflexion approfondie, ne sauraient conduire à un appauvrissement du service rendu aux usagers.**

4. ... qui mériteraient d'être harmonisés avec ceux du programme 302

La mission fiscale du ministère des finances et des comptes publics est partagée entre la DGFIP et la DGDDI. Dès lors, il apparaît normal que les indicateurs permettant de suivre l'action de ces deux administrations soient unifiés. Or, comme le souligne la Cour des comptes, les programmes 156 et 302 font l'objet d'indicateurs différents pour rendre compte de missions fiscales analogues. Ainsi, par exemple, le taux d'intervention, le civisme fiscal, et les résultats en matière de fraude fiscale, font l'objet de différences de calcul plus ou moins importantes. **Dans un souci d'accessibilité et de lisibilité de l'action publique, les caractéristiques des différents indicateurs de fiscalité des entreprises mériteraient d'être harmonisées.**

II. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

En 2015, au niveau du programme 302, les crédits consommés ont été **inférieurs** à la prévision initiale votée en LFI.

A. DES REPORTS DE CRÉDITS EN AUGMENTATION

La mise en réserve initiale s'est élevée à 40,7 millions d'euros d'AE (2,6 % du total voté en LFI) et 41,7 millions de CP (2,6 %). Seuls 10,4 millions d'euros d'AE et 16,5 millions de CP ont été dégelés lors du décret d'avance du 27 novembre 2015. In fine, le solde de la réserve s'est établi à 50,8 millions d'euros d'AE et 46,7 millions de CP.

La gestion infra-annuelle a permis des ouvertures de crédits significatives. La DGDDI a ainsi bénéficié de 3 % de crédits de paiement supplémentaires sur l'année 2015.

SYNTHÈSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS EN 2015 (PROGRAMME 302)

(en millions d'euros)

	AE	CP
Loi de finances initiale (LFI)	1 569,9	1 582,6
Loi de finances rectificative (LFR)	–	–
Arrêtés de reports de crédits (hors FDC)	+ 38,0	+ 31,8
Décrets de virement	+ 5,7	+ 5,7
Décrets de transfert	– 0,4	– 0,0
Décrets d'avance	– 5,4	– 11,5
Décrets d'annulation	– 5,5	– 5,5
Total des mouvements de crédit	+ 32,3	+ 20,6
Arrêtés de reports de crédits (ouverts par voie de fonds de concours)	+ 12,3	+ 8,2
Ouvertures par voie de fonds de concours	+ 14,8	+ 14,8
Ouvertures par voie d'attribution de produits	+ 3,7	+ 3,7
Total FDC et ADP	+ 30,8	+ 26,8
Total des ouvertures et annulations (y.c. FDC et ADP)	+ 63,2	+ 47,3
<i>Variation par rapport aux crédits ouverts en LFI</i>	+ 4,03 %	+ 2,99 %
Total des crédits disponibles	1 633,1	1 629,9
Crédits consommés	1 571,8	1 573,5
<i>En % des crédits disponibles</i>	96,2 %	96,5 %
Crédits consommés en 2014	1 601,3	1 576,7

Source : rapport annuel de performance 2015, calculs commission des finances.

Le montant total des reports de crédits, y compris les reports ouverts par voie de fonds de concours, représente une part importante des ouvertures de crédits de l'année : 50,2 millions d'euros d'AE et 40,1 millions de CP, soit respectivement 79,5 % et 84,6 % des crédits ouverts. En 2014, ces reports représentaient seulement 14,3 millions d'euros d'AE et 12,8 millions de CP.

Comme sur le programme 156, ce phénomène s'explique par la fixation de cibles de fin de gestion ambitieuses. **Le Rapporteur spécial s'interroge sur la pertinence de cette technique de régulation budgétaire, qui conduit l'administration à se priver de moyens importants pour pouvoir en bénéficier l'année suivante.**

CIBLES DE FIN DE GESTION POUR LE PROGRAMME 302

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits disponibles hors titre 2 (y.c. réserve)	495,7	492,5
Cible de fin de gestion hors titre 2	438,1	445,2
Exécution hors titre 2	435,0	436,7

Source : direction du Budget, Cour des Comptes.

B. DES SUPPRESSIONS D'EMPLOI PLUS IMPORTANTES QUE PRÉVU MALGRÉ LES ENGAGEMENTS PRIS DANS LE CADRE DU PLAN DE LUTTE CONTRE LE TERRORISME

1. Des dépenses de personnel qui diminuent en 2015...

En 2015, la consommation des dépenses de personnel s'est élevée à 1 136,8 millions d'euros, soit une sur-exécution de 5,1 millions d'euros. Les dépenses ont diminué par rapport à 2014, mais cette diminution est limitée : elle ne représente que 0,5 % du total des crédits consommés en 2014, et reste supérieure à l'exécution 2013.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE TITRE 2 SUR LE PROGRAMME 302

(en millions d'euros)

	Prévision 2012	Exécution 2012	Prévision 2013	Exécution 2013	Prévision 2014	Exécution 2014	Prévision 2015	Exécution 2015
AE/CP	1 107,3	1 118,5	1 131,5	1 134,5	1 135,6	1 142,0	1 131,7	1 136,8
<i>Variation exécution n / exécution n-1</i>			–	+ 1,4 %	–	+ 0,7 %	–	– 0,5 %
ETPT	17 064	16 806	16 870	16 775	16 662	16 520	16 397	16 216
<i>Variation exécution n / exécution n-1</i>			–	– 0,2 %	–	– 1,5 %	–	– 1,8 %

Source : rapports annuels de performance.

Par rapport à l'exercice précédent, le pilotage de la masse salariale a été légèrement amélioré, en particulier en ce qui concerne les départs en retraite. Le nombre des départs intervenus en 2015 est proche de la prévision : 490 départs effectués pour 515 départs prévus, soit un taux d'erreur de 4,9 % (contre 6,3 % en 2014 et 25,5 % en 2015).

2. ...malgré les mesures prises dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme

Le schéma d'emplois de l'administration douanière prévoyait initialement suppression de 250 ETP. Dans le cadre du plan de lutte anti-terrorisme, il a été modifié en cours d'année pour permettre le recrutement de 35 agents par an en 2015 et 2016. Comme le Rapporteur spécial l'avait déjà rappelé lors des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2016, ces recrutements sont en réalité venus limiter les réductions d'emplois initialement prévues.

Le solde du schéma d'emplois prévisionnel pour 2015 a ainsi été ramené à – 215 ETP. Cette prévision a été dépassée en exécution, et a atteint – 233 ETP. L'écart s'explique par la faiblesse des recrutements externes (325 effectués pour 393 prévus, soit un déficit de 68 recrutements externes), malgré nombre de sorties bien inférieur aux prévisions (677 contre 743).

Malgré des annonces fortes, les engagements pris par le Gouvernement dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme n'ont donc pas été tenus. Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette situation, et restera attentif à la mise en œuvre de ces mesures en 2016. La capacité à recruter constitue un enjeu d'autant plus important pour la DGDDI que, dans le cadre du plan de renforcement des moyens de la Douane, esquissé au lendemain des événements tragiques de novembre 2015 et présenté début 2016, il a été prévu que celle-ci bénéficierait de 1 000 emplois supplémentaires (soit plus de 500 créations nettes) en 2016 et 2017.

C. HORS TITRE 2, DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT QUI DÉLAISSENT LES MISSIONS RÉGALIENNES

Si la consommation des crédits hors titre 2 sont stables entre 2014 et 2015 (+ 2 millions d'euros, soit + 0,5 %), la hausse des dépenses de fonctionnement sur l'année a été compensée par la baisse des dépenses d'investissement.

ÉVOLUTION PLURIANNUELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT (CP) HORS TITRE 2 SUR LE PROGRAMME 302

(en millions d'euros)

	Prévision 2012	Exécution 2012	Prévision 2013	Exécution 2013	Prévision 2014	Exécution 2014	Prévision 2015	Exécution 2015
Titre 3	141,2	162,8	149,9	170,6	144,8	164,6	167,5	170,6
Titre 5	58,4	32,9	59,6	38,6	71,7	51,4	72,8	47,0
Titre 6	295,4	271,9	265,2	253,8	258,8	218,7	235,0	219,2
Total	495,1	467,5	474,7	463,0	475,3	434,7	475,3	436,7

Source : rapports annuels de performance.

3. Des dépenses de fonctionnement et d'investissement qui accompagnent la modernisation des procédures douanières mais délaissent les missions régaliennes

En 2015, les dépenses de fonctionnement de la Douane ont légèrement augmenté (+ 3,6 %) et s'établissent à 170,6 millions d'euros, retrouvant leur niveau de 2013. Cette hausse s'explique par les dépenses réalisées dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme : le programme 302 a notamment bénéficié d'un abondement de crédits par le décret d'avance du 9 avril 2015. Le dépassement constaté en exécution sur le titre 3 est moins important que les années précédentes : il s'établit à 3,1 millions d'euros (soit 1,8 % de la prévision initiale), contre 19,8 millions en 2014 (13,7 %) et 20,7 millions en 2013 (13,8 %).

En revanche, **les dépenses d'investissement ont significativement diminué, reculant de 4,5 millions d'euros (- 8,7 %).** Le taux d'exécution chute également, et atteint 64,5 % en 2015, contre 71,7 % en 2014.

Si, au total, la somme des CP des titres 3 et 5 est restée stable entre 2014 et 2015 (passant de 216 à 217,5 millions d'euros, soit + 0,5 %), **le Rapporteur spécial s'inquiète de l'évolution de la composition de la dépense**. Certes, la Douane consacre des moyens de plus en plus importants à l'informatique, ce qui est une nécessité, en raison des grands projets actuellement en cours (dématérialisation de nombreuses formalités administratives, développement de l'analyse des risques et du ciblage, mise au point du *Passenger Name Record*). Le Rapporteur spécial relève néanmoins que **les dépenses consacrées à l'acquisition et à l'entretien des matériels nécessaires à l'accomplissement des missions régaliennes de la Douane ont fortement reculé**.

**VENTILATION DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT
SUR LE PROGRAMME 302**

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Variation (%)
Fonctionnement			
Informatique, bureautique, télématique	22,2	33,8	+ 52,2 %
Parc aéronaval	24,8	18,4	- 25,9 %
Parc automobile	7,1	6,6	- 8,3 %
<i>Autres dépenses de titre 3</i>	<i>110,4</i>	<i>111,9</i>	<i>+ 1,3 %</i>
Total Fonctionnement	164,6	170,6	+ 3,7 %
Investissement			
Informatique, bureautique, télématique et télécommunications	9,7	11,8	21,2 %
Parc aéronaval	26,3	20,4	- 22,4 %
Parc automobile	3,7	3,1	- 18,0 %
Moyens de détection et armement	2,7	1,4	- 47,4 %
<i>Autres dépenses de titre 5</i>	<i>9,0</i>	<i>10,3</i>	<i>+ 14,7 %</i>
Total Investissement	51,4	47,0	- 8,7 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

Le Rapporteur spécial s'inquiète également de la diminution des dépenses consacrées au parc aéronaval et automobile, aux moyens de détection, et à l'armement, alors que les douaniers sont exposés à des risques de plus en plus importants, en raison l'augmentation de la menace terroriste et de la dangerosité croissante des opérations de contrôles.

4. Des dépenses d'intervention stables en raison de reports de charges importants

Les dépenses d'intervention sont restées stables en 2015 et s'établissent à 219,2 millions d'euros (+ 0,5 million, soit + 0,2 %). Comme l'année précédente, le versement de la contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débiteurs de tabac (RAVGDT), qui devait être effectué en fin d'année 2015, a été

repoussé au début de l'année 2016. **Le Rapporteur spécial relève ainsi que la stabilité des dépenses de titre 6 n'est qu'apparente, et rappelle que le report du versement de la contribution au RAVGDT doit conserver son caractère exceptionnel. Il devra donc être résorbé en 2016.**

D. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS

Les résultats obtenus par l'administration douanière en 2015 sont en progression par rapport à l'année précédente, et sont globalement atteints. En matière de lutte contre les fraudes et les trafics, les objectifs ont été largement dépassés : le montant des saisies de stupéfiants a par exemple augmenté de 22 %. Le taux d'intervention est en légère baisse, et s'établit à 0,44 % en 2015, contre 0,45 % en 2014. En revanche, au niveau de l'objectif n° 2 – Soutenir le développement des entreprises à l'international – l'indicateur présentant la part du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé (OEA), clé de voûte du nouveau code des douanes de l'Union européenne, s'établit à 33,7 %, pour une cible de 35 %. **Le Rapporteur spécial se félicite de ces bons résultats, qui témoignent de la capacité de l'administration douanière à adapter son organisation. Il suivra avec attention l'évolution de l'indicateur 2.1, relatif à la certification douanière européenne OEA, qui constitue un indicateur représentatif au niveau de la mission.**

Enfin, comme il l'a souligné précédemment, le Rapporteur spécial recommande d'harmoniser les indicateurs relatifs aux missions fiscales de la Douane et de la DGFIP.

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE**

Commentaire de Mme Karine BERGER, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS STABLE PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2014 ET CONFORME À LA PRÉVISION	320
A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS STABLE	320
1. Une stabilité de la consommation des CP permise par une bonne maîtrise des dépenses de personnel et par la stabilité des dépenses de fonctionnement	320
2. Une évolution différenciée selon les actions du programme	321
B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION SAUF EN AE	323
1. La situation différenciée de la consommation des AE et des CP par rapport à la prévision	323
2. L'amélioration de la prévision des dépenses du titre 2	324
C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS	325
II. UNE BONNE QUALITÉ DE SERVICE DONT LES COÛTS PEUVENT ÊTRE MIEUX MAÎTRISÉS	326
A. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS S'AGISSANT DE LA QUALITÉ DE SERVICE RENDU AUX USAGERS INTERNES ET EXTERNES	327
1. Un niveau d'information satisfaisant sur l'action des ministères et des services et des prestations de service aux administrations	327
2. Des résultats en demi-teinte concernant la gestion personnalisée des ressources humaines et l'amélioration des conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles	327
B. DES MARGES DE PROGRESSION DANS LA MAÎTRISE DES COÛTS DES FONCTIONS SUPPORT	328

Le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* est un programme de soutien qui porte une grande partie des crédits et des effectifs correspondant aux missions de l'administration centrale des ministères économiques et financiers.

La loi de finances pour 2015 y a intégré l'ancien programme 221 *Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État*. Le RAP 2015 est donc le premier à rendre compte de l'exécution budgétaire du programme sous sa nouvelle forme.

I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS STABLE PAR RAPPORT À L'EXERCICE 2014 ET CONFORME À LA PRÉVISION

Le montant des crédits du programme 218 consommés en 2015 a été de 987,6 millions d'euros en AE et de 1 056,5 millions d'euros en CP, respectivement en baisse de 2,5 % et de 0,5 % par rapport aux crédits consommés en 2014.

Le programme 218 finance, pour l'essentiel, des dépenses de personnel (51,3 % en AE et 48,2 % en CP pour la consommation 2015) et des dépenses de fonctionnement (44,6 % en AE et 46,9 % en CP). L'évolution des crédits des titres 2 et 3 et l'écart de leur consommation par rapport à la prévision revêt donc une importance toute particulière pour l'analyse de l'exécution budgétaire.

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS STABLE

Si la consommation des crédits au titre de l'exercice 2014 est en repli par rapport à l'exercice 2015 de 2,5 % en AE, elle est quasiment stable (-0,5 %) en CP.

1. Une stabilité de la consommation des CP permise par une bonne maîtrise des dépenses de personnel et par la stabilité des dépenses de fonctionnement

La diminution des AE consommés par rapport à 2014 et la stabilité des CP consommés s'explique en premier lieu par la **baisse de la consommation des crédits du titre 2 (-1,2 % en AE et en CP)**, en cohérence avec l'évolution constatée des crédits de personnel de l'ensemble de la mission.

À périmètre constant, la consommation annuelle moyenne d'ETPT en 2015 (5 457 ETPT) s'est contractée de 177 ETPT, sous les effets conjugués de l'extension en année pleine des suppressions d'emplois intervenues en 2014 (-88 ETPT), de la mise en œuvre du schéma d'emploi de 2015 (-89 ETPT), des mesures de transferts décidées en LFI 2015 (+9 ETPT) et de corrections techniques relatives aux promotions inter-catégorielles (-7 ETPT).

Cette baisse s'explique par une diminution de la consommation de la masse salariale hors CAS pension, qui est passée de 366,8 millions d'euros en 2014 à 359,3 millions d'euros en 2015 (– 2,0 %), liée à l'impact des schémas d'emplois 2014 et 2015 décrits ci-avant (– 10,5 millions d'euros).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218 PAR NATURE DE LA DÉPENSE

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Écart Réalisé 2014/2015	Réalisé 2014	Réalisé 2015	Écart Réalisé 2014/2015
Titre 2. Dépenses de personnel	513,2	507,0	– 1,2 %	513,2	507,0	– 1,2 %
Sous-total hors titre 2	500,1	480,5	– 3,9 %	543,4	544,3	0,2 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	459,4	440,1	– 4,2 %	491,9	493,6	0,3 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	30,1	27,3	– 9,3 %	34,7	34,7	– 0,1 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	10,4	12,8	23,9 %	16,6	15,7	– 5,1 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	0,3	0,4	44,1 %	0,3	0,4	43,5 %
Total	1 013,3	987,6	– 2,5 %	1 056,5	1 051,3	– 0,5 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

Hors titre 2, les CP consommés sont globalement stables par rapport à 2014, bien que l'on remarque une très légère hausse des dépenses de fonctionnement (+ 1,7 million d'euros). Comme le souligne la Cour des comptes⁽¹⁾, l'évolution de ces crédits ne révèle pas d'économies, en particulier s'agissant des dépenses immobilières.

S'agissant des AE, la consommation 2015 appelle le constat d'une baisse relativement marquée de 19,6 millions d'euros par rapport à 2014, soit 3,9 %. Celle-ci concerne surtout les dépenses de fonctionnement et d'investissement (respectivement – 19,3 millions d'euros et – 2,8 millions d'euros). Il s'agit majoritairement d'AE de l'action 7 qui porte l'essentiel des crédits d'investissement.

2. Une évolution différenciée selon les actions du programme

La stabilité globale de la consommation des CP masque des évolutions différenciées selon les actions du programme.

L'action 1 *État-major et politiques transversales* finance les dépenses de personnel et de fonctionnement des cabinets ministériels, des directions d'État-major ou des directions transversales comme TRACFIN et la direction des affaires juridiques.

Les crédits consommés sont en baisse de 2,3 % en AE et de 3,2 % en CP en raison de la diminution des dépenses de personnel (– 17,9 millions d'euros en AE et en CP soit – 9,3 %), atténuée par une augmentation des dépenses du titre de fonctionnement (+ 7,8 millions d'euros, soit 5,1 %).

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission interministérielle gestion des finances publiques et des ressources humaines.

L'action 2 *Expertise, audit, évaluation et contrôle* finance les dépenses de personnel des services d'inspection et de contrôle des ministères économiques et financiers, à savoir les services de l'inspection générale des finances, du contrôle général économique et financier et de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Elle finance également les dépenses de fonctionnement de l'ARJEL. En AE et en CP, les crédits consommés en 2014 sont en hausse respectivement de 4,3 % et de 1,1 %. À la différence de la tendance générale du programme, les crédits consommés du titre 2 (94 % des crédits de l'action en AE et 96 % en CP) s'inscrivent en légère hausse par rapport à 2014 (+ 1,2 million d'euros). Les dépenses de fonctionnement croissent de 1,9 million d'euros en AE et diminuent de 0,5 million d'euros en CP.

ÉVOLUTION 2014/2015 DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 238

(en millions d'euros)

	Réalisé 2014		Réalisé 2015		Évolution 2014-2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. État-major et politiques transversales (libellé modifié)	346,2	349,6	338,2	338,5	- 2,3 %	- 3,2 %
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	71,2	71,8	74,2	72,7	4,3 %	1,1 %
3. Promotion des politiques économique et financière (ancien) ⁽¹⁾	12,8	12,5	na	na	na	na
4. Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique (ancien) ⁽²⁾	14,7	19,4	na	na	na	na
5. Prestations d'appui et support	399,9	433,6	416,5	467,8	4,2 %	7,9 %
7. Pilotage des finances publiques et projets interministériels	168,6	169,7	158,7	172,3	- 5,9 %	1,6 %
Total	1 013,3	1 056,5	987,6	1 051,3	- 2,5 %	- 0,5 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

L'action 5 *Prestations d'appui et support* apporte aux services centraux et déconcentrés des ministères économiques et financiers et du ministère de la décentralisation et de la fonction publique le support et l'appui de services mutualisés. On constate que le montant des crédits consommés en 2015 est supérieur à celui de 2014, à la fois en AE (+ 16,6 millions d'euros) et en CP (+ 34,2 millions d'euros).

Les crédits de l'action financent en premier lieu des dépenses de fonctionnement (57,1 % des AE consommés et 58,9 % des CP consommés). Ceux-ci se sont inscrits en baisse en AE entre 2014 et 2015 (- 22,3 millions d'euros), mais sont stables en CP (- 0,5 million d'euros). **En revanche, s'agissant des dépenses de personnel, les crédits de l'action 5 ont nettement crû (+ 35,2 millions d'euros, soit + 22,5 %).** Il aurait été souhaitable que le RAP fournisse des informations plus précises sur cette augmentation.

(1) Les crédits de l'action 3 ont été intégrés dans le champ de l'action 1 en LFI 2015.

(2) idem.

L'action 7 *Pilotage des finances publiques et projets interministériels* regroupe les crédits affectés au pilotage des finances publiques et aux directions ou services interministériels suivants : la direction du budget ; l'agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) ; le centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) ; la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) ; le service des achats de l'État. L'action 7 rassemble en grande partie des crédits issus de l'ancien programme 221.

Contrairement aux autres actions, une part significative des crédits de l'action 7 est allouée à des opérations d'investissement (11,7 % des AE consommés en 2015 et 15,3 % des CP), celles-ci ayant en particulier pour objet la réalisation et l'amélioration de systèmes d'information. Par rapport à l'exercice 2014, les crédits d'investissement consommés sont en baisse en AE (- 4,6 millions d'euros), mais stables en CP (+ 0,6 %). Ils concernent notamment le CISIRH, successeur de l'office national de paie (ONP) dont les missions ont été redéfinies et l'AIFE qui gère la maintenance et l'amélioration du système Chorus.

B. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS CONFORME À LA PRÉVISION SAUF EN AE

1. La situation différenciée de la consommation des AE et des CP par rapport à la prévision

En CP, la consommation 2015 est globalement conforme à la prévision en LFI (- 0,3 % sur l'ensemble du programme), même si les situations diffèrent selon les actions. Ainsi, on constate une sous-consommation des CP de l'action 1 *État-major et politiques transversales* (- 16,2 %), en raison de la surestimation initiale des crédits du titre 2 (- 39 millions d'euros par rapport à la LFI 2015) et de la surestimation des dépenses de fonctionnement (- 25,8 millions d'euros).

À l'inverse, l'action 5 *Prestations d'appui et support* a vu sa consommation de CP augmenter de 17 % par rapport à la prévision de la LFI 2015 (+ 67,9 millions d'euros), du fait de la sous-dotation en LFI, à la fois des dépenses de personnel (+ 43,2 millions d'euros) et des dépenses de fonctionnement (+ 63 millions d'euros).

CONSUMMATION 2015 PAR RAPPORT À LA PRÉVISION

(en millions d'euros)

	LFI 2015		Prévision 2015		Exécution		Écart exécution/LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. État-major et politiques transversales (libellé modifié)	404,1	404,0	404,7	404,6	338,2	338,5	- 16,3 %	- 16,2 %
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	77,5	74,6	77,5	74,6	74,2	72,7	- 4,2 %	- 2,6 %
5. Prestations d'appui et support	437,7	399,9	439,2	401,4	416,5	467,8	- 4,8 %	17,0 %
7. Pilotage des finances publiques et projets interministériels	171,5	175,8	171,5	175,8	158,7	172,3	- 7,5 %	- 2,0 %
Total	1 090,7	1 054,4	1 092,8	1 056,5	987,6	1 051,3	- 9,5 %	- 0,3 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

Note de lecture : la prévision se distingue de la LFI en ce que la première prend en compte la prévision des ouvertures de crédits par voie de fonds de concours et d'attribution de produits.

En AE, la consommation des crédits est inférieure de 103,1 millions d'euros (9,5 %) à la prévision en LFI. Elle s'explique en partie par l'annulation, sur l'action 2 *Expertise, audit, évaluation et contrôle*, de 37,3 millions d'euros engagés sur des baux au titre des années antérieures non consommés, en raison de l'abandon des implantations locatives avant les échéances prévues par les baux. Elle s'explique également par un décalage à hauteur de 49,4 millions d'euros sur 2016 de l'engagement des baux d'immeubles situés à Vincennes et à Montreuil, en cours de renégociation avec les bailleurs.

2. L'amélioration de la prévision des dépenses du titre 2

Comme l'indique la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, la prévision des dépenses de titre 2 s'est améliorée de manière significative pour l'ensemble de la mission. Cette progression est sensible en particulier s'agissant du programme 218. En témoigne le faible écart entre les crédits ouverts en LFI et la consommation (- 0,8 % en AE et en CP), permis par **un ajustement du schéma d'emploi du programme**. À cet égard, les gestionnaires ont mis en œuvre une recommandation de la Cour des comptes formulée dans son analyse de l'exécution budgétaire 2014 et non renouvelée pour 2015, ce dont on ne peut que se réjouir.

ÉCART DE L'EXÉCUTION 2015 À LA PRÉVISION PAR NATURE DE LA DÉPENSE

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	LFI 2015	Prévision 2015	Réalisé 2015	Écart LFI/Réalisé 2015	LFI 2015	Prévision 2015	Réalisé 2015	Écart LFI/Réalisé 2015
Titre 2. Dépenses de personnel	511,1	511,1	507,0	- 0,8 %	511,1	511,1	507,0	- 0,8 %
Sous-total hors titre 2	579,6	581,7	480,5	- 17,1 %	543,2	545,3	544,3	0,2 %
Titre 3. Dépenses de fonctionnement	505,8	507,9	440,1	- 13,0 %	469,0	471,1	493,6	5,3 %
Titre 5. Dépenses d'investissement	58,3	58,3	27,3	- 53,3 %	58,9	58,9	34,7	- 41,2 %
Titre 6. Dépenses d'intervention	14,8	14,8	12,8	- 13,3 %	14,8	14,8	15,7	6,4 %
Titre 7. Dépenses d'opérations financières	0,6	0,6	0,4	- 40,0 %	0,6	0,6	0,4	- 40,0 %
Total	1 090,7	1 092,8	987,6	- 9,5 %	1 054,4	1 056,5	1 051,3	- 0,3 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

Note de lecture : la prévision se distingue de la LFI en ce que la première prend en compte la prévision des ouvertures de crédits par voie de fonds de concours et d'attribution de produits.

La LFI 2015 avait fixé le plafond autorisé d'emplois à 5 740 ETPT. En exécution, on constate que la consommation annuelle moyenne d'ETPT a été de 5 457 ETPT, soit un écart de 283 ETPT avec le plafond. Le taux de consommation des emplois s'élève donc à 95 %, le plus faible des programmes de la mission. Cet écart entre la prévision initiale et la consommation s'explique par des mobilités, par l'arrêt du projet SI-Paye dont l'impact en ETPT avait été sous-évalué en LFI et par l'effet cumulé des moindres consommations d'emplois depuis 2011 sur les structures de l'ex-programme 221, selon le RAP.

CONSOMMATION DES EMPLOIS EN 2015

(en ETPT)

	LFI + LFR 2015	Réalisation 2015	Écart à la prévision	Taux de consommation
1. État-major et politiques transversales (libellé modifié)	2 146	2 082	- 64	97,0 %
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	576	496	- 80	86,1 %
5. Prestations d'appui et support	2 047	2 076	29	101,4 %
7. Pilotage des finances publiques et projets interministériels	971	803	- 168	82,7 %
Total programme 218	5 740	5 457	- 283	95,1 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS

En gestion, le programme a fait l'objet de nombreux mouvements de crédits, qui ont majoré le montant des crédits disponibles de 37,8 millions d'euros en AE et de 12,6 millions d'euros en CP nets des annulations.

Le montant total brut des crédits ouverts s'est élevé à 50,8 millions d'euros en AE et 44,3 millions d'euros en CP. Il s'agit principalement de reports de crédits hors fonds de concours (38,3 millions d'euros en AE et 27,2 millions d'euros en CP). Deux décrets de transfert ⁽¹⁾, un arrêté de report par voie de fonds de concours et des ouvertures par voie d'attribution de produits et de fonds de concours ont complété ces ouvertures de crédit.

Les annulations de crédits sont intervenues par deux décrets de virement ⁽²⁾, un décret d'avance ⁽³⁾ et un décret d'annulation ⁽⁴⁾. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2015 ⁽⁵⁾ a annulé 0,5 million d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	Titre 2		Hors titre 2		Total (T2 + HT2)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2015 hors FDC et ADP	511,1	511,1	579,6	543,2	1 090,7	1 054,4
Ouvertures par voie de FDC et ADP	0,0	0,0	7,6	7,6	7,6	7,6
Ouvertures/annulations hors voie de FDC et ADP	- 3,2	- 3,2	33,4	8,2	30,2	5,0
Total ouvertures/annulations	- 3,2	- 3,2	41,0	15,8	37,8	12,6
Crédits disponibles après ouvertures/annulations	508,0	508,0	620,5	559,0	1 128,5	1 067,0
Consommation	507,0	507,0	480,5	544,3	987,6	1 051,3
en % des crédits de LFI	99,2 %	99,2 %	82,9 %	100,2 %	90,5 %	99,7 %
en % des crédits disponibles	99,8 %	99,8 %	77,4 %	97,4 %	87,5 %	98,5 %

Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performance 2015.

Il y a lieu de noter que les rattachements de crédits réalisés en hors titre 2 (7,6 millions d'euros) ont excédé la prévision, principalement du fait de la participation à hauteur de 4,7 millions d'euros du fonds pour l'insertion des personnes handicapées.

II. UNE BONNE QUALITÉ DE SERVICE DONT LES COÛTS PEUVENT ÊTRE MIEUX MAÎTRISÉS

À l'occasion de l'intégration de l'ex-programme 221 dans le programme 218, une simplification du dispositif de performance a été engagée. Le RAP 2015 présente toutefois l'ensemble des cinq objectifs et des douze indicateurs qui se rattachaient ou se rattachent à ces deux programmes. Trois indicateurs et cinq sous-indicateurs ont été supprimés par le PLF 2016.

(1) Décret n° 2015-1054 du 24 août 2015, décret n° 2015-1445 du 6 novembre 2015 et décret n° 2015-1514 du 20 novembre 2015.

(2) Décret n° 2015-1563 du 30 novembre 2015 et décret n° 2015-1604 du 8 décembre 2015.

(3) Décret n° 2015-402 du 9 avril 2015.

(4) Décret n° 2015-639 du 9 juin 2015.

(5) Loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.

A. DES RÉSULTATS SATISFAISANTS S'AGISSANT DE LA QUALITÉ DE SERVICE RENDU AUX USAGERS INTERNES ET EXTERNES

1. Un niveau d'information satisfaisant sur l'action des ministères et des services et des prestations de service aux administrations

De manière générale, les résultats de la performance présentés dans le RAP 2015 concernant l'objectif d'amélioration de l'information de l'action des ministères auprès du Parlement et des publics externes (objectif n° 1) et de l'amélioration de la qualité des prestations de service aux administrations (objectif n° 2) sont encourageants.

Ainsi, le taux de reconnaissance des projets ou actions ministériels par les publics externes est en amélioration par rapport à la réalisation 2014 et atteint la cible fixée par le PAP 2015. Il a toutefois été décidé de supprimer cet indicateur, au motif qu'il ne refléterait pas réellement l'action du service de la communication du secrétariat général (SIRCOM), mais dépendrait trop étroitement du relai médiatique donné à certains sujets.

S'agissant de l'information au Parlement, le taux de satisfaction (80 %) s'inscrit nettement en baisse par rapport aux exercices 2013, 2014 (respectivement 87 % et 89 %) et n'atteint pas la cible fixée dans le PAP 2015 (89 %). Le faible taux de participation du public sondé au questionnaire de satisfaction (26 %) n'explique pas totalement ces résultats décevants. Ceux-ci demeurent néanmoins assez satisfaisants, puisque 85 % des répondants au questionnaire ont considéré que les documents budgétaires répondaient globalement à leurs attentes.

Les prestations de service aux administrations sont de bonne qualité, les taux de satisfaction des commanditaires des missions de l'Inspection générale des finances (IGF), du contrôle général économique et financier (CGEFi) et de la direction des affaires juridiques (DAJ) se situant aux alentours de 90 %.

Ces taux sont en progression par rapport à la réalisation 2014, même si l'IGF n'atteint pas la cible fixée dans le PAP 2015 (89,8 % de satisfaction pour une cible à 91 %). La Rapporteuse spéciale constate que le sous-indicateur concernant la satisfaction des commanditaires des missions de l'IGF a été supprimé dans le PAP 2016.

2. Des résultats en demi-teinte concernant la gestion personnalisée des ressources humaines et l'amélioration des conditions d'emploi, de travail et de vie des agents et de leurs familles

La part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi de personnes handicapées est en augmentation par rapport à 2014 (5,9 % contre 5,7 %) et atteint la cible du PAP 2015 (5,8 %). Cette tendance est encourageante, mais le taux reste un peu inférieur à l'obligation légale de 6 % de l'effectif total.

Pour ce qui est de la formation des agents de catégorie C (indicateur 3.1), les résultats sont très décevants : la part de ces agents ayant suivi au moins une formation dans l'année est de seulement 58 % contre 74,5 % en 2014. La cible avait été fixée à 70 % dans le PAP 2015. Cette baisse s'expliquerait, selon le RAP, par un « *tarisement du vivier d'agents restant à former dans le cadre des campagnes de formation à la diversité, à la déontologie et à la prévention des risques psycho-sociaux menées depuis 2013* »⁽¹⁾. **La Rapporteuse spéciale attire l'attention sur cette baisse inquiétante qui pose la question d'un éventuel besoin de diversification de l'offre de formation.**

S'agissant des conditions d'emploi, de travail et de vie des agents, aucune amélioration significative n'est enregistrée par rapport à l'exercice 2014. La part des agents ayant accès à une solution de restauration collective est en très légère augmentation (77,58 % contre 77,4 % en 2014) et, si la cible est atteinte, elle ne paraît pas assez ambitieuse (77 %). La part des logements sociaux réservés en PLAI, PLUS et PLS en réalisation 2015 (71,51 %) excède largement la cible du PAP (60 %), mais est en retrait par rapport à l'exercice 2014 (77,1 %). Enfin, la part des familles bénéficiaires des prestations « vacances enfants » dont le quotient familial fiscal mensuel est inférieur ou égal à 1 000 euros (50,40 %) atteint la cible fixée (50 % ou plus), l'objectif n'étant pas d'augmenter continûment ce taux, mais plutôt de garantir la composante sociale de cette prestation.

B. DES MARGES DE PROGRESSION DANS LA MAÎTRISE DES COÛTS DES FONCTIONS SUPPORT

Si certains progrès ont été enregistrés concernant la maîtrise des coûts des fonctions support, les résultats pourraient être améliorés.

La rationalisation et la globalisation des achats n'ont pas entraîné les résultats attendus en termes d'économies. Certes, les gains relatifs aux actions achat interministérielles animées par le SAE ont connu une progression marquée entre 2014 et 2015 (146 millions d'euros en 2015 contre 102 millions d'euros en 2014) et atteignent l'objectif de 100 millions d'euros. Cependant, les gains consolidés interministériels régressent annuellement (214 millions d'euros en 2015 contre 252 millions d'euros en 2014) et se situent bien en-deçà de la prévision du PAP 2015 (500 millions d'euros), preuve que des marges de progression existent en la matière.

En 2015, aucune amélioration tangible de l'**efficacité de la gestion des ressources humaines n'est à signaler**. Le ratio d'efficacité reste fixé à 2,3 % en 2015, comme en 2013 et en 2014, alors que le PAP 2015 prévoyait un taux de 2,1 %. Dans ces conditions, la cible 2017 de 2 % sera difficile à atteindre. Cette stagnation a pour explication, selon les informations fournies dans le RAP, la complexité de la gestion liée au nombre de corps et le déploiement progressif de nouveaux outils de gestion, tels SIRHIUS (Système d'Information de gestion des

(1) RAP 2015, p. 106.

Ressources humaines). Enfin, il y est également précisé que l'objectif de diminution du taux d'efficience de la gestion des ressources humaines, lequel se calcule en divisant le nombre de « gérants » par le nombre d'agents gérés, ne doit pas faire obstacle à une gestion plus qualitative des ressources humaines, fondée sur la mise en place de dispositifs d'accompagnement de la mobilité et l'élaboration de nouveaux outils de professionnalisation. Or, le développement de la qualité de la gestion des ressources humaines nécessite le déploiement de moyens importants qui, à court terme, freinent la diminution du ratio d'efficience.

S'agissant des **coûts liés à la bureautique**, les résultats sont en amélioration, à périmètre constant (579 euros par poste en 2015 contre 596 en 2014). La Rapporteuse spéciale constate par ailleurs que le contenu de l'indicateur a été enrichi, en ce que les chiffres présentés tiennent désormais compte des dépenses liées aux télécommunications individuelles, ce qui permet d'avoir une information plus fine des coûts de bureautique.

L'efficience de la gestion immobilière ne présente pas d'amélioration en 2015 par rapport à 2014. Le ratio Surface utile nette/Poste de travail est stable à 13,4 depuis 2013 et les ratios entretien courant/Surface utile brute et entretien lourd/Surface utile sont supérieurs aux cibles fixées dans le PAP 2015. Ces résultats décevants s'expliquent par des contraintes liées à la conception architecturale des locaux, par la nécessité de préserver le bon fonctionnement d'un parc domanial vieillissant, ainsi que par un contexte budgétaire qui conduit à différer la réalisation de certains projets immobiliers.

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS**

Commentaire de M. Michel PAJON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i>	332
A. UNE SOUS-CONSOMMATION CONSTANTE DES CRÉDITS ALLOUÉS ...	333
1. La persistance d'une sous-consommation des crédits	333
2. L'action 1 – <i>Formation des fonctionnaires</i> : une exécution budgétaire contrainte mais maîtrisée avec le concours des opérateurs de l'État	334
3. Les prestations d'action sociale : un poste de dépenses difficile à prévoir et en baisse	335
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE POUVANT PÂTIR D'UN MANQUE D'INDICATEURS PERTINENTS.....	335
II. LA MISSION <i>CRÉDITS NON RÉPARTIS</i>	336
A. LE PROGRAMME 551 <i>PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES</i> : UN PROGRAMME DÉPOURVU DE CRÉDITS DEPUIS 2008.....	337
B. LE PROGRAMME 552 <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> SYSTÉMATIQUEMENT UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES	337

Le présent rapport traite des crédits du programme 148 *Fonction publique* et de ceux de la mission *Crédits non répartis*.

Contrairement à ce que peut le laisser penser son titre, le programme 148 ne porte que sur une part finalement restreinte des ressources nécessaires à la mise en œuvre de la politique de gestion des ressources humaines appliquée dans les trois versants de la fonction publique. Dans la loi de finances initiale (LFI) pour 2015, il ne représentait en l'occurrence que 2,42 % des crédits en autorisation d'engagement (AE) et 2,49 % en crédits de paiement (CP) pour la mission « *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* », sa mission de rattachement. En outre, l'action 2 du programme ne reflète qu'une très faible partie de l'action sociale, qui est pour l'essentiel restée dans le giron des différents ministères.

La proposition faite par le Cour des Comptes en mai 2013 et par le Comité interministériel d'audit des programmes en septembre 2010 de modifier l'intitulé de ce programme en le nommant « *Coordination interministérielle de la gestion de la fonction publique* » n'a toujours pas été reprise, ce que le Rapporteur spécial regrette.

La mission *Crédits non répartis* correspond à la mission *Provisions* dont elle reprend l'exact périmètre. Le changement de son intitulé résulte de l'adoption d'un amendement au Sénat, au cours de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2015.

I. LE PROGRAMME FONCTION PUBLIQUE

Exécuté sous la responsabilité de la directrice générale de la Direction générale de l'Administration et de la Fonction publique (DGAFP), le programme 148 assure le financement des actions de formation des fonctionnaires et de l'action sociale à vocation interministérielle. Il se composait en 2015 de deux actions :

– l'action 1 *Formation des fonctionnaires* : avec 78,98 millions d'euros inscrits en lois de finances initiale (en AE et CP), elle représentait en 2015 un peu moins de 39,23 % des crédits du programme. Cette action finance les actions de coordination des formations des fonctionnaires et se compose principalement des crédits de la subvention pour charge de service public des écoles de formation placées sous la tutelle de la DGAFP, à savoir l'École nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) ;

– l'action 2 *Action sociale interministérielle* : dotée en LFI 2015 de près de 126,30 millions d'euros en AE et de 126,31 millions d'euros en CP, elle a pour objet la fourniture de prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents (subventions aux restaurants inter-administratifs), ainsi que de leurs familles (réservation de places en crèche, chèque emploi service universel garde d'enfants, chèque vacances, aide à l'installation des personnels, etc.).

A. UNE SOUS-CONSOMMATION CONSTANTE DES CRÉDITS ALLOUÉS

Les crédits inscrits en LFI 2015 s'élevaient à 201,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE), soit une augmentation de 0,24 % par rapport à l'exercice précédent (200,8 millions d'euros ouverts en LFI 2014). Les crédits de paiement (CP) étaient de 204,2 millions d'euros, en baisse de 0,96 % (206,3 millions d'euros ouverts en LFI 2014).

1. La persistance d'une sous-consommation des crédits

L'exécution budgétaire du programme 148 se caractérise en 2015 par une consommation de crédits en légère diminution par rapport à 2014 pour les crédits de paiement (- 1,57 %). En revanche, les autorisations d'engagement apparaissent en hausse par rapport à 2014 (+ 19,22 %).

La consommation en AE en 2015 a atteint 202,5 millions d'euros – ce qui représente un taux de consommation de 100,6 %. Par rapport au montant des crédits ouverts (228,2 millions d'euros), le taux d'exécution n'est que de 88,5 %.

La consommation des CP du programme s'est élevée à 193,4 millions d'euros, pour un montant de 201,4 millions d'euros de crédits ouverts, sachant que les montants de CP inscrits dans la loi de finances initiale (204,2 millions d'euros) ont fait l'objet d'annulations de crédits sensibles (- 6,2 millions d'euros).

Comme pour tous les autres programmes de la mission, les crédits consommés ont diminué par rapport à l'exécution 2014 (- 1,64 % en AE et -1,34 % en CP à périmètre constant). La Cour des Comptes relève que pour la première fois, cette baisse se produit également dans le titre 2 [hors CAS *Pensions* qui est inférieur à la programmation de la LFI (- 0,2 %) et en diminution par rapport à 2014 (- 0,9 %)].

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME 148 AU COURS DE L'EXERCICE 2015

(en millions d'euros)

Prévision LFI 2015		Crédits ouverts 2015		Exécution 2015	
AE	CP	AE	CP	AE	CP
201,3	204,2	228,2	201,4	202,5	193,4

Source : rapport annuel de performance 2015.

Cette sous-exécution provient principalement des crédits de titre III de l'action 2 *Action sociale interministérielle*. La sous-consommation des CP s'explique en effet principalement par une surévaluation en début d'exercice du nombre des bénéficiaires des chèques emploi service universel (CESU). Pour ce qui est des AE, l'écart tient – comme en 2014 – au report de crédits demandé en raison de l'incapacité du Centre de Prestations financières (CPFI) à traiter les engagements de fin de gestion.

Au 31 décembre 2015 les engagements non couverts par des paiements atteignaient 50,6 millions d'euros, contre 41,5 millions d'euros au terme de l'exercice précédent, soit une progression de 21,93 %.

2. L'action 1 – Formation des fonctionnaires : une exécution budgétaire contrainte mais maîtrisée avec le concours des opérateurs de l'État

Le taux d'exécution de l'action 1 – Formation des fonctionnaires s'est élevé en 2015 à environ 98,98 %.

Les subventions pour charge de service public versées à l'ÉNA (31,4 millions d'euros en AE et en CP) et aux IRA (41 millions d'euros en AE et en CP en 2015) constituent l'essentiel des dépenses de l'action 1 et représentent un tiers du budget du programme. En 2015, leur exécution est proche des prévisions (32,3 millions d'euros pour l'ÉNA et 39,6 millions d'euros pour les IRA en AE et en CP en loi de finances initiale).

Les plafonds d'emploi à temps plein votés en loi de finances initiale ont été respectés par ces opérateurs, qui ne les ont d'ailleurs pas utilisés dans leur totalité, ainsi que le montre le tableau suivant :

TOTAL DES ETP/ETPT PAR OPÉRATEUR SOUS PLAFOND

(en ETP/ETPT rémunérés)

	Réalisation 2014	LFI 2015	Réalisation 2015
École nationale d'administration (ÉNA)	489	511	474
Instituts régionaux d'administration (IRA)	744	843	740

Source : rapport annuel de performances 2015.

Le rapport annuel de performance pour 2015 justifie cette différence, pour l'ÉNA, par la politique de réduction des emplois permanents. Engagé en 2008, ce mouvement contribue à la maîtrise de l'emploi public, à hauteur de 34 ETP/ETPT au total, soit une diminution de 15 % des effectifs permanents. Pour ce qui est en revanche du nombre des élèves, on notera que 10 ETP/ETPT supplémentaires par promotion ont été créés en 2015. Cette mesure ne doit produire pleinement ses effets qu'en 2016.

En ce qui concerne les IRA, l'écart entre la prévision 2015 et l'exécution définitive (- 103 ETP) s'explique par la discordance entre, d'une part, les demandes initiales de recrutement des ministères employeurs ayant servi à établir les prévisions d'effectifs et, d'autre part, les financements apportés qui n'ont pas permis de les pourvoir.

En 2015, les dépenses de l'ÉNA se sont élevées à 40,6 millions d'euros et celles des IRA à 43,9 millions d'euros, proches du niveau de dépenses de 2014. Cela étant, il convient de souligner l'impact de la diminution constante des crédits alloués à ces opérateurs depuis 2011. Ainsi, l'ÉNA accuse en 2015 une perte de près de 1,19 million d'euros, du fait d'une diminution des ressources que ne contrebalance pas réellement la diminution de ses charges. Dans leur ensemble, les IRA peuvent tirer parti en 2015 d'une légère diminution de leurs dépenses et d'une augmentation des ressources propres de 19,95 %, avec pour conséquence un résultat très légèrement bénéficiaire de 0,83 million d'euros.

3. Les prestations d'action sociale : un poste de dépenses difficile à prévoir et en baisse

L'écart entre la prévision et l'exécution trouve son origine dans les besoins de crédits de l'action 2 – *Action sociale interministérielle*.

En premier lieu, la sous-exécution s'explique par **les conditions d'achèvement du programme pluriannuel 2007-2015** ayant pour objet la remise aux normes d'hygiène et de sécurité des 92 restaurants inter-administratifs (RIA). Comme pour les exercices 2013 et 2014, la dépense au titre des opérations d'investissement apparaît en 2015 en légère baisse, celle-ci étant due à un glissement du calendrier des opérations les plus importantes. Les crédits ont été ainsi utilisés pour achever des opérations en cours (Nevers, Évry, Avignon), mais également pour poursuivre celles engagées (Rennes, Vesoul, Nice).

En second lieu, **la sous-consommation observée provient aussi de dépenses plus faibles que prévu en matière de fonctionnement**. Cette sous-consommation se perçoit dans l'exécution des crédits destinés au financement de l'aide aux familles : alors que 104 millions d'euros en CP avaient été ouverts en LFI, la dépense effective s'est limitée à 93,3 millions d'euros. Ceci s'explique à la fois par la modification des règles de gestion des chèques vacances – non prévue lors de l'élaboration du PLF 2015 – mais également par la diminution plus importante que prévue du nombre de bénéficiaires du chèque emploi service universel, laquelle résulte de la modification des conditions d'attribution intervenue depuis le 1^{er} janvier 2014.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE POUVANT PÂTIR D'UN MANQUE D'INDICATEURS PERTINENTS

Le suivi de la performance du programme reposait en 2015 sur trois objectifs et cinq indicateurs, récapitulés dans le tableau suivant :

LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE

Objectif 1	Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique
Indicateur 1.1	Part des agents des filières administrative, sociale et technique s'inscrivant dans un dispositif de simplification indemnitaire
Indicateur 1.2	Nombre de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion ou de mise en extinction ou par un alignement sur des dispositions statutaires communes
Objectif 2	Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires
Indicateur 2.1	Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA
Objectif 3	Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale
Indicateur 3.1	Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale
Indicateur 3.2	Taux de pénétration des prestations CESU garde d'enfant

Source : rapport annuel de performance pour 2015.

En ce qui concerne le **premier objectif**, central dans la politique déployée par le Gouvernement, les indicateurs ont été mis à jour par rapport à l'année précédente. L'ancien indicateur 1.1, relatif aux « *Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines* », a été supprimé par manque de cohérence. L'actuel indicateur 1.1 a été mis à jour après avoir été rendu caduc par la suspension de la prime de performance (anciennement « *Part des agents des filières administrative, sociale et technique* »).

Par ailleurs, la question de l'opportunité de l'indicateur 1.2 peut se poser dans la mesure où depuis le dernier trimestre de 2013, la politique de fusion de corps ne s'est pas poursuivie.

Le **deuxième objectif** est évalué avec un unique indicateur, après la suppression de l'indicateur relatif au « *Nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue délivrée dans le cadre de l'offre ministérielle* », considéré comme un indicateur de moyens plutôt que de performance.

L'indicateur 3.1 « *Pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective* » relatif au **troisième objectif a été remplacé pour la même raison.**

Le nouvel indicateur 3.1 « Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale » se révèle, lui, délicat à interpréter, du fait de la sensibilité des prix relatifs aux frais de gestion à l'égard d'éléments qui dépassent les leviers d'action du responsable de programme. Ainsi, les prestataires peuvent tirer bénéfice des placements financiers des liquidités dont ils disposent, et de cette rémunération financière dépendent les prix relatifs aux frais de gestion. De même, le responsable de programme a **peu de prise sur les résultats de l'indicateur 2.1** (le coût complet annuel d'un élève de l'ENA ou d'un IRA), qui dépendent fortement de la rémunération des élèves, du taux de contribution employeur et de la gestion des opérateurs.

Afin d'améliorer le suivi de la performance de ce programme, le Rapporteur spécial demande que de nouveaux indicateurs soient définis dans le cadre du projet de loi de finances pour 2017. Dans cette optique, l'introduction d'un indicateur relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes s'avérerait indispensable.

II. LA MISSION CRÉDITS NON RÉPARTIS

Anciennement intitulée mission *Provisions*, la mission *Crédits non répartis* regroupe les crédits de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, (programme 551 *Provision* relative aux rémunérations publiques), et ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*).

A. LE PROGRAMME 551 PROVISION RELATIVE AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES : UN PROGRAMME DÉPOURVU DE CRÉDITS DEPUIS 2008

Aucun crédit n'a été ouvert sur cette dotation en 2015, que ce soit dans le cadre de la loi de finances initiale ou dans celui de la loi de finances rectificative.

Pour mémoire, seuls les exercices 2008 et 2009 avaient donné lieu à l'inscription de ressources budgétaires, pour des montants de 146,3 millions d'euros et de 150 millions d'euros. Il s'agissait alors de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'absence d'ouverture de crédits qui, en soi, constitue le signe d'une bonne budgétisation des dépenses de personnel.

B. LE PROGRAMME 552 DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES SYSTÉMATIQUEMENT UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES

Créée en application de l'article 7 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), la dotation du programme 552 vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice en raison d'aléas climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe de responsabilisation ou auto-assurance budgétaire au sein de la mission ou du programme concerné.

Cette dotation comprend également des crédits de la « réserve parlementaire » de l'Assemblée nationale et du Sénat devant être répartis avant le vote définitif de la loi de finances initiale. Les crédits de ce programme peuvent aussi être utilisés dans le cadre de mouvements réglementaires spécifiques (par exemple afin de financer les interventions spéciales des forces de sécurité ou les interventions à l'étranger).

En 2015, le montant des crédits inscrits en LFI s'élevait à 314,4 millions d'euros en AE et 14,4 millions en CP, soit des chiffres en baisse par rapport à 2014 (335 millions d'euros en AE et 35 millions en CP) et 2013 (334,15 millions d'euros en AE et 34,15 millions en CP). Comme en 2014, aucun crédit n'a été consommé en 2015. Le programme a fait l'objet d'une suppression de crédits d'un montant de 312,2 millions d'euros en AE et 12,2 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 ENTRE 2013 ET 2015

(en millions d'euros)

	2013		2014		2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Prévision LFI	334,1	34,1	335	35	314,4	14,4
Annulations (hors FDC et ADP)	9,9	9,9	105	33	312,2	12,2
Crédits ouverts	324,2	24,2	230	2	2,2	2,2
Pourcentage d'annulation	2,96 %	29,03 %	31,34 %	94,29 %	99,3 %	84,72 %

Source : rapports annuels de performance 2013 à 2015.

À l'évidence, pas plus qu'au cours des exercices précédents, l'utilisation des crédits du programme n'a répondu en 2015 à l'exigence d'une réelle imprévisibilité des dépenses, comme le prévoit l'article 7-1-1 de la LOLF. Ainsi que la Cour des comptes l'a souligné, le Gouvernement a recouru aux crédits de la dotation afin de couvrir des besoins budgétaires de faible montant et pour lesquels la souplesse et la rapidité d'utilisation des décrets simples de la mission apparaissent supérieures à celle des décrets d'avance.

Dans les conditions de l'article 11 de la LOLF, la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* a permis en 2015 de pourvoir aux dépenses suivantes :

– par décrets des 12 mai, 15 juillet et 6 octobre 2015, 12,2 millions d'euros ont été ouverts en AE et en CP au profit du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* au titre des « *fonds spéciaux* » ;

– par deux décrets d'avance en date du 9 avril et du 27 novembre, 300 millions d'euros ont été annulés en AE sur la provision spécifique du programme pour les éventuelles prises à bail urgentes privées des administrations centrales et déconcentrées. La date d'annulation des crédits pour prise de bail montre qu'il n'y a pas vraiment d'imprévisibilité des dépenses en la matière, et que par conséquent le montant des AE de ce programme pourrait être fortement réduit en loi de finances initiale.

Comme la Cour des comptes, le **Rapporteur spécial considère qu'une meilleure évaluation des besoins du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* permettrait de moins recourir à la mission *Crédits non répartis*, et ainsi de mieux respecter l'esprit de la LOLF.**

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :**
POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Jean-Louis DUMONT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i>	340
A. DES RECETTES DE 19 % SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS EN RAISON DE VENTES EXCEPTIONNELLES	341
B. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES	342
C. UNE TRÈS FORTE PROGRESSION DE LA TRÉSORERIE	345
D. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE SIMPLIFIÉ	346
II. LE PROGRAMME 309 <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i>	347
A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME	347
B. DES ACTIONS EN 2015 DAVANTAGE ORIENTÉES SUR LES CONTRÔLES RÉGLEMENTAIRES ET LA MAINTENANCE PRÉVENTIVE CONFORMÉMENT À L'OBJECTIF DU PROGRAMME	349
C. DES FONDS DE CONCOURS POUR L'ADAPTATION DU PARC IMMOBILIER AUX PERSONNES HANDICAPÉES	349
III. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN 2015	350
A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES SCHÉMAS DIRECTEURS IMMOBILIERS RÉGIONAUX	350
B. LES BAUX PRIVÉS : UNE DÉMARCHE SYSTÉMATIQUE DE RENÉGOCIATION MENÉE PAR FRANCE DOMAINE	351
C. LES LOYERS BUDGÉTAIRES : UN DISPOSITIF PEU INCITATIF EN RAISON DE L'ABSENCE DE MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES D'INTÉRESSEMENT ET DE SANCTION	351

Comme l'a rappelé le secrétaire d'État chargé du Budget, Christian Eckert, dans son allocution devant le Conseil immobilier de l'État en janvier 2016, l'immobilier de l'État, c'est « 100 millions de m² occupés par l'État et ses opérateurs et 60 milliards d'euros d'actifs ». Le poids financier de la fonction immobilière est évalué à 10 milliards d'euros.

La réforme de la politique immobilière de l'État représente donc un axe majeur de modernisation de la gestion publique. Elle est entrée dans une deuxième phase avec l'annonce par le Gouvernement en janvier dernier de la création d'une direction de l'immobilier de l'État et d'une instance unique de pilotage – la Conférence nationale de l'immobilier public –, d'une refonte des instruments budgétaires et de la préparation d'une circulaire à destination des opérateurs dont le suivi de la politique immobilière doit devenir une priorité. Ces annonces se veulent la traduction de l'ambition du gouvernement d'améliorer de façon significative la gestion immobilière.

Les 44 programmes budgétaires recensés par le document de politique transversale établi dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 font état de crédits à hauteur de 8,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 7,3 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). À ces crédits s'ajoutent ceux dédiés aux opérateurs qui dépendent d'autres programmes budgétaires.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* vise à financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs tout en contribuant au désendettement de l'État. Il constitue le principal instrument de la politique immobilière de l'État. Le programme *Entretien des bâtiments de l'État* de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* finance les travaux d'entretien lourd incombant à l'État.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

L'objectif du CAS est d'inciter les ministères à céder les biens immobiliers de l'État qu'ils occupent en leur attribuant un taux de retour sur le produit de ces cessions et à réaliser des opérations de restructurations immobilières. Il prend en charge les dépenses immobilières en capital liées, notamment, aux opérations de relocalisation de services.

Le CAS comprend deux programmes, le programme 721 *Contribution au désendettement de l'État* et le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières*. En recettes, le CAS recueille principalement les produits issus des cessions d'actifs immobiliers. En dépenses, sauf dérogations, 30 % des produits des cessions sont affectés depuis 2014 au désendettement et 20 % à une enveloppe mutualisée. Les ministères ne bénéficiant pas de dérogations reçoivent donc 50 % du produit des cessions pour des opérations de restructuration de leur parc immobilier.

A. DES RECETTES DE 19 % SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS EN RAISON DE VENTES EXCEPTIONNELLES

Les recettes de l'année 2015 s'élèvent à 609 millions d'euros, provenant *stricto sensu* des produits de cession des ventes immobilières, auxquels s'ajoutent 3,8 millions de fonds de concours et 8,9 millions de versements du budget général.

Le total des recettes est donc de 622 millions d'euros pour 521 millions d'euros prévus en loi de finances, soit 101 millions de plus (19,4 %). Ce montant élevé de recettes est principalement dû à trois cessions :

– **la cession du campus diplomatique à Kuala Lumpur** en avril 2015 en Malaisie pour 193,1 millions d'euros. Les résultats de cette vente ont toutefois été inférieurs à ceux escomptés (221 millions d'euros) en raison de l'évolution du taux de change qui n'a pas été favorable. Les pertes dues à la chute de la monnaie malaisienne, conséquence de l'effondrement de la bourse chinoise, n'avaient pas été prises en compte dans l'évaluation de départ et ont été supportées par le ministère des affaires étrangères.

– **la caserne de la Pépinière** en janvier 2015 pour 118,5 millions d'euros,

– **un ensemble immobilier de bureaux du ministère de la justice rue Halévy** en août 2015 pour 60 millions d'euros.

Les cessions de l'hôtel de l'Artillerie et de l'îlot Saint-Germain n'étaient toujours pas intervenues à la fin de l'année 2015. Selon la Cour des comptes le produit qui en est attendu est évalué à 300 millions d'euros, mais le mécanisme de cession qui implique un accord entre l'État et la Ville de Paris ne permet de préjuger du résultat ni dans son calendrier ni dans son montant.

En ce qui concerne l'hôtel de l'Artillerie, la Fondation nationale des sciences politiques a indiqué le 17 juin dernier qu'elle allait acquérir le site dans le cadre d'une procédure de gré à gré à une valeur de 87 millions d'euros hors taxes. Sans remettre en cause le choix de l'État, le Rapporteur spécial regrette qu'une estimation libre de toute contrainte n'ait pas préalablement été faite. **Il sera très vigilant à la qualité du projet et à la soutenabilité financière de l'opération pour Sciences Po.**

5. Les caractéristiques des cessions de 2015

En 2015, 1 032 biens ont été cédés pour un prix moyen de 556 000 euros. **Les trois principales ventes (Kuala Lumpur, la Pépinière, la rue Halévy) représentent à elles seules plus de 60 % des produits de cession (371,6 millions d'euros).** Les cessions supérieures à un million d'euros ne représentent que 3,6 % du nombre des ventes mais constituent 85,4 % du produit de ces ventes.

Les cessions de biens à l'étranger représentent moins de 2 % des cessions immobilières mais le produit de leur vente correspond à plus de 37 % des produits de cession. Trois ministères ont constitué à eux seuls plus des trois quarts du montant total des produits de cession (affaires étrangères : 38,6 %, défense : 30,2 %, justice : 11,8 %).

6. Des pertes de recettes élevées en raison de la montée en puissance du dispositif de cession avec décote

Le dispositif de cession avec décote de biens domaniaux prévu par la loi du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social est monté en puissance entre 2014 et 2015.

Les décotes liées à l'application des dispositions de la loi ont réduit de 48,5 millions les recettes du CAS sur 2015 alors qu'en 2014 la perte de recettes n'avait été que 27,1 millions d'euros. 19 biens ont été cédés avec décote en 2015 contre 11 en 2014. Les décotes consenties par l'État s'échelonnent entre 24 et 81 % de la valeur des fonciers.

DÉCOTES DE L'ANNÉE 2015 SUPÉRIEURES À 4 MILLIONS D'EUROS

(en millions d'euros)

	Date de cession	Valeur vénale	Prix de cession	Décote	Taux global de décote
Ministère de l'écologie rue de Versailles à Viroflay	Janvier 2015	9	3,3	5,7	49 %
Inalco rue de Lille à Paris	Juin 2015	6,2	1,4	4,8	77 %
Ministère de l'économie rue saint Pétersbourg et rue d'Amsterdam à Paris	Juillet 2015	19,1	5,7	13,4	77 %
Ministère de l'intérieur rue Mouzaïa à Paris	Juillet 2015	25,9	6,7	19,2	76 %
Total		60,2	17,1	43,1	

Source : France Domaine.

B. DES DÉPENSES MAÎTRISÉES

CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2015

(en millions d'euros)

	Contribution au désendettement de l'État		Contribution aux dépenses immobilières	
	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale pour 2015	108	108	418,82	413
Total des crédits ouverts en 2015	125,1	125,1	744,3	1 024,65
Exécution 2015	86,24	86,24	409,31	411,47
Exécution 2015/loi de finances initiale	80 %	80 %	97,7 %	99,6 %
Exécution 2015/total des crédits ouverts	69 %	69 %	55 %	40,2 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

7. Le programme 721 Contribution au désendettement de l'État n'atteint pas sa cible

La différence entre les crédits ouverts en loi de finances (108 millions d'euros) et la totalité des crédits ouverts (125,1 millions d'euros) est due à des reports de crédits à hauteur de 17,1 millions d'euros qui ont fait l'objet d'un arrêté en avril 2015.

Le montant 2015 de 86,24 millions d'euros en AE et CP est bien inférieur aux prévisions en loi de finances arrêtées à 108 millions d'euros, mais supérieur au montant de l'année dernière (76,6 millions d'euros).

Le programme affiche un taux d'exécution de 80 % inférieur à celui de l'année dernière qui était supérieur à 95 %.

La cible n'a donc pas été atteinte, ce qui peut paraître contradictoire avec des recettes supérieures aux prévisions, mais s'explique par deux raisons :

– les produits de cessions ne sont pas tous soumis au prélèvement pour contribution au désendettement de l'État. Cela a été le cas des principales ventes, en particulier de celle de Kuala Lumpur (193 millions d'euros) et des biens du ministère de la défense ;

– les décotes consenties dans le cadre de la loi pour la mobilisation du foncier public sont à l'origine d'une perte de recettes de 48,5 millions d'euros (voir *supra*).

Sur les 86,24 millions d'euros de contribution au désendettement de l'État, 25 millions d'euros correspondent à la contribution forfaitaire du ministère des Affaires étrangères versée en novembre 2015 et 61,24 millions d'euros au taux de 30 % appliqué sur les ventes (à l'exception de celles du ministère de la défense et du ministère des affaires étrangères qui en sont exonérées).

8. Le programme 723 Contribution aux dépenses immobilières fait l'objet d'un pilotage renforcé de la dépense

Le programme 723 retrace les dépenses à caractère immobilier réalisées par l'État ainsi que les dépenses réalisées par les opérateurs sur des immeubles appartenant à celui-ci. Ces dépenses, financées par les recettes du CAS, doivent être des opérations de restructurations immobilières contribuant à la modernisation et à la rationalisation du parc immobilier de l'État.

Dans le cadre des objectifs de maîtrise des finances publiques, le ministre des finances et des comptes publics et le secrétaire d'État chargé du budget ont décidé la mise en œuvre à partir de septembre 2015 d'un **pilotage renforcé de la dépense annuelle sur ce programme** pour améliorer la qualité de la programmation immobilière.

La Cour des comptes fait observer que si France Domaine a veillé à ce que les dépenses indispensables soient couvertes, la mise en place tardive de cette régulation budgétaire et l'absence de communication préalable ont perturbé le déroulement de la gestion pour certains ministères.

Les dépenses 2015 exécutées s'élèvent à 409,3 en AE et 411,47 millions d'euros en CP pour respectivement 418,82 en AE et 413 millions d'euros en CP prévus en loi de finances initiale, **soit des taux d'exécution de 97,7 % en AE et de 99,6 % en CP.**

Ces dépenses sont en diminution de 24,6 % pour les AE et de 17,6 % pour les CP par rapport à l'année dernière.

**PRINCIPAUX BUDGETS OPÉRATIONNELS DE PROGRAMME
AYANT CONTRIBUÉ À LA DÉPENSE EN 2015**

(en millions d'euros)

	Principaux crédits mis à disposition		Principaux crédits consommés		Taux d'engagement ou de consommation	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ministère de la défense	248,5	188,2	234	185,7	94 %	99 %
Ministère des affaires étrangères	112	56,7	60,3	53,3	54 %	94 %
Ministère de la justice	35,3	26,8	30,8	26	87 %	97 %
Cités administratives et mutualisation	32,2	27,4	13,2	25,8	41 %	94 %
BOP régionaux	44,1	48,7	29,2	46,1	66 %	95 %
Total	472,1	347,8	367,5	336,9	77,8 %	96 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

● **Le ministère de la défense** a disposé de l'enveloppe la plus importante (248,5 millions d'euros d'AE et 188,2 millions d'euros de CP). Conformément aux orientations de la loi du 28 juillet 2015 relative à la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, le ministère a utilisé les recettes de cessions réalisées sur le CAS *Immobilier* pour financer des opérations relatives aux infrastructures immobilières de défense : dépenses préalables à cession, opérations diverses d'investissement et maintien en condition opérationnelle des bâtiments des bases de défense.

En ce qui concerne l'opération Balard achevée en 2015, le Rapporteur spécial regrette que les bureaux du ministre et de ses cabinets civil et militaire ne soient toujours pas installés à titre principal à Balard. **Il s'étonne aussi de l'absence de présentation à ce jour d'un bilan de cette opération dont il fait une condition de l'agrément du schéma pluriannuel de stratégie immobilière du ministère de la défense par le Conseil de l'immobilier de l'État ;**

- **le ministère des affaires étrangères et du développement international** a poursuivi le financement à l'étranger de différentes acquisitions, d'opérations de construction, regroupement et aménagements de services et postes diplomatiques et de travaux de sécurité ainsi que, sur le territoire national, de travaux d'aménagements lourds du siège de la Valise diplomatique à La Courneuve et du site du Quai d'Orsay (60,3 millions d'euros en AE et 53,3 millions d'euros en CP ont été consommés) ;

- une dépense de 21 millions d'euros en titre 7 (opérations financières) pour **le ministère de la justice** correspond à l'avance preneur pour le crédit-bail de l'immeuble Millénaire III dans le 19^{ème} en vue du relogement des services administratifs. Le ministère a par ailleurs financé la création d'un centre de semi-liberté à Boulogne et la création de pôles régionaux d'extraction judiciaire ;

- **le ministère de l'intérieur** a poursuivi le financement d'opérations de réhabilitation de logements de la gendarmerie nationale et la rationalisation du site Beauvau. En 2015 l'immeuble Garance a été livré. Il permet d'accueillir sept services auparavant répartis sur 11 sites parisiens et représentant 1 350 agents ;

- **le ministère de l'environnement, de l'énergie et de la mer** achève la création à Marne-la-Vallée du pôle scientifique et technique sur la ville et les bâtiments durables et a notamment engagé la construction du centre de gestion du parc routier en Guyane ;

- **le ministère de l'éducation nationale** a poursuivi l'opération de construction du nouveau rectorat en Guadeloupe ;

- **le ministère de l'agriculture** a engagé l'opération de rénovation du site Barbet de Jouy à Paris ;

La part mutualisée (20 % sauf dérogations) des recettes de cessions a permis le financement d'opérations à caractère interministériel, principalement les investissements dans les parties communes des cités administratives.

C. UNE TRÈS FORTE PROGRESSION DE LA TRÉSORERIE

Conséquence de recettes bien supérieures aux prévisions et de dépenses moindres du fait du pilotage renforcé des dépenses et d'une contribution au désendettement inférieure aux prévisions, **le CAS connaît un solde positif sur 2015 de près de 124 millions d'euros.**

Sa trésorerie est passée de ce fait de 695,12 millions d'euros fin 2014 à 819,43 millions d'euros fin 2015 tandis que le montant des restes à payer au 31 décembre 2015 est stable par rapport à celui de l'année dernière (308 millions d'euros).

SOLDE DU COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE EN 2015

(en millions d’euros)

	Loi de finances initiale		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP
Recettes CAS	521	521	622,02	622,02
Dépenses CAS	526,82	521	495,56	497,71
Contribution au désendettement de l’État	108	108	86,24	86,24
Contribution aux dépenses immobilières	418,82	413	409,3	411,47
Solde	- 5,82	0	126,46	124,31

Source : France Domaine.

En 2014, la trésorerie du CAS avait été mutualisée pour préfinancer le projet immobilier « Garantie » du ministère de l’intérieur dans le 20^{ème} arrondissement. Cette avance, gagée par des cessions, a été remboursée en 2015 grâce à l’encaissement du produit de cession de l’immeuble parisien de la rue Halévy du ministère de l’intérieur intervenu en août 2015.

D. UN DISPOSITIF DE PERFORMANCE SIMPLIFIÉ

Le dispositif de performance a été simplifié et réduit à un objectif et un indicateur par programme.

1. La durée moyenne de vente des biens peine à diminuer

La durée moyenne de vente en 2015 s’élève à 16,8 mois. Ce résultat, légèrement supérieur à celui de 2014, n’est pas conforme à la prévision actualisée de 2015 qui s’élevait à 14,8 mois. Il s’explique par :

- l’absence de dynamisme du marché de l’immobilier en 2015 ;
- la diminution du stock des biens facilement cessibles. En 2015, 222 cessions étaient réputées difficiles ou très difficiles, soit 33 % de l’ensemble des cessions. Pour les cessions réputées faciles, la moyenne de durée de vente de 14,36 mois est plus proche de la cible (14 mois) ;
- la montée en puissance de la loi sur la mobilisation du foncier public qui allonge les délais de cession ;
- les délais entre la décision d’inutilité et le lancement de la procédure de cession.

Comme le fait observer la Cour des comptes, l’indicateur « Durée moyenne de vente d’un bien immobilier » mesure plus la performance de France Domaine à vendre un bien que la contribution au désendettement de l’État.

2. L'amélioration du ratio d'occupation des immeubles de bureaux est lente et très inégale selon les administrations

L'objectif « Optimiser le parc immobilier de l'État » avec son indicateur unique « Nombre de m² de SUN par poste de travail » mesure la performance immobilière sous l'angle de l'optimisation des surfaces occupées par poste de travail.

Si le résultat obtenu en 2015 de 13,99 m² de SUN par poste de travail confirme la tendance à la baisse (14,33 m² en 2014), la cible de 12 m² est loin d'être atteinte.

Le Rapporteur spécial regrette les réticences des administrations et des opérateurs à remettre en cause leur localisation et à prendre en compte les évolutions en cours dans l'organisation des postes de travail. Le ministère des Outre-mer par exemple dispose de 33 m² par poste de travail dans le 7^{ème} arrondissement et n'a pas pris d'initiative pour rationaliser sa situation. Le Rapporteur spécial souligne à nouveau son souhait de l'introduction d'une modulation du ratio selon les zones géographiques

II. LE PROGRAMME 309 ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT

Le programme *Entretien des bâtiments* rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines* regroupe sur un programme unique des crédits ayant vocation à financer les dépenses d'entretien lourd des bâtiments de l'État propriétaire (essentiellement celles portant sur les immeubles soumis à loyer budgétaire, c'est-à-dire les immeubles constitués majoritairement de bureaux).

Ce programme est alimenté par les contributions des administrations concernées, calculées sur la base du montant des loyers budgétaires dont elles sont redevables. **Il a de nouveau connu en 2015, comme les années précédentes, une diminution de ses crédits inscrits en loi de finances initiale (-4,9 % par rapport à 2014 et -22 % entre 2012 et 2015).** Il contribue fortement aux efforts budgétaires de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*.

A. LA POURSUITE DE LA BAISSÉ DES CRÉDITS ALLOUÉS AU PROGRAMME

Pour que la maintenance préventive puisse réduire significativement le coût global d'entretien *in fine*, l'État s'était fixé un objectif de 20 % du montant des loyers budgétaires restitués aux programmes payeurs pour qu'ils réalisent des dépenses d'entretien.

Ce programme est le plus affecté par les décisions de régulation budgétaire, le ratio des crédits qui lui ont été alloués en 2015 représentant 12,7 % des loyers budgétaires alors qu'il en représentait 20 % en 2011.

L'exécution 2015 affiche une baisse marquée par rapport à l'exécution 2014 (– 8 % en AE et en CP).

En 2015, seules 16 opérations ont dépassé 0,5 million d'euros, le reste des crédits du programme étant dispersé entre un très grand nombre d'opérations de faible montant (49 BOP, 245 unités opérationnelles).

Les crédits exécutés sur ce programme sont de 133,5 millions d'euros en AE et 143,9 millions d'euros en CP. Les taux de consommation par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale à hauteur de 90 % sont satisfaisants.

TAUX D'EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME *ENTRETIEN DES BÂTIMENTS*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Loi de finances initiale pour 2015	150,3	160,3
Total des crédits ouverts en 2015	200,4	154,8
Exécution 2015	133,5	143,9
Exécution 2015/loi de finances initiale	89 %	90 %
Exécution 2015/total des crédits ouverts	67 %	93 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

La consommation des AE à hauteur de 133,5 millions d'euros représente 67 % des AE ouvertes (200,4 millions d'euros) auxquelles il faut rajouter 57,66 millions d'euros d'AE affectées et non engagées.

Ce taux est conforme à la tendance générale depuis la création du programme. Les 33 % des AE ouvertes restantes affectées ne donnent lieu à engagement que dans les années suivantes compte tenu de la nature pluriannuelle des opérations d'investissement. 95 % des AE font l'objet d'une affectation ou d'un engagement.

ÉVOLUTION 2014/2015 DES AE CONSOMMÉES DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement 2014		Autorisations d'engagement 2015	
	Montant	Taux	Montant	Taux
Contrôles réglementaires	6	4,1 %	16,6	12,4 %
Audits, expertises, diagnostics	3,5	2,4 %	3,3	2,4 %
Maintenance préventive	25,8	17,8 %	29,4	22 %
Maintenance corrective	29,2	20,1 %	20,2	15,1 %
Travaux lourds, mise en conformité et remise en état	80,8	55,6 %	64	48 %
Total	145,3		133,5	

Source : rapports annuels de performances 2014 et 2015.

La consommation des CP à hauteur de 143,9 millions d'euros représente 93 % des CP ouverts pour 2015 (154,8 millions d'euros).

En 2015 comme en 2014, la ressource en CP est supérieure à celle disponible en AE afin d'être en mesure d'assumer l'ensemble des mandatements attendus qui correspondent à la fois aux besoins de CP liés aux nouveaux engagements d'AE et à ceux relatifs aux restes à payer.

ÉVOLUTION 2014/2015 DES CP CONSOMMÉS DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Crédits de paiement 2014		Crédits de paiement 2015	
	Montant	Taux	Montant	Taux
Contrôles réglementaires	5,1	3,2 %	10,1	7 %
Audits, expertises, diagnostics	3,7	2,3 %	3,1	2,2 %
Maintenance préventive	25,4	16,2 %	28	16,2 %
Maintenance corrective	26,9	17,1 %	24,3	19,5 %
Travaux lourds, mise en conformité et remise en état	96	61,1 %	78,5	54,6 %
Total	157,1		143,9	

Source : rapports annuels de performances 2014 et 2015.

B. DES ACTIONS EN 2015 DAVANTAGE ORIENTÉES SUR LES CONTRÔLES RÉGLEMENTAIRES ET LA MAINTENANCE PRÉVENTIVE CONFORMÉMENT À L'OBJECTIF DU PROGRAMME

France Domaine privilégie les opérations liées à la sécurité des biens et des personnes, ce qui explique que les opérations de travaux lourds et de maintenance corrective, de montant généralement élevé par rapport aux contrôles réglementaires, aux diagnostics ou aux contrats de maintenance préventive constituent la part la plus importante des crédits du programme.

Toutefois, en 2015, les crédits consommés portant sur les contrôles réglementaires et la maintenance préventive sont en hausse dans un contexte de forte réduction des crédits au détriment de la maintenance corrective et des travaux lourds de mise en conformité et de remise en état. Cette évolution s'explique en grande partie par les nouvelles orientations définies par le responsable de programme du ministère de la défense qui a souhaité concentrer sur le programme 309 les dépenses respectant son objectif : optimiser le coût de l'entretien par la mise en place de contrôles réglementaires et la maintenance préventive.

En conséquence, l'indicateur « Taux de couverture des opérations d'entretien lourd à caractère réglementaire ou préventif » affiche un taux de réalisation (60 %) bien supérieur à la réalisation 2014 (44 %) et à la prévision (50 %).

C. DES FONDS DE CONCOURS POUR L'ADAPTATION DU PARC IMMOBILIER AUX PERSONNES HANDICAPÉES

En 2015 le montant total des recettes de fonds de concours s'est élevé à 2,5 millions d'euros. Il correspond aux conventions signées entre trois préfectures de région (Bretagne, Rhône-Alpes et Midi-Pyrénées) avec le Fonds pour

l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique qui a accepté de contribuer à des opérations d'entretien lourd visant l'amélioration et l'adaptation des structures du parc immobilier de l'État aux personnes handicapées.

III. ÉLÉMENTS TRANSVERSAUX À LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT EN 2015

A. LA MONTÉE EN PUISSANCE DES SCHÉMAS DIRECTEURS IMMOBILIERS RÉGIONAUX

Les schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) visent à renforcer la transversalité et l'efficacité de la dépense immobilière. Leur périmètre est celui de l'ensemble du parc immobilier de l'État de chaque région quel que soit le statut des biens (bureaux ou immobilier spécifique) et le gestionnaire (État ou opérateurs).

L'expérimentation des SDIR a été lancée en début d'année 2015 dans cinq régions tests. La phase diagnostic du SDIR a été généralisée à l'ensemble des régions par circulaire du Premier ministre en date du 6 juillet 2015 pour dépasser la gestion « opération par opération » en mettant en œuvre une véritable stratégie de pilotage du parc. Les priorités sont établies par le préfet de région. L'implication des opérateurs dans l'expérimentation selon les régions a été variable.

1. Un outil d'aide au diagnostic immobilier déployé en 2015

France Domaine a déployé au printemps 2015 un outil web d'aide au diagnostic des parcs immobiliers régionaux. Cet outil, disponible depuis le 1^{er} juillet 2015, regroupe dans une base unique toutes les données disponibles sur un bâtiment qu'elles proviennent de l'inventaire physique ou administratif (Chorus RE-FX) ou d'autres sources. Il permet de disposer d'une vision physique complète de l'immobilier l'État et de ses opérateurs région par région. Les dépenses d'investissement sont également renseignées dans l'outil.

2. L'enjeu de l'Île-de-France

Si la réforme territoriale à travers la réduction du nombre de régions constitue un puissant levier pour la maîtrise des dépenses immobilières de l'État, les principaux enjeux de la politique immobilière se situent cependant en Île-de-France dont la spécificité est liée à la présence des administrations centrales.

Parvenir à un SDIR adapté aux particularités de cette région suppose une mutualisation du parc des opérateurs, du parc des administrations centrales et de celui des services déconcentrés de l'État. C'est la raison pour laquelle le Rapporteur spécial juge impératif que le préfet d'Île-de-France soit associé aux stratégies immobilières des administrations centrales, même si ces dernières ne sont pas sous son autorité.

B. LES BAUX PRIVÉS : UNE DÉMARCHE SYSTÉMATIQUE DE RENÉGOCIATION MENÉE PAR FRANCE DOMAINE

Une démarche généralisée d'optimisation des baux privés pris par l'État, ses établissements publics et ses opérateurs a été mise en place au cours du dernier trimestre 2015 sur l'ensemble du territoire et cible dans un premier temps les contrats à forts enjeux. Elle vise à réaliser des économies sur la dépense locative en renforçant le professionnalisme des équipes de France Domaine. Le Rapporteur spécial se félicite de cette politique et sera très attentif aux résultats des renégociations.

C. LES LOYERS BUDGÉTAIRES : UN DISPOSITIF PEU INCITATIF EN RAISON DE L'ABSENCE DE MISE EN ŒUVRE DES MÉCANISMES D'INTÉRESSEMENT ET DE SANCTION

Le dispositif des loyers budgétaires avait été voté par le Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2009 afin de responsabiliser les utilisateurs de biens domaniaux de bureaux et les inciter à développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière. La circulaire du Premier ministre du 16 janvier 2009 avait précisé les conditions de l'extension et de l'activation des loyers budgétaires.

Le dispositif découle de la distinction entre État propriétaire et administrations occupantes. Les loyers budgétaires servent à identifier la réalité d'un coût que celles-ci doivent incorporer dans leurs décisions, notamment de localisation, de conditions d'occupation ou de choix entre bien domanial et location.

1. L'objectif de signature de l'ensemble des conventions d'utilisation a été reporté à fin 2016

Le dispositif des loyers budgétaires repose sur la signature de conventions d'utilisation, fruit d'un dialogue de gestion entre l'État propriétaire et l'utilisateur. Elles fixent un objectif de performance immobilière (exprimé, notamment, par le ratio de 12 m² de surface utile nette par poste de travail), et, s'il s'agit d'un immeuble majoritairement de bureaux, assoient le loyer budgétaire.

Depuis le 1^{er} janvier 2010, le dispositif des loyers budgétaires est généralisé à l'ensemble des immeubles de l'État composés majoritairement de bureaux.

Toutes les conventions d'utilisation des immeubles domaniaux par les services de l'État et ses établissements publics auraient dû être signées avant la fin de l'année 2013. La date limite de signature a été prorogée au 31 décembre 2016 par le décret du 16 juillet 2014. Au 30 juin 2015, 60 681 surfaces louées étaient couvertes par des conventions d'utilisation, mais le stock évalué à 91 933 fin 2014 est passé au 30 juin 2015 à 153 597 en raison des chantiers de fiabilisation des données sur les occupations domaniales dans Chorus RE-FX.

2. Le dispositif d'ajustement des dotations en fonction des résultats prévu par les conventions d'utilisation n'est pas appliqué

Un dispositif d'ajustement des dotations dont disposent les administrations pour payer les loyers budgétaires visant à responsabiliser les administrations occupantes et à les inciter à développer une gestion dynamique de leur occupation immobilière devait être mis en place dès 2009.

Les occupants qui libèrent des surfaces ou choisissent une localisation moins coûteuse devaient être intéressés par le maintien pendant deux ans de la dotation antérieure. *A contrario*, si les occupants n'optimisent pas l'occupation des immeubles domaniaux, ils devaient voir leur dotation ajustée dans les conditions précisées par la convention d'utilisation.

Le Rapporteur spécial regrette l'absence de mise en œuvre de mécanisme vertueux et la sous-utilisation des conventions d'utilisation dont le rôle devait être déterminant en matière de performance immobilière. Il considère que c'est l'amélioration du dispositif des loyers budgétaires et son extension aux opérateurs et non sa suppression que devra réaliser la nouvelle Direction immobilière de l'État.

L'outil de gestion des contrats immobiliers (OGCI), en développement durant l'année 2015, devrait permettre à France Domaine un meilleur suivi des conventions d'utilisation et de la gestion des loyers budgétaires au sein du système d'information Chorus.

*

* *

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de M. Laurent GRANDGUILLAUME, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE : UNE INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE	356
A. <i>GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : UNE PRÉVISION ERRONÉE ET UN MONTANT DES IMPAYÉS ALARMANT</i>	357
1. Une sous-budgétisation de l'ATA/ADA fortement préjudiciable	358
2. Un renforcement probant des moyens de l'OFPRA	358
3. Une croissance de l'offre d'hébergement à poursuivre	359
B. <i>LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES CRÉDITS SOUS-BUDGÉTISÉS</i>	360
C. <i>CIRCULATION DES ÉTRANGERS, POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN</i>	362
II. LE PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ : DES DÉPENSES EN HAUSSE	362
A. <i>ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS</i>	363
B. <i>ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS</i>	364
C. <i>ACCÈS À LA NATIONALITÉ ET ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS</i> ...	365

La mission *Immigration, asile et intégration*, comprend les programmes 303 *Immigration et asile* – qui concentre à lui seul plus de 91 % des crédits de la mission – et le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

L'exercice 2015 est caractérisé par un contexte migratoire extrêmement tendu qui n'a pas été correctement anticipé dans la prévision budgétaire (progression des demandes d'asile de 24 % contre une prévision de 7,5 %). Cette augmentation des flux s'est traduite par un accroissement mécanique des dépenses liées à l'allocation temporaire d'attente (ATA) alors même que les crédits dédiés, inscrits dans la loi de finances initiale pour 2015, ont accusé une baisse de plus de 30 % par rapport à l'exercice précédent. Cette dotation, déjà insuffisante en temps « normal », en raison du montant des restes à payer à Pôle emploi (passant de 58,6 millions d'euros fin 2014 à 182 millions d'euros fin 2015), est révélatrice de l'insoutenabilité et de l'insincérité budgétaire du programme 303. **Le Rapporteur spécial s'alarme de cette situation qui risque à terme d'être fortement préjudiciable à l'accueil de personnes particulièrement vulnérables.**

Le Rapporteur spécial salue, en revanche, l'augmentation des crédits dédiés à l'hébergement des demandeurs d'asile qui s'est traduite par un accroissement des capacités des centres d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (CADA) qui atteint l'objectif de 5 000 places et de celui de l'hébergement d'urgence, qui offre 2 000 places d'accueil temporaire, service de l'asile (AT-SA) supplémentaires.

L'année 2015 a été marquée par l'adoption de la réforme du droit d'asile ⁽¹⁾, dont les premières mesures réglementaires ont été rapidement mises en œuvre : instauration de guichets uniques, création de nouvelles places en CADA et de l'allocation unique pour demandeurs d'asile (ADA) ⁽²⁾.

Concernant l'accueil et l'intégration des étrangers, les formations civiques et linguistiques ont été rénovées dans le cadre du renouvellement des marchés publics. Cette action s'inscrit dans le cadre de la réforme relative aux droits des étrangers, adoptée le 7 mars 2016 ⁽³⁾ et qui vise notamment à sécuriser le parcours d'intégration des ressortissants étrangers *via* la mise en œuvre d'un contrat personnalisé fixant le parcours d'accueil et d'intégration de chaque primo-arrivant.

Enfin, la lutte contre l'immigration irrégulière s'est avérée particulièrement efficace puisque 251 filières ont été démantelées (soit une hausse de 11 % par rapport à 2014). Les moyens y afférent seront renforcés dans le cadre de la loi du 7 mars 2016.

(1) Loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015.

(2) qui remplace l'ATA et l'allocation mensuelle de subsistance (AMS).

(3) Loi n° 2016-274 du 7 mars 2016.

Au titre de l'exécution budgétaire, l'année 2015 se caractérise par un net recul des dépenses (– 5,8 % en autorisations d'engagement (AE) et – 6,8 % en crédits de paiement (CP)) par rapport à 2014.

Cette situation s'explique par la chute des dépenses du programme 303 de 49,7 millions d'euros en AE (– 7,5 %) et de 57,8 millions d'euros en CP (– 8,6 %) qui s'expliquent par le net recul des dépenses de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* – qui constitue plus de 80 % des dépenses du programme – en raison de la sous-budgétisation de la ligne budgétaire consacrée à l'ADA/ATA.

Quant au programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*, les dépenses augmentent de 16,8 % en AE et de 15,7 % en CP par rapport à 2014, pour atteindre 59,6 millions d'euros en AE et CP. L'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits ouverts (– 12 millions d'euros en AE et – 12,5 millions d'euros en CP) résulte notamment de l'économie de 6 millions d'euros correspondant au versement de 40 % du montant initialement prévu à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) au titre de la subvention pour charges de service public.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements de crédits	Crédits disponibles (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
303 Immigration et asile	607,1	+ 33,5	617,4	610,8	+ 0,6 %	98,9 %
104 Intégration et accès à la nationalité	71,6	+ 2,6	60,6	59,6	– 16,7 %	98,3 %
Total	678,7	+ 36,1	678	670,4	– 1,2 %	98,9 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

LFI : loi de finances initiale, y compris fonds de concours et attribution de produits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements de crédits	Crédits disponibles (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
303 Immigration et asile	616,7	+ 35,4	628,8	617,9	+ 0,2 %	98,3 %
104 Intégration et accès à la nationalité	72,2	+ 2,9	61,4	59,6	– 15 %	101,7 %
Total	688,9	38,3	690,2	677,5	– 1,7 %	98,2 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

LFI : loi de finances initiale, y compris fonds de concours et attribution de produits.

I. LE PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* : UNE INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE

Les dépenses du programme 303 ont atteint **610,8 millions d'euros en AE et 617,9 millions d'euros en CP**, mobilisant respectivement 91,1 % et 91,2 % des crédits ouverts en 2015 pour la mission, fonds de concours compris. Les restes à payer fin 2014 s'élèvent à 31,05 millions d'euros, soit une diminution de 18,7 % par rapport à 2014.

Ces dépenses connaissent un **sensible infléchissement** (– 7,5% en AE et - 8,6 % en CP) par rapport à 2014 en raison de la nette baisse des dépenses liées à l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* (– 13 % environ), l'action la plus importante du programme puisqu'elle concentre plus de 80 % des crédits consommés (et plus de 73 % de ceux de la mission).

Par rapport à la loi de programmation des finances publiques 2013-2015 (LFPF), les crédits du programme 303 inscrits en loi de finances initiale ont connu une progression de 12,4 millions d'euros et de 18,7 millions d'euros ⁽¹⁾. Cette hausse est destinée à financer la création de 5 000 places de CADA supplémentaires en 2001 (+ 22 millions d'euros par rapport à la LFPF) et l'augmentation du volume de places d'hébergement d'urgence (notamment 2 000 places d'AT – SA pour 21 millions d'euros supplémentaires). Enfin, la subvention pour charges de service public versée à l'Office de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) croît de 8,7 millions d'euros par rapport à la LFPF en raison d'une nouvelle vague de recrutements.

Les crédits du programme 303 en loi de finances initiale pour 2015 (583,8 millions d'euros en AE et 593,4 millions d'euros en CP ⁽²⁾) sont quasi stables par rapport à 2014 ⁽³⁾ et ont ainsi dû être revus nettement à la hausse en cours d'exercice, par un abondement budgétaire de 33,6 millions d'euros en AE et de 35,4 millions en CP ⁽⁴⁾. Ainsi, dans le cadre des arrêtés de report en date du 27 mars 2015, 4,53 millions d'euros en AE et 9,49 millions d'euros en CP sont venus abonder ces ressources. Au titre des fonds de concours, ce sont 25,88 millions d'euros en AE et CP qui ont été versés et enfin, 3,1 millions d'euros de crédits ont été ouverts afin de financer la nouvelle allocation temporaire d'attente (ATA) dès la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Par ailleurs, la mise en réserve de crédits (44,32 millions d'euros en AE et 45,08 millions d'euros en CP) a été intégralement levée ; la subvention pour charges de service public de l'OFPRA n'a pas fait l'objet de mise en réserve de précaution.

(1) Hors fonds de concours et attributions de produits.

(2) Hors fonds de concours et attributions de produits.

(3) – 0,5 % en AE et – 0,7 % en CP.

(4) Fonds de concours et attributions de produits inclus.

Toutefois, les ouvertures de crédits en cours d'exercice, les crédits inscrits dans la loi de finances initiale étaient, dès l'origine, insuffisants pour couvrir les besoins de financement relatifs à l'asile du fait de l'augmentation conséquentes des nouvelles demandes. Par conséquent, la question de la sincérité et de la soutenabilité des crédits initialement inscrits dans la loi de finances est posée.

A. GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : UNE PRÉVISION ERRONÉE ET UN MONTANT DES IMPAYÉS ALARMANT

Les dépenses de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* se sont établies à 496,6 millions d'euros en AE et 495,9 millions d'euros en CP en 2014, représentant respectivement 81,3 et 80,4 % des AE et CP consommés du programme 303.

Cette action finance les principaux dispositifs dont peuvent bénéficier les étrangers qui adressent une demande d'asile à la France.

Elle comprend, la subvention versée à l'OFPRA et exécutée à hauteur de 46,9 millions d'euros en AE et CP, qui est l'opérateur chargé de l'instruction des demandes d'admission au statut de réfugié et au bénéfice de la protection subsidiaire et qui assure la protection des bénéficiaires. Par ailleurs, sont financées les structures d'hébergement d'urgence dédiées aux premières demandes ne pouvant être accueillies dans les CADA ainsi que l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle Emploi pour le compte de l'État et remplacée, à compter du 1^{er} novembre 2015 par l'allocation pour demandeurs d'asile (ADA). Est également imputé sur ces crédits, le soutien à des actions d'accompagnement social ou de prise en charge médico-psychologique.

Après une croissance ininterrompue des demandes d'asile adressées à la France depuis 2007, l'année 2014 avait été marquée par leur diminution de 2,6 %. Alors même que cette tendance ne pouvait être considérée comme pérenne, les crédits ouverts en LFI pour 2015 avaient été fixés sur l'hypothèse d'une augmentation de ces demandes de 7,5 %. Or, de la situation internationale **l'année 2015 a connu un accroissement de 24 % des demandes d'asile, soit la plus forte hausse enregistrée depuis 15 ans**, en raison du contexte dramatique bien connu. Dans ce contexte, **il apparaît regrettable que les principes de sincérité et de soutenabilité budgétaire aient pas été, une fois encore, respectés**, malgré les nombreux avertissements tant de la Cour des comptes que du Rapporteur spécial. D'ailleurs, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel qui veille à l'amélioration de la sécurité et de la fiabilité de la chaîne de la dépense, avait dénoncé cette insoutenabilité⁽¹⁾. En effet, la programmation supposait tant une mobilisation de la réserve de précaution qu'une ouverture nette de crédits, jamais acquise d'avance.

(1) *Courrier du 12 mars 2015 adressé à la Direction générale des étrangers en France.*

1. Une sous-budgétisation de l'ATA/ADA fortement préjudiciable

Le dispositif national d'accueil (DNA) qui organise l'accueil et l'accompagnement social des demandeurs d'asile pendant toute la durée de la procédure, repose à titre principal sur l'offre d'un hébergement accompagné en centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA) et, à titre subsidiaire, sur le versement d'une allocation versée aux demandeurs d'asile qui ne sont pas hébergés en CADA pendant toute la durée de la procédure d'asile, l'ADA ⁽¹⁾.

Malgré le contexte international laissent présager une forte hausse des demandes d'asile, **les crédits alloués à l'ATA en loi de finances initiale (93,3 millions d'euros en AE et CP selon la Cour des comptes ⁽²⁾) enregistrent une nette baisse par rapport à 2014 (– 30,9 %). Les dépenses se sont élevées à 81 millions d'euros en AE et CP, soit une baisse de plus de 52 % par rapport à 2014.** La Direction générale des étrangers en France a justifié ce choix par la réduction attendu des délais de traitement des demandes d'asile par l'OFPRA dont les moyens ont été substantiellement renforcés en 2015 et par la création de places en CADA ⁽³⁾.

Selon la Cour des comptes, les crédits inscrits auraient dû s'élever à 263 millions d'euros ⁽⁴⁾, soit 81 millions d'euros pour l'ATA ajoutés aux 182 millions d'euros dus à Pôle emploi – c'est-à-dire plus du double du montant des crédits consommés.

En effet, **le montant du report de charges au titre de l'ATA au titre des impayés à Pôle emploi, a été multiplié par 4,5**, passant de 58,7 millions d'euros au 31 décembre 2014 à 182,1 millions d'euros en décembre 2015, sans qu'une seule facture n'ait été réglée sur l'ensemble de l'année 2015.

Ainsi, en totale rupture avec les principes de sincérité, de régularité et de soutenabilité budgétaires, cet exercice 2015 est entaché d'une aggravation de l'écart entre les besoins de financement réels et les crédits inscrits effectivement en loi de finances initiale.

2. Un renforcement probant des moyens de l'OFPRA

Dans la loi de finances initiale pour 2015, la subvention pour charges de service public versée à l'OFPRA s'établit à 46 millions d'euros (exécutée à hauteur de 46,9 millions d'euros), soit une augmentation de 17 % par rapport aux crédits inscrits lors de l'exercice précédent. Cette hausse s'explique par le renfort d'effectifs dont a bénéficié l'Office en 2015 (75 emplois supplémentaires) mais

(1) La loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile ainsi que son décret d'application n° 2015-1166 du 21 septembre 2015 ont substitué l'ADA, en les fusionnant, à l'ATA et à l'allocation mensuelle de subsistance (AMS), versées aux demandeurs d'asile, à compter du 1^{er} novembre 2015.

(2) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

(3) Ibidem.

(4) Ibidem.

également par l'augmentation de ses coûts de fonctionnement due à l'intensification de son activité afin de parvenir à l'objectif de réduction des délais de traitement d'une demande d'asile à 90 jours ⁽¹⁾. En raison de l'arrivée massive de nouveaux demandeurs d'asile, sur les 20 ETPT ⁽²⁾ prévus dans le cadre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit » présenté le 17 juin 2015 en Conseil des ministres, cinq ont été pourvus dès la fin de l'année par anticipation.

Cette consolidation des effectifs de l'Office a permis de rendre 79 800 décisions en 2015, soit une augmentation de plus de 15 % par rapport à l'année 2014. Toutefois, l'afflux considérable de demandeurs à compter du second semestre 2015, a abouti à reconstituer le stock de demandes qui avait fortement diminué au cours du premier semestre (de 29 000 demandes fin 2014 à 32 000 fin 2015).

Concernant le délai moyen de traitement des dossiers de demande d'asile, facteur important de réduction des dépenses liées à cette action, l'indicateur 2.1 – le plus important de la mission – montre que ceux-ci sont passés de 203 jours en 2014 à 216 jours en 2015. Cet écart s'explique par l'instruction des dossiers en instance les plus anciens : le délai s'accroît en période de résorption des stocks. C'est la raison pour laquelle, il importe de retenir principalement l'indicateur relatif à la variation du stock de dossiers de plus de trois mois (– 16 % en 2015). Par ailleurs, la productivité individuelle moyenne par agent est de 413 dossiers par an, ce qui se révèle conforme à l'objectif fixé dans le contrat d'objectifs et de performance de l'Office. Le Rapporteur spécial salue ces efforts et invite l'Office à poursuivre dans cette voie.

3. Une croissance de l'offre d'hébergement à poursuivre

Les demandeurs d'asile en attente d'une admission en CADA, ou qui ne peuvent en bénéficier, peuvent être admis dans une structure d'hébergement d'urgence dédiée aux demandeurs d'asile (HUDA).

Au 31 décembre 2015, on dénombrait 29 418 places en CADA, soit une augmentation de plus de 20 % par rapport à 2014. Des crédits d'un montant de 220,8 millions d'euros en 2015 ont ainsi été inscrits en loi de finances initiale, soit une augmentation de 22 millions d'euros par rapport à la loi de programmation des finances publiques et de 7 millions d'euros par rapport à 2014. Dans un contexte d'arrivée en forte augmentation de demandeurs d'asile, **l'ouverture de places nouvelles a dû être avancée à la fin de l'année 2015, ce qui explique le relatif écart entre la prévision et l'exécution** (1,8 million d'euros).

(1) Aux termes de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

(2) Équivalent temps plein travaillé.

L'indicateur 1.2 relatif à la part des places de CADA occupées par des demandeurs d'asile et des personnes autorisées révèle que la réalisation de 2015 (90 %) est légèrement inférieure à la cible (93 %) en raison de la forte augmentation de la demande d'asile qui a induit une augmentation des présences indues en CADA.

Concernant l'hébergement d'urgence, la dotation prévue en loi de finances initiale s'établit à 136 millions d'euros avec une exécution s'élevant à 136,4 millions d'euros. Les crédits prévus connaissent une progression de près de 18 % par rapport à 2014 ce qui représente **un rebasage budgétaire à la hausse des crédits destinés à l'hébergement d'urgence**. En effet, lors de l'exercice 2014, l'exécution avait été supérieure de près d'un quart aux crédits initialement prévus afin de répondre aux besoins mal calibrés des demandeurs d'asile. Le Rapporteur spécial salue une exécution pour 2015 conforme aux prévisions en loi de finances : ce léger différentiel découle notamment des mesures spécifiques mises en œuvre pour faire face à la situation constatée à Calais et en Île-de-France et pallier le manque de places en CADA.

La situation tendue de ces régions a conduit à instaurer un dispositif de réorientation des demandeurs d'asile installés sur place vers des structures d'hébergement stables sur l'ensemble du territoire métropolitain. De même, à partir d'octobre 2015, des structures d'hébergement dénommées « centres d'accueil et d'orientation » (CAO) ont été financées sur les crédits du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, de la mission *Égalité des territoires et logement*.

Les moyens alloués pour le fonctionnement du dispositif d'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) - soit le financement d'environ 22 000 places - qui vient compléter celui des CADA qui s'est tout de même révélé insuffisant pour absorber l'afflux des demandeurs, ont permis de couvrir les besoins les plus prégnants d'hébergement des familles et des personnes vulnérables.

Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter de la politique visant à accroître le nombre de places en CADA – même s'il s'est révélé *in fine* insuffisant –, afin de faire de ce dispositif le principal outil d'accueil des demandeurs d'asile.

B. LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES CRÉDITS SOUS-BUDGÉTISÉS

L'action 3 représente le deuxième poste de dépenses le plus important du programme 303, comme de la mission, avec 85,9 millions d'euros de dépenses en AE et 93,9 millions d'euros en CP, soit une augmentation d'environ 34 % pour les AE et de 21 % pour les CP par rapport à 2014. L'année 2015 présente une sur-exécution des crédits de près de 13,5 millions d'euros en AE et de 11,4 millions d'euros en CP, en raison, principalement des dépenses d'éloignement (10,45 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP).

Les crédits prévus en loi de finances initiale ont ainsi été complétés en cours d'exercice par un dégel de 3,28 millions d'euros dans le cadre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », principalement affecté à l'éloignement (1,58 million d'euros).

Le principal poste de dépenses de l'action concerne **les frais de fonctionnement et d'entretien des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des 4 locaux de rétention administrative (LRA)** qui ont représenté 26,1 millions d'euros en AE et 25,04 millions d'euros en CP (la loi de finances initiale prévoyant 25,5 millions d'euros en AE et CP). L'exécution des crédits progresse par rapport à 2014 (+ 2,3 % en CP), en raison tant de l'augmentation du recours à résidence (+ 33,5 %) que d'une plus forte consommation des crédits affectés aux marchés multi techniques des CRA.

Après la forte hausse connue en 2014, le taux d'occupation des CRA est relativement stable en 2015, à 62 %. En revanche, les dépenses relatives à l'assignation à résidence qui avaient déjà crû de 40 % par rapport à 2013, poursuivent leur progression, avec une hausse de 47 % par rapport à 2014. Cette situation est due à l'application de la directive Retour⁽¹⁾ qui pose le principe de la recherche prioritaire d'alternatives à la rétention et de la circulaire du 6 juillet 2012 du ministère de l'intérieur qui fait du placement des familles en CRA, l'exception.

Les frais d'éloignement des migrants en situation irrégulière connaissent une croissance considérable de plus de 34 % par rapport à l'année 2014, atteignant 31,8 millions d'euros en AE et 32,2 millions d'euros en CP. Cette hausse s'explique principalement par le report de factures de billetterie centrale American Express pour 5,8 millions d'euros et la progression des retours vers les pays tiers, plus lointains (+ 11 %). Pour autant, les résultats de l'indicateur de performance 3.1⁽²⁾ révèlent une dégradation croissante du nombre de reconduites effectives qui passent de 36 822 en 2012 à 19 942 en 2014 puis à 18 873 en 2015, même si la part des retours hors Union européenne a quasiment atteint l'objectif fixé initialement avec 41 % de réalisation. Les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2015, malgré leur nette augmentation se sont révélés insuffisants pour couvrir l'ensemble des dépenses : **au final, près de 10,4 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP auront manqué pour assurer une exécution conforme aux prévisions. La situation s'avère plus critique qu'en 2014 puisque le montant des crédits manquants a été multiplié par quatre.** De même, les dépenses d'intervention relatives à la coopération policière – même si le Rapporteur spécial salue le démantèlement de 251 filières illégales – les aides au retour et la situation à Calais présentent une sur-exécution de 4,5 millions d'euros, soit plus de la moitié des crédits inscrits en loi de finances initiales (8,3 millions d'euros). **Le Rapporteur spécial rappelle qu'une plus grande sincérité budgétaire dans la prévision des crédits est indispensable.**

(1) Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(2) Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière.

C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS, POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN

Les dépenses de l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas* s'élevaient à 1,01 million d'euros en AE et CP en 2015, soit une baisse de 8 % par rapport à 2014. Ces crédits couvrent tant les moyens de fonctionnement courant (0,50 million d'euros) que les moyens informatiques (0,50 million d'euros) de la sous-direction des visas.

La France a délivré en 2015, 3,2 millions de visas, soit une progression de 13,5 % par rapport à 2014, en raison de la forte reprise de la demande algérienne et du tourisme exponentiel des pays émergents tels que la Chine.

L'action 4 *Soutien* du programme 303 regroupe l'ensemble des fonctions support de la Direction générale (dépenses courantes, informatiques et loyers), à l'exception de ses dépenses en personnel. ⁽¹⁾

Les crédits prévus en loi de finances initiale (soit 31,2 millions d'euros en AE et 30,6 millions d'euros en CP) présentent une **sous-exécution de 3,8 millions d'euros en AE et de 3,6 millions d'euros en CP**, en raison notamment du montant des dépenses relatives au fonctionnement courant des services qui se sont révélées moins importantes que prévues. Ces dépenses (27,4 millions d'euros en AE et 27,0 millions d'euros en CP) connaissent également un léger recul de 4 % en AE et de 10 % en CP par rapport à 2014, en raison de la chute abyssale du montant des loyers budgétaires de 94 %.

II. LE PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ* : DES DÉPENSES EN HAUSSE

La rénovation de l'accueil des étrangers primo-arrivants a été entreprise dès 2015, anticipant les objectifs fixés par la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France, à savoir notamment le renforcement du niveau d'exigence linguistique et la mise en place d'un parcours d'intégration républicaine structuré.

C'est dans ce cadre que s'inscrivent les dépenses du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* qui comprend quatre actions relatives à la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et à l'acquisition de la nationalité française.

Ce programme présente une enveloppe budgétaire dix fois inférieure à celle du programme 303 et affiche, **pour l'exercice 2015, une légère progression tant des crédits prévus que consommés par rapport à l'exercice précédent**. En effet, ce programme constituait précédemment la variable d'ajustement de la mission qui s'était matérialisé notamment par une baisse considérable entre 2013 et 2014 résultant de l'annulation du versement à l'OFII de la subvention pour

(1) Transférées depuis 2013 sur le programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

charges de service public initialement prévue. Ainsi, le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2015 s'élève à 58 millions d'euros en AE et 58,6 millions d'euros en CP ⁽¹⁾. Les crédits disponibles ont finalement atteint 60,6 millions d'euros en AE et 61,4 millions d'euros en CP ⁽²⁾. **Les dépenses s'élèvent à 59,6 millions d'euros en AE et CP, soit une progression de 16 % environ par rapport à 2014. Il s'agit d'un retournement de tendance étant donné que l'exercice 2014 avait été marqué par une chute des dépenses de plus de 30 % par rapport à 2013.**

Le taux de consommation du programme atteint environ 98 % en AE et CP, en raison, notamment, de l'absence de consommation intégrale de la subvention initialement prévue à l'OFII et du rattachement tardif des crédits de fonds européens.

Enfin, le montant des restes à payer du programme s'élève à 3,97 millions d'euros au 31 décembre 2015 et correspond principalement aux dépenses de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française située en Loire-Atlantique.

A. ACCOMPAGNEMENT DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

Représentant à elle seule plus de la moitié des dépenses du programme, l'action 12, nouvellement libellée *Accompagnement des étrangers primo-arrivants*, regroupe les actions, menées en faveur de l'accueil des étrangers nouvellement arrivés et ne dépendant pas de l'OFII.

Les dépenses (32,4 millions d'euros en AE et 32,3 millions d'euros en CP) sont en léger recul de 2 % environ par rapport à 2014. Ces crédits présentent une sous-exécution de 5,1 millions d'euros en AE et CP, après retraitement des erreurs d'imputation. De même, la ligne « actions d'intégration » présente, selon la Cour des comptes, une sous-exécution budgétaire ⁽³⁾.

Les dépenses d'intervention se sont élevées à 23,03 millions d'euros en AE et 22,99 millions d'euros en CP ⁽⁴⁾. 17,7 millions d'euros en AE et CP ont été consommés par les préfets pour assurer une déclinaison territoriale de la politique d'accueil et d'intégration, finançant notamment le dispositif « Ouvrir l'école aux parents ». Au niveau national, l'appel à projets a été recentré sur le public primo-arrivant et les crédits ont permis de subventionner une quarantaine d'actions visant à instituer des parcours d'installation. **Toutefois, il est fort regrettable que ces dépenses ne cessent de décroître au fil des exercices, menaçant la vitalité du tissu associatif** : elles ne représentaient plus que 1,55 million d'euros en AE et CP en 2014 contre 2,75 millions d'euros en 2014, et chutent de plus de 61 % par rapport à 2013.

(1) Hors fonds de concours et attribution de produits.

(2) Hors fonds de concours et attribution de produits.

(3) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015.

(4) Fonds de concours et attributions de produits inclus.

Le seul indicateur permettant d'évaluer ces actions d'intégration est celui qui relate du taux d'obtention d'un diplôme de langue française aux étrangers ayant suivi une prescription linguistique ⁽¹⁾. Or, l'exploitation de ces données paraît biaisée puisque l'indicateur ne prend en compte que les résultats au diplôme initial en langue française (DILF) qui reconnaît un niveau de langue relativement faible. Ainsi, même si les résultats s'améliorent, l'objectif de taux de réussite (70 %) n'est toujours pas atteint (64,3 %) sauf dans les DOM où il atteint 74,5 %.

Enfin, 8,57 millions d'euros en AE et CP ont été consacrés à l'accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants et financent les surcoûts liés aux travaux de transformations de ces foyers et résidences sociales.

B. ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS

L'action 11 *Accueil des étrangers primo-arrivants* ⁽²⁾ porte la subvention pour charges de service public à l'OFII. La programmation initiale s'élève à 14,97 millions d'euros en AE et CP mais la subvention réellement versée est de 4,4 millions d'euros à laquelle s'ajoutent 3 millions d'euros au titre de fonds de concours européens. Pour mémoire, lors de l'exercice précédent, cette subvention avait été annulée. Ce versement ne constitue qu'une partie des ressources de l'établissement financé majoritairement par la perception de ressources propres qui représentent 145,1 millions d'euros ⁽³⁾, soit un dépassement de plus de 5 millions d'euros du plafond prévu par la loi de finances pour 2015. À cela s'ajoutent deux subventions prélevées sur d'autres programmes ⁽⁴⁾ pour un montant total de 0,92 million d'euros ainsi que des fonds européens, qui représentent en totalité, 8,5 millions d'euros. Au total, l'établissement bénéficie de produits représentant 164,3 millions d'euros.

Pour accomplir l'ensemble de ses missions, l'OFII a disposé en 2015 d'un plafond de 822 ETPT qui n'a été pourvu qu'à hauteur de 799 ETPT.

En 2015, l'opérateur a dépensé 164 millions d'euros, soit 6 % de plus qu'en 2014 en raison de la mise en œuvre de la loi du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile. Le premier poste de dépenses concerne la mission d'accueil et d'intégration dont le coût complet a atteint 78,4 millions d'euros, soit une diminution de 0,8 million d'euros par rapport à 2014. Elle consiste

(1) Indicateur 1.1 Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française.

(2) Nouveau libellé.

(3) Taxes relatives au séjour des étrangers, à l'acquisition de la nationalité française, dues par les employeurs de main-d'œuvre étrangère, redevances au titre du regroupement familial, contribution spéciale versée par les étrangers sans autorisation de travail et contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement.

(4) Programme 303 Immigration et asile (0,71 million d'euros) et programme 301 Développement solidaire et migrations (0,21 million d'euros).

pour l'Office, à mettre en œuvre le dispositif d'accueil des primo-arrivants souhaitant s'installer durablement en France et signataires du CAI (110 106 personnes en 2015) *via* diverses formations (linguistiques, civiques, bilan de compétence professionnelle,...). L'OFII intervient également pour porter des actions d'aide au retour et à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine dont le coût s'élève à 17,9 millions d'euros (quasiment stable par rapport à 2014). L'OFII a ainsi pris en charge 4 758 retours volontaires, en baisse de 19 % par rapport à 2014.

Enfin, l'opérateur assure la mission de premier accueil des demandeurs d'asile, qui représente un coût total de 21,3 millions d'euros, en augmentation de plus de 10 % par rapport à 2014. Dans le cadre de la réforme du droit d'asile, l'OFII pilote désormais un réseau de guichets uniques, déployés intégralement au 31 décembre 2015, qui assurent l'accueil des demandeurs d'asile de façon globale (ouverture des droits à allocation, entretien de vulnérabilité...). En outre, elle assure, à compter du 1^{er} novembre 2015, la gestion de la nouvelle allocation pour demandeurs d'asile. Ce contrôle centralisé par l'OFII de la nouvelle ADA devrait permettre un meilleur suivi des bénéficiaires et une lutte efficace contre les indus.

C. ACCÈS À LA NATIONALITÉ ET ACCOMPAGNEMENT DES RÉFUGIÉS

L'action 14 *Accès à la nationalité* ⁽¹⁾ présente, pour l'exercice 2015, une légère sous-exécution. Les dépenses s'établissent à 1,1 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP soit un taux de consommation de, respectivement 98,4 % et de 97,5 %. Cette différence entre la consommation des AE et CP est liée aux dépenses de loyer engagées en 2012 pour une durée de neuf ans. Ces crédits financent le fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, implantée en Loire-Atlantique.

L'allongement mécanique de la durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation – qui est passé de 268 à 289 jours entre 2014 et 2015 – se poursuit ⁽²⁾ : d'une part, l'assouplissement de certains critères de naturalisation ⁽³⁾ a conduit à l'augmentation des dossiers revêtus de l'avis favorable, transmis par les préfets à l'administration centrale, mais les décisions de naturalisation relèvent du ministère et requièrent donc un délai de traitement supplémentaire. Le taux de décisions favorables est passé de 40 % en 2012 à 70 % en 2015 ; d'autre part, le lancement des plateformes de naturalisation au printemps 2015 a nécessité, à court terme, une réorganisation des services ralentissant l'activité. À moyen terme, ce déploiement opérera une rationalisation du processus d'instruction des dossiers qui devrait accélérer le processus.

(1) *Nouveau libellé.*

(2) *Indicateur 2.1 Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation.*

(3) *Circulaires du ministre de l'intérieur des 16 octobre 2012 et 21 juin 2013 portant assouplissement de certains critères de naturalisation.*

L'action 15 *Accompagnement des réfugiés* ⁽¹⁾ finance la mise en œuvre de projets visant à faciliter l'accès à l'emploi et au logement des personnes bénéficiaires d'une protection internationale. Ces dépenses ont été augmentées, par rapport à la consommation de 2014, de 10,7 % en AE et de 8,3 % en CP pour atteindre 18,6 millions d'euros en AE et 18,2 millions d'euros en CP. Elles sont principalement affectées aux centres provisoires d'hébergement pour un montant de 11,36 millions d'euros en AE et CP, proche de celui de 2014. **Dans le cadre du plan « Répondre au défi des migrations : respecter les droits – faire respecter le droit », 500 nouvelles places ont été créées ce que salue le Rapporteur spécial.**

Enfin, les dépenses relatives à l'aide et l'accompagnement des réfugiés se sont élevées à 4,1 millions d'euros en AE et CP, complétées par 4 millions d'euros en AE et 3,6 millions d'euros en CP au titre des fonds européens ⁽²⁾. Les actions financées (hébergements complémentaires, secours...) sont portées par le secteur associatif.

*

* *

(1) Nouveau libellé.

(2) Fonds européen pour les réfugiés (FER) et fonds asile, immigration et intégration (FAMI).

JUSTICE

Commentaire de M. Patrick HETZEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE LA JUSTICE TOUJOURS EN QUESTION	368
A. LA DYNAMIQUE DES RÉMUNÉRATIONS PÈSE SUR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS	369
B. LES FRAIS DE JUSTICE ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT.....	369
C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ.....	370
D. LES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE	372
II. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE DÉFICIENTE.....	374
A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS POUR LA JUSTICE JUDICIAIRE.....	374
B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE	375
C. LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE À LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE.....	375
D. LES RÉSULTATS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE.....	376
E. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE.....	376

I. LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE LA JUSTICE TOUJOURS EN QUESTION

Le périmètre de la mission *Justice* est celui des crédits des missions du ministère de la justice, hors juridictions administratives. La mission comporte six programmes. Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, qui est placé sous la responsabilité du secrétaire général, regroupe les moyens de l'état-major, des directions législatives et des services d'intérêt commun du ministère.

Les cinq autres programmes financent les opérations des directions et services à réseau du ministère ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature : il s'agit des programmes 166 *Justice judiciaire*, 107 *Administration pénitentiaire*, 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*, 101 *Accès au droit et à la justice* et 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

Avec un budget de plus de 7 849 millions d'euros consommés en 2015, à comparer à 7 661 millions d'euros en 2014 (+ 2,46 %) et des emplois réalisés de 77 381 agents (ETPT) au lieu de 76 509 en 2014, la mission *Justice* a bénéficié en 2015 d'une légère progression de ses moyens qui traduit en partie la priorité apparente conférée à cette politique par le gouvernement.

Pour autant, comme en 2014 et 2013, les crédits ouverts en loi de finances initiale n'ont pas été intégralement consommés : 7 849,6 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 7 894,2 millions ouverts en loi de finances initiale (sous-consommation de 0,57 %) et 8 270,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 9 590,3 millions ouvertes en loi de finances initiale (sous-consommation de 15,46 %).

Le ministère ne manque pas de mettre en exergue les dotations complémentaires ouvertes dans le cadre du plan antiterroriste par le décret d'avance du 9 avril 2015. Il n'en reste pas moins que, si les effectifs ont augmenté au-delà du schéma d'emploi prévu par la LFI, les ETPT réalisés sont nettement inférieurs au plafond d'emplois de la LFI, pour une consommation de rémunérations d'activité supérieure même aux prévisions de la LFI. Ceci témoigne encore une fois d'une régulation budgétaire qui s'exerce sur la masse salariale, les annonces de création d'emplois apparaissant d'un rapport lointain avec la réalité budgétaire. En somme, il y a un décalage entre la communication ministérielle et la réalité institutionnelle et opérationnelle.

Par ailleurs, et encore davantage que les années précédentes, le recensement des charges à payer en matière de frais de justice et de moyens de fonctionnement est lacunaire. La dépense constatée en matière de frais de justice est atypique, les dépenses exposées par les CARPA sont inférieures à celles de 2014 sans que des explications soient données, ce qui est pour le moins inquiétant car on peut se demander s'il existe un pilotage en la matière.

A. LA DYNAMIQUE DES RÉMUNÉRATIONS PÈSE SUR L'ÉVOLUTION DES EMPLOIS

Les dépenses globales de rémunérations du titre 2 ont représenté 4 838,7 millions d'euros en exécution 2015 pour 4 848,3 millions d'euros prévus en LFI 2015. La progression des dépenses globales de rémunérations par rapport à l'exécution 2014 (4 747,2 millions) est de 1,93 % au lieu de 3 % de 2013 à 2014.

En 2015, la masse salariale représente 61,6 % au lieu de près de 62 % des crédits exécutés en 2014 : sa part diminue donc. La caractéristique du budget 2015 en exécution est la modération salariale et des effectifs pour la première fois depuis plusieurs années.

Le schéma d'emploi réalisé (1 361 créations nettes en 2015) est effectivement supérieur aux prévisions de la LFI (600), en particulier en conséquence du plan de lutte antiterroriste.

Pour autant, 77 381 ETPT ont été réalisés en 2015, pour un plafond de 78 941, à comparer à 76 509 ETPT réalisés en 2014. L'écart de 872 ETPT entre 2014 et 2015 est d'autant plus faible que 279 transferts entrants ont été réalisés en 2015.

Le déficit de consommation d'ETPT au regard des plafonds fixés par les lois de finances successives témoigne d'une régulation budgétaire qui s'exerce sur la masse salariale. La dynamique des rémunérations empêche durablement l'augmentation significative des effectifs. Elle est le premier facteur de rigidification du budget de la justice.

B. LES FRAIS DE JUSTICE ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Mon prédécesseur, le député de l'Ain Étienne Blanc, rapporteur spécial du budget de la justice de 2012 à 2016, insistait depuis longtemps sur la situation budgétaire préoccupante des frais de justice d'une part, et des moyens de fonctionnement hors frais de justice d'autre part. La situation est caractérisée dans les deux cas par une insuffisance de moyens budgétaires et la constitution de reports de charges croissants. S'agissant des frais de justice, qui ont fait l'objet d'un rapport très complet transmis par la Cour des comptes à la commission des Finances de l'Assemblée nationale en septembre 2014, la mesure des charges à payer est défectueuse. Elle ne donne d'ailleurs plus lieu à une évaluation sauf pour les frais de justice enregistrés par le logiciel Chorus, qui constituent (très probablement) moins de la moitié de l'ensemble. L'exécution 2015 est caractérisée par une estimation de plus en plus lacunaire des charges à payer. Cela est particulièrement inquiétant et montre, si besoin était, qu'il y a un défaut de pilotage en la matière.

La consommation des moyens de fonctionnement hors frais de justice des juridictions a atteint 332,8 millions d'euros en 2015 ⁽¹⁾, à comparer aux prévisions de la LFI 2015, de 329,2 millions d'euros. Par ailleurs, les restes à payer de l'année sur les moyens de fonctionnement progressent d'un exercice à l'autre : ils représentaient 16,5 millions d'euros fin 2011, 25,7 millions d'euros fin 2012, 24,7 millions d'euros fin 2013, 34 millions d'euros fin 2014 et enfin 39,9 millions d'euros à la fin de l'année 2015.

Enfin, le montant global cumulé des restes à payer en fin d'exercice progresse également. Il était de 104,9 millions d'euros fin 2011, de 120,6 millions d'euros fin 2012, de 125,9 millions d'euros fin 2013, de 150,3 millions d'euros fin 2014 et enfin de 173,2 millions d'euros à la fin de l'année 2015.

S'agissant des frais de justice, les documents budgétaires ne présentent plus que les charges à payer d'engagements enregistrés dans Chorus, la plus faible partie de l'ensemble. Le PAP 2016 évaluait le montant des charges à payer de frais de justice à fin 2015 à 149,2 millions d'euros. Les seules charges à payer de frais de justice enregistrés dans Chorus représentaient 43 millions d'euros fin 2013, 107,2 millions d'euros fin 2014 et 133,8 millions d'euros selon le RAP 2015. Les charges à payer évaluées fin 2013 à 454,1 millions d'euros ont diminué seulement par pure modification des conventions comptables, soit l'absence de prise en compte des dettes de l'État au sein des autorisations d'engagement.

Les dépenses de frais de justice ont représenté 475,4 millions d'euros en 2015 à comparer à 469,6 millions en 2014.

La question des frais de justice n'est absolument pas réglée et ne pourra l'être, sauf à prendre des mesures tendant à préciser les règles de prescription par les ordonnateurs et à changer le dispositif de pilotage. C'est un domaine dans lequel des mesures sont à prendre pour responsabiliser davantage celles et ceux qui prescrivent ces frais de justice et les inciter à intégrer pleinement un raisonnement du type coûts/bénéfices avant d'engager une dépense.

C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ

Depuis 2013, la sous-consommation des crédits d'investissement met en évidence leur caractère prioritaire lorsqu'il s'agit de mettre en réserve puis d'annuler des crédits. En 2013, la consommation des crédits d'investissement de titre 5 avait représenté globalement 259,5 millions d'euros au lieu de 424,3 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (- 38,8 %) pour les autorisations d'engagement et celle des crédits de paiement 443,8 millions d'euros au lieu de 553 millions d'euros prévus (- 19,8 %).

(1) Y compris les dépenses de formation de l'action 07 du programme Justice judiciaire ordinairement comprises dans la brigue de budgétisation des frais de justice.

En 2014, la consommation des autorisations d'engagement de titre 5 a été de 254 millions d'euros au lieu de 424,7 millions d'euros prévus en loi de finances initiale (- 40,2 %) ⁽¹⁾ et celle des crédits de paiement de 427,3 millions d'euros au lieu de 581,6 millions d'euros prévus (- 26,5 %).

En 2015, la consommation des autorisations d'engagement de titre 5 a été de - 220,3 millions d'euros au lieu de 541,8 millions d'euros prévus en loi de finances initiale et celle des crédits de paiement de 471,3 millions au lieu de 568,5 millions d'euros prévus (- 17,1 %). La consommation négative d'autorisations d'engagement de titre 5 est la traduction de différents « retraits » d'AE, notion « poétique » dont la traduction juridique est l'annulation de crédits en loi de règlement. Tout ceci montre une nouvelle fois, qu'il y a un très important décalage entre les affichages (sans nul doute liés à des objectifs de communication gouvernementale au moment de la préparation budgétaire) et la réalité. Les écarts entre la LFI et la consommation ne relèvent pas du simple ajustement budgétaire : par ces annulations de crédits, on peut mesurer l'ampleur de l'inflexion de la politique ministérielle en matière immobilière.

C'est ainsi que la consommation négative d'AE de titre 5 du programme *Justice judiciaire* s'explique par des retraits importants concernant les opérations menées par les opérateurs APIJ et Établissement public du palais de justice de Paris (EPPJP) et, en particulier, par un retrait de 110,4 millions d'euros relatif à un projet d'implantation du nouveau palais de justice de Paris dans le quartier Tolbiac qui a été abandonné. On observe par ailleurs que le projet de loi de règlement prévoit 163,4 millions d'euros d'annulations d'AE non consommées et non reportées sur le budget du programme *Justice judiciaire*.

La consommation d'AE de titre 5 du programme *Administration pénitentiaire* est de 25,5 millions d'euros pour 429,4 millions d'euros d'AE ouvertes en LFI 2015. Cet écart considérable ne s'explique pas seulement par le décalage temporel entre les décisions d'affectation et les consommations. On observe en effet que le projet de loi de règlement prévoit 678,8 millions d'euros d'annulations d'AE non consommées et non reportées sur le budget du programme *Administration pénitentiaire*.

La consommation négative d'AE de titre 5 du programme *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, de 197 millions d'euros, s'explique par l'annulation de l'engagement juridique initial (T5) de 215 millions d'euros pour acheter un bâtiment dans le parc du Millénaire et à la mobilisation des ressources pour un crédit-bail en 2015 sous la forme d'un engagement en dépenses de fonctionnement (T3) à hauteur de 208 millions d'euros.

(1) Avec il est vrai un retrait d'AE de 97 millions sur le palais de justice de Paris.

Au-delà des annulations de crédits d'investissement et de la remise en cause des projets ayant donné lieu à l'ouverture d'AE, l'analyse des engagements non couverts par des crédits de paiement en fin de gestion 2015 met en évidence la forte part prise par les partenariats public privé, dont la charge croissante va augmenter le caractère rigide du budget de la justice et réduire les marges de manœuvre dans les prochaines années.

Sur la totalité du budget de la justice, le montant estimé des engagements juridiques en cours non couverts par des crédits de paiement s'élevait à 6 194,7 millions d'euros fin 2015 à comparer à 5 827,7 millions d'euros fin 2014. Au total, les engagements juridiques non couverts par des crédits de paiement des deux programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaire* représentaient 5 850,5 millions d'euros soit 94 % de l'ensemble.

Sur le programme 166 *Justice judiciaire*, les engagements à couvrir s'élevaient à 881 millions d'euros pour les opérations immobilières en PPP et à 441 millions d'euros pour les opérations immobilières hors PPP.

Sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*, les engagements à couvrir s'élevaient à 3 141,4 millions d'euros pour les opérations immobilières en PPP (dont les marchés de gestion déléguée) et à 1 117,6 millions d'euros pour les opérations immobilières hors PPP.

Globalement, les crédits de paiement à ouvrir après 2015 pour les opérations en PPP représentent 4 022,4 millions d'euros sur les programmes 166 et 107 soit près des deux tiers des CP à ouvrir pour des engagements déjà pris à la fin de gestion 2015 sur l'ensemble de la mission *Justice*.

D. LES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le programme 101 *Accès au droit et à la justice* a pour objet de faciliter l'accès de tous à la justice et se traduit par la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais de procédure et d'avocat pour les justiciables dont les ressources sont insuffisantes.

La consommation des crédits du programme 101 est en forte augmentation de 2012 à 2014 et s'élève à 381,6 millions d'euros en 2014 au lieu de 337,9 millions d'euros en 2013 (+ 13 %) et 311,1 millions d'euros pour les crédits de paiement en exécution 2012. Le taux de consommation est très élevé.

La consommation de crédits de 2015 du programme 101 est en baisse, de 338,7 millions d'euros, notamment parce que les dépenses d'aide juridictionnelle stricto sensu de l'action 01 du programme 101 ont été financées par des ressources extrabudgétaires conséquentes. La rétribution des avocats pour leurs missions d'aide juridictionnelle, qui constitue la principale part de l'action 01, a été financée en 2015 par :

– des crédits budgétaires, prévus à hauteur de 229,3 millions d’euros et consommés pour 233,6 millions d’euros ;

– le solde du produit de la contribution pour l’aide juridique (CPAJ) pour 0,27 million d’euros ;

– le produit de trois recettes visées par les articles 302 *bis* Y, 1001 et 1018 A du code général des impôts pour 40,45 millions d’euros.

Ces ressources budgétaires et extra-budgétaires ont été versées aux caisses des règlements pécuniaires des avocats (CARPA) qui sont chargées du paiement des avocats pour le compte des barreaux.

Au total, le montant de la ressource s’est élevé à 274,29 millions d’euros et les dépenses des CARPA, supérieures aux ressources, ont atteint 280,02 millions d’euros en 2015 à comparer à 284,45 millions d’euros en 2014.

On observe donc une consommation totale de la dotation budgétaire et une consommation totale de la ressource disponible par les CARPA pour des missions en augmentation (798 167 en 2015 à comparer à 791 448 en 2014) avec un coût moyen d’une mission qui est réputé baisser de 359,41 euros en 2014 à 350,84 euros en 2015.

Il existe donc une forte suspicion d’insuffisance de dotations au regard des besoins réels et de reports de charges non mentionnés dans le RAP de 2015 sur 2016. Cet aspect mériterait d’être documenté par le responsable de programme.

Par ailleurs, les dépenses d’aide à l’intervention de l’avocat au cours d’une garde à vue, d’une retenue douanière, d’une retenue d’une personne étrangère pour vérification de son droit de séjour ou de circulation ou d’une audition libre sont d’un coût très inférieur aux prévisions, ce qui constitue un facteur essentiel de sous-consommation des crédits du programme 101.

Estimée à 66,5 millions d’euros par le PAP 2015, la dépense budgétaire a été de 44,6 millions d’euros en AE et CP, en progression de seulement 0,6 % par rapport à 2014 (44,4 millions d’euros), alors que l’aide était étendue depuis 1er janvier 2015 aux personnes entendues librement. Le coût observé de ce nouveau type d’intervention a été quasiment nul, pour un coût prévisionnel de 16,5 millions sans que le RAP ni la Cour des comptes n’en donnent d’explication.

La dépense d’aide juridictionnelle est donc toujours soutenue et ce poste budgétaire n’est toujours pas maîtrisé, comme l’observe la Cour des comptes dans son récent rapport dont les recommandations mériteraient enfin d’être suivies par le responsable de programme.

II. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE DÉFICIENTE

D'une année sur l'autre, les mêmes remarques sont formulées sans que l'on constate d'amélioration significative. Au contraire, les résultats de performance se dégradent sans que des mesures correctives ne soient prises. Cela interroge sur la prise en compte des avis du parlement par le pouvoir exécutif.

A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS POUR LA JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme *Justice judiciaire* poursuit trois objectifs qui sont mesurés par treize indicateurs détaillés.

Le rapport annuel de performances pour 2015 confirme les mauvais résultats des années précédentes sur les résultats attendus des indicateurs de performance, du moins pour ceux qui sont disponibles.

Mon prédécesseur, le rapporteur spécial du budget de la justice Étienne Blanc s'était déjà étonné, et cette vive surprise est aussi celle de la Cour des comptes, que les indicateurs retenus ne reposent que sur les seules informations de la chaîne civile, puisque, en l'absence de système d'information, le ministère n'est plus en mesure de renseigner les indicateurs relevant de la procédure pénale.

Aucune information permettant de refléter les résultats de l'activité judiciaire et pénitentiaire pour la chaîne pénale n'est disponible. Seuls figurent les délais moyens de traitement des procédures civiles, le pourcentage de personnes placées sous écrou et condamnées bénéficiant d'un aménagement de peine, le taux d'occupation des places en maison d'arrêt et la part des jeunes de moins de 17 ans à la clôture d'une mesure pénale qui n'ont ni récidivé, ni réitéré dans l'année qui a suivi.

Un des indicateurs les plus représentatifs de la mission relève du programme *Justice judiciaire* : l'indicateur 166-1.1 « Délai moyen de traitement des procédures civiles par type de juridiction ». Les délais de traitement (civils) augmentent pour toutes les catégories de juridictions (Cour de cassation, cours d'appel, TGI, tribunaux d'instance – TI – et conseils de prud'hommes) sauf les tribunaux de commerce où l'on constate une légère diminution. L'ancienneté du stock n'est plus renseignée. Le pourcentage des juridictions dépassant de 15 % le délai moyen de traitement (cible) des procédures civiles est passé de 15 % en 2014 à 37 % pour les cours d'appel, de 30 % à 27 % pour les TGI et de 14 % à 15 % pour les TI.

Il est à noter que les statistiques d'activité des magistrats du siège et des fonctionnaires, ne sont toujours pas disponibles.

B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire poursuit trois objectifs qui sont quantifiés par douze indicateurs de performance.

Le taux d'évasion de détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire a diminué, mais les résultats ne sont manifestement pas comparables à ceux des années précédentes, en raison de changements de méthodes. Le taux d'agression contre le personnel augmente fortement : 31,9 pour 10 000 détenus, contre 22 en 2014, 21,5 en 2013 et 17,8 en 2010.

Le nombre de personnes incarcérées a été globalement stable en 2015 avec 66 678 écroués détenus au 1^{er} janvier 2016 au lieu de 66 270 au 1^{er} janvier 2015. Il a pour autant fortement augmenté récemment pour atteindre 68 685 au 1^{er} mai 2016. Le nombre de détenus par cellule s'est stabilisé en 2015 à 1,33 pour un objectif fixé à 1,30. Le taux de personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (surveillance électronique, semi-liberté) n'augmente plus, passant de 18 % en 2011 à 22 % en 2013 et 21,3 % en 2015.

Le taux d'occupation des unités de vie familiales (UVF) a diminué en 2015, passant de 72 % en 2014 à 65 % en 2015.

Le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation professionnelle ou d'une scolarisation dispensée par l'éducation nationale est faible et n'est pas renseigné depuis 2011. Le taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée diminue, passant de 39,1 % en 2011 à 28,5 % en 2014, les résultats de 2015 ne sont pas disponibles. En 2014, seuls 52,5 % des condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve ont respecté l'obligation d'indemniser les victimes. Ce résultat est en baisse depuis 2010 (59 %) et se situe en dessous de la cible fixée à 70 % jusqu'en 2014 et maintenant abaissée à 59 %.

C. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE À LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La Protection judiciaire de la jeunesse poursuit deux objectifs, assortis de six indicateurs de performance. Le premier consiste à optimiser la prise en charge des mineurs délinquants, ce qui passe, notamment par la maîtrise du délai de prise en charge. Ce délai qui était de 13 jours en 2011 a été réduit à 12 jours en 2012 puis 11 jours depuis 2013.

Le taux de jeunes délinquants n'ayant pas récidivé dans l'année qui a suivi la clôture d'une mesure pénale (indicateur parmi les plus représentatifs de la mission) n'est pas renseigné depuis 2013.

Le coût de la journée en établissement de placement augmente, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur associatif.

D. LES RÉSULTATS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Le programme *Accès au droit et à la justice* comporte trois objectifs associés à quatre indicateurs.

Le traitement des demandes d'aide juridictionnelle se dégrade : 14 % des bureaux d'aide juridictionnelle ont un délai de traitement supérieur à 60 jours au lieu de 12 % en 2014. Le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle s'est élevé à 14,71 euros, en réduction depuis 2011 (17,45 euros) et en conformité avec l'objectif fixé à 16 euros au maximum.

Le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle est 6,9 % en 2015 à comparer à 6,2 % en 2014, 6,5 % en 2013, 1,6 % en 2012 et 5 % en 2011 pour un objectif initial de 10 dans le PAP 2015.

E. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME CONDUITE ET PILOTAGE

Ce programme poursuit un seul objectif « optimiser la qualité et l'efficacité des fonctions de soutien » assorti de sept indicateurs de performance.

Sur le plan de l'immobilier judiciaire, 9 chantiers sur 18 ont subi un retard, et 5 projets ont subi un dépassement de coût. Dans le domaine de l'immobilier pénitentiaire, 6 sur 13 chantiers sont en retard alors que 2 projets sont en surcoût.

*

* *

**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : ;
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

Commentaire de M. Jean-Marie BEFFARA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LA MISSION MÉDIAS : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES CRÉDITS	378
A. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS À PERIMÈTRE CONSTANT ET UN TAUX D'EXÉCUTION ÉLEVÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION.....	379
1. L'évolution des crédits par rapport à 2014	379
2. Taux d'exécution et mouvements infra-annuels	380
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME.....	381
1. Le programme 180 <i>Presse</i> : un contexte budgétaire sous contrainte.....	381
2. Le programme 334 <i>Livre et industries culturelles</i> : un exercice 2013 marqué par des réformes importantes en faveur d'une économie du livre équilibrée	383
3. Le programme 313 <i>Contribution au financement de l'audiovisuel</i>	384
II. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCE À L'AUDIOVISUEL PUBLIC	386
A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN HAUSSE EN 2015	386
B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE SES BÉNÉFICIAIRES : LA PART PRÉPONDÉRANTE MAIS EN BAISSÉ DE FRANCE TÉLÉVISIONS.....	387
C. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL : DES EFFORTS DE GESTION DANS UN CONTEXTE DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES	388
1. France Télévisions : un résultat positif malgré des ressources totales en légère baisse.....	388
2. ARTE France : une gestion rigoureuse et une audience en progression peu récompensée au regard de la baisse de la contribution qui lui est allouée.....	389
3. Radio France : une situation financière dégradée et sous surveillance.....	390
4. Le financement de l'audiovisuel extérieur.....	391
5. L'Institut national de l'audiovisuel.....	392

Le secteur des médias, du livre et des industries culturelles se caractérise aujourd'hui par un environnement de plus en plus concurrentiel et marqué par d'importants bouleversements technologiques. Le passage au numérique, la modification des modes de consommation et la concurrence internationale constituent de nouveaux défis qui impactent directement les politiques et les acteurs de la mission.

Il regroupe deux missions :

– la mission *Medias, livre et industries culturelles* composée de trois programmes en 2015 : *Presse* (programme 180), *Livre et industries culturelles* (programme 334), et *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* (programme 313). **Le montant de l'exécution 2015 s'élève à 690,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 697,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).**

– le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*, qui retrace en dépenses le montant des avances accordées aux opérateurs de l'audiovisuel public (France Télévisions, Radio France, France Medias Monde, TV5 Monde, et l'Institut national de l'audiovisuel), et en recette le produit de la contribution à l'audiovisuel public. En 2015, les crédits consommés sont équivalents aux crédits prévus en loi de finances initiales, **soit 3,7 milliards d'euros.**

Le caractère dual du financement de l'audiovisuel public se traduit par des transferts budgétaires récurrents entre ces deux enveloppes, pouvant engendrer une complexité de lecture des évolutions réelles des financements.

I. LA MISSION MÉDIAS : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES CRÉDITS

Concernant le périmètre de la mission, le programme 115 disparaît en 2015 au profit d'un financement intégral de l'audiovisuel extérieur par la contribution à l'audiovisuel public, *via* les programmes 844 et 847 du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*.

Ainsi, la baisse apparente de 17 % en AE et de 11,9 % en CP entre les crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2014 et ceux inscrits en loi de finances initiale pour 2015 doit être nuancée en considérant l'évolution des ressources consolidées de chacun des opérateurs.

A. UNE LÉGÈRE BAISSÉ DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET UN TAUX D'EXÉCUTION ÉLEVÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

1. L'évolution des crédits par rapport à 2014

Les crédits de la mission poursuivent leur tendance à la baisse entre 2014 et 2015. Pour rappel, les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiales s'élevaient à 865 millions d'euros en 2014, en diminution de 28,4 % par rapport à 2013 (-16 % à périmètre constant) et les crédits de paiement à 811 millions d'euros, en diminution de 33,3 % par rapport à l'année précédente (-20,9 % à périmètre constant).

Le tableau suivant récapitule la variation des crédits entre 2014 et 2015 :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

	LFI 2014		LFI 2015		Écart LFI 2014/LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 180 <i>Presse</i>	257,1	257,1	256,3	256,3	- 0,3 %	- 0,3 %
Programme 334	315,6	261,8	271,9	268,9	- 13,8 %	2,7 %
Programme 313	141,7	141,7	189,6	189,6	33,8 %	33,8 %
Programme 115	150,6	150,6	<i>Transferts sur le compte de concours financiers Avance à l'audiovisuel public</i>			
TOTAL Mission	865	811,2	717,8	714,8	- 17,0 %	- 11,9 %
Hors programme 115	714,4	660,6	717,8	714,8	0,5 %	8,2 %
<i>Avec neutralisation de la hausse des crédits de FTV dans le cadre du CCF - 62,6 millions d'euros</i>	714,4	660,6	655,2	652,2	- 8,3 %	- 1,3 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Ainsi, la baisse apparente des crédits, de 17 % en AE et 11,9 % en CP entre la prévision pour 2014 et la prévision pour 2015, est en réalité nuancée par deux phénomènes concomitants afférant au financement de l'audiovisuel public :

– en cohérence avec l'objectif du Gouvernement d'extinction progressive des subventions budgétaires affectées à l'audiovisuel public, **le financement de l'audiovisuel extérieur émane en totalité du produit de la contribution à l'audiovisuel public depuis 2015**, tandis que le programme 115 de la mission *Medias, livre et industries culturelles* a été supprimé ;

– *a contrario*, après une diminution progressive depuis 2012 des **crédits budgétaires en direction de France Télévisions** (programme 313), ces **derniers s'élèvent à 160,5 millions d'euros en 2015, en hausse de 55 % par rapport à 2014**. Cette hausse a permis, en miroir, de procéder une nouvelle répartition du produit de la contribution à l'audiovisuel public, visant à absorber le transfert total des crédits de l'audiovisuel extérieur. Mais cette augmentation de 33,8 % est en réalité compensée par une baisse équivalente, voire légèrement supérieur, des ressources du programme 841 du compte de concours financier afférent. Il convient donc de neutraliser également ce transfert.

Comme l'a souligné le Rapporteur spécial à de maintes reprises ⁽¹⁾, ce système de vase communicant entre les deux sources de financement de l'audiovisuel public nuit à son caractère lisible, ainsi qu'à la perception des évolutions réelles du financement. C'est pourquoi le tableau ci-dessus présente les évolutions hors programme 115, les crédits apparaissant alors en hausse de 0,5 % en AE et 8,2 % en CP. La dernière étape consiste à neutraliser la baisse afférente de la part de contribution à l'audiovisuel public dédié à France Télévisions, afin d'appréhender la réalité du financement des opérateurs de l'audiovisuel public : on constate donc une diminution de 8,3 % en AE et de 1,3 % en CP à périmètre constant.

2. Taux d'exécution et mouvements infra-annuels

Le bilan de l'exécution révèle par ailleurs un taux d'exécution élevé par rapport aux crédits prévus en LFI, de 96,1 % en autorisation d'engagement et de 97,6 % en crédit de paiement.

Le tableau suivant présente l'exécution budgétaire de la mission par programme :

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE POUR L'EXERCICE 2015

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		Prévision 2015		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 180 <i>Presse</i>	238,9	249,3	256,3	256,3	93,2 %	97,3 %
Programme 334 <i>Livre et industrie culturelle</i>	261,7	258,6	271,9	268,9	96,2 %	96,2 %
Programme 313 <i>Contribution à l'audiovisuel public et à la diversité radiophonique</i>	189,5	189,5	189,6	189,6	99,9 %	99,9 %
TOTAL	690,1	697,4	717,8	714,8	96,1 %	97,6 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

Ce taux d'exécution élevé est proche de celui constaté en 2014. Concernant la gestion infra-annuelle des crédits, la Cour des comptes dresse, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2015, le bilan suivant :

– s'agissant de **la mise en réserve initiale**, celle-ci a été accentuée à plusieurs reprises, mais les annulations de crédit n'ont finalement concerné que le programme 334, à hauteur de 38 % de la réserve ⁽²⁾ ;

(1) Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2016 et rapport d'information n°3098 sur le financement public de l'audiovisuel en France.

(2) Décret d'avance du 27 novembre 2015.

– par ailleurs, **quatre décrets successifs** ⁽¹⁾ **ont annulé 11,8 millions d’euros en AE et en CP** (1,6 % des crédits ouverts en loi de finances initiale), dont 9,7 millions d’euros sur le programme 334 *Livre et industries culturelles*, prélevée sur la réserve initiale ;

– **pour l’ensemble de la mission, les reports de crédits ont représenté 12,18 millions d’euros en AE (1,7 %) et 7,27 millions d’euros en CP (1 %), en augmentation par rapport à l’année précédente.** La plupart de ces crédits ont bénéficié au programme 180 *Presse*, notamment afin de financer la fin du moratoire sur l’aide au transport postal de la presse d’information politique et générale (IPG), mais également les autres aides à la presse. La Cour rappelle que *« les reports ne peuvent constituer un mode habituel de gestion, d’autant que leur montant continue à augmenter entre 2015 et 2016 »*. Elle pointe notamment le cas des aides à la modernisation, attribuées par un comité d’orientation ne se réunissant pas selon un calendrier compatible avec le cycle budgétaire ;

– enfin, **un transfert sortant de 4,5 millions d’euros** a abondé le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* afin de financer la modernisation sociale des imprimeries de la presse quotidienne IPG, tandis **qu’un transfert entrant de 0,5 million d’euros** émanant de plusieurs programmes a été affecté au programme 180 dans le cadre des derniers regroupements des abonnements des services de l’État à l’AFP.

B. L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME

Une partie importante des dépenses de la mission *Médias, livre et industries culturelles* s’inscrit dans le cadre de procédures d’octroi de subventions (aides à la presse), d’accords avec les professionnels (soutien à la diversité radiophonique) ou est préfigurée par les contrats d’objectifs et de moyens signés avec l’État (AFP, sociétés de l’audiovisuel public) qui sont en théorie des dépenses rigides, même si des écarts par rapport aux trajectoires initiales peuvent être constatées.

1. Le programme 180 *Presse* : un contexte budgétaire sous contrainte

Le volume des crédits d’intervention du programme 180 a été multiplié par deux entre 2008 et 2010 à la suite des États généraux de la presse et des annonces par le Président de la République en 2009. La baisse à périmètre constant (hors transfert des crédits dédiés au transport postal) a été amorcée en 2011 et se poursuit en 2014 et 2015.

Le tableau ci-après récapitule les crédits alloués et consommés dans le cadre des deux actions du programme :

(1) Décrets des 9 avril 2015, 9 juin 2015, 23 octobre 2015 et 27 novembre 2015.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 180 POUR L'EXERCICE 2015

(en millions d'euros)

Actions	Prévision		Réalisé		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : Relations financières avec l'AFP	126,1	126,1	126,7	126,7	100,5 %	100,5 %
2 : Aides à la presse	130,2	130,2	112,2	122,6	86,2 %	94,2 %
TOTAL 2015	256,3	256,3	238,9	249,3	93,2 %	97,3 %
Total 2014	257,1	257,1	252	254,9	98,0 %	99,1 %
Écart 2014/15	- 0,31 %	- 0,31 %	- 5,20 %	- 2,20 %		

Source : rapports annuels de performance 2014 et 2015.

Les crédits consacrés aux abonnements de l'État auprès de l'Agence France-Presse (AFP), qui abondent l'action 1, sont déterminés au regard du contrat d'objectifs et de moyens (COM). Le financement de l'AFP a cependant évolué en 2015. En effet, le versement est désormais distingué entre d'une part, le paiement des abonnements commerciaux de l'État et d'autre part, la compensation des missions d'intérêt général de l'agence énumérées dans la loi du 13 janvier 1957 portant statut de l'AFP. Cette distinction apparaissait comme une nécessaire mise en conformité avec le droit européen relatif aux aides d'État.

Pour la première fois, on distingue donc deux sous-actions à l'action 1 *Relations financières avec l'AFP* :

– **le regroupement de tous les abonnements de l'État à l'AFP** au sein du programme 180, en vertu d'une convention-cadre signée le 29 septembre 2015 pour la période 2015-2018. Ces abonnements représentent une dotation annuelle de 21,7 millions d'euros et ont fait un transfert entrant de 0,6 million d'euros a eu lieu en cours d'exercice en provenance de d'autres programmes ;

– **la compensation à la mission d'intérêt général de l'AFP**, qui tient compte des 2 millions d'euros de dotation supplémentaire prévu par le contrat d'objectifs et de moyens à partir de 2015. Cette dotation s'élève à 105 millions d'euros.

Le montant des crédits consommés de l'action 2 *Aides à la presse* est inférieur en 2015 par rapport à 2014 : **131,88 millions en 2014**, contre 112,2 millions d'euros en 2015 (- 14,5 %). Mais il est à noter que, contrairement à l'exercice précédent, l'enveloppe a été moins précisément calibrée au regard du nombre prévisionnel de bénéficiaires, puisque l'action affiche un taux d'exécution des autorisations d'engagement de 86,2 % et en crédits de paiement de 94,2 %, contre plus de 98 % l'année dernière.

Les crédits de l'action 2 englobent les aides à la diffusion, au pluralisme et à la modernisation qui correspondent à trois sous-actions. Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes rapporte les observations de la direction générale des médias et des industries culturelles (DGMIC) sur l'évolution des aides à la presse, à savoir une stabilité des aides au pluralisme, une

décru progressive des dispositifs de guichet et une baisse de l'aide au portage et des mécanismes de soutien à l'investissement. En effet « *le fonds stratégique pour le développement de la presse, dont les nouvelles modalités de fonctionnement ont été prévues par le décret du 23 juin 2014 portant réforme des aides à la presse a connu une baisse des dossiers de demandes supérieures à 50 000 € du fait de la montée en puissance du fonds pour l'innovation numérique de la presse et du resserrement des critères d'éligibilité* ». C'est pourquoi la prévision budgétaire pour 2016 est légèrement inférieure à celle de 2015 (30,5 millions d'euros en 2015 contre 29,6 en 2016).

2. Le programme 334 *Livre et industries culturelles* : un exercice 2013 marqué par des réformes importantes en faveur d'une économie du livre équilibrée

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* regroupe au sein de la mission les crédits spécifiquement alloués aux deux actions *Livre et lecture* et *Industrie culturelles*. Il s'agit exclusivement de dépenses discrétionnaires, qui bénéficient en grande majorité aux trois opérateurs du programme, à savoir la Bibliothèque nationale de France (BnF), la Bibliothèque publique d'information et le Centre national du livre.

Le tableau suivant récapitule l'exécution budgétaire pour 2014 des deux actions du programme :

EXÉCUTION DU PROGRAMME 334 POUR 2015

(en millions d'euros)

Actions	Prévisionnel (LFI)		crédits consommés		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1 : Livre et lecture	261,5	258,6	252,1	249,05	96,4 %	96,3 %
2 : Industrie culturelles	10,4	10,4	9,6	9,6	92,3 %	92,3 %
TOTAL 2015	271,9	269	261,7	258,65	96,2 %	96,2 %
<i>Total 2014</i>	<i>315,6</i>	<i>261,8</i>	<i>304,5</i>	<i>250,8</i>	<i>96,5 %</i>	<i>95,8 %</i>
Écart 2013/2014	- 13,8 %	3 %	- 14 %	3 %		

Source : projet annuel de performance pour 2015.

Ainsi, les AE diminuent significativement du fait de la baisse des dépenses d'investissement (titre 5), dont le montant est passé de 63,5 millions d'euros à 6,2 millions d'euros entre 2014 et 2015. Ces derniers sont dédiés aux travaux de rénovation du quadrilatère Richelieu, et ne doivent donc être appréhendé que comme la résultante de l'avancement du projet. Parallèlement, les crédits de paiement du programme sont en hausse de 3 %.

Seul le programme 334 porte des dépenses d'investissement destinées à la **rénovation du quadrilatère Richelieu de la Bibliothèque nationale de France**, qui fait l'objet d'un financement interministériel. Le coût total actualisé est estimé par la Cour des comptes à 232,9 millions d'euros, contre 217,8 millions en 2013,

soit une hausse de près de 7 %. Sur ce total, 155,2 millions d'euros émanent du programme 334. Le surcoût estimé du retard pris dans les travaux, lié à la réévaluation et à l'actualisation des prix, **a été évalué à 15,1 millions d'euros.**

Les opérateurs du programme sont au nombre de cinq. Outre la BnF, s'ajoutent également la Bibliothèque publique d'information, (BPI), le Centre national du livre (CNL), et depuis 2015, **le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et la Cinémathèque française.** Le CNC, la Cinémathèque qui en dépend ainsi que le CNL sont financés *via* des taxes affectées et ne reçoivent donc pas de subventions de fonctionnement. Ces dernières sont exclusivement dédiées à la BnF et à la BPI.

Le montant des subventions consommées au titre des charges de service public de ces deux opérateurs en 2015 s'élève à 185,02 millions d'euros, en très légère baisse par rapport à 2014 (187,7 millions d'euros en AE et CP), pour une prévision en LFI à hauteur de 195,6 millions.

La BnF se voit allouer 96,5 % du total des subventions pour charges de service public et représente par ailleurs 80 % de l'ensemble des crédits de paiement du programme en LFI.

3. Le programme 313 Contribution au financement de l'audiovisuel

Ce programme est structuré autour de deux actions : la première visant à apporter à France Télévisions un financement complémentaire de ses missions de service public, à la suite de la disparition partielle entre 20 heures et 6 heures du matin de la publicité sur ses chaînes ; l'autre ayant comme objectif de soutenir l'action des radios associatives locales par le biais du **fonds de soutien à l'expression radiophonique locale.**

a. Le financement de France Télévisions

L'action 1 France Télévisions doit être appréhendée en miroir avec les évolutions du programme 841 du compte de concours financiers *Avance à l'audiovisuel public*, qui affecte une part du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) au groupe télévisuel public. Seule l'appréhension combinée de ces deux sources de financement permet de juger de l'évolution des crédits.

En 2014, les crédits prévus et consommés de l'action 1 avait diminué de plus de 50 % du fait de la forte baisse des crédits dédiés à *France Télévision*. Compensée presque intégralement par une augmentation de la part de CAP, cette diminution était cohérente avec l'objectif gouvernemental de financement intégral de l'audiovisuel par taxe affectée.

Comme évoqué précédemment, l'exercice 2015 a vu augmenter les crédits en faveur de France Télévisions, afin de permettre le financement intégral de l'audiovisuel extérieur (France Medias Monde et TV5 Monde) par la CAP, alors

que jusqu'en 2014, ces derniers bénéficiaient d'un financement dual semblable à celui de France Télévisions. **L'extinction des crédits budgétaires à destination de l'audiovisuel extérieur a permis la suppression du programme 115 dans la loi de finances pour 2015.**

Le tableau suivant présente l'exécution du programme 313 :

EXÉCUTION DU PROGRAMME 313 EN 2015

(en millions d'euros)

Actions	Prévisionnel (LFI)		crédits consommés		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1. France Télévisions	160,4	160,4	160,4	160,4	100,0 %	100,0 %
2. Industrie culturelles	29,15	29,15	29,12	29,12	99,9 %	99,9 %
Total 2015	189,55	189,55	189,52	189,52	100,0 %	100,0 %
Total 2014	141,7	141,7	132,6	132,6	93,6 %	93,6 %
Écart 2013/2014	33,8 %	33,8 %	43 %	43 %		

Source : rapport annuel de performances 2015.

Les crédits à destination de France Télévisions s'élèvent à 160,4 millions d'euros, contre 103,6 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 55 %. Cependant, ce différentiel de 56,9 millions d'euros a été partiellement compensé par une baisse de la part de CAP.

Le tableau suivant récapitule l'évolution des crédits de France Télévisions :

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT PUBLIC DE FRANCE TÉLÉVISIONS DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015
Dotation budgétaire programme 313 (exécution)	433,5	248,8	103,6	160,5	54,92 %
Produit de la contribution à l'audiovisuel public (exécution)- en TTC	2 091,6	2 253	2 432	2 369,4	- 2,57 %
Total des ressources publiques	2 525,1	2 501,8	2 535,6	2 529,9	- 0,22 %

Source : DGMIC.

Ainsi les ressources publiques de France Télévisions ont, dans leur globalité, diminuées de 0,22 % entre 2014 et 2015. Prévues initialement à l'échéance 2017, l'extinction des crédits budgétaires s'est finalement concrétisée dès la loi de finances initiale pour 2016 sous l'impulsion du Rapporteur spécial (cf. *infra*).

b. Le financement du fond de soutien à l'expression radiophonique

Les crédits prévus en LFI en faveur du soutien à l'expression radiophonique se sont élevés à 29,15 millions d'euros, pour une exécution à 29,12 millions d'euros, l'écart correspondant à un décalage de trésorerie. Les crédits sont en légère augmentation par rapport à 2014 (+ 0,8 %).

Pour rappel, **le décret du 22 octobre 2014 a réformé le fonctionnement du fond afin d'en renforcer la sélectivité**. Un indicateur mesure la part des subventions sélectives rapportée au total des subventions allouées : l'objectif réalisé pour 2015 est de 14,2 %, encore très inférieur à la prévision actualisée du PAP 2016 (17 %) et de la cible 2017 (20 %).

II. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCE À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Pris dans leur globalité, les crédits dédiés au financement de l'audiovisuel public, y compris les crédits budgétaires de la mission *Media, livre et industries culturelles*, représentent en 2015 **3 827 millions d'euros (TTC)**, le produit de la contribution à l'audiovisuel public ayant augmenté de 115,4 millions d'euros entre 2014 et 2015 (+ 3,25 %).

Pour rappel, le montant de la redevance **a été augmenté de 3 euros en loi de finances initiale pour 2015**, dont un euro au titre de l'indexation sur l'inflation. Son montant était alors passé de 133 de 136 euros en métropole, et de 85 à 86 euros en outre-mer. La rentabilité était ainsi d'environ 39 millions d'euros par euro supplémentaire.

A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN HAUSSE EN 2015

Au total, en 2014, les crédits ouverts sur le compte s'élèvent à 3 666,7 millions d'euros (TTC), soit 3 591,3 HT, l'exécution ayant été conforme à la prévision. Le produit des encaissements bruts de la contribution s'élèvent à 3,15 milliards d'euros, en augmentation de 2 % par rapport à 2014, très majoritairement sous l'effet de la hausse du taux. Ce produit inclut la déduction de 28,6 millions d'euros, correspondant aux frais d'assiette et de recouvrement et du montant des intérêts sur ces dépenses. En 2015, **27,2 millions de foyers** ont été assujettis, dont 0,66 million dans les DOM. Selon la Cour des comptes, le nombre d'assujettis augmente encore, bien que le niveau de croissance baisse depuis 2012.

Parallèlement, le montant des dégrèvements ⁽¹⁾ a diminué par rapport à 2014, **et atteint 517 millions d'euros en 2015**, qui ont été pris en charge dans le cadre de la mission *Remboursement et dégrèvement* d'État à hauteur de **514,1 millions d'euros**. Le dégrèvement en faveur des personnes de condition modeste est en diminution de 1,8 %, tandis que le dégrèvement au titre des « droits acquis » recule de 26 % par rapport à 2014.

B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE SES BÉNÉFICIAIRES : LA PART PRÉPONDÉRANTE MAIS EN BAISSÉ DE FRANCE TÉLÉVISIONS

L'affectation aux organismes de l'audiovisuel public du produit de cette contribution est décidée en loi de finance initiale et se répartit *via* six programmes dédiés depuis 2015, avec la création du programme 847 *TV5 Monde*. Par ailleurs, comme dit précédemment, la totalité des financements de France Medias Monde ont été transférés au compte de concours financiers.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la répartition des crédits, et précisent par ailleurs l'évolution de l'ensemble des crédits dévolus à l'audiovisuel public :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC 2014/2015

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	Part du programme/ total CAP exécution 2015	Évolution des crédits exécution 2014/2015
France Télévisions	2 432	2 369,3	64,6 %	- 2,58 %
Arte France	265,94	267,25	7,3 %	0,49 %
Radio France	613	614,4	16,8 %	0,23 %
France Medias Monde	169,2	247	6,7 %	45,98 %
TV5 Monde (nouveau)		77,8	2,1 %	
Institut national de l'audiovisuel	70,95	90,9	2,5 %	28,12 %
TOTAL CAP (TTC)	3 551	3 66,7	100 %	3,25 %
<i>Dotation budgétaire P313 (FTV)</i>	<i>103,6</i>	<i>160,4</i>		<i>54,83 %</i>
<i>Dotation budgétaire P115 (audiovisuel extérieur)</i>	<i>150,6</i>	<i>Intégration à la CAP</i>		
Total audiovisuel	3 805	3 827		0,57 %

Source : rapports annuels de performances pour 2014 et 2015.

Toute source de financements confondue, les crédits en faveur de l'audiovisuel public sont stables, avec une légère augmentation de 0,57 %.

(1) Deux catégories de redevables sont exonérées : les personnes exonérées de la taxe d'habitation, les personnes bénéficiaires d'un droit acquis ⁽¹⁾ et les personnes dont le montant du revenu fiscal de référence est nul.

C. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL : DES EFFORTS DE GESTION DANS UN CONTEXTE DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1. France Télévisions : un résultat positif malgré des ressources totales en légère baisse

France Télévisions reçoit une part prépondérante de la CAP, mais en diminution en 2015, du fait de l'intégration de l'audiovisuel extérieur (67 % en 2013 et 68 % en 2014). La baisse de près de 3 % de la part dédiées à France télévisions a quant à elle été partiellement compensé par la hausse des crédits budgétaires, et une très légère reprise des recettes publicitaires.

Le tableau suivant récapitule l'évolution du financement public et des ressources propres de France Télévisions :

ÉVOLUTION DU FINANCEMENT DE FRANCE TÉLÉVISIONS

(en millions d'euros)

	2012	2013	2014	2015	Évolution 2014/2015
Dotation budgétaire programme 313 (exécution)	433,5	248,8	103,6	160,5	13,13 %
Produit de la contribution à l'audiovisuel public (exécution) – en TTC	2 091,6	2 253	2 432	2 369,4	– 2,99 %
Total des ressources publiques	2 525,1	2 501,8	2 535,6	2 529,9	– 0,23 %
Publicité et parrainage	372	333	317,8	320,9	0,83 %
TOTAL	2 897,1	2 834,8	2 853,4	2 850,8	– 0,1 %
<i>Part des ressources publiques en % des recettes totales</i>	87 %	88 %	89 %	89 %	

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, Cour des comptes ; Comptes 2015 de France télévisions.

Les concours publics en faveur de France télévisions sont inférieurs de 4,6 millions d'euros à l'annuité prévue dans l'avenant au COM 2013-2015.

France Télévisions clôture l'exercice 2015 avec un résultat net de 0,2 millions d'euros⁽¹⁾. Elle affiche un atterrissage 2015 en amélioration par rapport au budget qui s'établissait à – 9,8 millions d'euros, mais également par rapport à la prévision (– 9,6 millions d'euros), et ce malgré une perte de près de 19 millions d'euros de recettes publicitaires par rapport au budget initial. Pour rappel, le résultat net à la clôture de l'exercice 2014 était de – 38,4 millions d'euros. Le résultat d'exploitation demeure cependant très dégradé, à – 30,1 millions d'euros, mais cependant meilleur que la prévision (– 37,3 millions d'euros) et en nette amélioration par rapport à l'exercice précédent (– 50,7 millions d'euros).

(1) Selon les comptes définitifs arrêtés par France télévisions.

Le delta entre le résultat d'exploitation et le résultat net de l'opérateur résulte de l'impact favorable d'éléments conjoncturels, dont la non réalisation partielle du plan de départs volontaires, ayant permis **une reprise de 15,2 millions d'euros**, et le remboursement d'impôt correspondant à un trop payé contesté par France Télévisions, à hauteur de **12,3 millions d'euros**. Au contraire, en 2014, l'opérateur avait dû faire face à une annulation de 7 millions de crédit et une forte activité (jeux olympiques et élections municipales) qui avait mécaniquement fait augmenter le coût des programmes, et dégradé les comptes.

Le financement de France Télévisions en 2016

Le mode de financement de France Télévisions évolue en 2016. En effet, le projet de loi de finances prévoit de majorer le taux de la taxe sur les services fournis par les opérateurs de communications électroniques (TOCE) de 0,9 % à 1,2 %, et d'affecter à France Télévisions, par le biais du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*, un montant de 74,3 millions d'euros par an, équivalent au produit attendu de ce relèvement du taux. Un amendement gouvernemental, adopté sous l'impulsion du Rapporteur spécial, a permis d'annuler dès 2016 l'ensemble de la dotation budgétaire restante (40,5 millions d'euros) au profit d'une part supplémentaire de TOCE, mais également d'augmenter de 25 millions d'euros la dotation de France Télévisions. Cette dernière a été rendue possible par une hausse supplémentaire de la TOCE de 0,1 %, soit un taux global de 1,4 %.

Ainsi, la dotation publique de France Télévisions pour 2016 s'est élevée à 2 561 millions d'euros, soit une hausse de 1,2 % par rapport à la LFI 2015. Elle se répartie entre les deux taxes : 2 420,5 millions d'euros au titre de la CAP et 140,5 millions d'euros au titre de la TOCE. L'ensemble des crédits budgétaires du programme 313 ont été annulés en conséquence.

Dans un contexte général contraint, les **moyens affectés aux programmes** ont été préservés en 2015, avec un coût de grille globalement conforme au budget (+ 0,2 % à 2 047,1 millions d'euros) et en consacrant une part significative des investissements à la création et à l'innovation (404,4 millions d'euros).

Par ailleurs, malgré un marché audiovisuel très concurrentiel, **la part d'audience des chaînes de France télévisions dans celle des chaînes du même univers⁽¹⁾ a atteint son point le plus haut depuis 2010** : l'audience de France 2 s'élève à 26,1 %, contre 25 % en 2014 et 24,6 % en 2013, tandis que celle de France 3 s'établit à 16,8 %, contre 16,6 % en 2014.

2. ARTE France : une gestion rigoureuse et une audience en progression peu récompensée au regard de la baisse de la contribution qui lui est allouée

L'audience d'ARTE, qui se dégradait depuis le lancement de la TNT, a progressé de + 47 % en quatre ans, de 1,5 % à 2,2 %. C'est la plus forte progression des chaînes historiques dans un contexte de concurrence accrue par la recomposition accélérée du secteur.

(1) Indicateur de suivi 2-1-1 du programme 841.

ARTE a dans le même temps contribué au redressement des finances publiques comme l'atteste le décrochage très net de la ressource publique par rapport aux prévisions du COM 2012–2016 (– 23,8 millions d'euros en 2014 et – 30,6 millions d'euros en 2015). Malgré cet écart, la chaîne s'illustre **une allocation optimale de ses ressources**, qui se traduit à la fois par **une augmentation de ses investissements dans les programmes de 0,7 million d'euros**, soit un total de 131,5 millions d'euros en 2015, et par des investissements dans la production supérieurs à leurs obligations, à hauteur de 82,18 millions d'euros. Parallèlement, les charges courantes sont maîtrisées, avec des frais de structure en baisse de 3,5 % par rapport à 2014 et des charges de personnel dont la progression est de seulement 0,35 millions d'euros.

Par ailleurs, ARTE est parvenue à augmenter de 3,6 % ses recettes commerciales au-delà des prévisions initiales. **La société affiche ainsi un résultat budgétaire équilibré après un prélèvement de 2,96 millions d'euros sur le fond de roulement.**

Comme le souligne le rapport annuel de performance, Arte parvient ainsi à cumuler gestion économe et investissements ambitieux dans les programmes éditoriaux « *en épuisant son fonds de roulement net global, en réalisant toutes les économies possibles sur les dépenses hors programmes et en transférant des charges au groupement européen d'intérêt économique* ».

3. Radio France : une situation financière dégradée et sous surveillance

La dotation de Radio France s'établit en 2015 à **614,4 millions d'euros TTC** (601,8 millions d'euros HT), en très légère hausse par rapport à l'exécution 2014 (+ 0,2 %), décomposée entre une dotation de fonctionnement (572,2 millions d'euros HT) et une dotation d'investissement (29,6 millions d'euros HT).

Radio France affiche en 2014 un résultat net de – 13 millions d'euros, en baisse par rapport à l'exercice précédent où il s'établissait à – 2 millions d'euros. Son résultat d'exploitation est négatif à hauteur de – 16,5 millions d'euros, fortement dégradé par rapport 2014 (– 8,2 millions d'euros). La santé financière de Radio France est en partie affaiblie par le surcoût engendré par le chantier de la maison de Radio France, qui a constitué un facteur d'augmentation de 6,1 millions d'euros des dotations aux amortissements et aux provisions, ainsi qu'un facteur de diminution de 14 millions d'euros de la trésorerie nette, qui s'établit désormais à – 5,5 millions d'euros.

Face à ce constat, la Cour des comptes souligne qu'« *il serait souhaitable que l'engagement de l'entreprise pour mener les réformes de structure que le rapport public thématique de la Cour d'avril 2015 a appelé de ses vœux, soit véritablement établi et affiché.* » Elle indique par ailleurs que « *le suivi des objectifs du prochain COM en matière de réduction des charges d'exploitation feront l'objet d'une analyse à l'occasion des prochaines notes d'exécution budgétaires* ».

Le retour à l'équilibre budgétaire devrait être prévu dans le cadre du prochain COM 2015-2019, grâce à la maîtrise de la trajectoire de la masse salariale de l'entreprise et l'achèvement du chantier de réhabilitation de la Maison de la radio.

Enfin, en 2015, l'audience de Radio France se situe au même niveau qu'en 2014, constituant le deuxième plus mauvais score depuis 2003 selon le rapport annuel de performance. Ce résultat est d'autant plus significatif que 2015 a été marqué par une forte actualité. Cette audience s'établit à 25 % (contre 25,8 % en 2013 et 26,8 % en 2012). On peut cependant noter que les audiences continuent de progresser sur l'ensemble des supports numériques.

4. Le financement de l'audiovisuel extérieur

a. France Médias Monde

L'année 2015 est la dernière de l'actuel contrat d'objectif et de moyens 2013-2015 – le nouveau COM n'étant par ailleurs pas adopté à ce jour. Comme le souligne le rapport annuel de performance, « *au terme de son Contrat d'Objectifs et de Moyens 2013 – 2015, France Médias Monde aura réalisé tous les objectifs dépendant de sa seule action tout en maintenant un équilibre financier* ». **En effet, pour la 3^{ème} année consécutive, France Medias Monde présente un résultat net à l'équilibre, et un résultat d'exploitation légèrement positif à 0,45 millions d'euros.**

L'exercice 2015 est le premier se caractérisant par un financement intégral du groupe par la contribution à l'audiovisuel public. La dotation publique est quasiment conforme au COM, à 242 millions d'euros, et en légère hausse par rapport 2014, où elle s'élevait à **239,7 millions d'euros, dont 73,9 millions de subvention budgétaire.** Parallèlement, le groupe est également parvenu à augmenter ses ressources propres, en augmentation de 0,8 million d'euros par rapport à 2014, pour atteindre 8,7 millions d'euros au total.

Les audiences du groupe ont poursuivi leur tendance à la hausse : Chaque semaine, France 24 rassemble plus de 50 millions de téléspectateurs (+ 11 % par rapport à 2014), RFI compte 40 millions d'auditeurs (+ 7 %) et Monte Carlo Doualiya 7,3 millions. Il est à noter qu'en Afrique francophone, France 24 est la chaîne d'information la plus regardée quotidiennement à Douala, Libreville, Bamako, Kinshasa, Abidjan et Dakar. Par ailleurs, les trois chaînes du groupe cumulent en moyenne mensuelle 29,4 millions de visites dans leurs univers nouveaux médias chaque mois (23,5 millions en 2013).

Au regard de ces éléments révélateurs des performances et de la bonne gestion du groupe, le Rapporteur spécial tient à mettre en avant l'importance du projet de diffusion en espagnol de France 24 dès 2017, ainsi que celle du renforcement de la présence médiatique française au Proche et Moyen-Orient, qui revêt dans le contexte actuel un caractère d'urgence

géopolitique. La trajectoire de financement doit prendre en compte ces impératifs, et il est nécessaire d'attribuer au groupe les moyens financiers nécessaires pour y parvenir.

b. TV5 Monde

L'année 2015 est le premier exercice de financement intégral par le produit de la contribution à l'audiovisuel public : la ressource publique française s'élève à 76,2 millions d'euros, identique à celle de 2014. Les ressources en provenance des autres États francophones ont progressé de 1,6 %.

Cependant, l'année 2015 a été fortement affectée par la cyber-attaque du 8 avril 2015. En effet, le soir même du lancement de la nouvelle chaîne thématique « TV5MONDE Style HD », une cyber-attaque d'une ampleur sans précédent dans le secteur audiovisuel tant national que mondial, a affecté gravement les équipements techniques de la chaîne, ses processus de production et de diffusion. La reconstruction partielle de son dispositif technique ainsi que le renforcement de la sécurité préconisé par l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), **ont entraîné un surcoût de 4,3 millions d'euros** en 2015 auquel s'ajoute **une baisse de recettes publicitaires sur le numérique de 0,2 millions d'euros (– 10 % par rapport à l'année précédente)**, les sites ayant été profondément et durablement affectés par les conséquences de cette attaque.

Pour absorber ces surcoûts, dans le respect de son enveloppe budgétaire annuelle, TV5 Monde a dû élaborer un plan de réduction budgétaire drastique de l'ensemble de ses dépenses, et notamment de ses dépenses de programmes, de marketing et de distribution (avec notamment l'arrêt de sa distribution en Turquie, le renouvellement du contrat intervenant exactement au moment de la cyber-attaque), et le report de l'essentiel des investissements techniques prévus avant l'attaque. La société a également bénéficié du soutien des gouvernements bailleurs de fonds, de l'ordre de 2,2 millions d'euros qui ont été affectés sur le budget 2016. La France a également augmenté de manière pérenne sa dotation à hauteur de 0,7 million d'euros.

Le compte de résultat 2015 consolidé de TV5 Monde, avec ses filiales nord-américaine et argentine, totalise 109,5 millions d'euros de recettes d'exploitation, et a été exécuté à l'équilibre.

5. L'Institut national de l'audiovisuel

L'exercice 2014 avait fait apparaître pour l'INA une baisse de près de 23 % de sa dotation. Celle-ci était en réalité compensée par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 19,8 millions (pour une baisse de crédits de 20,87 millions d'euros). **En 2015, la dotation de l'INA revient à son niveau de 2013 : 89 millions d'euros.** Les ressources propres de l'INA s'élèvent quant à

elles à 36,2 millions d'euros, en retrait de 1,8 million par rapport à 2014. Le résultat d'exploitation de l'institut s'élève à -5 millions d'euros, et le résultat avant impôt et intéressement à 0,85 million d'euros.

Le nouveau COM de l'INA, qui débute en 2015 prévoit une baisse mesurée de ses charges d'exploitation de 41,2 millions d'euros en 2015 à 40,5 millions d'euros en 2019 et une stabilisation de sa masse salariale sur la période à hauteur de 67,5 millions d'euros.

*

* *

OUTRE-MER

Commentaire de M. Marc LAFFINEUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LA MISSION OUTRE-MER : DES CRÉDITS EN BAISSÉ, DES ÉCARTS DE PROGRAMMATION EN HAUSSE	396
A. UNE DIMINUTION GLOBALE DES CRÉDITS CONSOMMÉS PAR RAPPORT À 2014 ET AUX CRÉDITS OUVERTS EN LFI 2015	396
B. LE PROGRAMME 138 : LA STABILITÉ DES CRÉDITS MASQUE LA BAISSÉ DES DÉPENSES LIÉE AU RECENTRAGE DES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES.....	399
1. L'action 1, <i>Soutien aux entreprises</i> : une baisse marquée des crédits du fait du recentrage du dispositif d'exonération sur les bas salaires	399
2. L'action 2 <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i>	401
C. LE PROGRAMME 123 <i>CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER</i> : UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE ET IMPRÉVUE DES CRÉDITS	402
II. LA DÉPENSE FISCALE OUTRE-MER : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT À MIEUX APPRÉHENDER	403
A. UNE AUGMENTATION DU COÛT FINANCIER MALGRÉ LA BAISSÉ MARQUÉE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION.....	404
B. AMÉLIORER LA PRÉVISION ET L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES	405
1. Améliorer la prévision du montant de la dépense fiscale	405
2. Accentuer les efforts d'évaluation de la dépense fiscale	405

L'action du Gouvernement en faveur des territoires ultramarins s'est inscrite, en 2015, dans la lignée de celle de 2014. Elle est guidée par les engagements du Président de la République pour le développement des outre-mer, notamment par la relance de la production, de l'emploi et de l'investissement et par des actions à destination de la jeunesse. L'année 2015 marque, en particulier, l'entrée dans une nouvelle phase de la politique contractuelle entre l'État et les départements et régions d'outre-mer.

En 2015, le montant des crédits consommés de la mission outre-mer s'est élevé à 2,016 milliards d'euros en AE et 1,992 milliard d'euros en CP.

Ces crédits de la mission *Outre-mer*, composée des programmes 138 *Emploi outre-mer* et 123 *Conditions de vie outre-mer*, ont représenté 14,4 % en autorisations d'engagement (AE) et 14,1 % en crédits de paiement (CP) de l'effort budgétaire et financier total de l'État en faveur de l'outre-mer, selon les chiffres présentés dans le projet de loi de finances pour 2016⁽¹⁾. Il s'agit de la deuxième mission contributrice à la politique budgétaire de l'État en faveur des territoires ultramarins, après la mission *Enseignement scolaire*.

L'effort financier de l'État à destination des départements et régions d'outre-mer, des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie a ceci de particulier qu'il prend majoritairement la forme de dépenses fiscales, le montant de ces dernières s'élevant quasiment au double des crédits budgétaires (3,889 milliards d'euros en 2014, selon les estimations du RAP 2015).

I. LA MISSION OUTRE-MER : DES CRÉDITS EN BAISSSE, DES ÉCARTS DE PROGRAMMATION EN HAUSSE

Les crédits de la mission outre-mer se composent à 88 % de dépenses du titre 6, c'est-à-dire de dépenses d'intervention, au travers de vingt-huit dispositifs. En outre, 56 % du total des crédits de paiement de la mission outre-mer étaient composés de dépenses dites « de guichet » en 2015, c'est-à-dire de dépenses correspondant à des droits ouverts de manière automatique à des demandeurs répondant à certaines conditions. Ces crédits présentent par conséquent une **forte rigidité**.

A. UNE DIMINUTION GLOBALE DES CRÉDITS CONSOMMÉS PAR RAPPORT À 2014 ET AUX CRÉDITS OUVERTS EN LFI 2015

Dans l'ensemble, les crédits consommés de la mission outre-mer baissent de 5,3 % en AE et de 2,2 % en CP par rapport à 2014.

(1) Document de politique transversale Outre-mer 2016.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS 2014-2015

(en millions d'euros)

Programme	AE			CP		
	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015
Programme 138 Emploi outre-mer	1 385,1	1 366,6	- 1,3 %	1 370,7	1 372,8	0,2 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	712,2	649,4	- 8,8 %	667,5	619,6	- 7,2 %
Total mission	2 097,2	2 016,1	- 3,9%	2 038,1	1 992,4	- 2,2 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

En CP, la baisse observée par une diminution d'environ 47 millions d'euros de la consommation des crédits du programme 123 entre 2014 et 2015, (soit de plus de 7 %).

S'agissant du programme 138, la relative stabilité des crédits masque des évolutions très disparates des crédits engagés ou payés selon les actions (cf *infra*).

Le montant des crédits consommés en 2015 est également en baisse par rapport au montant des crédits votés en LFI 2015 et au montant de la prévision pour 2015 ⁽¹⁾, comme le montre le tableau ci-dessous. Les écarts en autorisations d'engagement et en crédits de paiement par rapport à la LFI 2015 s'élèvent respectivement à - 3,7 % et - 3,4 % en AE et en CP. Ces écarts s'amplifient par rapport à l'exercice 2014.

ÉCART ENTRE LES CRÉDITS CONSOMMÉS ET LES CRÉDITS OUVERTS EN LFI

(en millions d'euros)

Programme	AE				CP			
	Exercice 2014		Exercice 2015		Exercice 2014		Exercice 2015	
	Écart Exécution / LFI	Écart Exécution / Prévision	Écart Exécution / LFI	Écart Exécution / Prévision	Écart Exécution / LFI	Écart Exécution / Prévision	Écart Exécution / LFI	Écart Exécution / Prévision
Programme 138 Emploi outre-mer	- 1,2 %	- 1,6 %	- 1,8 %	- 1,5 %	- 1,1 %	- 1,7 %	- 0,4 %	- 0,6 %
Programme 123 Conditions de vie outre-mer	- 4,1 %	- 0,7 %	- 7,3 %	- 0,2 %	- 0,6 %	- 3,1 %	- 9,4 %	- 3,2 %
Total mission	- 2,2 %	- 1,3 %	- 3,7 %	- 1,1 %	- 0,9 %	- 2,2 %	- 3,4 %	- 1,4 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

Note de lecture : le montant des autorisations d'engagement engagées au titre de l'exercice 2015 est inférieur de 2,2 %, sur l'ensemble de la mission, aux crédits ouverts en LFI 2015 et de 1,3 % à la prévision initiale.

Comme le souligne la Cour des comptes, l'écart entre la LFI 2015 et l'exécution 2015 tient aux différents décrets de transfert et d'annulation qui ont eu pour effet de diminuer le montant des crédits disponibles en gestion, comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) La prévision 2015 se distingue des crédits ouverts en 2015 en ce que la première intègre les prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits.

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

	Programme 138		Programme 123		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2015 hors FDC et ADP	1 391,9	1 378,6	701,0	683,5	2 092,8	2 062,2
Ouvertures par voie de FDC et ADP	10,6	10,6	0,4	0,4	10,9	10,9
Ouvertures/annulations hors voie de FDC et ADP	- 14,7	- 8,2	- 50,5	- 43,6	- 65,2	- 51,9
Total ouvertures/annulations y.c. FDC et ADP	4,1	2,3	- 50,2	- 43,2	- 54,3	- 40,9
Crédits disponibles après ouvertures/annulations	1 387,8	1 380,9	650,8	640,3	2 038,5	2 021,2
Consommation	1 360,7	1 372,8	579,7	619,6	1 940,4	1 992,4
en % des crédits de LFI	97,8 %	99,6 %	82,7 %	90,6 %	92,7 %	96,6 %
en % des crédits disponibles	98,1 %	99,4 %	89,1 %	96,8 %	95,2 %	98,6 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

Le programme 138 a en effet fait l'objet d'annulations de crédits par la voie de cinq décrets d'avance et d'annulation, qui ont réduit les crédits disponibles de 37,2 millions d'euros en AE et de 32,0 millions d'euros en CP (y.c. titre 2).

Les annulations de crédit ont toutefois surtout porté sur le programme 123 (53,6 millions d'euros en AE et 60,8 millions d'euros en CP, y.c. T2) au travers de trois décrets de transfert et d'annulation, alors que le programme représente moins d'un tiers des crédits de paiement de la mission. Comme le souligne la Cour des comptes⁽¹⁾, le choix de faire porter près de deux tiers des annulations de crédit sur le programme 123 n'est pas cohérent avec les priorités affichées par la mission en faveur du logement social et de l'aménagement du territoire.

Le programme 123 représente 97 % des restes à payer du programme dont le montant total était de 1 589 euros au 31 décembre 2015. L'exercice 2015 marque une légère amélioration de la situation (diminution de 3,22 % par rapport à 2014), mais le rythme de l'apurement est lent.

Relevons que le CBCM avait émis un avis défavorable à la programmation du programme 123⁽²⁾, motivé par l'absence de couverture totale par des crédits disponibles des dispositifs de reconversion de l'économie polynésienne. Un avis défavorable avait également été émis pour le programme 138 s'agissant des compensations des exonérations de cotisations sociales patronales, le CBCM soulignant la sous-dotation initiale des prévisions de dépenses qui y sont relatives.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer, mai 2015.*

(2) Avis du 10 mars 2015.

B. LE PROGRAMME 138 : LA STABILITÉ DES CRÉDITS MASQUE LA BAISSÉ DES DÉPENSES LIÉE AU RECENTRAGE DES DISPOSITIFS D'EXONÉRATION DE COTISATIONS SOCIALES

Les crédits du programme 138 sont quasiment stables en CP (+ 0,2 % de entre l'exécution 2014 et 2015). L'accroissement prononcé du montant des crédits consommés de l'action *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* a été compensé par la baisse marquée des compensations d'exonérations de cotisations sociales.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138

Action	AE			CP		
	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015
1. Soutien aux entreprises	1 138,0	1 096,8	- 3,6 %	1 129,4	1 100,8	- 2,5 %
2. Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle	244,2	267,3	9,4 %	238,5	269,1	12,8 %
3. Pilotage des politiques des outre-mer (nouveau)	2,8	2,5	- 7,8 %	2,7	2,9	5,6 %
Total	1 385,1	1 366,6	- 1,3 %	1 370,7	1 372,8	0,2 %

Source : rapports annuels de performances 2014 et 2015.

Le plafond d'emplois du service militaire adapté (SMA) a été fixé à 5 309 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour 2015. En exécution, seuls 5 296 ETPT ont été recensés, soit un écart de 13 ETPT avec le plafond qui s'explique principalement par le rythme d'installation des cadres militaires du SMA. Les crédits du titre 2 ouverts en LFI 2015 (97,0 millions d'euros) ont toutefois été surconsommés du fait de surcoûts en indemnités d'installation et d'éloignement (99,4 millions d'euros).

L'exécution 2015 du programme 138 a été marquée par l'évolution très significative des autorisations d'engagements non engagées (AENE), de 40,8 % par rapport à l'exécution 2014, comme le rapporte la Cour des comptes, qui précise que les AE en question sont destinés aux révisions des prix pour les marchés d'infrastructures en cours, aux évolutions et à la maintenance du système d'information LAGON du SMA ainsi qu'à la construction et à la réhabilitation de bâtiments pour la formation, l'hébergement et l'alimentation des volontaires en Guadeloupe, en Guyane et à Mayotte.

1. L'action 1, *Soutien aux entreprises* : une baisse marquée des crédits du fait du recentrage du dispositif d'exonération sur les bas salaires

L'action 1, *Soutien aux entreprises* a représenté en 2015 1,097 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,101 milliard d'euros en CP, soit environ 80 % des crédits du programme et 56 % des crédits de la mission. En LFI 2015, le montant des crédits ouverts s'élevait à 1,136 milliard en AE et en CP, supérieurs respectivement de 3,5 % et de 3,2 % à la consommation 2015.

Au sein de cette action, environ 95 % des crédits sont consacrés à la compensation par l'État aux organismes de sécurité sociale des exonérations de cotisations spécifiques à l'outre-mer.

Les crédits de l'action ont subi une baisse marquée, tant en AE (-3,6 %) qu'en CP (-2,5 %) entre 2014 et 2015. Celle-ci s'explique par **le recentrage des dispositifs d'exonération de cotisations sociales** par l'article 130 de la loi de finances pour 2014 vers les bas et moyens salaires, qui a connu sa pleine application en 2015. Il s'est agi d'articuler les dispositifs d'exonération spécifiques à l'outre-mer avec l'extension des exonérations de cotisations instaurée dans le cadre du pacte de responsabilité. Il faut noter que, parallèlement et en lien avec ce recentrage, le taux du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) a été porté à 7,5 % en 2015, contre 6 % dans l'hexagone.

Au total, sur le triennal, c'est-à-dire entre l'exécution 2013 et l'exécution 2015, les crédits annuels (en AE ou en CP) alloués à la compensation des exonérations de cotisations sociales ont chuté de 9,7 %. Cette réforme a permis à l'État de devenir créancier en 2015 à l'égard des organismes de sécurité sociale au titre de ces compensations d'exonérations à hauteur de 9,8 millions d'euros, contre une dette annuelle qui s'élevait auparavant à 67,8 millions d'euros⁽¹⁾. En dépit de cette bonne performance, la Cour des comptes a renouvelé sa recommandation d'améliorer le modèle de prévision des organismes de sécurité sociale sur le coût des exonérations, relevant qu'aucune mesure concrète n'avait été mise en œuvre en 2015.

S'agissant de la performance, l'indicateur 1.1 mesure l'impact des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale sur l'évolution des effectifs salariés dans les DOM. **Cet indicateur n'atteint pas les cibles fixées par le PAP 2015, même si l'impact positif de ces exonérations sur l'emploi ne fait pas de doute.** Certes, l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer bénéficiant des mécanismes d'exonération de cotisations sociales et celui de celles n'en bénéficiant pas a été de 0,4 en 2015, alors que le PAP 2015 fixait la cible à 0,6. Globalement, l'emploi des secteurs aidés progresse. Par ailleurs, l'écart entre le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises d'outre-mer exonérées de cotisations sociales au titre d'une année et le taux de croissance de l'emploi salarié dans les entreprises analogues en métropole s'est élevé à 1,5, contre une cible à 3. Si la cible n'est pas atteinte, il faut noter que l'écart est positif et qu'il est en progression par rapport à l'année 2014.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer, mai 2015.*

2. L'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle

Les crédits consommés de l'action 2 *Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle* ont augmenté significativement entre 2014 et 2015, de 9,4 % en AE, à 267,3 millions d'euros et de 12,8 % en CP à 269,1 millions d'euros. Cette augmentation s'explique en partie par la croissance des crédits alloués aux dispositifs de formation professionnelle en mobilité gérés par LADOM, qui résulte du transfert de la direction générale de l'emploi et de la formation professionnelle (DGEFP) à LADOM du marché de formation professionnelle DGEFP-AFPA à l'adresse des ressortissants des DOM et des COM. Ce marché relevait auparavant des programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*.

La consommation des crédits de l'action est conforme à la prévision en AE, mais supérieure de 5,9 % en CP. Les écarts à la LFI s'expliquent, d'une part par les crédits de fonds de concours (FDC) reçus en gestion pour 10,6 millions d'euros, mais compensés par le report de FDC de 2014 à 2015 pour un montant de 22,3 millions d'euros en AE et 19,8 millions d'euros en CP et, d'autre part, par des dégels pour versements exceptionnels intervenus en fin de gestion au profit de LADOM, unique opérateur de la mission pour 9 millions d'euros en AE et 12,6 millions d'euros en CP.

L'action 2 finance notamment le service militaire adapté (SMA). L'augmentation significative des crédits est en lien avec l'objectif de 6 000 volontaires en 2017. Ils ont été, en 2015, 5 764. Bien qu'en légère régression entre 2014 et 2015 le taux d'insertion des volontaires du SMA en fin de contrat atteint la cible de 76 %, fixée dans le PAP 2015. Il faut cependant noter que le taux de sortie anticipé du dispositif sans insertion professionnelle atteint 14,5 % en 2015, soit 3 points de plus que le taux cible de 11,5 %.

Hors du périmètre du SMA, LADOM a mis en œuvre, au titre du programme 138, 422 mesures de formation professionnelle en mobilité en 2015. L'opérateur a bénéficié d'une subvention pour charges de service public de 7,7 millions d'euros (-2,2 % par rapport à 2014) et d'une subvention exceptionnelle d'équilibre de 9 millions d'euros, afin d'assurer son équilibre financier en raison de sa transformation en établissement public à caractère administratif. La Cour des comptes signale que la situation financière de LADOM « est très précaire »⁽¹⁾, avec un niveau d'endettement de 32,8 millions d'euros, des restes à payer de 17,3 millions d'euros et des créances de 24 millions d'euros dont 9 millions ne seraient pas recouvrables.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme – exercice 2013 – Mission Outre-mer, mai 2015*.

C. LE PROGRAMME 123 *CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER* : UNE BAISSÉ SIGNIFICATIVE ET IMPRÉVUE DES CRÉDITS

En 2015, les crédits du programme 123 représentaient 649,4 millions d'euros en AE et 619,6 millions d'euros en CP, soit respectivement 8,8 % et 7,2 % de moins qu'en 2014.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015	Exécution 2014	Exécution 2015	Évolution 2014-2015
1. Logement	226,4	218,1	- 3,7%	228,8	198,2	- 13,3%
2. Aménagement du territoire	127,8	125,6	- 1,7%	152,2	154,4	1,5%
3. Continuité territoriale	65,4	46,0	- 29,6%	68,6	42,4	- 38,2%
4. Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	10,6	21,8	105,1 %	10,5	22,0	109,9 %
5. Collectivités territoriales	204,0	186,9	- 8,4%	175,43	166,9	- 4,8%
6. Insertion économique et coopération régionales	1,3	0,8	- 37,7%	1,0	1,1	9,2%
7. Fonds exceptionnel d'investissement	52,2	29,3	- 43,9%	24,4	23,9	- 2,0%
8. Appui à l'accès aux financements bancaires	24,5	21,0	- 14,5%	6,7	10,7	58,9%
Total	712,2	649,4	- 8,8%	667,4	619,6	- 7,2%

Source : rapport annuel de performances 2015.

Cette décroissance marquée **résulte de la gestion budgétaire et de mouvements réglementaires** décrits *supra*, alors que la LFI 2015 prévoyait une diminution de seulement 5,6 % des crédits en AE par la LFI 2014 et une légère augmentation des CP.

ÉCART ENTRE LES CRÉDITS CONSOMMÉS ET LES CRÉDITS OUVERTS EN LFI

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	LFI 2015	Consommation 2015	Écart	LFI 2015	Consommation 2015	Écart
1. Logement	247,7	218,1	- 11,9%	243,7	198,2	- 18,7%
2. Aménagement du territoire	142,9	125,6	- 12,1%	170,7	154,4	- 9,5%
3. Continuité territoriale	41,2	46,0	11,8 %	41,2	42,4	3,0 %
4. Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports	9,0	21,8	142,8 %	9,0	21,8	143,2 %
6. Collectivités territoriales	191,7	186,9	- 2,5%	182,7	167,1	- 8,5%
7. Insertion économique et coopération régionales	1,0	0,8	- 19,6%	1,0	1,1	5,9%
8. Fonds exceptionnel d'investissement	39,3	29,3	- 25,5%	25,7	23,9	- 7,2%
9. Appui à l'accès aux financements bancaires	28,3	21,0	- 25,9%	9,6	10,7	10,8%
Total	701,0	649,4	- 7,3%	683,5	619,6	- 9,4%

Source : rapport annuel de performances 2015.

Cette contraction affecte d'abord **l'action 1 Logement**, politique pourtant prioritaire, dont les crédits chutent de 3,7 % en AE et de 13,3 % en CP par rapport à l'exécution 2014. C'est également sur cette action que les écarts sont les plus importants : la réalisation est inférieure de 11,9 % en AE par rapport à la LFI et de 18,7 % en CP. Cet écart résulte, d'une part, de mesures de régulation et, d'autre part, de redéploiements de crédits au profit de l'action 2.

L'analyse de la performance de la mission montre une légère amélioration de la mobilité dans le parc social, qui se traduit par une légère croissance du taux de mobilité entre 2014 et 2015, de 8,5 % à 8,7 %. Le sous-indicateur « *ratio du nombre de demandeurs de logements sociaux en fin d'année N rapporté au nombre de relogements de demandeurs en cours d'année N* » manque de fiabilité au titre de l'année 2015 en raison d'effets de périmètres majeurs.

L'action 2 Aménagement du territoire a bénéficié de mesures de fongibilité en raison de l'arrivée à échéance de programmes opérationnels européens qui imposent de pouvoir justifier du paiement des contreparties nationales. Les crédits consommés (125,6 millions d'euros en AE et 154,4 millions d'euros en CP), relativement stables par rapport à l'exercice 2014, sont toutefois en baisse de 12,1 % et de 9,5 % par rapport à la LFI 2015, du fait des annulations de crédits. Cette action finance notamment les mesures décidées dans le cadre de la politique contractuelle États-collectivités. En 2015, les contrats de projets États-régions dans les DOM ont été renouvelés pour la période 2015-2020 et sont en augmentation de 17,4 % par rapport à la précédente génération. De nouveaux contrats de développement ont également été signés en 2015 pour Saint-Pierre-et-Miquelon et pour la Polynésie française.

L'action 3 Continuité territoriale est marquée par une forte diminution des crédits par rapport à 2014 du fait de la réforme du dispositif de l'aide à la continuité territoriale (ACT).

L'écart important entre les crédits ouverts en LFI et la consommation au titre de l'année 2015 pour **l'action 4 Sanitaire, social, culture et jeunesse** a pour cause la prise en charge par l'État du régime de solidarité territoriale de la Polynésie française à hauteur de 12 millions d'euros en AE et en CP.

L'action 6, l'action 7 et l'action 8 ont fait l'objet de mesures de régulation et de gestion qui expliquent la différence négative entre les crédits consommés et les crédits ouverts en LFI.

II. LA DÉPENSE FISCALE OUTRE-MER : UN LEVIER DE DÉVELOPPEMENT À MIEUX APPRÉHENDER

En 2014, les dépenses fiscales rattachées à la mission outre-mer ont atteint **3,889 milliards d'euros**, soit pratiquement le double des CP exécutés la même année. La Cour des comptes recense vingt-six dispositifs de dépenses fiscales, vingt dispositifs rattachés au programme 123 en 2015 (contre dix-neuf en 2014) et six dispositifs de dépense fiscale rattachés au programme 138 (contre sept en 2014).

A. UNE AUGMENTATION DU COÛT FINANCIER MALGRÉ LA BAISSÉ MARQUÉE DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION

Une analyse globale de l'évolution du montant de la dépense fiscale montre une légère croissance sur le triennal 2013-2015 (0,9 %). Elle résulte de la hausse du coût fiscal du taux de TVA réduit dans certains DOM (dépense fiscale chiffrée à 1,34 million d'euros en 2015 contre 1,16 million d'euros en 2013), l'exclusion des DOM du champ de l'application de la taxe intérieure sur les produits énergétiques (828 millions d'euros en 2015 contre 740 millions d'euros en 2013) et la réduction pour les contribuables des DOM de la cotisation résultant du barème de l'IR (380 millions d'euros en 2015 contre 325 en 2013).

ÉVOLUTION DU MONTANT DE LA DÉPENSE FISCALE SUR LES IMPÔTS D'ÉTAT

(en millions d'euros)

Programme	2013 (définitif)	2014 (définitif)	2015 (chiffre prévisionnel)	2016 (prévisionnel)	Évolution 2013-2015
Programme 123 : <i>Conditions de vie Outre-mer</i>	3 439	3 521	3 481	3 515	1,2 %
Programme 138 : <i>Emploi Outre-mer</i>	377	368	368	355	-2,4%
Total mission	3 816	3 889	3 849	3 870	0,9 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

Note : les chiffres prévisionnels n'incluent pas certaines dépenses fiscales dont le chiffrage n'a pas pu être réalisé.

Toutefois, cette augmentation générale cache des évolutions diverses. En effet, les dispositifs de défiscalisation en faveur de l'investissement productif et du logement social en outre-mer, qui représentent un quart des dépenses fiscales outre-mer, diminuent de 24 % sur le triennal 2013-2015, comme le montre le tableau *infra*. Les quatre dispositifs de défiscalisation constituent un levier important de mobilisation de l'épargne privée au profit du développement des outre-mer.

ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION

(en millions d'euros)

Dispositifs	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (prévision)	2016 (prévision)	Évolution 2013- 2015
Article 199 <i>undecies</i> A et <i>undecies</i> D (investissement locatif)	355	355	330	277	222	185	150	-33 %
Article 217 <i>undecies</i> (logement et investissement productif/impôt sur les sociétés)	160	175	144	180	170	170	nc	-6 %
Article 199 <i>undecies</i> C (logement social/impôt sur le revenu)	11	68	208	299	284	205	nc	-31 %
Article 199 <i>undecies</i> B (investissement productif/impôt sur le revenu)	710	700	470	377	313	300	300	-20 %
Total défiscalisation	1 236	1 298	1 152	1 133	989	860	450	-24 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

La Cour des comptes explique la baisse marquée du dispositif de l'article 199 *undecies B* par la suppression de la possibilité de défiscaliser dans le secteur du photovoltaïque et de la baisse de 10 % du taux de l'avantage fiscal.

À la suite de critiques récurrentes des dispositifs de défiscalisation, tenant notamment au phénomène d'évaporation fiscale qu'ils engendraient, **l'article 21 de la loi de finances pour 2014** a créé **deux crédits d'impôt** (articles 244 *quater W* et article 244 *quater X* du CGI)⁽¹⁾, qui constituent des **alternatives partiellement optionnelles aux dispositifs de défiscalisation** dans les DOM. Le RAP 2015 ne comporte pas d'estimation du coût de ces dispositifs pour les années 2014 et 2015.

B. AMÉLIORER LA PRÉVISION ET L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

1. Améliorer la prévision du montant de la dépense fiscale

Comme toutes les dépenses fiscales, celles qui se rapportent à la mission outre-mer ne sont pas aisément prévisibles du fait, d'une part, de la difficulté à anticiper les effets des dispositifs sur les comportements des contribuables et, d'autre part, du calendrier budgétaire lui-même, dès lors que le chiffrage des dépenses fiscales est effectué avant que l'on connaisse précisément le contenu des mesures fiscales prévues par le PLF. S'ajoutent des problèmes spécifiques aux dépenses fiscales outre-mer, comme la difficulté de prévoir l'évolution du cours du pétrole, qui influe sur le montant de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques.

Nonobstant ces problèmes, la Cour des comptes pointe plusieurs faiblesses dans la méthodologie sur laquelle repose la prévision des dépenses fiscales. Ne sont pas pris en compte, par exemple, les dispositifs dont le coût est évalué inférieur à 0,5 million d'euros. En outre, lorsqu'une dépense fiscale ne peut être chiffrée, elle n'est pas intégrée dans le total des dépenses fiscales du programme. Or, dans certains cas, ces dépenses sont substantielles. Ainsi, pour la mission outre-mer, l'impact de l'instauration des crédits d'impôt des articles 244 *quater W* et 244 *quater X* n'est pas prise en compte dans le total de 3,9 milliards d'euros de dépense fiscale outre-mer.

2. Accentuer les efforts d'évaluation de la dépense fiscale

Plusieurs évaluations ont été menées s'agissant des dépenses fiscales outre-mer. Cela a été le cas pour les dispositifs visant à favoriser la construction de logements sociaux neufs en Guyane, à La Réunion, en Guadeloupe et en Martinique, de 2011 à 2014 ou encore de la TVA non perçue récupérable pour laquelle une évaluation a été menée au cours de l'année 2014.

(1) L'article 244*quater W* du CGI vis à favoriser l'investissement productif; l'article 244 *quater X* vise à favoriser la construction de logements sociaux.

La DGOM a en outre engagé une nouvelle évaluation du dispositif d'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer en 2015 sur la période 2010-2017, se conformant ainsi aux exigences du Règlement général d'exemption par catégorie (RGEC).

Conformément à la loi n° 2012-458 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques, une évaluation sur les zones franches d'activité (ZFA) a été lancée en 2015 ; le rapport final est attendu au mois de juin 2016. De même, la DGOM va mener une évaluation du régime d'aide fiscal l'investissement outre-mer en matière de logement social en 2016.

La Cour des comptes insiste cependant, dans sa note d'exécution budgétaire pour 2015, sur le paradoxe qu'il y a à suivre des indicateurs pour les programmes budgétaires de la mission, sans en mettre en place pour les dépenses fiscales, eu égard à l'importance relative de ces dernières.

Le Rapporteur insiste sur la nécessité d'améliorer l'évaluation des dispositifs fiscaux outre-mer doivent être accentués.

*

* *

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Michel VERGNIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 112 <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i>	410
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR DE NOMBREUX REPORTS ET ANNULATIONS DE CRÉDITS	410
B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LA CRÉATION DU CGET A PERMIS UNE RÉDUCTION DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT	412
C. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE	413
II. LE PROGRAMME 162 <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i>	414
A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS.....	414
B. UNE STABILISATION DE LA PERFORMANCE	416

La mission *Politique des territoires* a pour objectif de soutenir le développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré. Outre le programme *Politique de la ville*, rattaché à la mission depuis 2015 et qui fait l'objet d'une analyse spécifique du rapporteur spécial Dominique Baert, deux programmes de nature différente, rattachés au Premier ministre, y concourent :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* met en œuvre des dispositifs d'intervention répartis entre deux actions (attractivité économique et compétitivité des territoires, d'une part, développement solidaire et équilibré des territoires, d'autre part). Il regroupe principalement les crédits du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et de la prime d'aménagement du territoire (PAT), ainsi que les moyens de fonctionnement gérés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui pilote les contrats de plan État-région (CPER). Il représente 36 % des crédits de la mission ;

– le programme 162 *Interventions territoriales de l'État (PITE)* qui est conçu pour répondre à des situations territoriales à fort enjeu, clairement identifiées dans l'espace et dans le temps.

L'enjeu budgétaire de ces deux programmes est limité au regard de l'enjeu politique de l'aménagement du territoire. L'effort de l'État en la matière ne se limite en effet pas aux moyens alloués à cette mission. Le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire*, annexé au projet de loi de finances pour 2015, recensait ainsi 31 programmes concourant à cette politique, qui bénéficie en outre de crédits européens importants (de près de 2 milliards d'euros d'autorisations d'engagement en 2015). Les dépenses fiscales rattachées au programme 112 (426 millions d'euros) sont en outre largement supérieures à ses crédits budgétaires. Elles sont constituées de mesures dérogatoires relatives à la Corse et de dépenses en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR) ou d'autres dépenses liées à l'aménagement du territoire. 90 % de leur coût est concentré sur cinq dispositifs.

En loi de finances initiale (LFI), les programmes 112 et 162 ont été dotés de 244,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 296,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP). L'exécution budgétaire en 2015, telle que présentée dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, montre des taux de consommation des crédits disponibles élevés, tant en AE (93 %) qu'en CP (92 %).

Des discordances de données d'exécution entre le rapport annuel de performance et la note d'analyse de l'exécution budgétaire sur la consommation réelle des crédits⁽¹⁾ persistent en 2015. Ces discordances concernent à la fois le

(1) Des écarts existent entre les données d'exécution en AE restituées par le système d'information comptable de l'État (Chorus) et la consommation réelle des crédits des programmes 112 et 162. Ces écarts proviennent, notamment, des retraits d'AE d'années antérieures et du rétablissement de crédit autorisé en 2015 sur le programme 162, ces deux opérations génèrent des écritures négatives faussant la lecture de la consommation Chorus.

programme 112 (écart constaté de près de 37 millions d’euros sur les AE réellement consommées) et le programme 162 (écart de près de 33 millions d’euros en AE et de 4 millions d’euros en CP). Les écarts – qui proviennent non seulement des retraits d’AE antérieures, mais aussi d’erreurs d’imputation significatives – sont signalés dans le rapport annuel de performances, action par action, mais **les tableaux récapitulatifs figurant dans le rapport annuel de performances ne donnent pas une idée fidèle de la consommation des crédits**. Les analyses du rapporteur spécial s’appuient par conséquent prioritairement sur les données retraitées par la Cour des comptes.

Le tableau suivant présente l’exécution réelle des crédits en 2015, d’après les chiffres de la Cour.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 112 ET 162 EN 2015

(en millions d’euros)

	Programmes		Total	
	112	162		
AE	Crédits ouverts (LFI)	215,1	29,59	244,69
	Crédits disponibles (a)	206,87	55,4	262,27
	Crédits consommés RAP	161,18	13,27	174,45
	Dépenses exécutées Cour des comptes (b)	197,92	45,96	243,88
	Écart	36,74	32,69	69,43
	Taux (b/a)	96 %	83 %	93 %
CP	Crédits ouverts (LFI)	263,15	33,09	296,24
	Crédits disponibles (a)	253,17	65,46	318,63
	Crédits consommés RAP	249,44	40,04	289,48
	Dépenses exécutées Cour des comptes (b)	249,44	43,87	293,31
	Écart	0	3,83	3,83
	Taux (b/a)	99 %	67 %	92 %

Sources : Cour des comptes et rapport annuel de performances pour 2015.

I. LE PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR DE NOMBREUX REPORTS ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE 2013 À 2015

(en millions d'euros)

		AE			CP			Évolution 2014-2015		Évolution 2013-2015	
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	AE	CP	AE	CP
		Programme 112	Crédits ouverts	262	270	215	280	281	263	- 20,3 %	- 6,4 %
	Crédits disponibles	296	250	207	269	269	253	- 17,1 %	- 5,9 %	- 30,1 %	- 5,9 %
	Dépenses exécutées	285	235	198	244	251	249	- 15,8 %	- 0,7 %	- 30,5 %	+ 2,2 %

Source : Cour des comptes.

Le programme 112 a été doté en loi de finances initiale de 215 millions d'euros en AE et de 263 millions d'euros en CP. Après mouvements de régulation, il a bénéficié d'un total de crédits disponibles s'élevant à 207 millions d'euros en AE et 253 millions d'euros en CP. **Les taux de consommation sont de 96 % en AE et de 98 % en CP par rapport aux crédits disponibles.**

Des reports et annulations de crédits opérés en cours de gestion ont, comme les années précédentes, marqué l'exécution budgétaire 2015 et minoré les crédits ouverts en loi de finances initiale. Les annulations, dont le montant a été supérieur à la mise en réserve initiale, n'ont été que partiellement compensées par les crédits issus de reports et de fonds de concours.

Selon la Cour des comptes, ces annulations n'ont pas posé de difficulté significative dans l'exécution. Elles ont essentiellement porté sur des dispositifs dont l'exécution était inférieure aux prévisions (CPER et PAT notamment).

MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 112 EN 2015

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2015	215,1	263,15
LFR	- 0,12	- 0,12
Total des mouvements de crédits	- 9,21	- 10,96
<i>reports</i>	14,99	17,68
<i>virements</i>	0,05	0,05
<i>transferts</i>	0,26	1,27
<i>décrets d'avance</i>	- 19,51	- 22,97
<i>annulations</i>	- 5,00	- 7,00
Fonds de concours	1,1	1,1
Crédits disponibles	206,87	253,17
Crédits consommés	197,92	249,44

Source : Cour des comptes.

Les **reports de crédits** de 2014 sur 2015 se sont élevés à 14,99 millions d'euros en AE et 17,68 millions d'euros en CP. Ils concernent principalement le financement du dispositif des pôles d'excellence rurale (16,48 millions d'euros en CP), les crédits non consommés en 2014 sur la section générale libre d'emploi du FNADT (5 millions d'euros en AE) et des AE non consommées au titre du dispositif des centres-bourgs (9,74 millions d'euros).

Deux **décrets de transferts** ont abondé les crédits du programme, à hauteur de 0,26 million d'euros en AE et 1,27 million d'euros en CP, pour un financement complémentaire de l'opération de rétablissement du caractère maritime du Mont-Saint-Michel, d'une part, et l'organisation de la consultation pour le projet métropolitain d'Aix-Marseille, d'autre part.

Des **annulations de crédits** ont été décidées par voie réglementaire et par voie législative, pour un montant total de **24,6 millions d'euros en AE et 30,1 millions d'euros en CP**. Le décret n° 2015-402 du 9 avril 2015 a annulé 4 millions d'euros au titre du financement du plan de lutte contre le terrorisme. 5 millions d'euros en AE et 7 millions en CP ont été annulés par le décret du 9 juin 2015 destiné à mettre en œuvre le plan d'économies de 4 milliards d'euros sur l'ensemble des administrations présenté dans le programme de stabilité. L'intégralité de la réserve de précaution résiduelle a été annulée, ainsi que 0,01 million d'euros de crédits frais sur le titre 2. Enfin, la loi de finances rectificative a annulé 0,121 million d'euros en AE et en CP sur des crédits relatifs à la réserve parlementaire non exécutés.

B. À PÉRIMÈTRE CONSTANT, LA CRÉATION DU CGET A PERMIS UNE RÉDUCTION DES COÛTS DE FONCTIONNEMENT

La création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 répondait à un souci de meilleure gouvernance de la politique des territoires. Elle devait également permettre d'améliorer l'efficacité des services et de réaliser des économies d'échelle.

Le CGET s'est attaché en 2015 à poursuivre et mettre en œuvre les objectifs suivants :

– assurer un développement équilibré et solidaire des territoires en favorisant la redynamisation des territoires ruraux par des processus conventionnels et en faisant du numérique une opportunité pour les territoires les plus fragiles ;

– concourir au renforcement de l'attractivité économique et de la compétitivité des territoires en soutenant la localisation d'activités économiques et industrielles en leur sein et en accompagnant le redéploiement des implantations territoriales des armées ;

– analyser les dynamiques territoriales ;

– rationaliser et optimiser les moyens de fonctionnement, avec la poursuite des mutualisations des fonctions supports.

2015 a été la première année complète de fonctionnement du CGET. Sa création s'est traduite par le regroupement sur le programme 112 de l'intégralité des dépenses de fonctionnement des entités qui le composent : la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV) et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé), à l'exception d'une partie de l'Acsé, encore maintenue pour un an.

Selon la Cour des comptes, à périmètre courant, les dépenses de fonctionnement courant sont en hausse de 36,3 % entre 2014 et 2015. Cette augmentation résulte de l'intégration en année pleine des dépenses de fonctionnement du SGCIV et de l'ACSé. **À périmètre constant, les dépenses sont en revanche en baisse de 7,4 %.** Selon le CGET, ces économies ont été permises par le recours aux marchés mutualisés des services du Premier ministre ainsi que par la mutualisation des prestations logistiques et la rationalisation des implantations immobilières, avec le regroupement du CGET à Saint-Denis. Par rapport aux implantations antérieures des trois entités, le gain est estimé à 0,47 million d'euros en 2015. Il faut toutefois préciser que cette diminution prend en compte le bénéfice d'une franchise d'un trimestre de loyer, qui n'était pas prévue au stade de la programmation et qui ne devrait pas se reproduire. Ces économies devront donc être confirmées dans les années à venir. À cet égard, le retour du CGET à Paris intramuros, prévu en 2017, incite à la vigilance.

Des améliorations restent en outre à apporter à la gestion du personnel. Le chantier du rapprochement des statuts des contractuels, qui devait avoir lieu en 2015, n'a pas abouti. La mise en œuvre d'un outil de suivi de la masse salariale et d'un système d'information des ressources humaines reste par ailleurs nécessaire, la gestion d'un personnel issu de trois structures, aux régimes indemnitaires différents, s'avérant complexe.

C. UNE PERFORMANCE GLOBALEMENT SATISFAISANTE

Le nombre d'indicateurs de performances du programme a été réduit en 2015, passant de sept à quatre ; certains indicateurs relevant de la gestion ou mesurant les moyens ont été supprimés. Les quatre indicateurs demeurant ou créés – notamment l'indicateur mesurant le temps d'accès des usagers à une maison de service public – sont pertinents, mais ils ne recouvrent qu'un quart environ des crédits du programme. Les crédits des CPER, qui représentent plus de la moitié de des dépenses du programme, ne sont par exemple pas suivis dans le dispositif de performance.

Ces quatre indicateurs rendent compte de l'évolution des deux objectifs du programme.

Le premier objectif, qui consiste à soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires, est assorti de deux indicateurs. L'indicateur 1.1 mesure l'efficacité des financements attribués aux entreprises bénéficiaires de la prime d'aménagement du territoire. S'agissant de la création et du maintien d'emplois par les entreprises bénéficiaires de la PAT, la réalisation est inférieure à la prévision avec seulement 10 emplois créés ou maintenus par les entreprises bénéficiaires de la PAT pour 100 000 euros de prime attribués, contre 14,1 prévus. Le résultat est également moins bon qu'en 2013 et 2014. Selon les explications du rapport annuel de performances, d'importants dossiers n'ont pas abouti du fait de liquidations judiciaires ou d'abandons de projets.

S'agissant des investissements réalisés par les entreprises primées, la réalisation s'élève à 24 euros investis pour un euro de prime, contre 30 euros prévus. L'explication de ce résultat décevant est la même qu'en matière d'emploi.

L'indicateur 1.2 mesure l'écart du taux de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale. Le résultat est conforme aux prévisions soit, - 1,2 point, et en légère amélioration par rapport aux années précédentes.

Le second objectif, qui consiste à accompagner les mutations économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale, est également décliné en deux indicateurs. L'indicateur 2.1, dont les résultats sont supérieurs à la prévision avec 77 % contre 75 % prévus, mesure le taux d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD et PLR). Il s'agit du rapport entre les emplois créés et les emplois inscrits dans l'objectif de création de ces dispositifs.

L'indicateur 2.2 évalue la réduction du temps d'accès des usagers à une maison de service public. S'agissant du premier sous-indicateur mesurant le taux de population des communes de moins de 30 000 habitants à moins de 20 minutes d'une maison de services au public (MSAP), le résultat dépasse les prévisions avec une réalisation de 30 % contre les 26 % prévus. Le deuxième sous-indicateur, relatif à l'accessibilité des MSAP à plus de 30 minutes permet de mesurer l'isolement des habitants. Le résultat (42 %) est nettement meilleur que prévu (59 %). Enfin, le troisième sous-indicateur relatif aux opérateurs partenaires permet de mesurer le contenu et la diversité de l'offre de services délivrée aux usagers. Les résultats sont en deçà de la prévision, seulement 39 % des MSAP ont pour partenaires 7 opérateurs ou plus contre les 45 % prévus.

Ainsi, en 2015, les résultats sont plutôt satisfaisants, un indicateur et un sous-indicateur seulement affichent des résultats en dessous de la prévision (l'indicateur 1.1 et le troisième sous-indicateur de l'indicateur 2.2). Trois excèdent la prévision (les indicateurs 2.1 et les deux premiers sous-indicateur de l'indicateur 2.2) tandis que l'indicateur 1.2 est conforme aux prévisions.

II. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

A. UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS

Le programme 162 est un programme spécifique au sein du budget de l'État et fonctionne selon des principes de gestion dérogatoires à ceux de la LOLF. Il regroupe quatre actions interministérielles de nature différente qui sont financées par un prélèvement « en base » sur les programmes contributeurs. Cette enveloppe de crédits est fongible au sein des actions du programme, ce qui donne la souplesse de gestion et la réactivité nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE 2013 À 2015

(en millions d'euros)

		AE			CP			Évolution 2014-2015		Évolution 2013-2015	
		2013	2014	2015	2013	2014	2015	AE	CP	AE	CP
		Programme 162	Crédits ouverts	41	37	30	41	38	33	-19,6 %	-13 %
	Crédits disponibles	68	40	55	97	74	65	+37,9 %	-11,9 %	-18,5 %	-32,5 %
	Dépenses exécutées	63	35	46	58	55	44	+30,0 %	-19,9 %	-27,2 %	-24,4 %

Source : Cour des comptes.

Doté en loi de finances initiale de 29,6 millions d'euros en AE et de 33,1 millions d'euros en CP, le programme 162 a été abondé en 2015 par un fonds de concours en provenance de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), à hauteur de 25 millions d'euros en AE et de 18 millions d'euros en CP, et a bénéficié de 1,98 million d'euros en AE et de 16,2 millions d'euros en CP de reports de crédits de 2014.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 162 EN 2015

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI 2015	29,59	33,09
Total des mouvements de crédits	0,81	14,8
<i>reports</i>	1,98	16,24
<i>transferts</i>	2,24	2,24
<i>décrets d'avance</i>	- 2,91	- 3,19
<i>annulations</i>	- 0,5	- 0,5
Fonds de concours	25	17,57
Crédits disponibles	55,4	65,46
Crédits consommés	45,96	43,87

Source : Cour des comptes.

Après mouvements de régulation, le total des crédits disponibles s'élève à 55,40 millions d'euros en AE et 65,46 millions d'euros en CP. L'intégralité de la réserve de précaution (2,4 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP) et du surgel d'avril (270 000 euros) a été annulée. Les taux de consommation sont de 83 % en AE et de 67 % en CP.

Selon la Cour des comptes, cette sous-exécution s'explique notamment par le rattachement tardif de certains crédits, dont le principe avait été arrêté plus tôt dans l'année, et dont l'utilisation a été bloquée dans le cadre de la fin de gestion : 3,83 millions d'euros en AE et en CP de rétablissement de crédit effectif au 31 décembre 2015, 0,24 million d'euros en AE issus d'un transfert par décret du 24 décembre et 10,91 millions d'euros en CP de fonds de concours rattachés par arrêté du 24 novembre.

L'exécution budgétaire des actions du programme n'appelle pas de commentaire particulier, à l'exception des actions 02 *Eau et agriculture en Bretagne* et 03 *Plan d'action gouvernemental pour le Marais Poitevin*.

EXÉCUTION DES ACTIONS 2 ET 3 DU PROGRAMME 162

(en euros)

	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
02-Eau-Agriculture en Bretagne	7 038 004	4 240 941	8 103 416	3 288 726
06-Plan gouvernemental sur le Marais Poitevin	3 935 174	1 394 452	3 622 133	3 220 935

Source : rapport annuel de performance pour 2015.

Ces deux actions sont caractérisées par une faible consommation des crédits, notamment en raison du retard pris dans la rédaction des conventions à établir sur la base des nouvelles règles communautaires en matière agricole issues de la PAC 2014-2020. Concernant l'action 06 *Plan d'action gouvernemental pour le Marais Poitevin*, cela s'est traduit par l'impossibilité de consommer les crédits initialement dédiés aux mesures dépendant de ces conventions (2,1 millions d'euros en AE).

Pour l'action 04 *Programme exceptionnel d'investissement en faveur de la Corse*, en revanche, le rattachement, pour des montants plus élevés que prévus, des crédits en provenance de l'AFITF a permis de combler le retard pris en 2014 en matière de programmation et de lancer des opérations structurantes importantes.

Si les restes à payer demeurent élevés sur cette action, ils sont en diminution et la Cour des comptes estime qu'il n'y a **pas de risque significatif de soutenabilité** sur le programme 162. Le risque qui pesait en 2014 sur la pérennité des financements apportés par l'AFITF, qui finance le volet transport du plan, n'apparaît plus d'actualité en 2015.

B. UNE STABILISATION DE LA PERFORMANCE

L'appréciation de la performance de ce programme revêt une importance particulière : les résultats obtenus conditionnent pour une large part le maintien de ce programme particulier dans l'architecture budgétaire. Les actions du programme, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, ne permettaient pas la définition d'objectifs stratégiques transversaux et communs à chacune d'entre elles. C'est pourquoi le programme comprend un objectif pour chaque action.

Le premier objectif, qui consiste à « reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne », mesure la concentration moyenne en nitrates des cours d'eau des baies du plan algues vertes. En 2015, la prévision s'élevait à 36 mg/L. Le résultat est légèrement supérieur (36,3 mg/L), mais il reste encourageant dans la mesure où il témoigne de la poursuite de l'amélioration de la qualité de l'eau constatée les années précédentes.

Le second objectif, qui consiste à « assurer une remise à niveau des équipements structurants de la Corse » mesure le pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants. Celui-ci est de 93,5 %, dépassant la prévision initiale de 92 %, grâce à la mise en conformité de trois stations supplémentaires en 2015.

Le troisième objectif consiste à « préserver la biodiversité, les habitats et le caractère de zone humide du Marais Poitevin ». Le premier sous-indicateur mesure l'évolution de la surface des prairies dans la zone du Marais Poitevin par rapport à celle constatée dans les départements couvrant la zone. L'objectif est

atteint car l'évolution des surfaces prairiales entre les deux territoires se situe à 1,02, ce qui signifie que leur évolution au sein de la zone humide est légèrement plus favorable que dans les trois départements environnants.

Le second sous-indicateur évalue le pourcentage de prairies protégées par le biais d'une contractualisation au titre des mesures agro-environnementales. Le résultat (81 %) est inférieur à la prévision (92 %). Il peut s'expliquer par le fait qu'un nombre très élevé de contrats (plus de 500) a fait l'objet d'une révision en 2015, en cohérence avec la nouvelle programmation des fonds européens.

Le quatrième objectif, qui consiste à « réduire l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone », repose sur des indicateurs quantifiant le taux de non-conformité à des analyses réalisées dans le cadre des plans de surveillance des denrées consommées ou mises sur le marché. Ces indicateurs doivent être interprétés avec prudence, car ils s'appuient sur des échantillons restreints, les résultats peuvent donc varier fortement d'une année à l'autre. Concernant les analyses réalisées sur les végétaux, le taux de non-conformité est en hausse par rapport à 2014 (1,15 % en 2015 contre 0,5 % en 2014). Le plan de surveillance de la Guadeloupe a été ciblé en 2015 sur des zones à risque. Concernant les denrées animales d'origine terrestre, les analyses réalisées confirment les prévisions : 1,29 % de non-conformité pour 1,3 % prévu. Enfin, concernant les productions halieutiques, les résultats des analyses de non-conformité réalisées dans le cadre des plans de surveillance sont comparables à ceux de 2014 (4,41 % en 2015 contre 4 % en 2014).

*

* *

POLITIQUE DES TERRITOIRES : VILLE

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UN BUDGET D'INTERVENTIONS PRÉSERVÉ	420
1. L'action 1 <i>Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville</i>	422
2. L'action 2 <i>Revitalisation économique et emploi</i>	424
3. Les actions 3 <i>Stratégie, ressources et évaluation</i> et 4 <i>Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie</i>	425
II. UN BUDGET COMPLÉTÉ PAR DE SUBSTANTIELLES RESSOURCES	426
1. Les dépenses de personnels	426
2. Les dépenses fiscales	426
3. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine.....	427

Depuis 2015, le programme 147 *Politique de la ville* est inclus dans la mission *Politique des territoires*, dont il mobilise environ 60 % des crédits ouverts.

Après trois années de transition pour la politique de la ville, 2015 voit la mise en place concrète des réformes votées en 2014 : la création du commissariat général à l'égalité du territoire (CGET) par la fusion de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale – DATAR –, du secrétariat général du comité interministériel des villes – SGCIV – et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances – ACSé ; la conclusion progressive des nouveaux contrats de ville, qui succèdent aux contrats urbains de cohésion sociale pour organiser les actions locales bénéficiant aux 1 500 nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville et plus largement à la cohésion sociale et à la lutte contre les discriminations dans les communes contractantes.

La nouvelle programmation de renouvellement urbain (NPNRU) est également initiée ; mais sa mise en œuvre dépendant de la conclusion des contrats de ville et de la définition de projets complexes, aucune dépense opérationnelle n'a encore été engagée. En parallèle cependant, le premier plan de rénovation urbaine (PNRU) lançait, pour son ultime année, ses derniers projets programmés.

I. UN BUDGET D'INTERVENTIONS PRÉSERVÉ

Si, avec 448,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 450,1 millions d'euros de crédits de paiement (CP), les dotations votées en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 s'affichaient en recul de 11 % par rapport à la LFI pour 2014 (respectivement 505,5 et 496,2 millions d'euros), cette baisse s'expliquait par l'anticipation de moindres dépenses :

– l'arrêt du dispositif expérimental des emplois francs, qui n'avait pas rencontré le succès escompté. On relèvera toutefois qu'à la fin de l'exercice 2015, 2,3 millions d'euros restent à payer à Pôle emploi pour solder la convention passée sur la gestion de ces emplois ;

– la réduction progressive du remboursement des exonérations des charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) après la mise en extinction du dispositif le 31 décembre 2014 ;

– enfin, la diminution de la subvention pour charges de service public de l'ACSé du fait de l'intégration de la majorité de ses agents au sein du CGET.

Les crédits d'intervention dédiés aux actions territorialisées et aux dispositifs spécifiques de la politique de la ville sur l'action 1 du programme 147, qui représentent les trois-quarts de ses dotations, avaient été, au contraire, globalement stabilisés par rapport à 2014, à 331,8 millions d'euros en AE et CP contre 332,6.

Pendant l'année, la gestion budgétaire a réduit un peu les crédits disponibles du programme, à l'issue de plusieurs mouvements dont les plus notables ont été :

- un transfert sortant de 16,8 millions d'euros pour rembourser, comme prévu, les ministères employeurs des délégués du préfet à l'égalité. 2,5 millions d'euros ont également été transférés vers le programme 129 au profit de la délégation interministérielle de lutte contre le racisme et l'antisémitisme ;

- le dégel de 31,7 millions d'euros sur les 33,3 millions d'euros de la réserve initiale pour financer la mise en œuvre des mesures validées par le Comité interministériel égalité et citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015 (telles qu'une majoration de la subvention pour charges de service public de l'ÉPIDE – établissement public d'insertion de la défense –, une participation au financement d'un plan de formation sur les valeurs de la République, etc.) ;

- l'annulation de 19,2 millions d'euros en AE et 20,6 millions d'euros en CP à l'occasion du décret d'avance du 27 novembre 2015.

Dans leur globalité, les dotations du programme ont ainsi été abaissées de près de 38 millions d'euros en AE et CP, soit un recul de plus de 8 %, consommées cependant à plus de 99 %.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Programme	LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Dépenses (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
Autorisations d'engagement	448,9	– 37,8	411,2	409	– 8,9 %	99,5 %
Crédits de paiement	450,1	– 37,5	412,6	409,3	– 9,1 %	99,2 %

Source des montants : rapport annuel de performances 2015. LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

Pour autant, cette réduction des crédits budgétaires ne s'est pas opérée au détriment des dépenses d'intervention du programme – hors les diminutions anticipées. On constate ainsi que l'exécution de l'action 1 *Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville* est même un peu supérieure à sa consommation en 2014, et que celle de l'action 2 *Revitalisation économique et emploi*, le second poste de dépenses d'intervention du programme, est certes en retrait par rapport à 2014 – conséquence logique de l'extinction du dispositif ZFU qu'il finance –, mais dans une moindre proportion que prévue puisque sa consommation dépasse de 11,3 % les crédits votés.

A contrario, l'exécution de l'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* apparaît très en-deçà des prévisions initiales, n'ayant consommé en 2015 que 38,5 % des AE et 36,9 % des CP.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 147 EN 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

Programme / Action : <i>Prévision LFI (yc FDC ni ADP)</i> Consommation	Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
	2014	2015	2014	2015
TOTAL du programme	505,5 436,9	448,9 409	496,2 439,1	450,1 409,3
consommation / LFI		- 8,9 %		- 9,1 %
consommation 15/14		- 5,9 %		- 6,8 %
Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville	332,6 300,5	331,8 303,2	332,6 300,6	331,8 303
consommation / LFI		- 8,6 %		- 8,6 %
consommation 15 / 14		+ 0,9 %		+ 0,8 %
Revitalisation économique et emploi	130,7 113,7	83,3 92,8	118,5 113,7	83,3 92,8
consommation / LFI		+ 11,3 %		+ 11,3 %
consommation 15 / 14		- 18,4 %		- 11,4 %
Stratégie, ressources et évaluation	42,1 21,2	33,8 13	42,1 21,9	34 12,6
consommation / LFI		- 61,5 %		- 63,1 %
consommation 15 / 14		- 38,6 %		- 42,8 %
Rénovation urbaine, Amélioration du cadre de vie	0,03 - 0,5	0,04 0	2,9 2,8	0,9 0,9
consommation / LFI		0		- 1,6 %
consommation 15 / 14		0		- 67,2 %

Source : rapport annuel de performances 2015.

N.B. : sont indiquées les dépenses réelles en 2014 après correction des erreurs d'imputation.

1. L'action 1 Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville

Pour l'essentiel, cette action regroupe l'ensemble des crédits mis en œuvre dans le cadre des nouveaux contrats de ville, à destination des 1 500 quartiers de la nouvelle géographie prioritaire de la politique de la ville ou, pour certains dispositifs spécifiques comme la Réussite éducative, pouvant bénéficier à d'autres territoires des 700 communes métropolitaines concernées. En janvier 2016, 435 contrats de ville étaient conclus à l'échelle intercommunale pour la période 2015-2020.

L'action 1 constitue le cœur budgétaire de la politique de la ville. Dotée de 331,8 millions d'euros en AE et CP par la LFI, sa consommation s'est finalement affichée à environ 303 millions d'euros en AE et CP, soit 91,4 % des prévisions. De fait, les annulations de crédits opérées en novembre 2015 ont largement porté sur cette action. Mais il ne s'agit que d'une **réduction optique**. On peut déjà noter que cette exécution dépasse celle de 2014 (environ 300 millions d'euros en AE et CP), et surtout elle ne reflète pas la réalité des dépenses engagées par l'ACSé.

Rappelons, en effet, que l'existence de l'Agence a été provisoirement prolongée pour assurer la continuité du financement des associations de terrain et sécuriser les circuits financiers. Elle a ainsi opéré pour le compte du CGET jusqu'au 31 décembre 2015.

Or, dans la perspective de sa dissolution, il a été décidé d'utiliser en priorité le fonds de roulement de l'ACSé par rapport aux subventions budgétaires. Non seulement cette mobilisation a permis de **financer des interventions maintenues à des niveaux proches de ceux de 2014 ainsi que les renforcements et nouvelles mesures décidés par le CIEC** des 6 mars et 26 octobre 2015, comme le montre le tableau ci-après ; mais le solde net de 25,7 millions d'euros du fonds de roulement a contribué au règlement de l'essentiel de la dette 2015 due à l'ACOSS au titre du remboursement des exonérations de charges en ZFU.

(en millions d'euros)

Thématique ou principales actions	Dépenses 2013	Dépenses 2014	Dépenses 2015
Éducation	105,2	98,7	89,3
<i>dont Réussite éducative</i>	75,8	72	67,5
<i>dont Accès à la réussite et à l'excellence (internats de la réussite, cordées de la réussite...)</i>	7,1	5,2	5,4
<i>dont Lutte contre l'illettrisme</i>	5,5	5	5,5
Santé	11,5	11,3	10,2
Culture	13,2	12,6	16,9
Lien social, développement de la citoyenneté	116,1	114,8	124,9
<i>dont Adultes-relais</i>	74,7	68,3	64,3
Accès aux droits et lutte contre les discriminations	10,9	11,7	6,6
<i>S/Total</i>	256,9	249,1	247,9
Parentalité et accompagnement des jeunes	-	-	5,8
Pilier Cohésion sociale	-	-	253,8
Pilier Emploi et développement économique	34,9	36,4	40,3
<i>dont écoles de la « deuxième chance »</i>	2,6	3,3	3,9
<i>dont Insertion par l'activité économique</i>	6,3	6,4	6,1
Pilier Cadre de vie et renouvellement urbain	4,5	4,2	8,6
Pilotage, ingénierie et évaluation			8,4
TOTAL Actions territorialisées des contrats de ville			311

Sources : rapports annuels de performances 2013, 2014 et 2015.

Le programme de réussite éducative a notamment été étendu aux établissements situés en réseaux d'éducation prioritaire renforcée (REP+) faisant ainsi converger les périmètres d'intervention de la politique de la ville et de l'Éducation nationale ⁽¹⁾. Des moyens supplémentaires ont été annoncés.

Si les bénéficiaires des programmes de réussite éducative ont diminué en nombre (104 701 en 2014-2015 contre 116 552 en 2013-2014), l'individualisation des parcours a continué de progresser pour atteindre 77,5 %.

Il a par ailleurs été décidé de revaloriser de 5 % le montant global du forfait d'aide de l'État accordé par an et par poste (3 346 fin 2015) au dispositif des adultes-relais qui assure la médiation sociale et la promotion des valeurs de la République dans les quartiers prioritaires.

2. L'action 2 *Revitalisation économique et emploi*

Cette action représente le deuxième poste budgétaire du programme (représentant près de 19 % des crédits votés et 23 % des dépenses), sans compter les dépenses fiscales qui participent à la réalisation de ses objectifs (*cf.* ci-après).

Elle finance :

– la subvention pour charges de service public à destination de l'Établissement public d'insertion de la défense (ÉPIDe), qui a accompagné plus de 3 000 jeunes en 2014. L'État assure 33 % du budget de l'établissement, le reste relevant du programme 102. Initialement prévue à 22,2 millions d'euros, la subvention a été renforcée sur décision du CIEC du 6 mars 2015, à 23,7 millions d'euros, pour accroître sa capacité d'accueil de 570 places (soit environ 1 000 jeunes supplémentaires par an) ;

– la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU). Toutes générations confondues, 64 073 établissements en ont bénéficié.

Ce dispositif ne fait plus l'objet de nouvelles entrées depuis le 1^{er} janvier 2015. La LFI avait en conséquence prévu des dépenses en net retrait, à 61,2 millions d'euros au lieu des 92,4 millions versés en 2014. Toutefois, les régimes de sécurité sociale que l'État rembourse ont révisé à la hausse leurs estimations pour 2015, imposant un versement complémentaire de près de 8 millions d'euros.

Au total, 92,8 millions d'euros ont été consommés sur une action dotée de 83,3 millions d'euros en AE et CP. L'exécution dépasse ainsi de 11,3 % les prévisions, mais reste inférieure de 18,4 % à celle de 2014.

(1) Sachant que près de deux élèves sur trois étudiant dans un établissement classé en REP+ résident dans un quartier prioritaire.

3. Les actions 3 *Stratégie, ressources et évaluation* et 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie*

L'action 3 *Stratégie, ressources et évaluation* regroupe diverses dépenses (de communication, formation *etc.*) de la nouvelle direction de la ville et de la cohésion urbaine et du CGET pour 1,9 million d'euros en AE et 1,3 en CP, ainsi que le remboursement des primes des délégués du préfet mis à disposition par des établissements publics pour 1,5 million d'euros.

Y sont aussi imputés les frais de formation des acteurs, d'animation régionale et d'évaluation, la participation aux centres de ressources (pour un total de 5,3 millions d'euros) et aux têtes de réseaux associatifs (0,6 million en CP). Ces frais se maintiennent à un niveau équivalent à celui de l'exercice précédent.

En revanche, la subvention pour charges de service public versée par l'État à l'ACSé est, logiquement, en fort recul à 2,4 millions d'euros contre 9,4 en 2014. En effet, l'agence ne disposait plus, en 2015, que d'une équipe réduite. 775 000 euros ont cependant été transférés en cours de gestion du programme 112 au programme 147 pour ses 12 équivalents-temps plein travaillé.

Outre les dotations issues de l'action 1 du programme 147, l'ACSé recevait, pour financer les actions de la politique de la ville, des contributions d'autres ministères (27,2 millions d'euros) et 45 millions d'euros sur le produit des amendes de la police de la circulation *via* le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Depuis sa dissolution, ce dernier est géré sur le programme 122 *Concours spécifiques et administration* de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*.

L'extinction de la subvention à l'ACSé n'explique pas l'importante sous-consommation affichée par l'action 3 en fin d'exercice : à environ 11 millions d'euros, l'exécution 2015 ne représente que 38,5 % des AE et 36,9 % des CP votés. De fait, comme l'année précédente, cette action a porté une grande part des économies de fonctionnement du programme, mais elle a surtout supporté le transfert sortant de 16,8 millions d'euros pour le remboursement des délégués mis à disposition par des ministères.

Quant à l'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie*, elle était en principe dédiée au financement des interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). Mais la nouvelle programmation de renouvellement urbain (NPNRU) sera financée pour l'essentiel par les contributions d'Action logement – le réseau des collecteurs de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC ou 1 % logement). Cette ligne budgétaire n'a prévu en conséquence que 0,8 million d'euros de CP pour solder les opérations de « démolition-reconstruction des collèges les plus dégradés » – un programme, également géré par l'ANRU, qui devrait coûter 19 millions d'euros au total pour l'État sur 2010-2015.

II. UN BUDGET COMPLÉTÉ PAR DE SUBSTANTIELLES RESSOURCES

1. Les dépenses de personnels

L'essentiel des dépenses de personnels correspondant à la politique de la ville n'est pas imputé sur le programme 147. Celui-ci ne porte que les rémunérations des 319 délégués du préfet en activité (soit 1,5 millions d'euros de primes directement exécutées depuis le programme et 16,8 millions d'euros transférés pour rembourser leurs employeurs d'origine) et la subvention résiduelle versée à l'ACSé (2,4 millions d'euros en 2015 – *cf. supra*).

La création du commissariat général à l'égalité du territoire (CGET) s'est traduite en 2015 par le regroupement sur le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la même mission de l'intégralité des dépenses de fonctionnement des entités qui le composent, à l'exception d'une partie de l'ACSé maintenue jusqu'au 31 décembre 2015.

Dans sa note sur l'exécution budgétaire (NEB) de la mission en 2015, la Cour des comptes souligne que les dépenses de fonctionnement du CGET, à périmètre constant, semblent en baisse par rapport à 2014 et 2013, grâce notamment à son implantation à Saint-Denis et à la réduction de ses coûts immobiliers ; mais elle ajoute que ces économies devront se confirmer en 2016 et 2017 avec le retour du CGET à Paris.

Les rémunérations des agents oeuvrant au sein des directions régionales de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale relèvent quant à elles du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. L'ensemble des déversements depuis ces deux programmes budgétaires atteindraient 44,7 millions d'euros.

2. Les dépenses fiscales

Avec un total de 396 millions d'euros, les dépenses fiscales sont **pratiquement équivalentes aux dotations budgétaires** (450 millions d'euros pour mémoire).

Elles sont globalement stables entre 2014 et 2015. Cependant, certaines se montrant assez dynamiques, **on peut s'attendre à un alourdissement des dépenses fiscales en 2016**.

En effet, pour contrebalancer la mise en extinction du régime d'exonération sociale accordée aux entreprises exerçant une activité en zones franches urbaines (ZFU), le dispositif d'exonération fiscale leur bénéficiant a été prorogé jusqu'en 2020. Et s'il a été resserré, sa réforme dans le cadre de la création des nouveaux « territoires entrepreneurs » a créé de nouveaux avantages fiscaux. Parallèlement, la LFI pour 2015 a étendu le périmètre d'application du

taux réduit de TVA pour les ménages accédant à la propriété d'un logement situé en zone ANRU aux quartiers prioritaires de la politique de la ville et aux 300 mètres autour.

3. L'Agence nationale pour la rénovation urbaine

L'ANRU est l'opérateur principal du programme 147 et s'il ne reçoit quasiment plus de subvention de l'État depuis plusieurs années – hors les programmes d'investissements d'avenir –, il **gère néanmoins les plus importants budgets de la politique de la ville.**

Pour l'essentiel, l'agence bénéficie de ressources en provenance d'Action Logement, à hauteur de 850 millions d'euros en 2015, ainsi que 30 millions d'euros de la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS).

(en millions d'euros)

	Ressources 2015	Encaissements cumulés fin 2015
PNRU	882	8585,2
État		846,4
Action logement	850	6 747,1
CGLLS	30	663,9
Grand Paris		285
Caisse des dépôts	2,8	42,8
État - Plan de relance		350
État - Collèges dégradés		18,1
État - PNRQAD	0,8	150
Divers		9,8
Produits financiers et autres recettes	1,2	76,4
TOTAL	884,9	9 191,5

Elle est opérateur par ailleurs, depuis 2010, d'un programme du premier plan d'investissements d'avenir (PIA1), les « *internats d'excellence et le développement de la culture scientifique et technique* » auquel 452 millions d'euros ont été affectés, et depuis 2014 trois programmes du PIA 2 : les « *internats de la réussite* » relevant du programme 408 avec 138 millions d'euros (après redéploiement), les « *projets innovants en faveur de la jeunesse* » du programme 411, avec 84 millions d'euros, et « *Villes et territoires durables* » du programme 414 avec 321 millions d'euros.

L'ANRU est en particulier chargée de suivre et cofinancer (à 25 % des projets du PNRU) les opérations de rénovation urbaine.

Les engagements relevant du premier plan – PNRU – ont été clos le 31 décembre 2015. Cependant la mise en œuvre des opérations et leur financement s'étaleront encore sur plusieurs années. En 2015, 1,1 milliard d'euros

ont été payés au titre de ce programme. Le solde prévisible des CP serait d'un peu plus de 3 milliards d'euros. Au total, ces opérations représenteraient à terme un montant total d'investissements de 45 milliards d'euros, dont 11,9 apportés par l'ANRU. Ils se seront inscrits dans 397 projets globaux, concernant 490 quartiers et 4 millions d'habitants.

Avec une enveloppe ANRU de 5 milliards d'euros d'équivalent-subventions, la nouvelle programmation – NPNRU – ne concernera plus que des quartiers prioritaires de la politique de la ville. Les premières cibles sont les territoires présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants ; sont déjà identifiés 216 quartiers d'intérêt national et environ 250 quartiers d'intérêt régional.

Si cette nouvelle programmation a été lancée en 2014, il fallait toutefois attendre les conventions de renouvellement urbain qui seront signées à partir de 2016. L'ANRU n'a donc pas encore engagé de dépense à ce titre.

(en millions d'euros)

	Prévisions 2015 (CP)	Dépenses 2015 (CP)	Engagements (AE) cumulés fin 2015	Paiements (CP) cumulés fin 2015
PNRU	1 200	1 101,6	11 780,5	8 707,9
NPNRU	10	0	0	0
PNRQAD	17,5	5,6	70,2	21,9
Collèges dégradés	5,8	3,4	18,8	15,2
Fonctionnement	21,4	17,4	-	-
TOTAL	1 254,6	1 128	11 869,4	8 745,1
PIA 1 – 452 M€ (2010)	47	35,4	348,2	213,6
PIA 2 – 493 M€ (2014)	12	0	1,8	0

*

* *

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE**

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RESPECTUEUSE DES CRÉDITS DISPONIBLES	430
A. UNE MISSION ESSENTIELLE AUX NOMBREUX PROGRAMMES	430
B. UNE EXÉCUTION QUI TRADUIT CERTAINES TENSIONS	430
C. DES EMPLOIS RÉELS UNE FOIS DE PLUS EN LÉGÈRE DIMINUTION...	432
D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UN DISPOSITIF EN COURS DE STABILISATION ?	433
II. DES RÉSULTATS MESURÉS PAR DES INDICATEURS NOMBREUX	433
A. LE PROGRAMME 172 : <i>RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES</i> : DES OBJECTIFS DIVERSEMMENT RÉALISÉS	434
B. LE PROGRAMME 193 : RECHERCHE SPATIALE : UNE RÉUSSITE TOUJOURS CONFIRMÉE	436
C. LE PROGRAMME 190 : <i>RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE</i> : DES RÉSULTATS DE PLUS EN PLUS SATISFAISANTS.....	438
D. LE PROGRAMME 192 : <i>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE</i> : UNE GESTION EFFICACE	439
E. LE PROGRAMME 191 : <i>RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)</i> DES OBJECTIFS SOIGNEUSEMENT CONTRÔLÉS	441
F. LE PROGRAMME 186 : <i>RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE</i> : UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ À UNIVERSCIENCE	442
G. LE PROGRAMME 142 : <i>ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES</i> : DES INDICATEURS CENTRÉS SUR LA FORMATION.....	443

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE RESPECTUEUSE DES CRÉDITS DISPONIBLES

A. UNE MISSION ESSENTIELLE AUX NOMBREUX PROGRAMMES

Avec 25,89 milliards d'euros de crédits de paiements ouverts en 2015, la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)* constitue la cinquième plus importante mission budgétaire. Cinq ministères gèrent les crédits de la mission, parmi lesquels le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche tient une place prépondérante. Les quatre programmes – sur un total de neuf – dont il assume directement la responsabilité regroupent 88,5 % des crédits de la mission.

Le Rapporteur spécial n'est pas chargé de l'examen de la totalité des programmes composant les crédits de la MIREs. Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* relèvent, en effet, du rapporteur spécial chargé de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante. Pour autant, il ne peut pas se dispenser d'examiner l'ensemble des éléments de la MIREs ; en effet, une partie des crédits du programme 150 est consacrée à la recherche. Il est difficile également de ventiler entre les programmes les dépenses fiscales créées par le crédit d'impôt recherche (CIR).

B. UNE EXÉCUTION QUI TRADUIT CERTAINES TENSIONS

En 2015, l'exécution excède le montant des crédits ouverts en loi de finances initiale (+ 0,19 % en autorisations d'engagement et + 0,44 % en crédits de paiement) du fait de l'ouverture de crédits supplémentaires, en cours de gestion, principalement par reports (programmes 150, 172, 193), décret d'avance (programme 231) et rattachement de fonds de concours (programmes 190 et 192). Par ailleurs, sur 26,17 milliards d'euros de crédits ouverts, le taux d'exécution des crédits de paiement s'élève à 99,39 %. Ce taux élevé a pour origine principale le fait que les crédits sont en fait virés aux opérateurs de la mission. La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution du budget de l'État, fait remarquer que ce taux reste « *peu significatif, l'essentiel des crédits étant constitués de subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission* » ; en réalité, c'est au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que les marges de manœuvre ou les tensions budgétaires peuvent être appréhendées ; pour autant, on peut penser que tant l'ouverture de crédits supplémentaires que le taux d'exécution particulièrement élevé, en hausse de 2 points par rapport à celui de 2014, témoignent de tensions sur le budget de la MIREs.

Le tableau suivant retrace, programme par programme, l'ensemble des éléments ayant affecté les crédits de paiement de la mission, de la loi de finances initiale jusqu'à la dépense.

MISSION INTERMINISTÉRIELLE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2015

(en euros)

Crédits de paiement	Programme 150	Programme 231	Programme 172	Programme 193	Programme 190	Programme 192	Programme 191	Programme 186	Programme 142	Mission
LFI	12 787 895 876	2 498 097 273	6 270 005 790	1 434 501 498	1 385 813 162	877 712 013	192 074 745	117 398 198	329 442 176	25 892 775 731
LFR	–	–	– 51 000 000	–	–	– 331 553	–	200 000	– 500 000	– 51 611 553
Total des mouvements de crédits ⁽¹⁾	– 43 923 544	60 232 151	86 051 896	– 80 199 550	– 66 775 278	11 977 197	– 8 339 641	– 5 246 331	– 6 453 417	– 76 577 882
Fonds de concours et att. produits	26 599 415	12 948 685	22 322	–	270 025 741	98 210 000	–	3 227 770	–	411 033 933
Total des crédits disponibles	12 770 571 747	2 571 278 109	6 305 080 008	1 354 301 948	1 589 063 625	963 633 263	183 735 104	115 467 666	322 488 759	26 175 620 229
Crédits consommés	12 743 744 700	2 556 028 893	6 221 452 352	1 354 301 948	1 589 058 981	923 333 906	183 735 104	112 363 311	320 676 953	26 004 696 148

(1) Reports, transferts et crédits d'avance.

Source : *Cour des comptes.*

Avec 12,74 milliards d'euros dépensés, soit 49 % des crédits, le programme 150 vient, comme chaque année, en tête des dotations. L'augmentation de la part de ce programme dans la mission (cette part n'était que de 41,7 % en 2014) démontre *a contrario* la réalité de la contribution des programmes consacrés exclusivement à la recherche à la maîtrise globale de la dépense de l'État.

Outre le programme 231, qui ne relève pas du présent commentaire, suivent le programme 172 (6,22 milliards soit 23,92 %), au sein duquel a été désormais intégré l'ancien programme 187, puis trois programmes aux crédits compris entre 1,59 milliard d'euros et 923 millions d'euros (190, 193, et 192), et enfin trois programmes plus petits, les programmes 142 (321 millions d'euros consommés), 191 (184 millions d'euros) et 186 (112 millions d'euros).

C. DES EMPLOIS RÉELS UNE FOIS DE PLUS EN LÉGÈRE DIMINUTION

Selon la note d'exécution budgétaire élaborée par la Cour des comptes, le plafond des autorisations d'emplois fixé par la loi de finances pour 2015 est de 13 215 ETPT (équivalents temps plein travaillés), soit une hausse de 2 % par rapport à 2014. Celui des opérateurs s'élève à 256 343 ETP (équivalents temps plein), au lieu de 250 228 en 2014. Le plafond d'emplois total s'établit ainsi à 269 558, en nette hausse par rapport aux exercices 2014 (259 605), 2013 (258 818) et 2012 (257 944). L'ampleur de l'évolution est due d'une part à la hausse, pour la troisième année consécutive, de 980 emplois du plafond du programme 150 et de 20 emplois du programme 142 dans le cadre du plan quinquennal de création de 5 000 emplois dans l'enseignement supérieur, mais aussi, d'autre part, à un changement de périmètre, du fait du rattachement à la MIREs de 4 527 ETPT de la direction des applications militaires (DAM) du CEA. Ce rattachement réduit donc fortement la hausse apparente du plafond d'emplois.

Par ailleurs, le plafond d'emplois n'est plus un élément pertinent pour apprécier l'évolution de l'emploi dans le secteur de la recherche. En effet, et comme chaque année, ce plafond n'a pas été atteint en 2015. Plus préoccupant encore, expose la Cour, « *les données d'exécution d'emplois, partielles et provisoires, font état d'un recul presque systématique des emplois sous plafond des grands opérateurs de recherche des programmes 172, 192 et 193.* »

Quant aux emplois hors plafond, les chiffres fournis par la Cour indiquent un recul de 335 ETPT (14 851 au lieu de 15 186) pour les seuls opérateurs du programme 172. La Cour des comptes en indique les raisons : « *L'autofinancement de la progression tendancielle et mécanique de la masse salariale (du fait notamment du GVT – glissement vieillesse-technicité), est ainsi assuré, à ce stade, par la sous-exécution chronique et croissante du plafond d'emploi. Le niveau du plafond, durablement supérieur à l'exécution, constitue à cet égard une marge mobilisable en gestion, reconduite chaque année en loi de finances initiale.* »

Le rapporteur spécial renvoie pour une analyse plus précise de l'évolution de l'emploi dans les organismes de recherche à son rapport spécial sur la loi de finances pour 2016, où il fournit des éléments précis tirés des auditions des dirigeants des grands organismes de recherche auxquelles il procède chaque année.

D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UN DISPOSITIF EN COURS DE STABILISATION ?

Rattaché à la MIREs, le crédit d'impôt recherche représente l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses pour le budget de l'État depuis la réforme du dispositif en 2008, et ce malgré les ajustements prévus par la loi de finances initiale pour 2011. Son coût était estimé, dans le projet de loi de règlement pour 2014, à 5,55 milliards d'euros, contre 3,27 milliards d'euros en 2013.

Depuis 2008, le CIR est ainsi devenu la principale aide à la R&D des entreprises en France. Cette aide est aussi l'aide fiscale à la R&D la plus généreuse des pays de l'OCDE : son coût représente 0,26 % du PIB, loin devant le Canada, qui occupe la deuxième place avec 0,21 %.

Les éléments présentés au sein du RAP font cependant apparaître une nette inflexion, voire une stabilisation du montant du CIR.

Ainsi, alors que le chiffrage définitif du montant du CIR en 2014 est de 5,11 milliards d'euros, le chiffrage initial pour 2015 était de 5,34 milliards d'euros ; le chiffrage actualisé est de 5,27 milliards d'euros, soit une hausse de 3,17 %. Depuis 2011, où il a atteint 5,05 milliards d'euros, le CIR semble stabilisé légèrement au-dessus de 5 milliards d'euros.

Néanmoins, eu égard aux montants qu'il représente, la question de l'efficacité du CIR mérite d'être posée. Un indicateur d'efficacité, l'indicateur 2.3, figure au programme 172. Un indicateur supérieur à 1 indique que les entreprises ont accru leurs dépenses de R&D au-delà de l'euro de CIR perçu. Depuis 2013, les résultats de l'indicateur font apparaître un résultat « supérieur ou égal à 1 » sans autre précision. L'indicateur, indique le ministère, est en effet difficile à renseigner car il suppose des études spécifiques *ex post*. Les éléments qui sont régulièrement communiqués au rapporteur spécial à l'occasion de ses rapports sur les projets de lois de finances annuelles – et dont il rend compte dans le cadre desdits rapports – permettent cependant de continuer de conclure à l'efficacité du CIR.

II. DES RÉSULTATS MESURÉS PAR DES INDICATEURS NOMBREUX

En 2015, sept de neuf programmes de la MIREs (les programmes 172, 193, 190, 192, 191, 186 et 142) relèvent du présent commentaire. Les résultats de chacun de ces sept programmes font l'objet d'indicateurs de mesure spécifiques.

A. LE PROGRAMME 172 : RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES : DES OBJECTIFS DIVERSEMENT RÉALISÉS

Géré par le ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, le programme 172 est un programme central au regard des enjeux de la politique nationale de recherche. Son poids financier (6,27 milliards d'euros depuis la fusion du programme avec le programme 187) en fait, et de loin, le premier programme entièrement consacré à la recherche au sein de la MIRE. C'est en son sein qu'on retrouve les moyens de pilotage du système français de recherche et d'innovation. Enfin, les opérateurs qui en relèvent couvrent la totalité des disciplines scientifiques et sont au cœur des coordinations stratégiques et programmatiques qui se nouent entre les organismes de recherche dans l'ensemble des domaines que celle-ci recouvre.

Jusqu'en 2014, la réalisation du programme 172 était structurée par 6 objectifs, eux-mêmes mesurés par 13 indicateurs. À l'occasion de la fusion des programmes 172 et 187, le dispositif de mesure a été rationalisé. En 2015, 4 objectifs, mesurés par 9 indicateurs, mesurent la qualité de la conduite du programme.

Intitulé « Produire des connaissances scientifiques au meilleur niveau international », le premier objectif reste celui de l'excellence scientifique. Celle-ci est mesurée par un seul indicateur, l'indicateur 1-1, lequel est cependant composé de quatre sous-indicateurs.

Le premier sous-indicateur mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme dans la production scientifique mondiale. Les résultats sont globalement assez stables, même si l'on peut noter une légère érosion. La production de publications de référence représente, en valeur provisoire, 1,9 % de la production scientifique mondiale. Même s'il est proche de la cible pour 2017 (1,95 %), ce chiffre est cependant en retrait à la fois sur les prévisions (2,01 %) et sur les réalisations de 2014 (1,97 %) et de 2013 (2,05 %).

Le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 apparaît est quant à lui de 6,7 %, proche de celui de 2014 (6,9 %), mais inférieur à celui de 2013 (7,05 %). Enfin, le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni s'élève à 15,4 %, pourcentage proche de 2014 (15,5 %) et de 2013 (15,8 %).

Une certaine prudence est nécessaire pour interpréter l'évolution de ces résultats. Le RAP présente du reste les méthodes bibliographiques utilisées, ainsi que leurs biais. Il faut aussi noter que les indicateurs n'incluent pas la production en sciences humaines, pour laquelle il n'existe pas encore de base internationale sûre.

Enfin, le quatrième sous-indicateur de performance relatif à l'objectif 1 porte sur la qualité de la production scientifique : il mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Cet indice devrait être de 1,26 après 1,24 en 2014 et 1,22 en 2013. Là aussi, cependant, le RAP souligne les biais possibles, parmi lesquels figure le fait qu'un délai de deux ans est un délai très court pour asseoir la qualité d'une publication.

Le deuxième objectif porte sur la promotion du transfert et de l'innovation.

L'indicateur 2.1 concerne la part des redevances sur titre de propriété intellectuelle dans les ressources des opérateurs. Après avoir fortement diminué en 2014 par rapport à 2013, 44,25 millions d'euros contre 59,78 millions d'euros, du fait de la fin de validité d'importants droits de brevets du CNRS, mais aussi de l'INRA et de l'IFREMER, le montant des ressources apportées aux opérateurs par ces redevances a fortement augmenté en 2015, avec 52,77 millions d'euros de ressources pour une prévision de 40 millions d'euros. Dans ces conditions, la part des ressources apportées aux opérateurs par ces redevances augmente également, passant de 0,62 % en 2014 à 0,73 % en 2015.

Les ressources apportées par les contrats de recherche passés avec des entreprises (indicateur 2.2) poursuivent leur hausse tendancielle : pour 259,43 millions d'euros en 2013, le montant en 2014 est de 327,46 millions d'euros – alors que la prévision était de 282,7 millions d'euros. En 2015, pour une prévision de 300 millions d'euros, la réalisation est de 320,41 millions d'euros. La part des ressources représentée par ces contrats est désormais de 4,46 %.

Les résultats du troisième objectif, qui mesure la participation de la recherche française à la construction de l'Europe de la recherche, continuent de susciter la déception.

Alors que la cible pour 2017 est de 3,1 %, le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme cadre de recherche et développement (PCRD), (désormais le programme Horizon 2020) semble remonter, passant de 2,9 % en 2014 pour l'ensemble du 7^e PCRD à 3,2 % en 2015 pour le programme Horizon 2020. En revanche le taux de situation de coordination desdits opérateurs au sein du programme H 2020 suscite la déception puisque, à un taux de 5,6 % pour l'ensemble du 7^e PCRD a succédé, en 2015, un taux de coordination de 4,1 % seulement.

Par ailleurs, malgré un nombre de candidatures françaises au programme H 2020 en 2015 très supérieur aux prévisions (15 563 candidatures contre 7 795 prévues au PAP 2016), le taux de sélection des projets des équipes françaises est tout à fait décevant puisqu'il ne se monte à 14,7 % pour une prévision de 23,3 % au PAP 2015, prévision qui correspondait au taux de sélection effectif sur l'ensemble du 7^e PCRD.

Conséquence logique, la part du PCRD attribuée à des équipes françaises en 2015 (indicateur 3.2) diminue par rapport à la réalisation globale pendant le 7^e PCRD (10,7 % contre 11,5 %) et reste **très inférieure à la part du financement français au sein du PCRD.**

Le rapporteur a évoqué dans ses rapports spéciaux sur les projets de lois de finances pour 2015 et 2016 les raisons de cette situation d'autant plus étrange que la part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (indicateur 3.3) continue de progresser : avec 31,8 %, près du tiers, cette part est en hausse par rapport à 2014 (30,8 %) et 2013 (29,8 %).

Le quatrième objectif a pour objet le développement du rayonnement international de la recherche française

Selon l'indicateur 4.1, avec 32 %, le taux de chercheurs étrangers est en légère progression par rapport à 2014 (28 %) et 2013 (30 %). Ce pourcentage témoigne de l'efficacité de la politique d'attraction des chercheurs étrangers.

Le nombre de chercheurs de pays tiers accueillis temporairement dans les laboratoires de recherche aura été en 2015 de 2 196, pour 2 017 en 2014 et 1 800 en 2013.

Enfin (indicateur 4.2), la part des co-publications réalisée avec des partenaires des pays du Sud parmi les publications des opérateurs du programme continue à progresser, puisqu'elle est passée de 15,54 % en 2013 à 16,7 % en 2014 puis à 17,5 % en 2015.

B. LE PROGRAMME 193 : RECHERCHE SPATIALE : UNE RÉUSSITE TOUJOURS CONFIRMÉE

Le programme 193 a pour finalité d'assurer à la France et à l'Europe la maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux nécessaires pour faire face aux défis de recherche, de sécurité, de développement économique, mais aussi d'aménagement du territoire ou encore d'environnement.

Mise à part la subvention pour la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT), soit 2,20 % de l'ensemble, le programme finance exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES). Le CNES a la charge de la contribution française à l'Agence spatiale européenne et du financement des travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux.

Le programme comporte cinq objectifs mesurés par huit indicateurs.

L'objectif 1 porte sur l'intensification du rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiales françaises. Sa réalisation est mesurée par deux indicateurs.

Le premier indicateur porte sur la production scientifique des opérateurs du programme. Sous réserve des observations déjà formulées à propos du programme 172 sur la prudence d'interprétation nécessaire, la part française des publications de référence internationale dans la production mondiale apparaît en léger retrait : elle passe à 4,6 %, après 4,65 % en 2014 et 4,78 % en 2013, et ce pour une cible 2017 de 4,9 %. Avec 15,2 %, la part française dans la production de l'Union européenne (à 27) est globalement stable mais reste encore loin de la cible 2017 de 16,8 %. La part de la production scientifique française dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni est stable, avec 31,8 % contre 32,07 % en 2014 et 31,8 % en 2013. Enfin, avec un indice de 1,11, la reconnaissance scientifique des opérateurs du programme, exprimée par l'indice de citation à deux ans des publications françaises dans le domaine de la recherche spatiale, progresse par rapport à 2014 (1,09) vers une cible 2017 qui a été réévaluée (1,15 au lieu de 1,08 pour la cible 2015).

Le deuxième indicateur est plus industriel. Il fait apparaître que le chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française représente 153 % des investissements des cinq dernières années. Ce « *taux de succès élevé et inattendu* », pour reprendre les termes du RAP (il était plutôt envisagé un pourcentage de 130 %, en ligne avec les années précédentes) souligne l'excellent comportement à l'export de cette industrie.

L'objectif 2 mesure les conditions d'accès à l'espace de la France et de l'Europe. Selon l'indicateur 2.1, la part de marché d'Arianespace sur le marché ouvert du lancement des satellites est de 56 %, en ligne avec les attentes. Le prix de lancement d'Arianespace rapporté à la performance (le prix du kilo lancé) qui était descendu à 21 300 euros en 2014, est remonté à 22 600 euros, comme en 2013.

Les indicateurs de **l'objectif 3 mesurent l'un le bon fonctionnement des satellites fabriqués par l'industrie française**, l'autre la tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES.

Le taux de bon fonctionnement des satellites autres que géostationnaires reste à un niveau excellent, de 95 % pour une cible désormais portée à 97 %. Le taux de bon fonctionnement des satellites géostationnaires est en progression continue. Il s'établit à 92 % et dépasse la cible 2017.

L'écart moyen entre coûts prévus pour les projets et coûts finalement constatés continue de diminuer : il est désormais de 0,7 %, au lieu de 1,6 % en 2014, 2 % en 2013 et 3,3 % en 2012. Dans un domaine aussi complexe, on peut qualifier ce résultat de remarquable. Enfin, avec 99 %, le taux de performance continue à indiquer la qualité de la maîtrise d'ouvrage du CNES.

L'objectif 4 porte sur l'intensification des efforts de la recherche spatiale dans le but de répondre aux attentes de la société. À cette fin, l'indice qui la mesure comptabilise l'évolution du nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application de service. La réalisation continue à progresser : après 290 instruments développés en 2014, c'est 306 qui l'ont été en 2015, dépassant la cible pour 2017, fixée à 295.

Enfin, **l'objectif 5 mesure l'intégration européenne de la recherche spatiale française.** La part du budget du CNES consacrée à des programmes de coopération européens reste stable, avec 72 %. Avec 18 %, la part du CNES dans le financement de ces programmes en coopération reste supérieure à la part du PNB français en Europe. Enfin, conformément à la cible, les budgets des programmes spatiaux européens auxquels le CNES contribue représentent plus de 90 % (92 %) du budget total des programmes européens.

C. LE PROGRAMME 190 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE : DES RÉSULTATS DE PLUS EN PLUS SATISFAISANTS

Le programme 190 finance la recherche dans les domaines de l'énergie des écosystèmes, de la construction, des systèmes urbains, des systèmes de transport, des risques matériels et technologiques et, enfin, du climat.

Sept opérateurs sont concernés par ces crédits : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFP-EN), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) et Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). S'y ajoutent l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et, quoique la majeure part de son financement provienne du programme 206, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Quoiqu'il ne soit plus opérateur de l'État depuis 2010, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) participe également à la mise en œuvre du programme.

La performance du programme est structurée par cinq objectifs mesurés par huit indicateurs.

Le premier objectif porte sur l'excellence des instituts de recherche et l'efficacité de la recherche. Remplis par le CSTB, l'IFSTTAR, l'INERIS, l'IRSN et l'IFP-EN, les deux indicateurs relatifs à la production et à la reconnaissance scientifiques sont en progrès et désormais supérieurs ou égaux aux cibles 2017, de même que la part des contrats européens dans les recettes totales de ces organismes (1,85 % pour une cible 2017 de 1,83 %).

L'objectif 2 concerne le développement des recherches partenariales entre acteurs publics et privés.

L'indicateur 2.1, indicateur unique de l'objectif, mesure la part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources du CSTB, de l'INERIS, de l'IRSN et de l'IFSTTAR. Ce rapport est en 2015 de 17,85 %, pour une cible 2017 de 17 %. La part des contrats des partenaires économiques dans les recettes totales de ces organismes, est de 7,08 %, pour une cible 2017 de 6,21 %.

Intitulé **Accroître par la recherche, la compétitivité et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du cycle, l'objectif 3** ne concerne en réalité que la maîtrise du calendrier et des coûts de certains « grands projets » du CEA. Le pourcentage de grands projets n'ayant pas dépassé de plus de 10 % le coût prévu est de 75 %, pour une cible de 87 %.

L'objectif 4 est intitulé Soutenir par la recherche le développement des nouvelles technologies de l'énergie et de l'efficacité énergétique. Il est mesuré par le nombre de brevets déposés et les ressources propres tirées de la valorisation de la recherche dans ce domaine par le CEA d'une part, et l'IFP-EN de l'autre. Le nombre de brevets déposés tant par le CEA que l'IFP-EN dépasse désormais la cible fixée.

L'objectif 5 Produire les connaissances scientifiques nécessaires au maintien d'un très haut niveau de protection contre les risques nucléaire et radiologique est mesuré par un indicateur de satisfaction envers l'ISRN des services de l'État et des autorités de sûreté bénéficiaires de son expertise. Le taux de satisfaction tant pour 2014 que pour 2015 atteint désormais les 97 %, pour une cible de 90 %.

D. LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE : UNE GESTION EFFICACE

Le programme 192 vise à accroître la compétitivité de l'industrie française, et donc l'emploi, par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologies. Il est complémentaire du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*.

Le programme se décline en trois actions correspondant aux différentes phases de la recherche. L'action 1 est relative aux organismes de formation supérieure et de recherche (Institut Mines Télécom, écoles nationales supérieures des Mines, École nationale supérieure de création industrielle – ENSCI –, Groupe des écoles nationales d'économie et statistique – GENES –). L'action 2 est consacrée au soutien et à la diffusion de l'innovation technologique ; y sont notamment retracés l'activité de Bpifrance financement destinée à l'innovation, le dispositif *Jeunes entreprises innovantes* et le programme CAP'TRONIC, qui concerne les PME. L'action 3, enfin, retrace l'effort de soutien à la recherche industrielle stratégique ; on y trouve notamment le fonds de compétitivité des entreprises.

L'action du programme est orientée par 4 objectifs mesurés par 8 indicateurs. Les objectifs 1 et 3 portent sur l'efficacité de la politique de dynamisation de l'économie à travers la recherche. Les objectifs 2 et 4 concernent plus spécifiquement les écoles.

L'indicateur unique de l'objectif 1 porte sur l'impact des pôles de compétitivité. Ces pôles ont pour objet l'amélioration de la compétitivité française dans des secteurs innovants à travers l'association de centres de recherche et d'entreprises innovantes. À cette fin, l'unique indicateur retenu vise à mesurer l'écart de taux de croissance entre les PME de moins de 250 salariés appartenant à un pôle et celui des entreprises des mêmes secteurs.

Pour 2015, cet indicateur indique, comme en 2014, un écart positif de 0,86 point (0,79 point en 2013 et 0,64 en 2012). Autrement dit, à travers cet indicateur, l'impact positif de la participation à un pôle de compétitivité est validé.

L'objectif 3 porte sur la contribution au développement des entreprises technologiquement innovantes.

L'indicateur 3.1 mesure l'impact de l'intervention de Bpifrance financement sur le chiffre d'affaires des entreprises aidées, neuf années après l'aide, en comparant leur performance depuis cinq ans à celle réalisée par les entreprises similaires et relevant du même secteur d'activité. La contribution est positive dès que l'écart est supérieur à zéro. Après un écart de performance de 6,7 points en 2014, l'écart atteint désormais 10,1 points en 2015. L'indicateur valide ainsi le caractère positif des interventions de Bpifrance financement sur le développement économique des entreprises ainsi soutenues.

L'indicateur 3.2 permet de mesurer l'efficacité des incubateurs et dispositifs de soutien à la création d'entreprise des écoles des mines et de l'Institut Télécom. En 2015, le taux de pérennité à trois ans des entreprises dont la création a été aidée par les écoles est de 89,3 %, en hausse de plus de cinq points par rapport à 2014 (84 %). La cible 2017, de 90 %, est ainsi quasiment atteinte. Selon le RAP, *« ce taux de pérennité est très largement supérieur à la moyenne nationale qui est de l'ordre de 65 % »*.

L'objectif 2 porte sur l'optimisation de la valorisation de la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche.

L'indicateur 2.1 retrace la part des contrats de recherche et des partenariats dans les ressources des écoles consacrées à la recherche. En 2015, les résultats ont marqué le pas. Ainsi, la part de ces contrats n'a été que de 43,3 % des ressources consacrées à la recherche, au lieu de 49 % en 2014 en 2014. De même, la part des contrats de recherche sur financement de l'Union européenne n'est que de 6,7 %, au lieu de 7,7 % en 2014 et 7,4 % en 2013, et ce pour une cible 2017 de 7,5 %. Seule la part des contrats de recherche sur financement privé continue à progresser, avec un taux de 16,5 %, supérieur à ceux de 2014 (16 %) et de 2013 (15,4 %) ainsi qu'à la cible de 2017 (16 %).

Enfin, l'indicateur 2.2, nombre moyen de publications scientifiques de rang A rapporté au nombre de chercheurs (calculé en ETP), continue sa progression, passant de 2,5 en 2014 à 2,9 en 2015, pour un objectif 2017 supérieur à 2.

L'objectif 4, qui porte sur le développement de l'efficience et de l'attractivité des formations des écoles du programme, fait apparaître que le coût par étudiant en euros constant (indicateur 4.1) a encore diminué, avec 91,2, pour une cible pour 2017 de 94.

L'évolution des taux d'insertion des diplômés (indicateur 4.2) fait apparaître des résultats contrastés.

Si les taux d'insertion des diplômés à 6 et 18 mois sont en ligne avec les taux de 2014 (le taux d'insertion à 18 mois étant même conforme à la cible pour 2017, de 97 %) la part des docteurs formés dans les écoles employées dans une entreprise ou un établissement industriel dans l'année qui suit le doctorat est descendue à 42,3 %, contre une réalisation de 50 % en 2014 et 47,5 % en 2013. Le RAP explique cette évolution par l'évolution du périmètre des écoles concernées, Supélec en particulier ayant rejoint le programme 150.

Enfin, avec 34,3 % (indicateur 4.3), le taux de ressources propres des écoles est en diminution par rapport à 2014 (36,7 %) et n'atteint pas la cible de 38 % fixée pour 2017.

E. LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) DES OBJECTIFS SOIGNEUSEMENT CONTRÔLÉS

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* retrace les moyens financiers versés par l'État aux deux opérateurs du programme, le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Ce programme est géré par le ministère chargé de la défense. Une concertation très étroite entre ce ministère et celui de l'enseignement supérieur et de la recherche permet de déterminer les projets auxquels seront affectés les crédits de recherche duale ainsi que les retours auxquels le ministère de la défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

Le programme ne compte qu'un seul objectif, l'amélioration de la qualité et de l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense, mesuré par la proportion du montant des projets r lesquels des retombées pour la défense ont été précisément identifiées. Cette proportion est en 2015 de 81,6 %, pour une prévision de 87 %. Aux termes du RAP, les raisons de cet écart sont purement techniques : *« l'écart entre la prévision du PAP 2015 et la réalisation (81,6 % pour une cible de 87 %) s'explique principalement, d'une part, par des dépenses moindres que prévues sur les projets duaux d'intérêt défense (baisse déjà annoncée dans le PAP 2016) et d'autre part, par le fait que le dégel partiel d'une partie des crédits mis en réserve s'est fait tardivement et n'a pas permis l'emploi de ces crédits avant la fin 2015. »*

F. LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE : UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ À UNIVERSCIENCE

Le programme 186, le plus petit programme de la mission, est géré par le ministère de la culture. Plus exactement, la quasi-totalité des crédits (plus de 90 %) est gérée par un opérateur unique, Universcience, établissement public créé par le regroupement de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte. Le programme est marqué par la modestie de sa dotation et ses caractéristiques avaient du reste amené en 2012 à des réflexions sur sa suppression.

L'orientation du programme vers la diffusion de la culture scientifique et la place d'Universcience se traduisent clairement dans ses objectifs et les indicateurs qui les mesurent.

L'objectif 1 est relatif à la promotion, « auprès du public le plus large », de la recherche culturelle et de la culture scientifique et technique. Il est mesuré par l'évolution du nombre annuel de visiteurs « physiques et virtuels » d'Universcience et leur taux de satisfaction.

Les résultats de fréquentation confirment l'évolution des pratiques du public : après 3,17 millions de visiteurs en 2013 et 3,26 millions en 2014 – chiffres déjà en retrait sur les années précédentes –, les deux établissements d'Universcience n'en ont accueilli que, 2,55 millions en 2015, alors que le nombre des visiteurs virtuels s'est élevé à 8,03 millions, beaucoup plus proche du nombre des visiteurs virtuels de 2014 (8,84 millions) que celui des visiteurs physiques par rapport à la même année. Les deux résultats sont par ailleurs en fort retrait par rapport aux objectifs, respectivement de 3,29 millions de visiteurs physiques et de 11,8 millions de visiteurs virtuels.

En 2015 en revanche, le taux de satisfaction des visiteurs, qui avait diminué jusqu'en 2012, a poursuivi la progression enregistrée depuis 2013 (où il était de 71,9 %) : il a été de 76,8 %.

Le deuxième objectif porte sur le renforcement de l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique. Le seul indicateur qui mesure ce renforcement porte sur la part des ressources propres d'Universcience. Après n'avoir cessé de diminuer entre 2009 et 2012 (21,1 %, 19,7 %, 17,9 % et 16,7 %), elle a recommencé à progresser en 2013 ; en 2015, elle s'est établie à 24,3 %, au-dessus de la cible 2017, de 22 %.

Enfin, le rapporteur spécial continue de s'étonner qu'aucun indicateur ne mesure d'éventuels objectifs formulés pour la recherche culturelle et ses 9,58 millions d'euros de crédits consommés.

G. LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES : DES INDICATEURS CENTRÉS SUR LA FORMATION

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est géré par le ministère chargé de l'agriculture. Comme le programme 150, il se caractérise par une double finalité, l'enseignement supérieur et la recherche.

Le premier objectif porte sur la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international. Il est mesuré par des indicateurs de taux d'insertion des diplômés.

À 74,5 %, le taux d'insertion professionnelle à six mois progresse de 3 points par rapport à 2014 et se situe ainsi 3,5 points au-dessus de la cible fixée pour 2017 par le PAP pour 2015.

Un autre indicateur, le taux d'insertion professionnelle à 18 mois, a été remplacé cette année par le taux d'insertion professionnelle à 12 mois. Celui-ci est en 2015 de 88,7 % pour une cible de 90,5 % – qui est, à 0,5 % près, l'ancienne cible du taux d'insertion à 18 mois.

L'objectif 2 concerne le coût unitaire annuel de formation par étudiant. Alors que l'indicateur 2.1, qui le mesure, comportait trois lignes, une par catégorie d'étudiants (ingénieurs, vétérinaires, paysagistes), il n'en comporte plus qu'une, intitulée « coût unitaire de formation par étudiant pour l'État (cursus de référence) ». L'analyse des résultats de l'indicateur figurant au RAP indique cependant que ce coût moyen est le résultat de mouvements divergents au sein des trois filières ; cette année le coût de formation des ingénieurs augmente « *principalement du fait de l'accroissement des coûts de formation* » tandis que « *le bon pilotage de la filière vétérinaire* » entraîne dans cette filière une diminution du coût unitaire de formation par étudiant.

En 2015, ledit coût unitaire aura été de 14 437 pour une prévision de 14 220. C'est cette prévision qui a été retenue pour 2017. En effet, selon le RAP : « *Les actions entreprises concernant la professionnalisation des personnels dédiés aux fonctions support et le développement d'un outil commun de comptabilité analytique, ainsi que la mise en place des contrats d'objectifs pour les écoles et de lettres de missions aux directeurs généraux, semblent se traduire par une meilleure maîtrise des coûts et du pilotage des établissements.* »

L'action 2 (recherche) fait l'objet d'un seul objectif, qui porte sur le développement de la valorisation de la recherche vers les secteurs professionnels et l'appui aux politiques publiques. L'indicateur 3.1, qui en mesure la réalisation, mesure la part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques. Avec 22,3 %, le taux est très proche de 2014 (21,1 %) et 2013 (21,4 %), et n'atteint pas tout à fait la cible pour 2015 fixée à 23 %.

Il faut rappeler cependant le paradoxe de cet indicateur, puisqu'un accroissement dynamique du nombre de publications académiques, et donc de recherche, a pour effet mécanique de diminuer la part des publications professionnelles ou destinées à appuyer les politiques publiques et donc la performance de l'indicateur !

*

* *

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Commentaire de M. François ANDRÉ, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE	447
A. UNE EXÉCUTION EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES	447
B. LA CONTRIBUTION DES OPÉRATEURS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS.....	449
1. Les opérateurs reçoivent 95 % des crédits du programme	449
2. La mobilisation du fonds de roulement de certains opérateurs.....	450
3. L'augmentation de la masse salariale a imposé aux opérateurs un effort sur les dépenses de fonctionnement	452
C. DES CRÉDITS IMMOBILIERS DIFFICILES À ÉVALUER.....	453
D. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE	454
II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE	455
A. UNE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À UN DÉRAPAGE SUR LES AIDES AU MÉRITE	455
B. DES BESOINS ÉLEVÉS POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT	457

En 2015, la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) comprenait neuf programmes rattachés à six ministères, soit trois programmes de moins qu'en 2014. La différence de périmètre provient de la fermeture de deux programmes liés aux investissements d'avenir, ouverts uniquement pour l'année 2014, et de la fusion de deux programmes concernant la recherche.

Avec 26 milliards d'euros de crédits de paiement consommés en 2015, la MIRÉS est la cinquième mission du budget général de l'État. Elle bénéficie en outre de financements extrabudgétaires substantiels, que la Cour des comptes évalue à 30 milliards d'euros, au titre des investissements d'avenir et du plan Campus.

Au sein de cette mission, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur sont portés par les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*. Comme le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le préciser dans son rapport spécial, ces crédits ne représentent qu'une partie de l'ensemble des moyens consacrés par l'État à l'enseignement supérieur. Les sections de techniciens supérieurs (STS) et les classes préparatoires aux grandes écoles relèvent de la mission *Enseignement scolaire* et d'autres formations spécialisées relèvent d'autres ministères (culture, agriculture, défense, industrie...).

L'exécution 2015 témoigne une nouvelle fois de la priorité accordée à l'enseignement supérieur. Si l'enseignement supérieur participe à l'effort de redressement des comptes publics – en particulier par la mobilisation d'une partie du fonds de roulement de certains opérateurs –, ses crédits ont légèrement augmenté par rapport à l'exécution 2014 (+ 0,7 % en crédits de paiement). Comme les années précédentes, l'essentiel de la contribution de la MIRÉS à l'effort de maîtrise des dépenses publiques a porté sur les programmes concernant la recherche.

Sur le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, les crédits consommés sont stables par rapport à 2014, alors qu'ils augmentent significativement sur le programme 231 *Vie étudiante* (+ 3,4 % en autorisations d'engagement et + 4,3 % en crédits de paiement).

**ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS
CONSACRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR**

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Évolution 2015/214	Crédits de paiement		Évolution 2015/214
		2014	2015		2014	2015	
Prog. 150 Formations supérieures et recherche universitaire	LFI ⁽¹⁾	12 558,8	12 732	+ 1,4 %	12 849,5	12 829,8	- 0,2 %
	Consommation	12 664,4	12 636,8	- 0,2 %	12 743,5	12 743,7	-
	<i>Taux de consommation</i>	<i>100,8 %</i>	<i>99,3 %</i>		<i>99,2 %</i>	<i>99,3 %</i>	
Prog. 231 Vie étudiante	LFI	2 448,5	2 510,2	+ 2,5 %	2 458,9	2 507,6	+ 2,0 %
	Consommation	2 463,4	2 548,3	+ 3,4 %	2 451	2 556	+ 4,3 %
	<i>Taux de consommation</i>	<i>100,6 %</i>	<i>101,5 %</i>		<i>99,7 %</i>	<i>101,9 %</i>	
Total Enseignement supérieur	LFI	15 007,3	15 242,2	+ 1,6 %	15 308,4	15 337,4	+ 0,2 %
	Consommation	15 127,8	15 185,1	0,4 %	15 194,4	15 299,8	+ 0,7 %
	<i>Taux de consommation</i>	<i>100,8 %</i>	<i>99,6 %</i>		<i>99,3 %</i>	<i>99,8 %</i>	

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

**I. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE
UNIVERSITAIRE**

**A. UNE EXÉCUTION EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS DE LA LOI DE
FINANCES**

Les crédits consommés en 2015 sur le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* s'élèvent à 12 636,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) (contre 12 664,4 millions d'euros en 2014) et 12 743,7 millions d'euros en crédits de paiement (CP), montant quasiment identique à celui de 2014.

L'exécution est conforme aux crédits votés en loi de finances pour 2015, puisque le taux de consommation des crédits du programme par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale (y compris fonds de concours et attributions de produits) s'élève à 99,3 % en AE comme en CP. Comme la Cour des comptes le relève chaque année, ce taux est toutefois peu significatif, l'essentiel des crédits du programme étant constitué de subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

(1) Y compris fonds de concours et attributions de produits.

RÉCAPITULATIF DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS SUR LE PROGRAMME 150

(en milliers d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits ouverts en loi de finances pour 2015 ⁽¹⁾	12 702 021,7	12 787 895,9
Transferts entrants	+ 84,6	+ 84,6
Transferts sortants	- 1 742	- 1 742
Virements de crédits	+ 3 500	+ 3 500
Annulations	- 89 431,9	- 90 672,1
Reports de crédits de 2014	+ 132 569,6	+ 44 906
FDC et ADP	+ 5 674,8	+ 26 599,4
Total des crédits ouverts	12 752 676,7	12 770 571,7
Total des crédits consommés	12 636 811,3	12 743 744,7

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

Les crédits réellement ouverts sur le programme 150 en 2015 sont supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale en AE, principalement du fait de reports importants de crédits immobiliers 2014 sur l'exercice 2015. En CP, en revanche, les crédits ouverts sont inférieurs aux crédits prévus en loi de finances initiale, le montant total des annulations (90,7 millions d'euros) étant supérieur aux reports et au montant des fonds de concours reçus.

Les annulations de crédits ont été plus élevées que l'année précédente. Un décret d'annulation du 9 juin 2015 a annulé 10 millions d'euros au titre de la correction de la trajectoire des finances publiques. Cette annulation a porté sur des crédits prévus pour la mise en œuvre de la loi « Sauvadet » ⁽²⁾, le niveau de titularisation des personnels ayant été inférieur à la prévision.

Le décret d'avance du 27 novembre 2015 a procédé à des annulations supplémentaires pour 79 millions d'euros en AE et 80,4 millions d'euros en CP aux fins de contribution à l'équilibre général du financement de dépenses urgentes. Elles ont annulé le solde de la réserve, déduction faite d'un dégel de 25 millions d'euros abondant les subventions pour charges de service public des opérateurs et de crédits immobiliers (26,2 millions d'euros en AE et 9,8 millions d'euros en CP) dédiés aux opérations Campus dont le report sur 2016 a été demandé.

(1) Hors fonds de concours et attributions de produits.

(2) Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique.

La réserve de précaution initiale du programme s'élevait à 125,3 millions d'euros en AE (auxquels s'est ajouté un surgel de 7,7 millions d'euros à la suite du report de crédits de 2014 sur 2015) et 118 millions d'euros en CP. Sur ce montant, 70 millions d'euros correspondaient à une mise en réserve forfaitaire sur les crédits de subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

La réserve appliquée aux subventions versées aux opérateurs est sensiblement plus élevée qu'en 2014 (45 millions d'euros). La Cour des comptes relève cependant que ce montant « *reste plus de deux fois inférieur à ce qui résulterait de l'application du calcul, lui-même dérogatoire par rapport au droit commun, que permet d'appliquer aux SCSP la circulaire annuelle relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l'État* ».

Sur ces 70 millions d'euros, 25 millions ont fait l'objet d'un dégel. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel avait donné un avis négatif sur les documents prévisionnels de gestion des deux programmes consacrés à l'enseignement supérieur, qui anticipaient le dégel de la réserve de précaution.

B. LA CONTRIBUTION DES OPÉRATEURS À L'EFFORT DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

1. Les opérateurs reçoivent 95 % des crédits du programme

En 2015, 12 milliards d'euros (dont 187 millions d'euros de dotations en fonds propres), soit 95 % des crédits du programme 150, ont été versés aux opérateurs. 88 % de ces crédits sont allés aux universités (10,6 milliards d'euros). Au total, les crédits versés aux opérateurs sont en hausse de 0,7 % par rapport à l'exécution 2014 et supérieurs de 0,4 % aux crédits prévus en loi de finances. Les crédits attribués aux universités sont pour leur part en hausse de 0,3 % par rapport à 2014 et inférieurs de 0,5 % aux crédits inscrits en loi de finances.

Le tableau ci-après récapitule la répartition des crédits entre les différents types d'opérateurs, ainsi que leur évolution par rapport à l'exécution 2014. Il faut garder à l'esprit que le périmètre des opérateurs évolue chaque année, au fur et à mesure de l'accession de nouveaux établissements aux responsabilités et compétences élargies (RCE) et en fonction des fusions ou scissions d'établissements.

L'année 2015 a ainsi vu cinq grandes écoles accéder aux responsabilités et compétences élargies, ce qui a porté le nombre d'opérateurs RCE à 109 et s'est traduit par un mouvement de fongibilité asymétrique de 81 millions d'euros pour couvrir les besoins au titre de la masse salariale de ces établissements.

Trois nouveaux établissements ont en outre été créés : l'université de la Guyane, par scission avec l'université des Antilles, l'université de Montpellier, par fusion des universités de Montpellier I et II, et Centrale-Supélec, par fusion de l'École centrale et de Supélec.

Enfin, la structuration du paysage de l'enseignement supérieur autour des communautés d'universités et d'établissements (COMUE) s'est poursuivie : entre décembre 2014 et la fin de l'année 2015, 21 COMUE ont été créées. Depuis le 1^{er} janvier 2015, le statut d'opérateur leur est reconnu. À ce titre, onze d'entre elles ont reçu une subvention pour charge de service public, pour un montant total de 6,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7,9 millions d'euros en crédits de paiement. Le rapport annuel de performance (RAP) précise que l'État leur alloue directement des moyens, soit sous forme d'emplois avec la masse salariale associée en crédits de titre 2, soit sous forme de subventions pour charges de service public, notamment pour financer des créations d'emplois correspondant à des contrats doctoraux.

FINANCEMENT DES OPÉRATEURS (CRÉDITS DES PROGRAMMES 150 ET 231)

(crédits de paiement, en milliers d'euros)

Catégories d'opérateurs	Exécution 2014	Loi de finances pour 2015	Exécution 2015
Universités et assimilés	10 535 269	10 620 209	10 570 029
Écoles et formations d'ingénieurs	549 230	548 004	633 833
Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche	733 264	727 468	744 322
Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche	55 635	52 466	48 181
EPAURIF - Établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France	79 216	40 289	37 266
CAMPUS FRANCE	1 841	1 811	1 786
Établissement public du musée du quai Branly	21 471	22 398	21 329
Communautés d'universités et d'établissements	0	0	7 961
Total	11 975 926	12 012 645	12 064 707

Source : rapports annuels de performances des missions Recherche et enseignement supérieur, Culture et Action extérieure de l'État pour 2015.

2. La mobilisation du fonds de roulement de certains opérateurs

L'un des éléments marquants de la loi de finances pour 2015, pour ce qui concerne l'enseignement supérieur, a été le choix de mobiliser une partie des fonds de roulement de certains établissements, à hauteur de 100 millions d'euros, pour financer la moitié des mesures budgétaires supplémentaires destinées aux établissements en 2015 (prise en charge d'une partie du glissement vieillesse technicité et créations de postes).

Cette mobilisation s'est opérée au vu d'une analyse des fonds de roulement conduite d'après la méthodologie élaborée par une mission conjointe de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) et de l'inspection générale des finances (IGF). Cette analyse a permis d'analyser la part mobilisable des fonds de roulement des établissements en veillant à leur permettre d'assurer leur fonctionnement et de préserver leur stratégie d'investissement.

Seuls les établissements dont le fonds de roulement représentait plus de 65 jours de fonctionnement décaissable (plus de deux fois le seuil prudentiel) ont été concernés. Ce seuil a fait l'objet d'un retraitement pour les établissements n'ayant pas encore accédé aux responsabilités et compétences élargies (130 jours au lieu de 65). Les ajustements de dotation ont toujours été inférieurs au montant potentiellement mobilisable du fonds de roulement, si bien que, après mobilisation du fonds de roulement, les établissements concernés disposent toujours de plus de 65 jours de fonds de roulement.

Cette mesure s'est traduite par une dotation moins élevée (pour un montant total de 97 millions d'euros) pour les 46 établissements concernés, dont 11 universités (pour 61,7 millions d'euros) et 21 écoles d'ingénieurs (pour 23,5 millions d'euros). Elle a été complétée par une mobilisation du fonds de roulement de 18 des 30 chancelleries, pour un montant total de 1,77 million d'euros.

D'après le rapport annuel de performance, à l'issue des comptes financiers de 2015, les fonds de roulement des opérateurs diminuent de 115 millions d'euros, dont 97 millions d'euros sont imputables à la mesure de mobilisation.

RÉPARTITION DU PRÉLÈVEMENT SUR LE FONDS DE ROULEMENT DES OPÉRATEURS OPÉRÉ EN 2015

Universités et assimilés	64 %
Écoles et formations d'ingénieurs et assimilés	24 %
Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche ⁽¹⁾	7 %
Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche ⁽²⁾	5 %
Total général	100 %

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

Selon la Cour des comptes, le prélèvement a représenté « *au total moins d'un quart du fonds de roulement mobilisable, tel qu'évalué par des travaux convergents de la Cour et des corps d'inspection. L'impact sur la gestion et les projets d'investissement a été très réduit, voire nul, au cours de l'exercice 2015, ce qui a d'ailleurs été reconnu par les dirigeants de certains établissements concernés.* »

Le Rapporteur spécial rappelle toutefois que la nécessaire analyse des fonds de roulement des établissements en préalable à ce prélèvement a retardé en 2015 l'envoi des notifications de subventions aux établissements, ce dont la Conférence des présidents d'université s'était émue lors de son audition sur le projet de loi de finances pour 2016.

(1) Cette catégorie comprend notamment les écoles normales supérieures, douze grands établissements et huit instituts d'études politiques.

(2) Cette catégorie comprend notamment les trente chancelleries.

Les données financières des opérateurs présentées dans le rapport annuel de performances doivent être utilisées avec prudence. Il s'agit de données provisoires issues d'une enquête déclarative réalisée par la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). À la date de rédaction des RAP, les comptes des établissements ne sont pas encore approuvés par les conseils d'administration.

Les universités et assimilés, dont il faut rappeler que leurs ressources ne se limitent pas aux crédits versés par le programme 150, présenteraient en 2015 un résultat positif de l'ordre de 89 millions d'euros (197 millions d'euros en 2014), une capacité d'autofinancement de 329 millions d'euros (417 millions d'euros en 2014) et un prélèvement sur le fonds de roulement de près de 68 millions d'euros (apport au fonds de roulement de 80 millions d'euros en 2014).

Le nombre d'opérateurs RCE en déficit n'a cessé de se réduire entre 2011 (19 opérateurs) et 2014 (9 opérateurs), mais la situation de certains d'entre eux reste préoccupante. Ainsi, en 2014, trois opérateurs présentaient un double déficit et un opérateur un triple déficit. Le RAP ne comporte pas d'informations pour 2015, mais d'après la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, en décembre 2015, neuf universités présentaient une situation financière insoutenable selon les critères de la grille d'alerte⁽¹⁾ du ministère et quatorze autres étaient dans une situation dégradée avec risque d'insoutenabilité à court terme.

3. L'augmentation de la masse salariale a imposé aux opérateurs un effort sur les dépenses de fonctionnement

La Cour des comptes a étudié l'évolution des dotations versées aux opérateurs RCE du programme 150 entre 2012 et 2015, à périmètre constant, c'est-à-dire en retenant les 93 opérateurs qui bénéficiaient des RCE en 2012 et continuaient à recevoir une subvention en 2015. Il ressort de son analyse que les opérateurs RCE du programme 150 contribuent à la réduction des dépenses publiques à travers une économie sur leurs dépenses de fonctionnement.

Entre 2012 et 2015, les crédits de paiement disponibles au titre des dépenses de fonctionnement ont diminué de 4,9 % (-1,7 % en rythme annuel moyen). La subvention totale a cependant continué à progresser (+2,3 % sur la période, +0,8 % en rythme annuel moyen), en raison de l'augmentation des dépenses de masse salariale (+4,1 % sur la période, +1,4 % en rythme annuel).

Selon les données provisoires figurant dans le RAP, les dépenses de personnel des universités se seraient élevées à 10,2 milliards d'euros en 2015 (80 % du total de leurs dépenses), ce qui représenterait, d'après la Cour des comptes, une

(1) Dans le cadre du dispositif de suivi, d'alerte et d'accompagnement lancé en 2012, la DGESIP a développé une grille d'alerte permettant d'identifier les établissements en situation financière préoccupante en fonction de six indicateurs principaux, permettant de classer les établissements en quatre niveaux de risques.

augmentation de 210 millions d'euros par rapport à 2014, s'expliquant pour un tiers par le financement des nouveaux emplois créés, pour un tiers par le financement du CAS *Pensions* et pour le tiers restant par d'autres facteurs.

Le plafond d'emplois des opérateurs du programme 150 s'élève à 178 317 équivalents temps plein annuel travaillé (ETPT) en 2015 (151 990 ETPT sous plafond et 26 327 ETPT hors plafond), contre 175 070 ETPT en 2014 (150 375 ETPT sous plafond et 24 695 ETPT hors plafond).

Les emplois sous plafond augmentent donc de 1 615 ETPT par rapport à 2014, sous l'effet de transferts du titre 2 vers le titre 3 (1 268 ETPT) et de la mise en œuvre du plan quinquennal de création de 5 000 postes dans l'enseignement supérieur. Par rapport au plafond fixé en loi de finances pour 2015, corrigé des effets de périmètres, on constate une sous-consommation de 10 486 ETPT en 2015, dont 8 823 ETPT pour les universités. Comme la Cour des comptes l'avait relevé dans son rapport de 2015 sur le bilan de l'autonomie des universités, les opérateurs se montrent prudents quant aux recrutements de nouveaux agents titulaires. Ils peuvent utiliser les crédits associés aux créations d'emplois pour recruter des agents contractuels, prendre en charge le CAS *Pensions* ou le glissement vieillesse technicité.

Le ministère estime que les universités et écoles d'ingénieurs seront susceptibles de mobiliser les emplois jusqu'ici sous-consommés afin de procéder, dans le cadre de la loi « Sauvadet », à la titularisation des agents non titulaires actuellement comptabilisés hors plafond.

Les emplois hors plafond augmentent fortement entre 2014 et 2015, passant de 24 695 ETPT à 26 327 ETPT. Ils excèdent de 1 688 ETPT la prévision de la loi de finances. Selon le rapport annuel de performances, deux éléments peuvent expliquer cette augmentation. En premier lieu, 922 ETPT sont dus à l'entrée des COMUE dans le périmètre du programme. Ces emplois relevaient jusqu'ici pour la plupart des pôles de recherche et d'enseignement supérieur (PRES) qui n'avaient pas le statut d'opérateur. En second lieu, une partie de l'augmentation serait due au recrutement d'agents par les établissements bénéficiaires des investissements d'avenir.

C. DES CRÉDITS IMMOBILIERS DIFFICILES À ÉVALUER

Comme la Cour des comptes l'avait déjà détaillé en 2014, les crédits consacrés à l'immobilier par le programme 150 sont difficiles à consolider. L'action 14, qui regroupe les moyens que l'État consacre à la politique immobilière, inclut des crédits d'investissement (titre 5), des dotations en fonds propres versés aux établissements (titre 7), des dépenses de fonctionnement courant et divers crédits versés au titre de la maintenance, de la sécurité ou de la contribution aux universités bénéficiant de la dévolution du patrimoine (titre 3). L'imputation de la part de subvention allouée à la maintenance et à l'immobilier est purement indicative et ne reflète pas la réalité des crédits ouverts par les universités pour ces deux postes.

Aux crédits inscrits à l'action 14 doivent être ajoutés les fonds de concours apportés par les autres collectivités publiques dans le cadre des contrats de plan, État-régions (CPER). Il existe en outre des recoupements entre les opérations réalisées dans le cadre du CPER et celles du Plan Campus.

Les crédits inscrits à l'action *Immobilier* baissent par rapport à 2014, de 3,4 % en AE et de 2,7 % en CP. Si les crédits de paiement de titre 5 augmentent légèrement par rapport à 2014 (88 millions d'euros en 2015 contre 83 millions d'euros en 2014), ils restent inférieurs aux montants de 2012 et 2013. Les crédits de titre 7 poursuivent quant à eux leur baisse : 289 millions d'euros en 2012, 221 millions d'euros en 2014 et 187 millions d'euros en 2015.

La Cour des comptes souligne que l'investissement insuffisant dans l'immobilier universitaire continue à constituer une source de risque financier à terme. Le Rapporteur spécial partage totalement cette préoccupation.

D. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE LARGEMENT PERFECTIBLE

Le programme 150 comporte six objectifs, déclinés en dix-huit indicateurs, soit deux de moins qu'en 2014. La différence est minime, cette réduction s'étant effectuée en fusionnant certains indicateurs, ou plutôt en juxtaposant leurs données.

Ces indicateurs ne permettent pas de mesurer la performance du programme en 2015, puisque, pour plus de la moitié d'entre eux, les résultats pour 2015 ne sont pas disponibles.

C'est en particulier le cas pour les deux indicateurs considérés comme les plus significatifs, à savoir le taux d'insertion professionnelle des jeunes diplômés et le pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale.

Pour le premier, le seul résultat disponible pour 2015 concerne les BTS, et il baisse pour la deuxième année consécutive, à 66,2 %. En 2014, la baisse avait également concerné les titulaires de DUT (88 %) et de Master (89 %). Même si les diplômés de l'enseignement supérieur sont mieux armés que les autres face au chômage, ils n'en subissent pas moins la conjoncture économique dégradée. Pour les docteurs, le dernier chiffre disponible, issu des « enquêtes génération » du Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ), date de 2013. Il s'élevait à 94 %.

Pour le second indicateur le plus significatif, le pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur, la cible de 50 % a été reportée de 2015 à 2017, en cohérence avec la mise en place du système licence-master-doctorat. Rappelons que le Président de la République a fixé un objectif ambitieux de 60 % d'une classe d'âge diplômée du supérieur d'ici 2025.

Le résultat pour 2015 ne sera connu qu'au 31 décembre 2016. Il était de 48,5 % en 2014 et progresse chaque année depuis 2008.

Parmi les indicateurs dont la réalisation pour 2015 est disponible, les résultats sont souvent décevants, inférieurs à la prévision du PAP ou à la réalisation de l'année 2014.

C'est le cas par exemple pour le taux de réussite au BTS, qui baisse pour la deuxième année consécutive, pour tous les sous-indicateurs de production scientifique des opérateurs du programme, pour la part des étudiants étrangers inscrits en master ou en doctorat, pour la proportion d'étrangers dans les recrutements d'enseignants-chercheurs, pour le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme cadre de recherche et de développement technologique (PCRD) de l'Union européenne, pour la part des mentions en faibles effectifs, pour la disponibilité hebdomadaire des places de bibliothèque et pour le pourcentage de sites secondaires dont le nombre d'étudiants est inférieur à 1 000.

Ces résultats en demi-teinte doivent être une incitation à amplifier l'effort au service de la réussite des étudiants, et non à fixer des cibles moins ambitieuses pour l'avenir.

II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

A. UNE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS LIÉE À UN DÉRAPAGE SUR LES AIDES AU MÉRITE

Les crédits consommés en 2015 sur le programme 231 *Vie étudiante* s'élèvent à 2 548,3 millions d'euros en AE (contre 2 463,3 millions d'euros en 2014) et 2 556 millions d'euros en CP (contre 2 451 millions d'euros en 2014).

L'exécution dépasse le montant des crédits ouverts en loi de finances (en incluant les fonds de concours et attributions de produits). Le taux d'exécution s'élève à 101,5 % en autorisations d'engagement et 101,9 % en crédits de paiement.

Ce dépassement est entièrement dû aux aides directes, qui ont engendré une dépense de 2 133,5 millions d'euros, soit 83 % des crédits du programme. Elles sont en hausse de 4,1 % par rapport à 2014 et dépassent la prévision de la loi de finances de 2,7 %. Alors que celle-ci avait prévu une augmentation des aides directes de 29 millions d'euros par rapport à 2014, elle s'est élevée à 84 millions d'euros.

Les dépenses consacrées aux bourses sur critères sociaux se sont élevées en 2015 à 1 969,3 millions d'euros (contre 1 902,1 millions d'euros en 2014). Au 31 décembre 2015, elles bénéficiaient à 681 470 étudiants, soit près de 25 000 étudiants de plus qu'au 31 décembre 2014. Pour mémoire, les bourses sur critères sociaux ont fait l'objet d'une revalorisation de 0,1 % à la rentrée 2015, inférieure à la prévision de la loi de finances initiale.

BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX ANNÉE 2015-2016

(en euros)

Échelon	Montant annuel	Nombre de boursiers
0	0 ⁽¹⁾	24 619 (3,6 %)
0 bis	1 008	174 945 (25,7 %)
1	1 667	103 933 (15,2 %)
2	2 510	54 213 (8,0 %)
3	3 215	54 572 (8,0 %)
4	3 920	51 643 (7,6 %)
5	4 500	92 561 (13,6 %)
6	4 773	82 028 (12,0 %)
7	5 545	42 956 (6,3 %)

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

Les crédits inscrits en loi de finances n'ont pas permis de couvrir intégralement les dépenses de bourses sur critères sociaux correspondant aux dossiers validés avant la clôture de l'exercice 2015. L'exécution dépasse de 25 millions d'euros (1,2 %) le montant des crédits prévus. Cet écart, qui s'explique par un nombre de bourses mises en paiement supérieur aux prévisions (+ 3 000 au premier semestre et + 22 000 au deuxième semestre) restant relativement modeste, il ne remet pas en cause le constat fait par la Cour des comptes en 2014 d'une meilleure budgétisation des bourses de l'enseignement supérieur.

Comme le Rapporteur spécial l'avait anticipé dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2015, la suspension par le Conseil d'État du projet de suppression de l'aide au mérite pour les étudiants inscrits en première année de licence à compter de la rentrée universitaire 2014 est à l'origine d'un dérapage sur les dépenses relatives à cette aide. Le projet de loi de finances pour 2015 faisait en effet l'hypothèse d'une extinction progressive de cette aide, d'un montant annuel de 1 800 euros, qui en définitive a été maintenue, en étant divisée par deux pour les nouveaux bénéficiaires.

Le montant total des aides au mérite s'est par conséquent élevé à 66,3 millions d'euros au lieu des 28,1 millions d'euros prévus (+ 136 %).

La réserve de précaution du programme 231 avait été fixée à 181,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 180,8 millions d'euros en crédits de paiement. Elle a été levée à 96 % en fin d'année pour financer le paiement des aides directes. L'application du taux de droit commun de mise en réserve de 8 % aux bourses et aides versées sur le programme 231 est discutable, s'agissant de dépenses « de guichet » inéluctables et l'expérience montrant que les crédits prévus en loi de finances sont toujours budgétés au plus juste.

(1) Exonération des droits d'inscription et de sécurité sociale.

Malgré le dégel de la quasi-totalité de la réserve de précaution, une ouverture de crédits supplémentaires par un décret d'avance du 27 novembre 2015 s'est avérée nécessaire. Le tableau ci-après récapitule les mouvements de crédits intervenus sur le programme 231.

RÉCAPITULATIF DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS SUR LE PROGRAMME 231

(en milliers d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Crédits ouverts en loi de finances pour 2015 ⁽¹⁾	2 505 672,3	2 498 097,3
Ouverture de crédits supplémentaires	51 154,8	51 760,8
Transferts entrants	79,8	79,8
Virements de crédits	170	170
Annulations	8 000	8 000
Reports de crédits de 2014	3 477,2	16 221,6
FDC et ADP	7 157,2	12 948,7
Total des crédits ouverts	2 559 711,2	2 571 278,1
Total des crédits consommés	2 548 325,5	2 556 028,9

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

L'exécution du programme étant généralement tendue, on pourrait s'étonner de l'annulation de 8 millions d'euros de crédits à laquelle il a été procédé en avril 2015, dans le cadre du financement du plan de lutte contre le terrorisme. Selon la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, ces mouvements opposés d'annulation (8 millions d'euros en avril) et d'ouverture (51 millions d'euros en novembre) s'expliquent par le choix, fait en avril 2015, de ne pas annuler de crédits « frais » sur le programme 150. Un tel choix aurait en effet nécessité d'envoyer des notifications corrigées de subventions pour charges de service public aux universités, alors que l'envoi de ces notifications avait déjà été retardé, en 2015, par la préparation du dispositif de prélèvement sur le fonds de roulement.

B. DES BESOINS ÉLEVÉS POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT

En 2015, l'hébergement a représenté 68 % des dépenses d'investissement immobilier du réseau des œuvres universitaires et scolaires, pour un montant total de 105,5 millions d'euros, en baisse par rapport à 2014 (140,3 millions d'euros), mais supérieur à la prévision (93,9 millions d'euros).

(1) Hors fonds de concours et attributions de produits.

4 038 logements ont été construits ou pris en gestion par les centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires (CROUS), ce qui constitue le chiffre annuel le plus élevé depuis 2007. Le nombre de réhabilitations (2 406), en revanche, est le plus faible depuis 2007. Selon le rapport annuel de performances, il est prévu pour 2016 de construire 5 300 logements et d'en réhabiliter 3 000.

BILAN DES RÉALISATIONS POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Total
Constructions	3 240	3 715	2 395	3 007	4 000	3 800	4 034	2 241	4 038	30 470
Réhabilitations	5 457	4 859	4 989	8 523	5 939	5 781	4 096	4 071	2 406	46 121

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2015.

Ces investissements s'inscrivent dans le cadre du programme de construction de 40 000 logements sur la période 2013-2017, qui comprennent à la fois les logements construits ou gérés par les CROUS, les logements construits par les HLM et gérés en régie ou par des associations et les logements conventionnés à loyer plafonné construits par des opérateurs privés.

Au 31 mars 2015, le potentiel recensé était de 42 500 places nouvelles livrées entre le 1^{er} janvier 2013 et le 31 décembre 2017 dont 20 722 places d'ici fin 2015 principalement dans onze académies (Aix-Marseille, Bordeaux, Créteil, Grenoble, Lille, Lyon, Montpellier, Nice, Paris, Toulouse, Versailles).

Le Rapporteur spécial rappelle que les besoins à satisfaire sont importants, alors que le taux de couverture des besoins en logement social géré par les CROUS pour les étudiants boursiers (indicateur de performance 2.1 du programme) ne cesse de baisser. À l'évidence, l'effort de construction de logement a du mal à suivre l'augmentation du nombre d'étudiants, en particulier du nombre d'étudiants boursiers.

NOMBRE DE PLACES EN LOGEMENT GÉRÉ PAR LES CROUS POUR 100 ÉTUDIANTS BOURSIERS

2010	2011	2012	2013	2014	2015
28,4	27,9	27,2	26,4	25,8	25,5

Source : rapports annuels de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur.

*

* *

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS**

Commentaire de M. Alain CHRÉTIEN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i>	460
A. DES DÉPENSES EN BAISSSE PAR RAPPORT À 2014, MAIS MOINS QUE PRÉVU PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2015	460
B. UN PILOTAGE DU PROGRAMME 198 TOUJOURS INSUFFISANT.....	463
C. UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE PEU PERTINENTE	464
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) <i>PENSIONS</i>	465
A. UN SOLDE EXCÉDENTAIRE, AVEC UNE EXÉCUTION LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS EN RECETTES COMME EN DÉPENSES.....	465
B. L'ÂGE MOYEN DE DÉPART À LA RETRAITE ET LA DURÉE DE COTISATION EN AUGMENTATION CONTINUE	469

I. LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les subventions versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite ou à des dispositifs de préretraite comme le congé de fin d'activité des routiers.

Elle était dotée en loi de finances initiale pour 2015 de 6,5 milliards d'euros, composés à 99,8 % de crédits d'intervention finançant les prestations des différents régimes de la mission. Le reste correspond à la subvention pour charges de service public (10,3 millions d'euros) versée au seul opérateur de la mission, l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), chargé de gérer le régime spécial de sécurité sociale des marins.

La mission regroupe trois programmes d'inégale importance :

– le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre des régimes de retraite de la SNCF et de la RATP, représente 63 % des crédits de la mission ;

– le programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins*, qui représente 13 % des crédits de la mission ;

– enfin, le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la Seita et divers*, qui représente 23 % des crédits de la mission. Il s'agit de divers régimes en rapide déclin démographique, qui n'accueillent plus ou très peu de nouveaux retraités.

A. DES DÉPENSES EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2014, MAIS MOINS QUE PRÉVU PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2015

Les crédits consommés en 2015 se sont élevés à 6 451,6 millions d'euros, en baisse de 54,7 millions d'euros par rapport à 2014 (– 0,8 %). Cette baisse est due à des facteurs démographiques et à la faible réévaluation des pensions (0,1 % au 1^{er} octobre 2015) compte tenu d'une inflation réduite.

Les crédits exécutés sont toutefois supérieurs de 37,6 millions d'euros à ceux qui étaient prévus en loi de finances pour 2015. Comme chaque année, l'intégralité de la réserve (fixée à 8 %) a été levée au mois de septembre. Le Rapporteur spécial partage les interrogations de la Cour des comptes sur la pertinence de l'application de la réserve de précaution à la mission, la soutenabilité de chaque programme dépendant de la levée de la mise en réserve.

**ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS
DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE (AE=CP)**

(en millions d'euros)

	Exécution 2014	Loi de finances pour 2015	Exécution 2015	Évolution 2014/2015	Écart exécution / prévision
Programme 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 129,3	4 035,9	4 088,8	- 1 %	+ 1,3 %
Programme 197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	820,2	853	853	+ 4 %	0
Programme 195 Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 556,8	1 525,1	1 509,8	- 3 %	- 1 %
Total	6 506,3	6 414	6 451,6	- 0,8 %	+ 0,6 %

Source : rapport annuel de performances de la mission Régimes sociaux et de retraite pour 2015.

Cette évolution d'ensemble des dépenses de la mission résulte d'évolutions différentes en fonction des programmes à la fois par rapport à l'exécution 2014 et par rapport aux prévisions de la loi de finances pour 2015.

1. Le programme 198 Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres

Les dépenses du programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres*, les plus importantes de la mission, baissent de 1 % par rapport à 2014. La baisse est de 29,6 millions d'euros (- 0,9 %) pour la dotation d'équilibre versée à la caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF, de 675 699 euros (- 0,1 %) pour la dotation d'équilibre versée à la caisse de prévoyance et de retraite de la RATP et de 10,2 millions d'euros pour les autres régimes, en voie d'extinction (- 9,6 millions d'euros), et le congé de fin d'activité des routiers (- 0,6 million d'euros).

La tendance, observée depuis 2009, de l'augmentation de l'âge de départ en retraite des agents de la SNCF et de la RATP se confirme. L'âge de départ en retraite des agents sédentaires SNCF (hors agents de conduite), qui s'élevait à 55 ans et 2 mois en 2008, atteint 57 ans et 1 mois en 2015 (56 ans et 10 mois en 2014). À la RATP, l'âge moyen de cessation d'activité est passé de 54 ans et 2 mois en 2007 à 55 ans et 1 mois en 2015 (54 ans et 8 mois en 2014). Cette hausse s'explique notamment par la suppression de la mise à la retraite d'office, l'instauration de mesures incitatives au prolongement d'activité, ainsi que par la mise en place d'une décote depuis 2010.

Si elles baissent par rapport à 2014, les dépenses du programme 198 dépassent en revanche de 53 millions d'euros les prévisions de la loi de finances pour 2015 (*cf. infra*).

2. Le programme 197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins

Les dépenses du programme 197 *Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins* augmentent au contraire de 4 % par rapport à 2014, comme la loi de finances pour 2015 le prévoyait. Contrairement à celles versées aux régimes de la SNCF et de la RATP, la subvention versée au régime des marins n'est pas une subvention d'équilibre, ce qui permet à l'État de verser exactement la subvention prévue en loi de finances.

Comme le relève la Cour des comptes, l'augmentation des crédits n'est pas due à une augmentation des dépenses de pensions – elles baissent au contraire de près de 16 millions d'euros –, mais à la volonté d'éviter de ponctionner une nouvelle fois le fonds de roulement de l'ENIM pour financer le régime ⁽¹⁾. Malgré ces crédits supplémentaires, une ponction de 8,7 millions d'euros a toutefois été nécessaire.

La subvention pour charges de service public versée à l'ENIM diminue pour sa part de 532 000 euros, à 10,3 millions d'euros. Elle s'élevait à 12,2 millions d'euros en 2012. La réduction des dépenses de fonctionnement de l'ENIM, qui avait été forte en 2013 (– 10 %) et en 2014 (– 6,4 %) marque le pas, avec une augmentation de 0,3 %. Malgré une diminution de 11 ETPT, cette augmentation est due aux charges de personnel, l'établissement ayant versé en 2015 un rattrapage de prime d'intéressement pour 2013 et 2014.

3. Le programme 195 Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers

Le programme 195 se caractérise par des dépenses inférieures à l'exécution 2014 (– 47 millions d'euros par rapport à 2014) dans des proportions supérieures à ce qui était prévu par la loi de finances initiale (– 15,3 millions d'euros par rapport à la loi de finances pour 2015), contrairement à ce qui est observé sur les deux autres programmes de la mission.

La subvention versée à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines a été inférieure de 13,8 millions d'euros à ce qui avait été prévu, et la subvention versée à la caisse de retraite de la SEITA de 1,6 million d'euros.

Ces baisses s'expliquent principalement par une revalorisation des pensions inférieure à l'hypothèse retenue en loi de finances pour 2015 (0,1 % au lieu de 0,9 %).

(1) Le niveau de trésorerie de l'ENIM est passé de 182,4 millions d'euros fin 2012 à 46,1 millions d'euros fin 2014.

B. UN PILOTAGE DU PROGRAMME 198 TOUJOURS INSUFFISANT

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes pointe à nouveau un pilotage défaillant du programme 198, qu'elle attribue notamment au caractère distendu des relations entre la direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, responsable du programme, et les caisses de retraites de la SNCF et de la RATP, dont elle n'assure plus la tutelle.

Alors que les exercices précédents avaient révélé une sous-budgétisation persistante du congé de fin d'activité – correctement budgété cette année –, l'exécution 2015 a été marquée par une surconsommation de plus de 85 millions d'euros au titre de la subvention à la caisse de prévoyance et de retraite des personnels de la SNCF (CPRPSNCF). Cette caisse est de loin la plus importante de la mission, puisqu'elle absorbe 2,4 fois plus de crédits que celle des mines et plus de 5 fois plus que celle de la RATP. La mauvaise anticipation de ses besoins de financement a absorbé l'intégralité des économies réalisées par les autres caisses du fait d'une inflation plus faible que prévu.

Cette surconsommation des crédits prévus en LFI pour la CPRPSNCF a nécessité plusieurs mouvements de crédits destinés à transférer à cette caisse les crédits non consommés par les autres régimes et à ouvrir des crédits supplémentaires :

– la loi de finances rectificative n° 2015-17886 du 29 décembre 2015 a ouvert 43,9 millions d'euros supplémentaires sur le programme 198 ;

– le décret de transfert n° 2015-1505 du 19 novembre 2015 a transféré 15,3 millions d'euros de crédits non consommés par les caisses des Mines et de la SEITA (programme 195) vers le programme 198 ;

– des opérations de fongibilité ont été réalisées avec les autres actions du programme qui dégageaient des excédents (RATP et chemins de fer d'Afrique).

Le besoin complémentaire de la CPRPSNCF s'explique à la fois par une surestimation des recettes tirées des cotisations (de 76,1 millions d'euros) et, plus marginalement, une sous-estimation des pensions à verser (de 4,7 millions d'euros). Les cotisations versées par la SNCF ont été moins importantes que prévu en raison d'une diminution du nombre de cotisants (– 1,95 %).

Les écarts par rapport à la prévision ont également été importants pour le régime de la RATP (- 3,9 %), mais dans le sens d'une moindre consommation. Alors que la LFI avait prévu une hausse des crédits par rapport à 2014, ils ont au contraire légèrement baissé. L'écart de 24,9 millions d'euros par rapport à la LFI est dû à une baisse importante du nombre de pensionnés par rapport à la prévision (– 2,5 %), alors que le nombre de cotisants baisse plus légèrement (– 1,58 %).

Le Rapporteur spécial ne méconnaît pas la difficulté qu'il y a à prévoir le niveau de dépenses obligatoires dont les déterminants économiques (inflation), démographiques (évolution du nombre de départs en retraite ou du nombre de

cotisants) et réglementaires échappent largement au responsable de programme. Les hypothèses de budgétisation des caisses doivent cependant pouvoir être contrôlées par les responsables de programme. Or la Cour des comptes souligne que, contrairement à la direction du budget, le ministère de l'environnement n'est pas en mesure de procéder à la contre-expertise des prévisions des caisses. Cela est éminemment regrettable, s'agissant du programme le plus important de la mission et de caisses encore dynamiques.

Le Rapporteur spécial regrette en outre le caractère très lacunaire des informations fournies dans le rapport annuel de performances. Il comporte certes les comptes de résultat prévisionnels des caisses, au demeurant fort succincts, mais aucune donnée démographique qui permettrait de comprendre les mouvements à l'origine des décalages entre la prévision et la réalisation.

Enfin, il demande au Gouvernement de fournir au Parlement une évaluation des conséquences, pour les années passées et les années à venir, de la réforme des régimes spéciaux de 2008 sur les subventions versées par l'État à ces régimes. La Cour des comptes évoque en effet un risque de surcoût de 200 millions d'euros annuels en 2040 pour le seul régime de la SNCF.

C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PEU PERTINENTE

Les dépenses de la mission étant des dépenses obligatoires, la marge de manœuvre des responsables de programmes est faible. C'est pourquoi les indicateurs de performance visent à suivre l'évolution des coûts de gestion des régimes, en particulier en rapportant ces coûts à la masse des prestations versées ou en calculant le coût unitaire d'une primo-liquidation.

Ces indicateurs ont toutefois plusieurs limites, relevées par la Cour des comptes, qui estime qu'ils « *ne disent rien de la qualité et de la performance de l'exécution* ».

Ils ne permettent en effet pas d'évaluer la qualité de la gestion du programme, dans la mesure où ils dépendent de paramètres qui échappent totalement au responsable du programme, comme le nombre de liquidations ou le montant des prestations versées.

Ils ne permettent pas non plus de comparer les caisses entre elles, en raison d'importantes différences dans les périmètres des caisses, leurs volumes d'activité et les modes de calcul utilisés pour établir ces indicateurs.

C'est pourquoi le Rapporteur spécial fait siennes les recommandations de la Cour des comptes d'introduire des indicateurs permettant de suivre l'évolution de la contribution de l'État dans la couverture des besoins des régimes subventionnés et des indicateurs d'efficience de la gestion des caisses prenant en compte leurs particularités.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) PENSIONS

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* retrace les opérations relatives aux régimes de retraite et d'invalidité des agents de l'État. Il est constitué de trois programmes :

– le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* retrace en dépenses (52 536,7 millions d'euros, soit 93 % des crédits du CAS en 2015) les pensions versées aux personnels civils et militaires de l'État et de ses opérateurs, ainsi que les allocations temporaires d'invalidité versées aux fonctionnaires civils. Ses recettes proviennent principalement des contributions employeurs et des cotisations à la charge des agents ;

– le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État*, avec 1 902,8 millions d'euros, représente 3,4 % des crédits du CAS. Il retrace les opérations relatives aux pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État et des rentes accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires ;

– le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions*, avec 2 094,6 millions d'euros, représente 3,7 % des crédits du CAS. Il retrace les opérations relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, ainsi qu'aux pensions ou équivalents de pension financés par l'État au titre des engagements historiques et de reconnaissance de la Nation. À la différence des deux autres programmes, il n'est pas financé par des cotisations, mais par des versements de programmes supports du budget général.

A. UN SOLDE EXCÉDENTAIRE, AVEC UNE EXÉCUTION LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS EN RECETTES COMME EN DÉPENSES

La loi de finances initiale pour 2015 avait ouvert 56 842 millions d'euros de crédits et évalué les recettes à 57 569,4 millions d'euros. L'exécution s'est avérée inférieure aux prévisions en recettes (57 313,3 millions d'euros) comme en dépenses (56 534,1 millions d'euros). L'écart à la prévision étant supérieur en dépenses, le solde du compte est légèrement plus excédentaire qu'anticipé (779 millions d'euros au lieu de 727 millions d'euros). Le même constat s'applique aux trois programmes de la mission.

Compte tenu des masses financières en jeu, les écarts à la prévision restent marginaux. Ils sont difficiles à réduire car ils proviennent directement des modifications de comportements de départs à la retraite induits par les différentes réformes relatives aux retraites.

ÉVOLUTION DU CAS *PENSIONS* ENTRE 2014 ET 2015

(crédits de paiement, en millions d'euros)

	Recettes			Écart recettes 2015 par rapport à		Dépenses			Écart dépenses 2015 par rapport à		Solde	
	Exécution 2014	Loi de finances pour 2015	Exécution 2015	Exécution 2014	Loi de finances pour 2015	Exécution 2014	Loi de finances pour 2015	Exécution 2015	Exécution 2014	Loi de finances pour 2015	Prévision LFI 2015	Exécution 2015
Programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	52 784,7	53 482,4	53 301,2	+ 0,98 %	- 0,34 %	52 146,6	52 789,4	52 536,7	+ 0,75 %	- 0,48 %	+ 693	+ 764,5
Programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 864,6	1 959,4	1 957,6	+ 4,99 %	- 0,09 %	1 908,6	1 925	1 902,8	- 0,30 %	- 1,15 %	+ 34,4	+ 54,8
Programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	2 263,4	2 127,6	2 054,5	- 9,23 %	- 3,44 %	2 223,8	2 127,6	2 094,6	- 5,81 %	- 1,55 %	0	- 40,1
Total	56 912,7	57 569,4	57 313,3	+ 0,70 %	- 0,44 %	56 279	56 842	56 534,1	+ 0,45 %	- 0,54 %	+ 727,4	+ 779,2

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale Pensions pour 2015.

Par rapport à l'exécution 2014, les dépenses augmentent de 0,45 %. Le rythme de progression ralentit par rapport aux années précédentes, puisque la hausse avait été de 1,2 % entre 2013 et 2014, de 2,6 % entre 2012 et 2013, et supérieure à 3 % par an entre 2009 et 2011.

1. Des dépenses légèrement inférieures à la prévision sous l'effet de la faible inflation

Les dépenses se sont élevées en 2015 à 56 534,1 millions d'euros, inférieures de 0,5 % aux prévisions de la loi de finances pour 2015.

Les dépenses de pensions civiles sont légèrement inférieures à la prévision de la loi de finances pour 2015 (– 58 millions d'euros), tandis que les dépenses de pensions militaires sont en retrait plus prononcé de 110 millions d'euros.

Les hypothèses sur lesquelles reposent les prévisions de la loi de finances initiale résultent principalement de deux paramètres : les revalorisations de pensions et les hypothèses d'entrée et de sortie en paiement.

• Les pensions des programmes 741 et 742 font l'objet de deux mécanismes de revalorisation :

– les pensions de retraite sont revalorisées au 1^{er} octobre de chaque année selon l'indice des prix à la consommation. Au 1^{er} octobre 2015, la revalorisation s'est élevée à 0,1 % alors que la loi de finances avait été bâtie sur une hypothèse de 0,9 % ;

– les pensions d'invalidité sont revalorisées au 1^{er} avril selon la valeur du point de la fonction publique en vigueur à la date de la liquidation de la pension lors de la radiation des cadres (uniquement pour les nouveaux pensionnés). Il n'y a pas eu de revalorisation des pensions d'invalidité en 2015, alors que la loi de finances avait prévu une revalorisation de 0,3 %.

Le faible niveau de revalorisation des pensions de retraite et l'absence de revalorisation des pensions d'invalidité sont à l'origine d'une moindre dépense de 80 millions d'euros au titre des pensions civiles, de 22 millions d'euros au titre des pensions militaires et de 4 millions d'euros sur le programme 742.

• S'agissant du nombre de pensionnés, les entrées se sont révélées supérieures de 1 800 unités pour les pensions civiles et inférieures de 800 unités pour les pensions militaires. Il en découle une dépense supplémentaire de l'ordre de 28 millions d'euros.

La mortalité s'est avérée supérieure aux prévisions, ce qui a entraîné une sous-exécution des dépenses de 10 millions d'euros sur les pensions civiles et de 4 millions d'euros sur les pensions militaires.

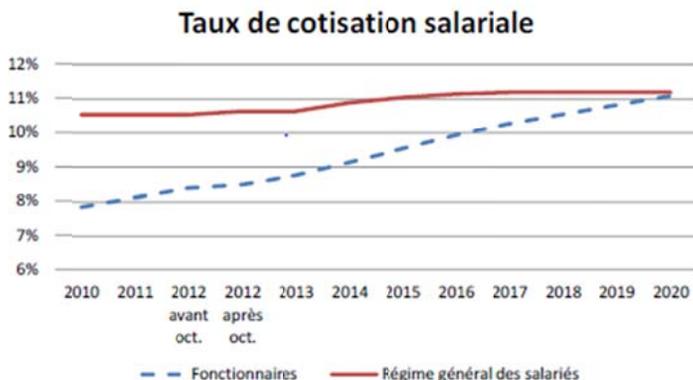
Sur le programme 742, la baisse des effectifs de pensionnés induit une baisse de la dépense de 7,1 millions d'euros.

D'autres facteurs viennent réduire les dépenses par rapport aux prévisions, comme des affiliations rétroactives inférieures à celles prévues en loi de finances (– 178 millions d'euros), une surestimation de la pension moyenne des militaires (– 40 millions d'euros) et des dépenses de décrystallisation moins importantes que prévues (– 25 millions d'euros).

2. Des recettes inférieures à la prévision en raison de la progression ralentie des assiettes contributives

Les recettes se sont élevées en 2015 à 57 313,3 millions d'euros, inférieures de 0,44 % à la prévision de la loi de finances pour 2015, malgré l'augmentation du taux de cotisation des fonctionnaires. Pour le programme 741, le principal programme de la mission, les cotisations salariales se sont élevées à 5 926 millions d'euros, en ligne avec la prévision de la loi de finances, alors que les contributions employeurs, à 46 538 millions d'euros, sont inférieures de plus 203 millions d'euros à la prévision.

Le taux de la retenue pour pensions des fonctionnaires a augmenté de 0,4 points au 1^{er} janvier 2015, s'élevant à 9,54 %. Le mouvement de convergence avec le régime général se poursuit.



Les taux de contribution employeur sont déterminés chaque année en fonction de la prévision de dépenses du CAS, des autres recettes – dont les cotisations des personnels – et de la prévision d'évolution de l'assiette contributive (qui comprend les traitements et soldes, les bonifications indiciaires, ainsi que certaines indemnités prises en compte pour le calcul de la pension de retraite).

Le taux de contribution employeur appliqué au traitement indiciaire brut a été, comme en 2014, de 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, de 0,32 % au titre des allocations temporaires d'invalidité, et de 126,07 % pour les militaires.

L'écart à la prévision provient de la progression ralentie des assiettes contributives au CAS, sous l'effet de la modification des modes de recrutement (le recours à des contractuels a un impact négatif sur l'assiette) et de la nature des mesures catégorielles (contrairement aux mesures statutaires, les mesures indemnitaires ne sont pas soumises à retenue pour pensions).

3. Le solde cumulé le plus élevé depuis la création du CAS

Le solde de l'exercice 2015, à 779 millions d'euros, porte le solde cumulé du CAS à 2,4 milliards d'euros, le solde le plus élevé depuis sa création en 2006. Ce montant tient compte d'une opération exceptionnelle de réduction de 40 millions d'euros des recettes du programme 143 destinée à réduire le solde cumulé jugé excessif sur ce programme. Les versements du programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant* à destination du programme 143 ont été minorés de ce montant.

Après la réduction importante du solde cumulé en 2011 et 2012, les soldes excédentaires constatés depuis 2013 ont permis de le reconstituer, comme le réclamait la Cour des comptes. Elle estimait que le niveau de la trésorerie du CAS pouvait rendre aléatoire le respect de l'article 21 de la LOLF, qui dispose que « *en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées* ».

D'après les indications fournies par le ministère des finances à la Cour des comptes, même si le solde cumulé excède ce que la Cour estimait nécessaire (1,3 milliard d'euros), il n'est pas envisagé de réduire le taux de contribution employeur pour les prochaines années, la dynamique spontanée des dépenses de pension devant ramener le niveau du solde cumulé autour d'un milliard d'euros vers 2018-2019.

B. L'ÂGE MOYEN DE DÉPART À LA RETRAITE ET LA DURÉE DE COTISATION EN AUGMENTATION CONTINUE

Les indicateurs de performance du programme 741 comprennent des indicateurs de coûts de gestion, dont les résultats ne sont pas encore disponibles à la date de rédaction du rapport annuel de performances. La Cour des comptes souligne en outre que l'indicateur de coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 euros de pensions versés est peu significatif, la hausse des dépenses de pensions figurant à son dénominateur ayant mécaniquement tendance à le faire baisser.

Ils comprennent également un indicateur mesurant la qualité des prévisions, à travers l'écart entre les dépenses de pensions inscrites en loi de finances et les dépenses constatées. L'écart à la prévision constaté en 2015 est de -0,33 %, inférieur à la prévision du PAP (0,8 %) et à l'exécution 2013 et 2014. Corrigé des effets de revalorisation des pensions et des changements de comportements de départ, l'indicateur reste inférieur à la prévision du PAP, quoique légèrement moins bon qu'en 2014.

Cet indicateur est complété par trois « indicateurs de contexte » fournissant des éclairages utiles sur les effets des réformes des retraites intervenues depuis 2003 sur les comportements des fonctionnaires, en particulier sur l'arbitrage entre âge de départ et montant de la retraite.

Ces indicateurs montrent que l'âge moyen à la date de radiation des cadres n'a cessé d'augmenter depuis 2004, passant de 58,67 ans en 2004 à 61,30 ans en 2015 pour les personnels civils, et de 45,67 ans à 48,01 ans pour les militaires. Pour les personnels civils sédentaires, il s'élève désormais à 62,32 ans, proche de l'âge moyen de départ à la retraite dans le régime général (62,4 ans).

Les durées moyennes de cotisation suivent la même tendance. Elles s'établissent désormais à 146,9 trimestres pour les personnels civils (140,4 trimestres en 2006) et 142 trimestres pour les militaires (131,19 en 2006). La proportion de nouveaux retraités civils bénéficiant de la surcote est resté stable depuis 2013 (31 %). On observe en revanche une diminution de la part des agents concernés par la décote (13 % en 2015, contre 14 % en 2014 et 16 % en 2013).

*

* *

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Commentaire de Mme Christine PIRES BEAUNE, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	472
I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE ARCHITECTURE SIMPLIFIÉE	473
A. PROGRAMME 119 : <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEUR GROUPEMENTS</i>	473
1. L'action n° 1 <i>Soutien aux projets des communes et groupements de communes</i> ...	474
2. L'action n° 2 <i>dotation générale de décentralisation des communes</i>	477
3. L'action n° 4 <i>dotation générale de décentralisation des départements</i>	478
4. L'action n° 5 <i>dotation générale de décentralisation des régions</i>	479
5. L'action n° 6 <i>dotation générale de décentralisation concours particuliers</i>	481
6. La dépense fiscale	481
B. PROGRAMME 122 : <i>CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</i> ..	482
1. L'action n° 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i>	482
2. L'action n° 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses inférieures aux prévisions</i>	485
3. L'action n° 4 <i>Dotation outre-mer</i>	486
4. L'évaluation de la performance en 2015	487
II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SOLDE PROCHE DE L'ÉQUILIBRE	488
1. Présentation de l'exécution du CAV.....	489
2. Objectifs et indicateurs de performance	491

INTRODUCTION

Depuis 2015, la mission *Relations avec les collectivités territoriales* ne comporte plus que deux programmes : 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et 122 *Concours spécifiques et administration*. Le premier programme, issu de la fusion des programmes 119 *Concours financiers aux communes et groupements de communes*, 120 *Concours financiers aux départements*, 121 *Concours financiers aux régions* retrace les crédits en fonction de la catégorie de collectivités destinataires. Le programme 122 rassemble les crédits qui ne sont pas spécifiquement destinés à une catégorie de collectivités en métropole.

Avec moins de 3 milliards d'euros consommés en 2015 (2,98 milliards d'euros en AE et 2,75 milliards d'euros en CP), les dépenses de la mission ne représentent qu'une très faible part des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales. L'essentiel de ces flux (101,5 milliards d'euros en 2015) consistent en des prélèvements sur recettes. À noter que le montant de ces crédits budgétaires est inférieur à l'effort demandé en 2015 aux collectivités territoriales au titre de la contribution au redressement des finances publiques, qui s'élève à 3,67 milliards d'euros prélevés sur la dotation globale de fonctionnement.

Alors que la consommation des CP est quasi stable entre 2014 et 2015, l'engagement des AE est en hausse de 8 % sur un an. Cette situation s'explique notamment par la forte augmentation des AE au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) (+ 167 millions d'euros en exécution) et par la progression de celles pour l'indemnisation des collectivités territoriales au titre des calamités publiques. Depuis 2011, les crédits de la mission n'ont fait que progresser, de 15 % pour les AE et de 6 % pour les CP.

La mission poursuit trois objectifs principaux. Il s'agit, d'une part, de compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation ou les pertes de produit fiscal induit par des réformes des impôts locaux ; ainsi, les dotations générales de décentralisation et les dotations aux collectivités d'outre-mer correspondent à des obligations constitutionnelles sur lesquelles les ministères n'ont pas de marges de manœuvre, et qui ont représenté 64 % des dépenses de la mission en 2015 contre 66 % en 2014.

Il s'agit, ensuite, d'accompagner, voire de favoriser l'investissement des collectivités territoriales à travers la DETR, la dotation politique de la ville (DPV) et la dotation globale d'équipement des départements (DGE). Ces trois dépenses, qui ont représenté 30 % du montant total des charges imputées sur la mission en 2015, sont discrétionnaires puisque la consommation des crédits dépend de décisions prises au niveau déconcentré sur la base de l'examen de l'éligibilité des projets.

Enfin, l'État assume une mission d'aide aux collectivités confrontées à des circonstances exceptionnelles.

Les autres crédits de la mission (6 %) servent à financer une partie des dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales, des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et les subventions pour travaux divers d'intérêt local plus connue sous le nom de réserves parlementaires ou ministérielles.

Le compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales* (CAV) a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales et à des établissements publics nationaux, les chambres consulaires.

I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE ARCHITECTURE SIMPLIFIÉE

La fusion des programmes 119, 120 et 121 mise en œuvre pour la première fois a clarifié l'architecture de la mission en rassemblant sur un même programme des dotations aux objectifs similaires, tous niveaux de collectivités confondus. Les cinq DGD spécifiques (bibliothèques, ports, ports maritimes, aérodromes et transports urbains) ont également été transférées du programme 122 vers le programme 119. Le programme 122 rassemble désormais l'ensemble des dotations spécifiques aux outre-mer, y compris la DGC Saint-Martin et la DGC Saint-Barthélemy, auparavant imputées sur le programme 120. Cette clarification correspond au périmètre des deux ministres concernés, le ministre de l'aménagement du territoire, de la ruralité et des collectivités territoriales pour le programme 119 et le ministre de l'intérieur pour le programme 122.

A. PROGRAMME 119 : CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEUR GROUPEMENTS

Le programme 119 comprend les dotations destinées à toutes les collectivités (communes et EPCI, départements et régions), notamment la dotation générale de décentralisation (DGD), la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et la dotation globale d'équipement (DGE), qui représentent à elles trois 89 % des crédits de la mission.

En 2015, les dépenses du programme 119 s'élèvent à 2,68 milliards d'euros en AE et 2,45 milliards d'euros en CP consommés. Les taux d'exécution s'établissent à 97,2 % sur la base des crédits disponibles en AE et à 97,4 % en CP.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	2 767 327 545	2 532 038 288
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	- 6 999 475	- 15 449 369
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	2 760 328 070	2 516 588 919
Totaux des crédits consommés (d)	2 685 297 353	2 451 572 060
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	97,2 %	97,4 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* regroupe quasi-exclusivement des crédits d'intervention. Une part importante des dépenses de la mission résulte d'obligations légales : le responsable de programme ne dispose d'aucune marge de manœuvre pour en fixer le montant. Tel est le cas de la DGD (58,2 % des dépenses exécutées en 2015, stable par rapport à 2014) destinée à compenser les charges résultant des compétences transférées aux collectivités territoriales. Il en va de même pour les dotations au bénéfice des collectivités d'outre-mer (5,5 %), soit un total de dépenses considérées comme inéluctables de 64 %.

1. L'action n° 1 Soutien aux projets des communes et groupements de communes

Cette action supporte les crédits de quatre dotations versées à l'échelon communal. Au titre de cette action 934,5 millions d'euros d'AE et 699,2 millions d'euros de CP ont été inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2015, soit 200 millions d'euros d'AE supplémentaires par rapport à 2014 et aux CP, correspondant à une majoration de la DETR, afin de soutenir l'investissement des collectivités locales.

Au cours de l'exercice 2015, ces crédits ont été minorés à hauteur de 14,64 millions d'euros de CP à la suite du décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015 (- 8,6 millions d'euros) et du décret d'annulation n° 2015-639 du 9 juin 2015 (- 6,04 millions d'euros). En outre, un mouvement de fongibilité a dû être effectué de l'action 1 à l'action 6 à hauteur de 12 millions d'euros en CP, afin tenir compte du dégel partiel intervenu en fin d'année au titre de la DGD bibliothèques.

Ainsi, le montant des crédits ouverts en 2015 au titre de l'action 1 a été porté à 934,7 millions d'euros en AE et 672,4 millions d'euros en CP.

La mise en place de BOP distincts (un BOP pour les crédits d'investissement et un BOP pour ceux de la dotation générale de décentralisation)

a par ailleurs entraîné un nombre plus important que les années précédentes d'erreurs d'imputations comptables et de domaines fonctionnels commises au niveau des plateformes Chorus et des préfectures. Ces erreurs ont nécessité plusieurs mouvements de fongibilité au sein du programme, et en particulier entre l'action 1 et l'action 2 (actions de l'ancien programme 119, ne présentant alors qu'un seul BOP).

– **la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)** est issue de la fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). 816 millions d'euros pour les AE et 591 millions d'euros en CP ont été consommés en 2015 au titre de cette dotation, contre respectivement 615,8 millions d'euros et 558,9 millions d'euros en 2014.

En effet, afin de soutenir l'investissement des collectivités locales dans un contexte de baisse des dotations de l'État, **les AE de la DETR ont été majorées de 200 millions d'euros en LFI 2015**, les portant de 615,7 millions d'euros en 2014 à 815,7 millions d'euros. Les CP ont été portés à 610 millions d'euros afin de tenir compte de cette majoration d'AE. Il s'agit d'un premier geste en faveur des investissements qui pâtissent par ailleurs du prélèvement opéré au titre de la contribution au redressement des finances publiques, lequel est de 2,071 milliards d'euros pour le bloc communal.

Les trois premières catégories d'opérations retenues par les commissions d'élus concernent les équipements scolaires (20,7 %), le patrimoine bâti et l'urbanisme (24,7 %) et la voirie (12,2 %). Le reste des subventions se répartit entre les opérations suivantes : loisirs, sports et tourisme (8,6 %), développement économique (7,2 %), eau, assainissement, énergie et traitement des ordures (7,1 %), professionnels de santé (2,8 %), services à la personne (2,6 %), tourisme (2,4 %), social (2,2 %), environnement (1,96 %), mutualisation des services (1,6 %), maintien des services de l'État (1,02 %), les nouvelles technologies (0,4 %), et les autres catégories (4,46 %). Ces données proviennent des bilans transmis par les préfectures *via* Orip 2 qui constitue l'outil de remontée d'information des préfectures.

Sur ces 610 millions d'euros de CP ouverts en loi de finances initiale pour 2015, 4,5 millions d'euros ont été annulés par le décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015 et 3 millions d'euros par le décret d'annulation n° 2015-639 du 9 juin 2015. En outre, suite à la levée partielle de la mise en réserve des crédits de paiement du programme qui a notamment concerné 12 millions d'euros de surgel intervenu au titre de la DGD bibliothèques, un mouvement de fongibilité de 12 millions d'euros de CP à partir de la DETR a permis de garantir le caractère constitutionnellement dû de cette DGD.

– **la dotation « régisseurs de police »** compense l'indemnité de responsabilité versée aux régisseurs des polices municipales, au nom et pour le compte de l'État, par les communes et groupements auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions.

En 2015, la consommation s'est élevée à 396 362 euros en autorisations d'engagement et 399 090 euros en CP au titre du remboursement versé par l'État sur la base des indemnités dues au titre de l'exercice 2014, soit une diminution de 2,7 % en AE et de 0,7 % en CP par rapport à 2014 ;

– la **dotation forfaitaire** a été mise en œuvre au bénéfice des communes qui délivrent des **titres sécurisés** (cartes nationales d'identité, passeports). En 2015, 17,74 millions d'euros en AE et 17,77 millions d'euros en CP ont été consommés, soit l'intégralité des crédits dans la limite du montant disponible en AE et en CP.

– enfin, la loi de finances initiale pour 2015 a créé une **dotation politique de la ville (DPV)**, en substitution de la dotation de développement urbain (DDU).

La DPV comprend deux enveloppes :

– les 75 millions d'euros de la première enveloppe sont répartis entre les 120 premières communes de métropole classées en fonction d'un indice synthétique de ressources et de charges prenant en compte le potentiel financier par habitant (pour 45 %), la proportion d'allocataires des APL dans la commune (pour 45 %), ainsi que le revenu par habitant (pour 10 %) ;

– la seconde enveloppe, d'un montant de 25 millions d'euros, est répartie entre les soixante premières communes classées selon le même indice synthétique que celui qui est utilisé pour la répartition de la première enveloppe, afin d'assurer un soutien renforcé aux communes connaissant les difficultés les plus importantes. L'attribution au titre de cette seconde enveloppe est plafonnée à 1 million d'euros par commune.

Enfin, conformément à l'article 75 de la loi de programmation pour le développement économique de l'outre-mer, les communes des quatre départements d'outre-mer de plus de 5 000 habitants, faisant l'objet d'au moins une convention pluriannuelle avec l'ANRU au 1^{er} janvier de l'année précédant la répartition, sont elles aussi éligibles à cette dotation. La quote-part dont elles bénéficient, est calculée sur la base d'un ratio de population majoré de 33 %.

En 2015, les 100 millions d'euros d'AE inscrites en loi de finances ont été majorées en cours d'exercice pour un montant total de 392 760 euros dans le cadre de mouvements de fongibilité interne à la suite d'erreurs d'imputations au niveau local. Au 31 décembre 2015, **96,3 millions d'euros d'AE ont été consommés**. Il convient de signaler que le montant des minorations s'élève pour 2015 à 2,67 millions d'euros. Le taux de consommation réel des AE en 2015 se trouve porté à 98,6 %. 1,2 million d'euros sur les 1,4 million d'euros d'AE restées sans emploi en 2015, le sont suite à des erreurs commises au niveau local par des plateformes Chorus.

Les 70 millions d'euros de CP inscrits en LFI pour 2015 ont été ramenés à 63,4 millions d'euros à la suite de deux séries d'annulation. En 2015, la consommation des CP de la DPV s'est établie à 56,4 millions d'euros, contre 54 millions d'euros en 2014.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, la Cour des comptes relève que certaines sous-actions pourraient être rattachées à d'autres missions, comme la dotation politique de la ville dont l'objet est proche du programme 147 *Politique de la ville de la mission Politique des territoires*. Il s'agit d'une nouvelle illustration de la dispersion au sein du budget de l'État des crédits consacrés à des titres divers aux collectivités territoriales, auxquels s'ajoutent les différents prélèvements sur recette.

2. L'action n° 2 dotation générale de décentralisation des communes

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015 au titre de l'action 2 s'élève à 130,3 millions d'euros en AE comme en CP, auxquels se sont ajoutés 169 184 euros d'AE et 1,1 million d'euros de CP restés sans emploi en 2014 et reportés sur 2015.

Des crédits de cette action ont été transférés pour 5 millions d'euros d'AE et 16,8 millions d'euros de CP vers le programme 122. Ce transfert est intervenu pour répondre à un besoin urgent d'ouverture de crédits au titre de la dotation « calamités publiques » lié à la multiplication des événements climatiques intervenus au cours des deux dernières années. Ces crédits de DGD, étant constitutionnellement dus aux collectivités, ont fait l'objet d'une réouverture en loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Au total, 130,5 millions d'euros en AE et 131,4 millions d'euros en CP ont ainsi été ouverts en 2015 sur l'action 2 du programme 119. La consommation 2015 s'est élevée à 113,7 millions d'euros en AE et 114,6 millions d'euros en CP. Ce niveau de consommation inférieur à celui observé les années précédentes est lié au décret de transfert intervenu en novembre 2015, qui est venu minorer de manière différenciée les AE et les CP de cette sous-action, alors que celle-ci est déléguée en AE comme en CP. En outre, 11,8 millions d'euros d'AE sont restés sans emploi en 2015.

La DGD des communes se décline en cinq concours détaillés dans le tableau suivant :

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2015

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2015		Reports de crédits 2014 sur 2015 et mesures de fongibilité		Ouvertures et annulations			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé	90,6	90,6			- 5	- 16,8	73,8	74,4
DGD relative à l'élaboration des documents d'urbanisme	23,3	23,3	+ 0,17	+ 0,53			23,4	23,7
DGD relative à l'entretien de la voirie nationale de Paris	15,4	15,4					15,4	15,4
DGD relative au transfert des monuments historiques	0,6	0,6					0,6	0,6
DGD relative aux autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation	0,5	0,5					0,5	0,5
TOTAL	130,4	130,4	+ 0,18	+ 0,21			113,7	114,6

Source : rapport annuel de performance pour 2015.

Il est à noter que seuls 73,8 millions d'euros d'AE et 74,4 millions d'euros de CP ont pu être délégués et consommés en totalité au 31 décembre 2015, sur les 90,6 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2015. En conséquence, ont été demandés en report sur 2016, 11,8 millions d'euros d'AE restées sans emploi au niveau central, de même que les 5 millions d'euros d'AE et 16,8 millions d'euros de CP ouverts par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 en vue de rembourser les crédits transférés, ces crédits étant constitutionnellement dus aux collectivités.

3. L'action n° 4 dotation générale de décentralisation des départements

L'action n° 4 regroupe les crédits affectés en 2015 à la dotation générale de décentralisation (DGD) de droit commun des départements. L'action 3 du programme 122 *Dotation générale de décentralisation* a été transférée sur le programme 119.

Le montant total des crédits inscrits sur cette action en loi de finances 2015 s'élève à 265,3 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits ont été majorés en cours de gestion à hauteur de :

– 1,26 million d'euros en AE et CP au titre de crédits ouverts tardivement en 2014 en LFR de fin d'année et reportés sur 2015 ;

– 0,5 million d'euros en AE et en CP ouverts en loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Au total, 267,1 millions d'euros en AE et CP ont ainsi été ouverts en 2015 sur l'action 4 du programme 119 : 265,6 millions d'euros en AE et en CP ont été ouverts au titre de la DGD des départements (sous-action 01) et 1,5 million d'euros en AE et en CP au titre de la DGD fluviale de la Guyane (sous-action 02).

• **Dotation générale de décentralisation (DGD) de droit commun des départements**

Aux 263,8 millions d'euros ouverts en LFI 2015 se sont ajoutés 1,26 million d'euros issus du report sur 2015 de crédits ouverts par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014, ainsi que 0,5 million d'euros de crédits ouverts en loi de finances rectificative du 29 décembre 2015.

Ces crédits ouverts en fin d'exercice 2014 et reportés sur 2015 correspondent d'une part, à la prise en compte d'une décision du tribunal administratif de Strasbourg enjoignant l'État à réintégrer au sein de la DGD du département du Haut-Rhin un montant de 517 980 euros, et d'autre part à l'ajustement des compensations de plusieurs départements au titre de transferts de services du ministère de l'écologie liés à la première vague de décentralisation (loi de 1985) à hauteur de 0,74 million d'euros.

Au 31 décembre 2015, l'intégralité des 265,6 millions d'euros ont été consommés en AE et en CP. Il convient de relever qu'en raison d'erreurs d'imputation commises au niveau local, le montant de consommation fourni par l'outil Chorus dans le cadre du RAP doit être majoré de 2,79 millions d'euros en AE et en CP qui ont été imputés par erreur sur la sous-action DGE des départements.

• **Dotation générale de décentralisation fluviale en faveur de la Guyane**

Le montant du droit à compensation s'est élevé en 2015 à 1,5 million d'euros en AE et CP. La totalité des crédits a été consommée en AE comme en CP.

4. L'action n° 5 dotation générale de décentralisation des régions

L'action 5 *Dotation générale de décentralisation des régions* correspond à l'action 2 de l'ancien programme 121 *Concours financiers aux régions* (nomenclature 2014 de la mission). Cette dotation affiche en 2015 une nouvelle **hausse (+ 1,05 %), pour un montant réalisé de 993,79 millions d'euros** en AE et en CP.

**TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE L'ACTION 5 DOTATION GÉNÉRALE DE
DÉCENTRALISATION DES RÉGIONS**

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	992 506 917	992 506 917
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	2 350 000	2 350 000
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	994 856 917	994 856 917
Totaux des crédits consommés (d)	993 790 660	993 790 660
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	99,9 %	99,9 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

L'action n° 5 regroupe les crédits affectés :

– à la dotation générale de décentralisation (DGD) de droit commun attribuée aux régions, qui assure la compensation financière des transferts de compétences ;

– à la DGD attribuée à la collectivité territoriale de Corse. Cette dotation correspond à une partie de la compensation des charges résultant des transferts de compétences inscrits dans la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

– à la DGD attribuée au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF). Cette dotation est versée en compensation du transfert des charges exposées au titre des transports scolaires en Île-de-France (126,59 millions d'euros en 2015) et des transferts des services participant à l'exercice des compétences transférées au STIF, dont le montant définitif s'élève à 1,51 million d'euros en 2015.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES RÉGIONS EN 2015

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en loi de finances		Reports de crédits 2013 sur 2014 et annulations		Crédits ouverts			
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
DGD de droit commun	587,5	587,5	+ 2,3	+ 2,3	589,8	589,8	588,79	588,79
DGD Corse	276,9	276,9	-	-	276,9	276,9	276,9	276,9
DGD STIF	128,1	128,1	-	-	128,1	128,1	128,1	128,1
TOTAL	921,8	921,8	+ 63	+ 63	984,8	984,8	993,79	993,79

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

5. L'action n° 6 *dotation générale de décentralisation concours particuliers*

L'action 6 *Dotation générale de décentralisation concours particuliers* correspond à l'action 3 du programme 122 *Concours financiers aux régions* (nomenclature 2014 de la mission). Cette action dotée de 222,66 millions d'euros en 2015 comprend toutes les autres lignes de DGD destinées à compenser les charges globales des collectivités territoriales résultant d'un transfert, d'une création ou d'une extension de compétences qui sont versées soit à une commune ou à un groupement de communes, soit à un département, soit à une région.

DGD CONCOURS PARTICULIERS CONSOMMATION EN 2015

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)	87,9	86,05
Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche »	52	52
Concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt »	80,2	80,2
Aérodromes	3,9	3,9
Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial	1,23	1,2
TOTAL	225,2	223,3

Source : projet annuel de performances 2015.

Pour l'essentiel, ces dotations sont identiques à celles de 2014. Seul le concours relatif au domaine public fluvial a été abondé de 758 132 euros supplémentaires au titre du transfert du domaine public du fleuve du port de Saint-Laurent-du-Maroni à la communauté de communes de l'Ouest guyanais et de la Sèvre niortaise à l'Institut interdépartemental du bassin de la Sèvre niortaise.

6. La dépense fiscale

La dépense fiscale résultant du taux de TVA à 7 % (10 % à compter du 1^{er} janvier 2014) institué au bénéfice des prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale se traduit par une perte de recettes pour les finances de l'État estimée à 8 millions d'euros pour 2015.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait, dès 2011, noté l'inefficacité totale de cette mesure, en lui attribuant un score égal à zéro au titre d'une « absence d'atteinte de l'objectif principal poursuivi et d'effet direct recherché ». Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, La Cour des comptes recommande une nouvelle fois sa suppression.

B. PROGRAMME 122 : CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 finance les dotations de la dotation globale des départements qui ne sont pas imputées sur les trois autres programmes de la mission, les aides aux collectivités consécutives à des catastrophes naturelles ainsi que les frais de fonctionnement de la Direction générale des collectivités locales.

Outre les dotations qu'il attribue aux collectivités locales de manière régulière, l'État assume une mission d'aide à celles qui sont confrontées à des difficultés financières à la suite de circonstances exceptionnelles, notamment du fait de catastrophes naturelles de grande ampleur. Ces aides, souvent liées à la mise en œuvre de la solidarité nationale, sont susceptibles de bénéficier à tous les niveaux de collectivités : elles sont donc rattachées à un programme transversal.

L'exercice 2015 montre une consommation de crédits supérieure aux prévisions votées en loi de finances initiale, mais légèrement en deçà des crédits ouverts en cours d'année, avec un taux d'exécution de 92,23 % des autorisations d'engagement et de 98,46 % des crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

(en euros)

	Autorisations d'engagement (AE)	Crédits de paiement (CP)
Totaux des crédits prévus en LFI (a)	259 742 646	283 873 646
Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b)	63 191 110	16 746 735
Totaux des crédits ouverts (c=a+b)	322 933 756	300 620 381
Totaux des crédits consommés (d)	297 849 507	295 991 711
Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %)	94 %	99,5 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

1. L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Cette action regroupe des subventions qui constituent exclusivement des transferts aux collectivités territoriales. La consommation effective des crédits s'est élevée à 147,8 millions d'euros en AE et à 145,9 millions d'euros en CP.

Le financement des réparations de dégâts causés par les calamités publiques est destiné à compenser partiellement les dépenses que les collectivités locales ont à engager à la suite de dégâts liés aux catastrophes naturelles. Ces aides ponctuelles conduisent à l'ouverture exceptionnelle de crédits, suivant les conclusions d'une mission d'inspection. Ces subventions ne peuvent être attribuées que pour la réparation de dommages **concernant la réhabilitation de biens non assurables des collectivités**. Les taux de ces subventions peuvent varier de 15 % à 80 % (selon le nombre d'habitants et le montant des dégâts

occasionnés par la calamité publique). Le préfet du département dispose d'une marge d'appréciation pour tenir compte de la situation financière ou de la taille de la collectivité bénéficiaire, et donc de la part que les réparations peuvent prendre dans le budget municipal.

En 2015, les crédits ouverts sur la ligne « Calamités publiques » correspondent :

– pour 24 millions d'euros, à des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2015 ;

– pour 0,15 million d'euro en AE, à des crédits non consommés en 2014 obtenus en reports en 2015 ;

– pour 56,31 millions d'euros en AE et 3,71 millions d'euros de mouvements internes ;

– pour 5,67 millions d'euros en AE ouverts par décret d'avance ;

– pour 5 millions d'euros en AE et 14,97 millions d'euros en CP ouverts par décret de transfert.

Au total, ce sont donc 67,13 millions d'euros en AE et 42,68 millions d'euros en CP qui ont été ouverts sur la ligne « Calamités publiques » en 2015 compte tenu des ouvertures, des reports et des mouvements de fongibilité. En AE, ces crédits concernent principalement l'indemnisation des collectivités locales pour les intempéries suivantes :

• 7,94 millions d'euros d'AE déléguées à 7 départements du littoral-atlantique pour les intempéries de l'hiver 2013-2014 ;

• 4,95 millions d'euros d'AE déléguées pour intempéries de juillet 2014 dans les Pyrénées-Atlantiques ;

• 30,22 millions d'euros d'AE déléguées à 5 départements pour les intempéries de septembre 2014 dans le Languedoc-Roussillon ;

• 9,90 millions d'euros d'AE déléguées à 6 départements pour les intempéries de novembre 2014 dans le Languedoc-Roussillon et le Sud-est ;

• 2,35 millions d'euros d'AE déléguées aux départements de la Haute-Corse et du Var pour les intempéries de novembre 2014 ;

• 1,62 million d'euros d'AE déléguées aux départements de la Savoie et de la Haute-Savoie pour les intempéries d'avril et de mai 2015 ;

• 10 millions d'euros d'AE déléguées au département des Alpes-Maritimes pour les intempéries d'octobre 2015.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, la Cour des comptes relève que si les prévisions pour l'indemnisation des collectivités territoriales au titre des calamités publiques sont, par nature, difficiles à établir, le responsable de programme ne connaissant pas à l'avance le montant exact des indemnisations qui dépendent du contrôle de plusieurs corps d'inspections et des arbitrages interministériels, elles sont néanmoins, certaines. Or, aucune AE n'a été programmée en loi de finances initiale pour 2015 et seulement 24 millions d'euros de CP. Ce montant est en hausse par rapport à 2014 mais stable par rapport à 2013. Quasiment aucun crédit n'a été reporté de 2014 sur 2015 mais des mouvements de fongibilité ont été effectués depuis le programme 119 (5 millions d'euros en AE et 16,8 millions d'euros en CP) et au sein du programme 122 (56,3 millions d'euros en AE) afin de financer les besoins. L'exécution s'est établie à 62,7 millions d'euros en AE et 38,6 millions d'euros en CP. En gestion, le programme 122 a bénéficié de crédits provenant de l'autre programme de la mission, mais relevant d'un autre ministère. Comme chaque année, le programme 119 pallie la faible budgétisation, en loi de finances initiale, de l'indemnisation des collectivités au titre des calamités publiques.

Ces remarques de la Cour ont été, au moins en partie, entendues puisque la loi de finances initiale pour 2016 prévoit 27 millions d'euros d'AE et 16 millions d'euros de CP pour l'indemnisation des collectivités au titre des calamités.

- *Les Subventions pour travaux d'intérêt local* regroupent les crédits plus couramment appelés « *réserve parlementaire* ».

Compte tenu de leur spécificité, le montant de ces crédits ne peut pas être évalué dans le projet annuel de performances. La loi de finances initiale pour 2015 a ouvert 104,8 millions d'euros en AE et en CP sur cette ligne, dont 89,5 millions d'euros ouverts par amendements du Gouvernement.

Des redéploiements de crédits au sein du programme 122 à hauteur de 14 millions d'euros en AE et 4,3 millions d'euros en CP ont permis d'abonder la ligne « calamités publiques ». Par ailleurs, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a annulé 0,7 million d'euros en AE et en CP.

Les crédits ouverts se sont élevés par conséquent à 90,1 millions d'euros en AE et 100,2 millions d'euros en CP. La consommation constatée en fin d'exercice atteint 89,2 millions d'euros en AE alloués à 10 134 projets d'investissement et 100,2 millions d'euros de CP affectés à 12 246 opérations ouvertes entre 2006 et 2015.

- Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

- Le **fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** a été doté de 5 millions d'euros en AE et en CP en 2009, de 10 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en

2010, 2011 puis à nouveau en 2013 (aucune dotation en 2012). La mise en œuvre de ce dispositif a été progressive : 4,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement consommés en 2010, 3,8 millions d'euros en AE et en CP consommés en 2011 et 2,8 millions d'euros en 2012, pour atteindre 8 millions d'euros en AE et CP en 2013. Le montant des crédits disponibles en 2015 au titre de ce fonds s'est établi à **3,2 millions d'euros en AE et à 2,37 millions d'euros en CP**.

– **2 millions d'euros** en AE et en CP, au titre des **subventions aux communes en difficulté**. 160 000 euros en AE et CP de réserve de précaution sont restés gelés sur l'exercice 2015.

Les montants délégués et consommés en 2015 ont été de 1,8 million d'euros en AE et en CP, pour dix communes connaissant des difficultés financières : Égletons (0,1 million d'euros) en Corrèze, Longwy (0,2 million d'euros) et Onville (0,035 million d'euros) en Meurthe-et-Moselle, Saint-Valérien (0,03 million d'euros) en Vendée, Coutarnoux (0,04 million d'euros) dans l'Yonne, Grigny (0,4 million d'euros) dans l'Essonne, Hitiaa O Te Ra (0,3 million d'euros) et Papara (0,3 million d'euros) en Polynésie Française, Bailif (0,2 million d'euros) en Guadeloupe, Apatou (0,1 million d'euros) en Guyane, Ouangani (0,025 million d'euros), Acoua (0,025 million d'euros), Chiconi (0,025 million d'euros), Pamandzi (0,025 million d'euros) et Dzaouzi-Labattoir (0,020 million d'euros) à Mayotte.

2. L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses inférieures aux prévisions

2,8 millions d'euros en AE et CP avaient été inscrits en loi de finances initiale 2015 sur cette action qui comprend des dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) ainsi que des dépenses d'investissement dédiées aux applications informatiques de cette même direction.

Les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont financées par des crédits inscrits sur le programme 122 tandis que celles de personnel sont retracées au sein du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État* du budget général.

Les dépenses de fonctionnement représentent une part marginale des dépenses de la mission. Il s'agit d'une partie du fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales et des dépenses de fonctionnement de cinq organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales.

Les crédits ouverts pour 2015 pour les frais de fonctionnement se sont élevés à 646 424 euros en AE et à 738 424 euros en CP. Les dépenses de fonctionnement hors informatique de la direction générale des collectivités locales

(DGCL) se sont élevées en 2015 à 586 429 euros en AE et à 653 542 euros en CP et correspondent aux éléments suivants :

- Le fonctionnement courant de la DGCL (gratification des stagiaires, formations, frais de mission, renouvellement de mobilier, travaux d'aménagement et travaux d'entretien, téléphonie mobile, fournitures de bureau), les dépenses du département des publications, de l'information et de la documentation et le fonctionnement du Pôle interrégional d'appui au contrôle de légalité (PIACL) pour 447 257 euros en AE et 518 222 euros en CP ;

- Les dépenses de fonctionnement du comité des finances locales pour 50 197 euros en AE et 48 655 euros en CP ;

- Le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités locales pour 88 975 euros en AE et 88 665 euros en CP.

Mais les consommations de crédits retracées sur cette action concernent essentiellement les dépenses d'investissement dédiées aux applications informatiques : 1,44 million d'euros en AE et en CP ont été réalisés en 2015 sur ce poste.

Elles comprennent notamment :

- la migration de la base de données « ACTES » et la virtualisation des serveurs, afin de réduire les coûts d'exploitation ;

- la fiabilisation des contrôles automatiques pour le logiciel de dématérialisation des documents budgétaires « ACTES Budgétaires » ;

- la prise en compte de la nouvelle nomenclature des régions et communes nouvelles dans le système informatique COLBERT (Collectivités, base d'estimation et de répartition) qui permet de gérer la répartition des dotations de l'État aux collectivités territoriales, au niveau central comme au niveau local, et de faciliter l'échange de données entre les préfetures et la direction générale des collectivités locales (DGCL) ;

- l'audit sécurité et la prise en compte de la métropole du Grand Paris et de la loi NOTRe dans l'application « ASPICBANATIC » qui est la base nationale sur l'intercommunalité.

Pour mémoire, l'action n° 3 Dotation générale de décentralisation a été transférée au programme 119.

3. L'action n° 4 Dotation outre-mer

Les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer ont représenté 150,34 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement consommés en 2015, soit la quasi-totalité des crédits ouverts.

Cette action comprend la dotation globale de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie (consommation de 82,75 millions d'euros en AE et en CP), qui lui est versée au titre des services et établissements publics transférés, la dotation globale de compensation versée à la Nouvelle-Calédonie au titre des services et établissements publics transférés (DGC) Nouvelle-Calédonie (consommation de 49,8 millions d'euros en AE et en CP), la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (consommation de 12,35 millions d'euros en AE et en CP), la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (consommation de 1 million d'euros en AE et en CP) et la dotation globale de compensation de Saint Martin (consommation de 4,43 millions d'euros en AE et en CP).

4. L'évaluation de la performance en 2015

S'agissant des dotations établies pour la compensation des compétences transférées notamment via les différentes composantes de la DGD, l'État doit respecter les engagements que lui imposent les textes constitutionnels et législatifs. Pour les mêmes motifs, il n'est pas amené à apprécier la performance de la politique menée par le biais de la DGD, qui obéit uniquement à une logique de compensation.

D'autres crédits répondent en revanche à une logique de projet et d'effet de levier : c'est alors la capacité de l'État à soutenir durablement les projets des collectivités territoriales, en évitant le saupoudrage, que cherchent à mettre en évidence les indicateurs retenus.

Ainsi l'objectif « Promouvoir les projets de développement local » du programme 119 est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 % au titre de la DETR des communes.

La cible pour 2015 était fixée à 60 %. L'indicateur montre que si la cible n'est pas atteinte, les résultats continuent toutefois de progresser (51,34 % en 2015, contre 48,32 % en 2014 et 47,70 % en 2013), alors que le nombre d'opérations subventionnées a également de nouveau augmenté (passant de 13 849 en 2014 à 19 946 en 2015). Cette augmentation du nombre de projets subventionnés explique la baisse déjà constatée en 2014 du montant moyen des investissements financés au titre de la DETR (189 564 euros en 2013, 176 463 euros en 2014 et 146 246 en 2015). L'effet du cycle électoral, lié en 2014 aux élections municipales, et en 2015 aux élections départementales et régionales constitue un élément d'explication de cette baisse.

II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SOLDE PROCHE DE L'ÉQUILIBRE

Le CAV a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales et à des établissements publics nationaux, les chambres consulaires.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, la Cour des comptes souligne que les concours versés aux collectivités locales et organismes assimilés par l'intermédiaire du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* ne sont pas des prêts ou avances au sens de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), dans la mesure où ils ne font pas l'objet de remboursement, ne sont pas accordés pour une durée déterminée, ne font pas l'objet d'amortissements et ne peuvent donner lieu à un recouvrement, un rééchelonnement ou la constatation d'une perte. Le CAV ne répond donc qu'imparfaitement aux critères de fonctionnement des comptes de concours financiers et la Cour suggère qu'à l'occasion d'une révision de la LOLF soit créé un instrument budgétaire spécifique adapté aux opérations de recouvrement et d'avances des impôts locaux transitant par l'actuel compte de concours financiers.

Depuis la suppression de la taxe professionnelle et jusqu'en 2013, trois grandes catégories d'avances sur impôts ont transité par le compte d'avances aux collectivités territoriales :

– les avances sur des impôts sur rôle, constitués de la taxe d'habitation (TH), des taxes foncières sur les propriétés bâties et les propriétés non bâties (TFPB et TFNB), auxquels s'ajoute la contribution foncière des entreprises (CFE) ;

– le versement d'avances de TICPE aux départements ;

– le versement d'avances sur des impôts autoliquidés.

Le périmètre du CAV s'est élargi depuis 2014 au versement aux départements et aux régions de financements supplémentaires.

Les départements bénéficient désormais d'une part supplémentaire du produit de la TFPB, par le transfert des frais de gestion prélevés par l'État sur les contribuables. Ce transfert de ressources revient à élargir le flux des impôts sur rôle transitant par le compte d'avances, au moyen d'un complément de ressource fiscale non assortie de pouvoir de taux pour les collectivités bénéficiaires. Cette ressource est appelée à évoluer en fonction de l'évolution des bases imposables de TFPB.

Les régions bénéficient du transfert par l'État d'un panier de ressources constitué d'une part, de frais de gestion antérieurement prélevés par l'État sur les redevables de la CVAE, de la CFE et de la TH, d'autre part, d'une fraction supplémentaire de TICPE. Ce panier de ressources est assorti d'un montant

garanti, fixé en 2014 à 901,1 millions d'euros et actualisé chaque année, de telle sorte que si ce montant n'est pas atteint, la différence fait l'objet d'une attribution supplémentaire du produit de la TICPE revenant à l'État.

Les dépenses du CAV en 2015, soit le montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales par l'intermédiaire de ce compte de concours financiers, se sont accrues de 3,4 milliards d'euros (+ 3,6 %). Cette augmentation est intervenue à périmètre constant par rapport à 2014.

1. Présentation de l'exécution du CAV

Le solde prévisionnel d'exécution du compte de concours financier *Avances aux collectivités territoriales* (CAV) en 2015, tel qu'il était arrêté en LFI, faisait ressortir un déficit de 215 millions d'euros. Cette prévision a été modifiée en LFR par une réduction de 1 126 millions d'euros des dépenses prévisionnelles et de 407 millions d'euros des recettes, de sorte que le solde prévisionnel corrigé devait ressortir à 498 millions d'euros. L'exécution aboutit à un solde excédentaire de 74 millions d'euros.

Le CAV est composé de deux sections. La première section, (programme 832), retrace les avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie. La seconde section (programme 833) retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

Le programme 832 s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités de métropole et d'outre-mer, en favorisant l'octroi d'avances aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, qui, soit connaissent des difficultés momentanées de trésorerie, soit ont besoin d'emprunter rapidement. Aucune dépense n'a été réalisée au titre de ce programme en 2015.

Le programme 833 se décline en quatre actions. Les crédits ouverts pour ces quatre actions en 2015 s'élevaient à 101,472 milliards d'euros (AE et CP).

La **première action**, de loin la plus importante, a pour objet de garantir aux collectivités territoriales, aux établissements publics locaux à fiscalité propre et à divers organismes locaux (essentiellement des Chambres consulaires) le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. Les crédits (93,7 milliards d'euros) inscrits pour 2015 sur cette action constituent le support budgétaire des versements aux collectivités territoriales des douzièmes mensuels relatifs aux impôts locaux qu'elles ont votés. Au total, 89,3 milliards d'euros ont été consommés au cours de l'exercice 2015.

Il convient de rappeler qu'une partie des recettes fiscales reversées aux collectivités est prise en charge par l'État sous forme de dégrèvements. Elle se trouve justifiée au programme 201 du budget général intitulé : *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*. Selon les parlementaires, ces dégrèvements

mériteraient certainement d’être rapprochés, au stade de l’analyse budgétaire, de l’ensemble des autres concours financiers aux collectivités locales afin que ces transferts bénéficient, eux aussi, d’une analyse plus politique et non d’une restitution actuellement essentiellement envisagée de manière mécanique.

La **deuxième action** garantit aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) leur revenant, pour le financement du revenu minimum d’insertion (RMI) prévue par l’article 59 de la loi de finances pour 2004, et depuis le 1^{er} juin 2009, du revenu de solidarité active (RSA).

Le droit à compensation pérenne des départements au titre du RSA, hors le département de Mayotte, s’établit en 2015 à 5 861 millions d’euros, dont 4 942 millions d’euros au titre du RSA socle (ancien RMI) et 919 millions d’euros au titre du RSA socle majoré (ancienne Allocation de parent isolé – API).

L’action finance également une compensation versée au département de Mayotte en contrepartie des charges nouvelles résultant pour cette collectivité du processus de départementalisation (RSA, financement des formations sociales initiales et des aides aux étudiants inscrits dans ces formations et gestion et financement du fonds de solidarité pour le logement). Au total, 5 874 millions d’euros ont été consommés au cours de l’exercice 2015.

La **troisième action**, créée en 2014, a pour objet l’attribution aux départements des frais de gestion, précédemment acquis à l’État, au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour le financement de certaines dépenses sociales gérées par ces collectivités. Ces ressources sont réparties entre départements en fonction de critères de péréquation qui sont fonction d’un indicateur de ressources fiscales et financières, du revenu moyen par habitant, du taux de taxe foncière sur les propriétés bâties, ainsi que de la charge liée à la gestion du revenu de solidarité active, de l’allocation personnalisée d’autonomie et de la prestation de compensation du handicap. Au total, 866 millions d’euros ont été consommés au cours de l’exercice 2015.

La **quatrième action**, également créée en 2014, a pour objet l’attribution aux régions, en substitution de l’ancienne dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle, des frais de gestion précédemment acquis à l’État au titre de la taxe d’habitation (TH), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la contribution financière des entreprises (CFE), ainsi que d’une part supplémentaire de la TICPE. Le montant consommé en 2015 est de 930 millions d’euros soit une différence de 14 millions d’euros par rapport au montant des crédits de l’action 4 délégués conformément à l’article 41 de la loi de finances pour 2014. Cette différence est essentiellement due à des erreurs d’imputations budgétaires réalisées par quelques Directions départementales des finances publiques.

2. Objectifs et indicateurs de performance

Le programme 833 est assorti de deux objectifs visant à mettre à la disposition des collectivités territoriales les ressources fiscales leur revenant à une date certaine, pour leur permettre ainsi d'optimiser la gestion de leur trésorerie.

L'objectif n° 1 porte sur les contributions directes locales. En 2015, l'indicateur 1.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales » est en amélioration par rapport aux années précédentes. Il s'établit à 99,17 % contre 97,33 % en 2014. Cette forte progression confirme le respect, par l'État, de ses engagements auprès des collectivités locales.

L'objectif n° 2 porte sur la TICPE. L'indicateur 2.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE » progresse de nouveau avec 96,61 % de versements réalisés à la date prévue en 2014 (95 % en 2014) pour une prévision de 100 %. Là encore, ce résultat confirme le respect, par les services de la DGFIP, des engagements de l'État auprès des collectivités locales.

*

* *

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de M. Dominique LEFEBVRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE.....	496
A. LA MISE EN ŒUVRE DU CICE PÈSE SUR LE PROGRAMME 200	497
B. LE SUIVI DES CONTENTIEUX FISCAUX	498
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE.....	499
III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS.....	500

La mission *Remboursements et dégrèvements* regroupe des dépenses qui offrent des perspectives d'analyse variées dans le cadre particulier de l'examen d'une loi de règlement :

– certaines dépenses relèvent de la **pure mécanique de l'impôt**, comme par exemple les restitutions de TVA. Une comparaison par rapport à l'exécution des années précédentes offre tout au plus l'intérêt de mettre en évidence certains effets de la conjoncture économique ou encore de s'interroger sur la qualité des prévisions réalisées par le Gouvernement ;

– les dépenses liées à la **mise en œuvre de politiques publiques** permettent au contraire à la fois l'analyse de la performance (délai de remboursement ou de restitution en général) et de l'impact budgétaire d'une politique donnée ;

– l'analyse des dépenses liées à la **gestion des produits de l'État** permet, de manière assez limitée, de dresser un état des lieux des restitutions d'impôt indûment perçues, donc de la qualité du travail opéré par l'administration fiscale ;

– s'agissant enfin des **restitutions et dégrèvements d'impôts locaux**, un tel exercice permet d'entrer dans la mécanique des relations financières entre l'État et les collectivités locales, s'agissant de certains dispositifs fiscaux décidés par l'État afin d'alléger la fiscalité locale ;

– l'examen du présent projet de loi de règlement est enfin l'occasion de suivre **les conséquences financières des contentieux européens**.

En application de l'article 10 de la LOLF ⁽¹⁾, les crédits de la mission ne sont en outre qu'« *évaluatifs* », car les dépenses correspondantes ne peuvent pas être limitées par un plafond. Ces dépenses sont en effet pour une grande part constatées par l'administration et non pas pilotées comme les autres dépenses du budget général.

*

En 2015, les dépenses de la mission ont atteint en exécution près de 103,2 milliards d'euros, soit près du quart des dépenses brutes du budget général, en hausse de près de **7 milliards par rapport à l'exécution 2014**.

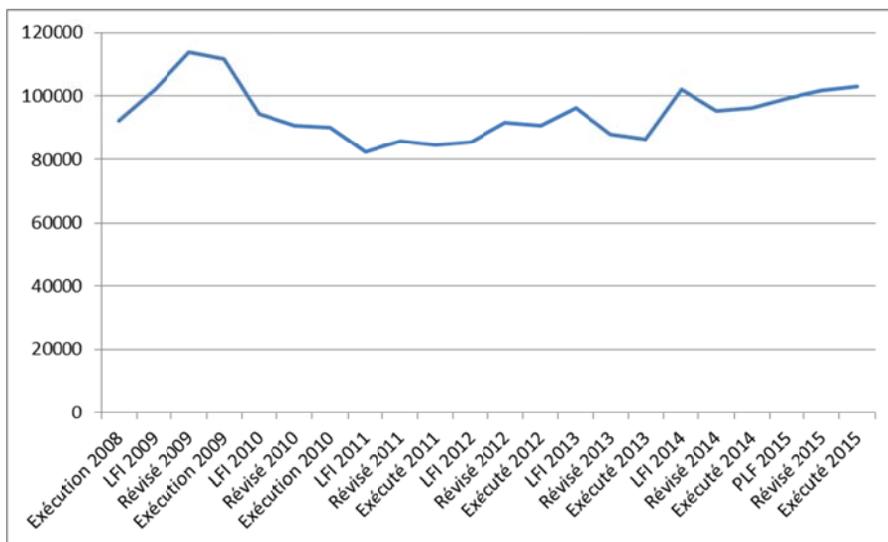
L'exécution de l'année 2015 met en outre en évidence un dérapage par rapport à la prévision initiale de 99,4 milliards (+ 3,91 %) alors que l'exécution de l'année 2014 avait au contraire enregistré un recul de 5,8 %.

(1) Cet article dispose que : « les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif ».

Le montant total de cette mission, après avoir enregistré un repli en 2010 et 2011, est proche de ses montants maxima atteints en 2008 et 2009. Dans les deux cas, ces pics de consommation sont l'effet d'une politique fondée sur les dépenses fiscales, dont **une partie se traduit par le biais de restitutions** ; alors que l'augmentation des années 2008 et 2009 résultait en grande partie des crédits d'impôts décidés dans le cadre de la loi TEPA, l'augmentation des années 2013 et 2014 résulte pour l'essentiel du CICE.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS*

(en millions d'euros)



Source : ministère des finances.

La mission rassemble deux programmes : le programme 200, d'une part, qui concerne les impôts d'État pour un montant de **91,5 milliards d'euros** en 2015 et le programme 201, d'autre part, relatif aux impôts locaux, pour un montant de **11,67 milliards d'euros** environ.

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE

Au sein des dépenses du programme 200, les remboursements de TVA représentent à eux seuls 49 milliards d'euros. Le reste des crédits est plus directement lié à la mise en œuvre de politiques spécifiques.

A. LA MISE EN ŒUVRE DU CICE PÈSE SUR LE PROGRAMME 200

L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 EN 2015

(en millions d'euros)

	LFI 2014	Révisé 2014	Exécuté 2014	LFI 2015	Exécuté 2015
Action n° 1 : Mécanique de l'impôt	63 957	62 070	62 394	63 478	66 616
11-01 : Impôt sur les sociétés	14 034	13 972	14 523	14 734	16 897
11-02 : TVA	49 784	47 872	47 607	48 509	49 531
11-03 : Plafonnement	0	20	19	0	9
11-04 : Autres	139	206	246	235	177
Action n° 2 : Politiques publiques	13 819	11 110	11 597	12 615	13 613
12-01 : PPE	1 720	1 921	1 951	1 838	1 961
12-02 : IR	1 931	2 206	2 108	2 158	2 371
12-03 : IS	8 922	5 581	6 267	7 500	8 058
12-04 : TICPE	714	866	760	599	706
12-05 : TICGN	4	3	3	3	1
12-06 : CPA	527	533	508	517	514
12-07 : produit des jeux					
Action n° 3 : Gestion des produits	12 827	10 579	10 638	11 737	11 279
13-01 : IR	2 320	2 290	2 106	2 360	2 236
13-02 : IS	1 145	950	1 187	950	1 244
13-03 : Autres impôts directs	2 967	1 507	1 527	2 354	1 413
13-04 : TVA	2 300	2 150	1 972	2 150	2 200
13-05 : Enregistrement	675	457	403	456	452
13-06 : Autres impôts indirects	578	620	702	620	728
13-07 : Non-valeur, créances	1 970	2 107	2 296	2 107	2 512
13-08 : Dations, intérêts, débet	872	498	445	740	490
TOTAL Prog. 200	90 603	83 759	84 629	87 830	91 509

Source : ministère des finances.

L'utilisation des crédits du programme 200 présente une certaine stabilité depuis deux ans, les prévisions réalisées au titre de 2015 étant en définitive assez proche des crédits réellement utilisés.

Au sein de ce programme, on note toutefois une évolution plus marquée de l'action n° 1, en particulier de la sous-action relative à l'impôt sur les sociétés, dont l'écart par rapport à la prévision s'élève en 2015 à près de 2,2 milliards d'euros consommés en plus.

Cette évolution résulte pour l'essentiel du CICE dont les effets se font sentir à la fois au titre de la mécanique de l'impôt (action n° 1) mais également de la mise en œuvre des politiques publiques (action n° 2).

Corrélativement, les deux sous-actions de l'action n° 2 relatives à l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés enregistrent également une surconsommation respectivement de 213 millions d'euros et de 558 millions d'euros.

B. LE SUIVI DES CONTENTIEUX FISCAUX

La problématique des contentieux fiscaux illustre les difficultés rencontrées en matière d'évaluation des dépenses de la mission *Remboursement et dégrèvements*. En effet, si l'action 13 *Gestion de l'impôt* a été sous-exécutée, comme le montre le tableau ci-dessous, l'écart s'explique essentiellement par le caractère imprévisible des dépenses au titre des contentieux.

Le suivi de ces contentieux est devenu au fil des années un enjeu majeur pour la commission des Finances ; il a donné lieu, le 15 mars 2016, à une audition de M. Bruno Parent, directeur général des finances publiques, au cours de laquelle les chiffres définitifs de l'exécution 2015 ont été transmis.

ENJEU FINANCIER GLOBAL DES CONTENTIEUX EUROPÉENS ET DES DÉCAISEMENTS OPÉRÉS

(en milliards d'euros)

	Enjeu financier global	Décaissements totaux au 31/12/2014	Décaissements prévus en 2015 (LFR)	Décaissements effectifs en 2015	Décaissements prévus en 2016 (LFI)
OPCVM	- 4,9	- 1,15	- 1,75	- 0,716	- 1,75
Précompte	- 4	- 1,14	0	0	- 0,1
<i>De Ruyter</i>	- 0,5	-	- 0,05	0	- 0,2
<i>Stéria</i>	- 0,65	-	-	0	- 0,3
Total	- 10,05	- 2,29	- 1,8	- 0,716	- 2,4

Source : Voies et moyens du PLF 2016, tome 1, réponses aux questionnaires budgétaires.

Il y a désormais **5 affaires importantes** qui se traduisent ou risquent de se traduire par des condamnations onéreuses pour la France (contre deux il y a un peu plus d'un an) :

- deux contentieux « historiques » (**OPCVM** et **précompte**) ;
- deux contentieux récents (contentieux « **De Ruyter** » et « **Stéria** ») ;
- un contentieux « en germe » (portant sur la **contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés** sur les montants distribués).

Dans le détail, chaque contentieux peut se traduire par des impacts différents suivant que l'on se place du point de vue de la comptabilité budgétaire ou nationale. En outre, le contentieux précompte se traduit, certaines années, par des restitutions d'impôt versées mais récupérées ensuite par le biais d'une décision judiciaire, ce qui se présente dans le tableau suivant comme une recette.

**IMPACT DES PRINCIPAUX CONTENTIEUX EN COMPTABILITÉ NATIONALE ET
BUDGÉTAIRE NETTE (Y COMPRIS RECETTES)**

(en milliards d'euros)

	2007-2012 (exécution)	2013 (exécution)	LFI 2014	2014 (révisé)	2014 (exécuté)	LFI 2015	2015 (révisé)	PLF 2016
OPCVM (comptabilité nationale et budgétaire)	- 0,02	- 0,33	- 2,00	- 0,67	- 0,80	- 1,75	- 1,75	- 1,75
– Dont remboursement des sommes indûment perçues	- 0,02	- 0,27	- 1,51	- 0,55	- 0,66	- 1,43	- 1,48	- 1,42
– Dont intérêts moratoires	0	- 0,06	- 0,49	- 0,12	- 0,14	- 0,32	- 0,27	- 0,33
1. Comptabilité nationale	0	0	- 1,00	0	0	- 0,28	0,00	- 0,09
2. Comptabilité budgétaire nette	- 1,14	0,18	- 0,77	- 0,06	0,09	0,25	0,05	0,67
– Dont remboursement des sommes indûment perçues	- 0,92	0,00	- 0,83	- 0,11	0,00	- 0,28	0,00	- 0,09
– Dont intérêts moratoires	- 0,22	0	- 0,17	- 0,03	0,00	- 0,07	0	- 0,02
– Dont recettes	0,00	0,18	0,23	0,08	0,09	0,60	0,05	0,78
De Ruyter	-	-	-	-	-	-	- 0,05	- 0,20
Stéria	-	-	-	-	-	-	-	- 0,34
Total	- 1,16	- 0,15	- 2,77	- 0,73	- 0,71	- 1,50	- 1,75	- 1,62

Source : ministère de l'économie et des finances.

**II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE
STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT
AMÉLIORÉE**

Les dépenses du programme 201, qui concerne les impôts locaux, ont atteint en 2015 un montant de 11,67 milliards d'euros environ contre 11,5 milliards d'euros en 2014.

Ces dépenses sont d'une grande stabilité depuis la loi de finances initiale pour 2011 (en prévision comme en exécution), après une période d'augmentation sensible de cette enveloppe à 17 milliards liée à la réforme de la taxe professionnelle.

	LFI 2014	Révisé 2014	LFR II 2014	Exécuté 2014	LFI 2015	Exécuté 2015
Action n° 1 : TP et CET	6 358	6 570	6 570	6 478	6 361	6 306
Action n° 2 : TF	928	893	893	985	930	990
Action n° 3 : TH	3 762	3 689	3 689	3 556	3 909	3 797
Action n° 4 : Non-valeur	405	445	445	481	445	582
TOTAL Prog. 201	11 453	11 597	11 597	11 501	11 645	11 676

Source : ministère des finances.

Dans l'ensemble, l'exécution des crédits a été proche voire très proche des prévisions initiales. Seule l'action n° 3 a enregistré une sous-consommation de près de 110 millions d'euros.

III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

La mission ne comporte que quatre indicateurs, à raison de trois pour le programme 200 et un seul pour le programme 201, qui tous se cantonnent à mesurer la qualité du service rendu aux usagers en se concentrant sur la rapidité de traitement des dossiers par l'administration fiscale. Aucun indicateur ne mesure l'efficacité de la gestion.

Les résultats des indicateurs de performance sont stables pour l'exécution 2015 par rapport à l'exercice 2014, l'indicateur 1.1 dépassant même assez largement sa cible.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 200 ET 201

Indicateur	2012	2013	Exécution 2014	Exécution 2015
1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours	89,52 %	90,32 %	88,33 %	88,5 %
1.2 : Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement dans un délai strictement supérieur à 30 jours	56 jours	56 jours	56 jours	57,4 jours
1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois	97,96 %	97,67 %	97,56 %	97,5 %
1.1 (P201) : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois	98,17 %	97,37 %	96,8 %	97,8 %

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

*

* *

SANTÉ

Commentaire de M. Claude GOASGUEN, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. UNE EXÉCUTION DIFFÉRENCIÉE ENTRE LES DEUX PROGRAMMES	502
A. LE PROGRAMME 204 <i>PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS</i> : UNE IMPORTANTE MINORATION DE CRÉDITS.....	503
1. Comme en 2013 et en 2014, une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire.....	503
2. L'exécution par actions : une baisse par rapport à l'exécution 2014 résultant de mesures de périmètre.....	504
B. LE PROGRAMME 183 <i>PROTECTION MALADIE</i> : LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION EST UNE NOUVELLE FOIS EN CAUSE	505
1. La sous-budgétisation de l'AME de droit commun.....	505
2. La sincérité de la programmation est en cause	507
II. LA PARTICIPATION DES OPÉRATEURS DE LA MISSION À L'EFFORT DE MAITRISE DE LA DÉPENSE	508
1. Les subventions pour charge de service public (SCSP) : un effort en gestion	508
2. Le contrôle de la masse salariale	509
III. L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION	509
1. Mieux évaluer les dépenses fiscales	509
2. Une amélioration dans la démarche de performance.....	510

La mission *Santé* a pour objet de développer la politique de prévention, d'organiser une offre de soins de qualité et d'assurer la sécurité sanitaire de façon égale et adaptée entre les citoyens sur tout le territoire. Elle se compose du programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* et du programme 183 *Protection maladie*.

L'année 2015 a été marquée par la réorganisation des agences sanitaires : l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES) va fusionner avec l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et l'Institut national de veille sanitaire (INVS) pour créer une Agence nationale de santé publique (ANSP) qui sera opérationnelle au deuxième trimestre 2016. La réalisation 2015 a également été marquée par un décalage important entre la programmation des crédits destinés à couvrir les dépenses de l'AME et l'exécution budgétaire.

En exécution 2015, les crédits de la mission *Santé* se sont élevés à 1,276 milliard d'euros en AE et 1,251 milliard d'euros en CP, soit une diminution de 8,2 % en AE et de 10 % en CP par rapport à l'exécution 2014.

I. UNE EXÉCUTION DIFFÉRENCIÉE ENTRE LES DEUX PROGRAMMES

Comme l'exécution 2014, l'exécution 2015 présente une sous-consommation des crédits du programme 204 – quoique moins marquée que celle de l'exercice 2014 – et, au contraire, une surconsommation des crédits du programme 183 liée à la dynamique de la dépense de l'aide médicale de l'État (AME). La Cour des comptes constate à cet égard que la qualité et la sincérité de la programmation initiale du programme 183 « *apparaissent limitées* »⁽¹⁾.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION COMPARÉE 2014-2015 EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

Crédits de paiement	Programme 204			Programme 183			Total mission		
	2014	2015	Évolution 2014-2015	2014	2015	Évolution 2014-2015	2014	2015	Évolution 2014-2015
LFI	690,6	515,1	-25,4 %	604,9	686,4	13,5 %	1 295,47	1 201,5	-7,3 %
Crédits disponibles	632,7	478,1	-24,4 %	760,0	774,0	1,8 %	1 392,71	1 252,1	-10,1 %
Crédits consommés	630,0	477,6	-24,2 %	759,9	773,9	1,8 %	1 389,87	1 251,5	-10,0 %
<i>en % des crédits ouverts en LFI</i>	91,2 %	92,7 %	1,5 pp	125,6 %	112,7 %	-12,9 pp	107,3 %	104,2 %	-3,1 pp
<i>en % des crédits disponibles</i>	99,6 %	99,9 %	0,3 pp	100,0 %	100,0 %	-	99,8 %	100,0 %	0,2 pp

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015 de la mission santé, Cour des comptes, mai 2016.

A. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS : UNE IMPORTANTE MINORATION DE CRÉDITS

Le programme 204, en 2015, a représenté 502,5 millions d’euros en AE, soit 39,4 % du total de la mission et 477,6 millions d’euros en CP, soit 37,4 % du total de la mission.

1. Comme en 2013 et en 2014, une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire

Les écarts entre le montant des crédits ouverts en LFI 2015 et le montant des crédits effectivement consommés est significatif, ces derniers ne représentant que 92,7 % des crédits ouverts en CP. Ils résultent d’importantes annulations de crédits qui ont diminué de 21,9 millions d’euros le montant disponible des AE et de 48,6 millions d’euros celui des CP, par les trois décrets d’avance des 9 avril, 23 octobre et 27 novembre 2015 et par le décret d’annulation du 9 juin 2015. Ces mouvements ont touché de manière notable les actions 11, 12, 14 et 16 et 17.

À l’inverse, deux fonds de concours, de 9 millions d’euros et de 0,6 million d’euros ont majoré le montant des crédits disponibles. Le premier correspond à la contribution volontaire des banques SFIL et DEXIA à la sécurisation des emprunts structurés que certains centres hospitaliers ont contracté et le second à un legs au bénéfice du centre hospitalier de Lamballe. Des transferts et reports de crédits à hauteur de 1,6 million d’euros ont également augmenté les crédits disponibles.

ÉCARTS À LA PRÉVISION DE LA RÉALISATION DU PROGRAMME 204

Actions	Prévisionnel		Réalisé		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11. Pilotage de la politique de santé publique	91,3	91,3	83,2	83,6	- 8,8 %	- 8,4 %
12. Accès à la santé et éducation à la santé	25,8	25,8	23,3	23,3	- 9,9 %	- 9,8 %
13. Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	8,0	8,0	7,8	7,6	- 2,4 %	- 5,1 %
14. Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	62,7	62,7	44,9	45,6	- 28,3 %	- 27,2 %
15. Prévention des risques liés à l’environnement, au travail et à l’alimentation	18,2	18,2	17,6	19	- 3,5 %	3,1 %
16. Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	11,6	11,6	8,9	9,0	- 23,1 %	- 21,8 %
17. Qualité, sécurité et gestion des produits de santé	138,6	138,6	129,9	129,6	- 6,3 %	- 6,5 %
18. Projets régionaux de santé	124,2	124,2	123,3	123,3	- 0,7 %	- 0,7 %
19. Modernisation de l’offre de soins	34,7	34,7	62,7	36,7	80,9 %	5,9 %
Total	515,1	515,1	501,6	477,6	- 2,6 %	- 7,3 %

Source : rapport annuel de performance 2015

Note : après retraitement, le montant des AE consommés s’élève à 502,5 millions d’euros. Le tableau présente le montant avant retraitement.

Ces mouvements traduisent, pour l’année 2015 comme pour l’année précédente, la contrainte qui pèse sur le programme 204 en gestion, du fait de la

nécessité pour le Gouvernement de gager l'ouverture de crédits supplémentaires en faveur d'autres programmes du budget général et, en particulier, en faveur du programme 183 qui a fait l'objet d'un abondement en LFR.

La Cour des comptes constate qu'une partie des annulations de crédits a porté sur les crédits mis en réserve, le montant des crédits annulés (48,5 millions d'euros) étant supérieur au montant de la réserve initiale (30,1 millions d'euros), comme le souligne la Cour des comptes.

2. L'exécution par actions : une baisse par rapport à l'exécution 2014 résultant de mesures de périmètre

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204 ENTRE 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

Actions	Réalisé 2014		Réalisé 2015		Évolution 2014-2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
11. Pilotage de la politique de santé publique	80,8	80,3	83,2	83,6	3,0 %	4,2 %
12. Accès à la santé et éducation à la santé	22,6	22,8	23,3	23,3	3,0 %	2,2 %
13. Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins	7,3	7,4	7,8	7,6	6,6 %	2,2 %
14. Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades	49,2	49,1	44,9	45,6	-8,8 %	-7,2 %
15. Prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation	18,9	17,9	17,6	18,8	-6,8 %	5,0 %
16. Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires	16,6	16,6	8,9	9,0	-46,4 %	-45,5 %
17. Qualité, sécurité et gestion des produits de santé	118,9	119,0	129,9	129,6	9,3 %	9,0 %
18. Projets régionaux de santé	122,3	122,3	123,3	123,3	0,9 %	0,9 %
19. Modernisation de l'offre de soins	194,2	194,6	62,7	36,7	-67,7 %	-81,1 %
Total	630,8	630,0	501,6	477,6	-20,5 %	-24,2 %

Source : rapport annuel de performance 2015.

Les crédits consommés au titre du programme 204 sont en baisse de 20,5 % en AE et de 24,2 % en CP par rapport à 2014. Toutefois, cette baisse est quasi-intégralement la **traduction de transferts de charges du programme 204 vers l'assurance maladie**. Sur les 152,4 millions d'euros de différence de CP entre 2014 et 2015, les mesures de transferts représentent 150,6 millions d'euros⁽¹⁾. Hors mesures de transferts, c'est-à-dire à périmètre constant, les crédits du programme 204 sont stables en CP entre l'exécution 2014 et l'exécution 2015.

Ces mesures ont consisté, d'une part, dans le transfert à l'assurance maladie du financement de divers opérateurs et organismes de soins (Haute Autorité de Santé, Agence technique de l'information sur l'hospitalisation et Centre national de gestion), qui a entraîné une baisse des CP de 19,3 millions d'euros du programme 204, sans qu'une compensation soit prévue et, d'autre part,

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire.

dans le transfert à l'assurance maladie du financement des stages extrahospitaliers des internes en médecine générale (action 19). Cette dernière charge de 139 millions d'euros est compensée par l'affectation à l'assurance maladie d'une recette (TVA), à hauteur du montant prévu en LFI 2014, c'est-à-dire 139 millions d'euros également.

Comme le Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le souligner dans le commentaire du RAP 2014, ces mesures de débudgétisation ne peuvent être la seule réponse au déséquilibre engendré par l'accroissement incontrôlé des dépenses de l'AME.

B. LE PROGRAMME 183 PROTECTION MALADIE : LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION EST UNE NOUVELLE FOIS EN CAUSE

La quasi-totalité des crédits du programme 183 (98,5 % en AE et en CP) finance l'AME (764,7 millions d'euros). Le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) ne représente, en termes de crédits, qu'une part relativement marginale du programme qui le finance à hauteur de 9,2 millions d'euros.

L'exécution 2015 ne fait que confirmer les constats dressés exercice après exercice, sans qu'aucun enseignement n'en ait été tiré : la croissance de la dépense de l'AME n'est pas contrôlée et la sincérité de la programmation est à mettre en doute, une fois de plus.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183 ENTRE 2014 ET 2015 EN CP

(en millions d'euros)

Action	Réalisé 2014	Prévisionnel 2015	Réalisé 2015	Écart Prévision/Réalisé 2015	Écart Réalisé 2014/2015
2. Aide médicale d'État	759,9	676,4	764,7	13,1 %	0,6 %
3. Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	0,0	10,0	9,2	- 8,0 %	na
Total programme 183	759,9	686,4	773,9	12,7 %	1,8 %

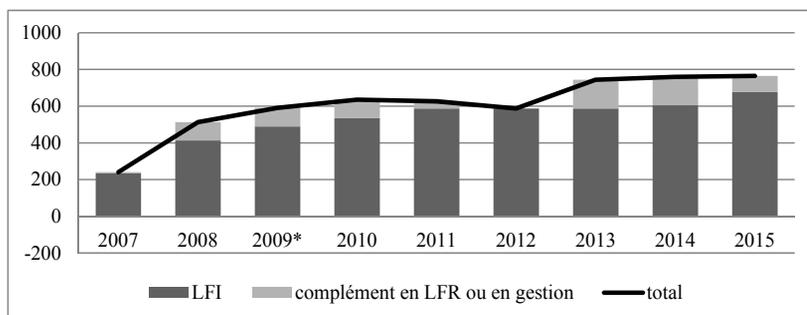
Source : rapport annuel de performance 2015.

1. La sous-budgétisation de l'AME de droit commun

Les dépenses de l'AME au titre de l'exercice 2015 s'élèvent à **764,7 millions d'euros**, en légère hausse (+ 0,6 %) par rapport à l'exercice 2014, ce qui confirme le ralentissement de la croissance de la dépense entamé en 2014 (+ 2,3 % par rapport à l'exercice 2013), après une augmentation, rappelons-le, de 26,5 % des dépenses constatée entre 2012 et 2013.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'AME

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les RAP.

Néanmoins, les dépenses de l'AME restent caractérisées par **une sous-budgétisation marquée pour l'exercice 2015, comme pour les deux exercices précédents**. Les crédits consommés au titre de l'AME représentent 113,1 % des crédits votés. Une fois de plus, la loi de finances rectificative a dû ouvrir des crédits supplémentaires pour couvrir l'augmentation imprévue de la dépense. La LFR pour 2015 a abondé le programme 183 à hauteur de **87,6 millions d'euros** supplémentaires pour financer l'AME de droit commun, composante principale (94 % des crédits) et la plus dynamique de l'AME. En outre, 0,8 million d'euros issus de la réserve de précaution constituée au titre de l'action 3 *Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante* ont été redéployés vers l'AME.

Face à l'augmentation croissante de la dépense de l'AME de droit commun, le Gouvernement a décidé deux mesures d'économies qui sont chiffrées dans le RAP 2015. D'une part, la suppression au 1^{er} janvier 2015 des coefficients de majoration appliqués aux tarifs hospitaliers sur le champ médecine, chirurgie et obstétrique depuis 2012 qui a permis de réaliser 29 millions d'euros d'économie en 2015, en conformité avec la prévision initiale ; d'autre part, la fin de la prise en charge des médicaments à service médical rendu faible qui a entraîné une baisse de 4,2 millions d'euros de la dépense. Ces mesures n'ont se sont toutefois révélées très insuffisantes pour maîtriser la dépense.

S'agissant des autres composantes de l'AME, les crédits relatifs aux dépenses pour soins urgents, de 40 millions d'euros en LFI 2015, ont été consommés à 100 %, sans faire l'objet d'abondements supplémentaires, comme en 2014. Pour « les autres dispositifs de l'AME » qui regroupent l'AME humanitaire, les évacuations sanitaires d'étrangers résidant à Mayotte vers des hôpitaux réunionnais ou hexagonaux et l'aide médicale pour les gardés à vue, les crédits votés en LFI, d'un montant de 3,8 millions d'euros, n'ont été consommés qu'à hauteur de 2,7 millions d'euros.

2. La sincérité de la programmation est en cause

L'écart de la consommation des crédits de l'AME en 2015 par rapport à la programmation en LFI 2015 a pour cause à la fois une sous-estimation de l'augmentation du nombre de bénéficiaires entre 2014 et 2015 et une surestimation de l'effet de certaines mesures d'économies.

En 2015, le nombre de consommateurs moyen annuel de l'AME s'élevait à 226 870, soit une augmentation de 5,5 % par rapport à l'année 2014, selon le RAP 2015, **proche de l'augmentation observée entre 2013 et 2014 (+ 5,6 %)**. Le Gouvernement a pourtant retenu une augmentation de seulement 3,9 % du nombre de bénéficiaires dans ses prévisions, égale à la moyenne de la croissance observée entre 2008 et 2013.

Certes, l'évolution du nombre de bénéficiaires n'est pas aisée à estimer. Il n'en demeure pas moins que le Gouvernement a surestimé l'effet que certaines mesures pourraient avoir sur les dépenses de l'AME, lesquelles sont, selon la Cour des comptes « *insuffisamment chiffrées, voire peu réalistes* »⁽¹⁾. Tel est le cas de la réforme du droit d'asile, qui, selon le Gouvernement lors de la programmation budgétaire, aurait dû permettre de réaliser des économies.

Le Rapporteur spécial avait signalé à plusieurs reprises le caractère bien trop optimiste des hypothèses sous-jacentes à la programmation 2015, en particulier s'agissant de l'évolution du nombre de bénéficiaires et de l'impact de la réforme du droit d'asile. Force est de constater qu'il n'a pas été tenu compte de ces alertes.

Le problème ne manquera pas de se poser une nouvelle fois en 2016. Le Gouvernement prévoit, par exemple, de nouveau, des économies à hauteur de 50 millions d'euros liées à la réforme du droit d'asile. C'est irréaliste, comme l'explique le Rapporteur dans le rapport spécial pour le PLF 2016. Le CBCM, dans son avis du 26 février 2015, a d'ailleurs mis à nouveau en garde l'administration contre les forts risques d'insoutenabilité budgétaire concernant le programme 183, au vu des hypothèses d'augmentation tendancielle et d'économies réalisées pour l'exercice 2016.

Seul progrès par rapport aux exercices précédents, la dette accumulée au titre de l'AME vis-à-vis de la CNAMTS a fait l'objet d'un apurement par transfert de 0,09 point de TVA dans la LFR, pour un montant de 57,3 millions d'euros. Celle-ci s'élève toutefois à 12,5 millions d'euros pour 2015.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire.

II. LA PARTICIPATION DES OPÉRATEURS DE LA MISSION À L'EFFORT DE MAÎTRISE DE LA DÉPENSE

En 2015, la mission *Santé* a porté des crédits affectés à neuf opérateurs. Le PLF 2016 a prévu une refonte du périmètre des opérateurs du programme 204 avec la création d'une nouvelle Agence nationale de santé publique (ANSP) qui sera en charge des missions aujourd'hui confiées à l'InVS, l'EPRUS, l'INPES et le GIP ADALIS. Cette réorganisation a eu des conséquences importantes sur l'activité de certains de ces opérateurs.

1. Les subventions pour charge de service public (SCSP) : un effort en gestion

Les SCSP versés aux opérateurs ont augmenté de 2,1 % entre l'exercice 2014 et l'exercice 2015. Toutefois, on constate un écart de 29,5 millions d'euros entre la programmation pour 2015 et le réalisé, soit une diminution de 9,8 %.

SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC VERSÉES AUX OPÉRATEURS EN 2014 ET 2015

(en millions d'euros)

Opérateur ⁽¹⁾	Réalisé 2014	Prévision 2015	Réalisé 2015	Écart prévision/réalisé 2015	Écart réalisé 2014/2015
ABM (agence de biomédecine)	12,8	14,9	12,7	- 14,5 %	- 0,8 %
ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé)	102,4	119,3	113,2	- 5,1 %	10,5 %
ANSÈS (agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail)	12,3	13,6	14,2	4,4 %	15,4 %
EHESP (École des hautes études en santé publique)	9,4	10,0	9,7	- 3,0 %	2,9 %
EPRUS (Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	16,2	10,7	8,4	- 21,1 %	- 47,8 %
INCa (Institut National du Cancer)	42,1	54,2	38,8	- 28,4 %	- 7,8 %
INPES (Institut nationale de prévention et d'éducation pour la santé)	21,2	24,0	22,3	- 7,0 %	5,3 %
InVS (Institut national de veille sanitaire)	49,5	54,3	52,1	- 4,0 %	5,4 %
Total	265,9	301,0	271,5	- 9,8 %	2,1 %

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exercice budgétaire 2015, mai 2016.

Cet écart résulte d'annulations de crédit à hauteur de 17,58 millions d'euros et de la déduction de la réserve de précaution à hauteur de 14,3 millions d'euros.

Certains changements de périmètre expliquent des évolutions présentées dans le tableau ci-dessus. Ainsi, des redéploiements internes au sein du programme 204 et le report sur l'exercice 2016 de la conclusion de certains marchés relatifs aux vaccins pandémiques ont pour conséquence une baisse faciale

(1) L'opérateur ADALIS (Addictions Drogues Alcool Info Service) ne figure pas dans ce tableau : il ne bénéficie pas de SCSP mais est subventionné par l'INPES.

de la SCSP affectée à l'EPRUS. De même, l'ANSés a bénéficié de transferts des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

L'ABM, l'INCa et l'InCS ont, en particulier, participé à l'effort de maîtrise de la dépense.

2. Le contrôle de la masse salariale

L'effort en gestion s'est traduit principalement par la maîtrise de l'évolution des crédits du titre 2.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS PLAFOND DES OPÉRATEURS ⁽¹⁾

(en ETP)

Opérateur	Réalisé 2014	LFI 2015	Réalisé 2015	Écart réalisé 2014/2015
ABM (agence de biomédecine)	255	251	251	- 4
ADALIS (Addictions Drogues Alcool Info Service)	37	36	36	- 1
ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé)	1 003	983	983	- 20
EHESP (École des hautes études en santé publique)	337	329	329	- 8
EPRUS (Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	30	30	30	0
INCa (Institut National du Cancer)	154	151	151	- 3
INPES (Institut nationale de prévention et d'éducation pour la santé)	128	127	127	- 1
InVS (Institut national de veille sanitaire)	402	392	392	- 10
Total	2 346	2 299	2 299	- 47

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2015, mai 2016.

À l'exception de l'EPRUS, tous les opérateurs de la mission ont vu leurs effectifs diminuer entre le réalisé 2014 et le réalisé 2015. Hors plafond, l'ABM, l'EHESP, l'INCa et l'INPES ont bénéficié d'une augmentation des effectifs hors plafond, pour un total de 11 ETP.

III. L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES ET DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION

1. Mieux évaluer les dépenses fiscales

Dix dépenses fiscales sont rattachées à la mission santé, pour un montant qui est estimé à 3,317 milliards d'euros pour 2015, stable par rapport au chiffre définitif pour 2014 (3,313 milliards d'euros). Le taux réduit de TVA de 2,10 % appliqué aux médicaments remboursables (article 281 *octies* du code général des impôts) représente les trois quarts du coût fiscal de l'ensemble des dispositifs de la mission (2,465 milliards d'euros en 2014).

(1) Les emplois de l'ANSES relèvent du programme 206.

La Cour des comptes relève que certaines des dépenses fiscales de la mission ne font l'objet d'aucun chiffrage en PLF. Elle souligne de surcroît que l'évaluation de l'efficience et de l'efficacité des dépenses fiscales, prévue par la loi de programmation des finances publiques 2012-2017 n'a pas progressé depuis 2014. La Cour préconise de porter en priorité l'effort sur le taux réduit de TVA de 10 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés (article 279-a *quinquies* du code général des impôts).

2. Une amélioration dans la démarche de performance

La maquette de mesure de la performance de la mission est en transition. Elle sera renouvelée à la suite, notamment, de l'entrée en vigueur de la loi pour la modernisation de notre système de santé.

La Cour des comptes constate que des efforts ont été réalisés concernant la mesure de la performance dans le cadre des programmations 2015 et 2016. Ils s'expriment au travers du resserrement du nombre d'objectifs, de la diminution du nombre d'indicateurs et de la mise en cohérence des indicateurs retenus dans les documents de programmation du PLF (PAP) et du PLFSS (PQE).

*

* *

SÉCURITÉS
POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, *CONTRÔLE DE LA*
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Commentaire de M. Yann GALUT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LES PROGRAMMES 176 <i>POLICE NATIONALE</i> ET 152 <i>GENDARMERIE NATIONALES</i>	512
A. DES PRIORITÉS CONFORTÉES PAR DES APPORTS SIGNIFICATIFS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE	512
B. LES EFFETS DU PLAN CONTRE LE TERRORISME	513
C. LE RATTRAPAGE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT	514
D. LA MESURE DE LA PERFORMANCE	515
II. LE PROGRAMME 207 <i>SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE</i>	517
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i>	519
A. DES RECETTES QUI SE RAPPROCHENT DES PRÉVISIONS	519
B. L'EMPLOI DES RESSOURCES DU COMPTE ET LA PERFORMANCE	520

Le présent commentaire présente l'exécution du budget des programmes 176, 152 et 207 de la mission *Sécurités*, la *Sécurité civile* (programme 161), faisant l'objet d'un autre, rapport spécial.

I. LES PROGRAMMES 176 POLICE NATIONALE ET 152 GENDARMERIE NATIONALES

Dans un contexte où l'État réduit ses dépenses, l'effort financier en faveur des forces de sécurité, continu depuis le début de la législature, a été significativement accru en 2015, par des crédits votés en loi de finances initiale et des apports opérés en exécution, en réaction aux attaques terroristes et afin de gérer la crise migratoire.

A. DES PRIORITÉS CONFORTÉES PAR DES APPORTS SIGNIFICATIFS DE CRÉDITS EN COURS D'EXERCICE

La loi de finances pour 2015 a ouvert 9 656 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 9 690 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour le **programme 176 Police nationale**. À périmètre constant, ces montants étaient en légère hausse par rapport aux montants consommés en 2014 : + 0,7 %, soit 64 millions d'euros pour les AE et + 0,46 % soit 44 millions d'euros pour les CP.

Mais des ouvertures de crédits en cours d'exécution ont permis de consommer des montants de crédits supérieurs : 9 708 millions d'euros en AE et 9 702 millions d'euros en CP, en hausse respectivement de 1,2 % (116 millions d'euros) et 0,58 % (56 millions d'euros) par rapport à 2014.

Pour le **programme 152 Gendarmerie nationale**, les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 8 074 millions d'euros en AE et 8 058 en CP, en hausse, respectivement de 41 et 18 millions d'euros par rapport aux montants effectivement consommés en 2014. En exécution, les ouvertures de crédits supplémentaires ont permis de porter les montants consommés en 2015 à 8 162 millions d'euros en AE, en hausse de 149 millions d'euros soit + 1,86 % et à 8 147 millions d'euros en CP, en hausse de 71 millions d'euros, soit + 0,9 %.

La loi de finances pour 2015 prévoyait la création de 243 emplois supplémentaires pour la police nationale. Ce nombre a été diminué de 96 ETP pour compenser une sur-exécution équivalente de l'exercice 2015. Puis s'y est ajoutée la création de 500 emplois dans le cadre du plan de lutte anti-terrorismes (PLAT). En 2015, le total des **créations d'emploi s'est élevé à 547 ETP pour la police nationale**. À périmètre constant, la police nationale enregistre 8 526 entrées dans les effectifs contre 7 973 départs. L'effet à la hausse du plafond d'emplois est accru en tenant compte des quotités de travail sur l'année : l'effectif total en 2015 atteint 143 982 équivalents temps-plein travaillé (ETPT) contre 142 767 réalisés en 2014, soit 1 217 emplois effectifs supplémentaires, en hausse de + 0,85 %. Les dépenses de titre 2 associées atteignent 8 692 millions d'euros, soit 89,5 % des crédits de paiement consommés en 2015.

Pour la **gendarmerie nationale**, alors que 95 195 ETPT ont été réalisés en 2014, l'exercice 2015 a permis de porter les effectifs à 95 488 ETPT, en hausse de **293 postes**. La masse salariale représente 6 908 millions d'euros, soit 84,7 % des CP du programme. L'écart avec le plafond d'emplois autorisé par la loi de finances s'est réduit de 156 postes par rapport à 2014 mais s'élève encore à 1 728 ETPT soit le nombre de postes que la gendarmerie nationale est autorisée à pourvoir mais pour lesquels elle ne dispose pas de crédits de titre 2 suffisants.

B. LES EFFETS DU PLAN CONTRE LE TERRORISME

Le PLAT annoncé le 21 janvier 2015 a visé à accroître de façon importante et ciblée les effectifs des forces les plus impliquées dans la lutte contre le terrorisme et à permettre l'acquisition rapide d'équipements. Un décret d'avance du 9 avril 2015 a ouvert, en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement, 35 millions d'euros pour le programme *Gendarmerie nationale* (dont 12 millions d'euros pour les dépenses de personnel) et 75,3 millions d'euros sur le programme *Police nationale* (dont 13,8 millions d'euros pour les dépenses de personnel). Le solde a été complété par des mouvements de crédits internes au programme.

Les tableaux suivants détaillent l'utilisation des dépenses de fonctionnement et investissement, hors titre 2.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PLAT HORS TITRE 2

	Gendarmerie nationale	Police nationale
<i>En crédits de paiements, en millions d'euros</i>		
Coûts annexes de recrutement	2,1	4,2
Renforcement SIC	12	6,4
Équipement des unités spécialisées en DGSI	12,3	3,4
Engagement des forces mobiles	20	
Équipement (armes, munitions, protections)	10,2	7,3
SIC (immobilisations)		3,6
Travaux immobiliers		4,1
Fonds interministériel de prévention de la délinquance		20
Véhicules	18,3	19,1
TOTAL	74,9	68,1

Sources : DGGN, DGPN et Cour des comptes.

DÉTAIL DES ÉQUIPEMENTS FINANCÉS PAR LE PLAT

	Gendarmerie nationale	Police nationale
<i>En nombre</i>		
Pistolets mitrailleurs	2 000	
Pistolets automatiques	140	500
Lanceurs de grenades et balles de défense		125
Gilets de protection lourds	2 448	2 370
Gilets de protection légers	1 000	
Postes ordinateurs	6 432	
Munitions	20 millions	
Véhicules	2 095	625
<i>Dont véhicules pour les CRS</i>		96

Sources : DGGN, DGPN et Cour des comptes.

En matière d'effectifs, le PLAT a financé la création de 100 postes supplémentaires pour la gendarmerie nationale et de 400 pour la police nationale. 91 des 100 emplois pour la gendarmerie nationale ont été pourvus par des mutations internes compensées par des entrées supplémentaires, à due concurrence, en écoles. Ces emplois sont répartis à parts égales entre des fonctions d'analyse et de surveillance et les antennes de renseignement territorial.

Pour la police nationale, 386 postes de fonctionnaires et 14 postes de contractuels ont été financés, pourvus par des mutations d'agents aguerris compensés par des recrutements, principalement d'adjoints de sécurité. Les postes ont été répartis entre 100 ETP pour la direction générale de la sécurité intérieure (DGSI), 148 pour le service central du renseignement territorial, 62 pour la direction centrale de la police judiciaire, 50 la Préfecture de police, 30 le service de protection et 10 pour la direction centrale de la police aux frontières.

C. LE RATTRAPAGE EN MATIÈRE D'INVESTISSEMENT

Le détail des dépenses de fonctionnement réalisées permet de constater que les programmes bénéficient de facteurs d'économie sur certains postes. Par exemple, pour la gendarmerie nationale, les dépenses de carburant sont en baisse de 17 %, à 47 millions d'euros en 2015, les dépenses de fluide en retrait de 7,6 %, à 81,7 millions d'euros. En contrepartie, les dépenses d'entretien du casernement sont portées à 42,7 millions d'euros, en hausse de 11,5 % et les frais de changement de résidence pris en compte à hauteur de 41,9 millions d'euros, en hausse de 10 %. Le total présente une hausse contenue : 1 128 millions d'euros de CP en 2015 contre 1 097 en 2014 pour la gendarmerie nationale, en hausse de 2,8 %.

Les dépenses de fonctionnement augmentent plus nettement pour la police nationale, passant de 728 millions d'euros de CP en 2014 à 786 en 2015, soit + 7,8 %, principalement sous l'effet du PLAT.

L'exécution du budget 2015 permet de faire état d'investissements importants.

Pour la gendarmerie nationale, afin de financer un plan de rénovation du parc immobilier (plan d'urgence 2015-2017), les crédits de titre 5 ouverts en loi de finances atteignaient 126 millions d'euros en AE, contre 54 millions d'euros ouverts par la loi de finances pour 2014. 102 millions d'euros ont été consommés en 2015 en AE et 101,3 en CP. Près de 45,6 % des crédits de paiement ont été consacrés au parc automobile dans le but d'en diminuer le vieillissement et 2 095 véhicules, soit 8 % de la flotte, ont été acquis dans le cadre du PLAT. 37,4 % des dépenses d'investissement ont été consacrées au final à l'immobilier de la gendarmerie au titre de la construction ou de la maintenance lourde.

La police nationale a bénéficié, en loi de finances initiale pour 2015, de crédits d'investissement pour 181,6 millions d'euros d'AE, en hausse de 13 % et de 235,7 millions de CP en hausse de 22 % par rapport à 2014, complétés respectivement de 11,8 et 11,9 millions d'euros par le décret d'avance du 9 avril 2015. En exécution, 185,76 millions d'euros d'AE et 168 millions de CP ont été consommés, tous deux en hausse de 25 millions par rapport à 2014, soit respectivement + 15,6 % et + 13 %. Ces apports ont permis de financer des opérations immobilières comme la restructuration du cantonnement de CRS de Chevilly-Larue mais également la modernisation de systèmes d'informations, comme le réseau numérique ACROPOL.

D. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, les indicateurs de performance de la mission ont été définis antérieurement aux attaques terroristes de 2015. Aucun ne permet donc spécifiquement de mesurer les effets des inflexions apportées à la politique de sécurité intérieure. La lutte contre le terrorisme figurant parmi les priorités stratégiques de la mission mentionnées au projet annuel de performances pour 2016, le Rapporteur spécial invite à en tenir compte afin de compléter les indicateurs de performance des programmes.

La maquette de performance des programmes a évolué en 2015 : pour la gendarmerie nationale, le nombre d'objectifs a été ramené de 7 à 6 et le nombre d'indicateurs de 22 à 20. Le nombre d'objectifs de performance est maintenu à 5 pour la police nationale mais le nombre d'indicateurs passe de 19 à 16.

Le premier objectif, commun aux deux forces, « *évaluer objectivement la délinquance* » est associé à des indicateurs qui renseignent sur l'évolution contrastée du nombre d'actes de délinquance. En zone police, il apparaît que, si les violences physiques crapuleuses ont baissé de 8,37 % en 2015 en revanche les violences physiques non crapuleuses ont augmenté de 10,4 % ; s'agissant des biens, si les crimes et délits constatés ont diminué de 2,97 %, les cambriolages, de leur côté, ont augmenté de 3,52 %. En zone gendarmerie, l'année 2015 marque

une stabilité des violences crapuleuses et une hausse des violences non crapuleuses et sexuelles de 4,1 % qui est en retrait par rapport aux augmentations plus importantes constatées les années précédentes. Le nombre des atteintes aux biens comme celui des cambriolages diminue.

Le deuxième objectif consiste à « *renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance* ». On constate une rupture en matière de taux d'élucidation des homicides, habituellement stable, qui passe, en zone police, de 81,65 % en 2014 à 66,98 % en 2015. C'est la conséquence du nombre de victimes d'actes terroristes (148 personnes décédées en 2015) pour lesquelles les règles d'enregistrement actuelles sont inadaptées : il n'est tenu compte que des cas où l'auteur de l'homicide a été entendu, et non de celles où il est décédé. En zone police, on constate également une baisse du taux d'élucidation des vols avec violence, passé de 12,28 à 10,77 % et une stagnation du taux d'élucidation des cambriolages, à 10,41 %. Ces résultats sont en revanche en progression en zone gendarmerie : 25,4 % des vols avec violence sont élucidés ainsi que 15 % des cambriolages, contre respectivement 25,1 et 14,8 % l'année précédente.

La valeur des avoirs criminels saisis par la police nationale est en léger recul par rapport à 2014, 421 millions d'euros contre 458 en 2014 mais reste d'un niveau très supérieur aux 255 millions d'euros constatés en 2013. Elle progresse continûment pour la gendarmerie nationale, passant de 101 millions d'euros en 2013 à 133,7 en 2014 et 161,9 en 2015.

Le troisième objectif consiste à « *optimiser l'emploi des forces mobiles* ». L'indicateur de performance principal est un indice visant à mesurer la progression de l'engagement des forces mobiles en prévention de proximité. Or l'indice se dégrade en 2015, passant de 0,94 à 0,57 pour les CRS et de 1,2 à 0,78 pour la gendarmerie mobile : c'est la conséquence de la mobilisation de ces forces à la fois sur les missions VIGIPIRATE et en renfort de la police aux frontières dans le Calais et la frontière franco-italienne. L'intensité de mobilisation de ces forces est également mesurée par le nombre de jours de déplacements de longue distance, qui, pour les CRS, dépasse le million en 2015, contre 778 000 en 2013 et 933 000 en 2014 et, pour la gendarmerie mobile, passe de 1,4 million en 2014 à 1,5 en 2015.

Le quatrième objectif, qui consiste à « *renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière* » s'appuie sur des indicateurs qui mettent en évidence un bon taux d'efficacité des opérations de dépistage d'usage de stupéfiants en zone police (moindre en zone gendarmerie) mais une baisse globale de l'efficacité du dépistage de l'alcoolémie et des opérations de contrôle de vitesse.

Enfin, le cinquième objectif « *optimiser l'emploi des ressources* » permet, pour la police nationale, de constater l'amélioration progressive du taux de disponibilité des véhicules passé de 95,6 % en 2013 à 96,2 % en 2014 puis 97 % en 2015. Ce taux est nettement inférieur pour la gendarmerie nationale, à 86,3 % en 2015, et en baisse par rapport à 2013 (88 %). Si l'écart tient à l'intégration dans

ces statistiques de véhicules blindés propres à la gendarmerie et dont l'entretien est plus complexe, il provient également de retards d'achats de véhicules légers qui ne seront compensés qu'à compter de 2015, grâce à l'acquisition, déjà mentionnée, de 2 095 véhicules neufs.

Enfin, les missions militaires de la gendarmerie nationale donnent lieu à un objectif supplémentaire « *optimiser l'exercice des missions militaires* » mesuré par le taux d'engagement des unités dans des missions militaires et l'évolution du nombre de jours en opérations extérieures (OPEX). Malgré la forte diminution du nombre de jours-gendarmes en OPEX, passé de 90 946 en 2014 à 52 938 en 2015, le taux d'engagement dans les missions militaires passe de 3 à 3,1 % en raison de la menace d'attentats terroristes qui accroît la sollicitation pour des missions militaires sur le territoire national : surveillance des points sensibles militaires, sécurité des armements nucléaires et filtrage des accès aux enceintes militaires.

II. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE

Le programme 207 *Sécurité et éducation routière* retrace les moyens mis en œuvre par le ministère de l'intérieur en matière de sécurité routière afin d'analyser les causes de l'insécurité routière, de mener des actions locales et d'éducation routière ainsi que des campagnes de communication nationales.

Ces crédits constituent une part minime des moyens mobilisés par les pouvoirs publics pour conduire la politique de lutte contre l'insécurité routière. Les programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale* retracent par exemple la contribution de chacune des forces à la sécurité routière au moyen d'actions spécifiques comportant des dépenses de titre 2. Elles se sont élevées en 2015, en crédits de paiements comme en autorisations d'engagement, à 437,4 millions d'euros pour le programme 176 et à 727,4 millions d'euros pour le programme 152.

En 2015, le programme 207 ne comporte plus aucun crédits de titre 2. La loi de finances pour 2015 a en effet transféré l'ensemble des emplois sur le programme support 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*, dans le but d'en améliorer la gestion. Pour mémoire, en 2014, le programme comptait 1 490 agents (+ 45 par rapport à 2013) pour des crédits de titre 2 s'élevant à 82,5 millions d'euros et entièrement consommés. Il convient en outre de relever qu'en 2015, 651 ETPT de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* sont en charge de missions qui relèvent du programme 207. La Cour des comptes a, à de nombreuses reprises, relevé le défaut de sincérité budgétaire occasionné par l'absence de rattachement à un programme unique de l'ensemble des effectifs et de la masse salariale consacrés à la politique de sécurité routière.

En 2015, les crédits du programme 207 inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 41,4 millions d'euros en AE comme CP, en diminution de 6,3 millions d'euros par rapport à 2014, à périmètre constant.

Les mouvements de crédits en exécution ont accru les AE disponibles de 1,1 million d'euros et mais diminué les CP de 0,6 million d'euros. La consommation d'AE s'établit au final à 41 millions d'euros, en retrait de 1 million d'euros en un an. 39,6 millions d'euros de crédits de paiement ont été consommés, en baisse de 3,5 millions d'euros par rapport à 2014.

• *Les mauvais chiffres de la sécurité routière*

La modestie des moyens mobilisés en matière de communication et d'éducation routières par le programme 207 interroge au regard des premières estimations de l'accidentalité routière en 2015 qui font état de 3 464 tuées en France métropolitaine, contre 3 388 en 2014, soit une hausse de 2,4 %. Depuis 2013, la mortalité routière a augmenté de 7,7 %.

Si la mortalité routière a été réduite de 13 % entre 2010 et 2015, les données confirment le mouvement de hausse apparu en 2014 et inédit depuis 2001. Cependant, le nombre de blessés hospitalisés plus de 24 heures est en recul de 1,8 % : 26 143 blessés contre 26 707 en 2014. Le Gouvernement a maintenu l'objectif de passer sous le seuil des 2 000 personnes tuées par an sur les routes à l'horizon 2020, mais un an de retard a été pris par rapport aux objectifs intermédiaires.

Le programme 207 poursuit deux objectifs, l'un en matière de sécurité, l'autre en matière d'éducation.

Dans le premier cas, il s'agit de « *mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes.* »

L'objectif assigné en 2015 était de réduire le nombre de tués sur les routes à 2 400 en métropole et 116 dans les départements d'outre-mer. L'écart de 1 064 tués en métropole s'élève à 44 %, et il est de 33 % outre-mer. La crédibilité de la trajectoire définie jusqu'en 2020 nécessite donc de mettre en œuvre de manière résolue les mesures annoncées par le comité interministériel de la sécurité routière de 2 octobre 2015.

Le détail des indicateurs de performance par catégories d'utilisateurs confirme que la hausse affecte principalement les automobilistes (+ 8 % par rapport à 2014 et + 12 % par rapport à 2013) alors que l'on constate une baisse pour l'ensemble des utilisateurs vulnérables : - 5 % pour la mortalité cycliste et - 7 % pour la mortalité piétonne, ce qui indique l'effet protecteur du durcissement des limitations de vitesses en agglomérations.

Le second objectif du programme consiste à « *améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie* ». Il est associé à trois indicateurs qui mettent en évidence des résultats contrastés. C'est ainsi que le délai d'attente moyen pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique du permis de conduire B s'est amélioré par rapport à 2014, passant de 96 à 78 jours, mais reste loin de l'objectif de 60 jours envisagé pour 2015. Le coût unitaire du permis de conduire pour l'administration est resté stable, passant de 60,8 à 60,6 euros en un an, alors que la cible pour 2015 s'établissait à 53,7 euros. Cet écart proviendrait d'un recrutement exceptionnel d'inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière. Enfin on constate une quasi-stabilité du taux de conducteurs novices, ayant leur permis depuis moins d'un an, parmi les conducteurs impliqués dans un accident corporel, qui passe de 9,7 à 9,5 % entre 2013 et 2015. Cette proportion s'élève à 23,6 %, stable en trois ans, pour les conducteurs ayant leur permis depuis moins de trois ans.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

A. DES RECETTES QUI SE RAPPROCHENT DES PRÉVISIONS

Les règles du compte d'affectation spéciale (CAS) de la mission *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, modifiées en 2011 puis en 2012, n'ont pas évolué depuis 2013.

Le produit des amendes issues de la circulation et du stationnement routier est réparti selon des règles complexes entre des bénéficiaires nombreux. Le montant de certaines dépenses n'est plafonné que par le montant des recettes constatées.

En 2014, le produit des amendes issues de la circulation et du stationnement routier s'est élevé 1,517 milliard d'euros : après prélèvement d'une partie de ce produit au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT) et du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) alors géré par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), 84,1 % ont été reversés au CAS, soit 1,315 milliard d'euros.

Les recettes totales ont augmenté de 2,9 % entre 2014 et 2015 et ont atteint 1,562 milliard d'euros. Le versement à l'AFIFT s'est élevé à 233,2 millions d'euros soit 14,5 % du produit total contre 15,9 % en 2014 et le versement au FIPD de 45 millions, soit 2,8 % du total.

En 2015, 85 % du produit des amendes a donc été reversé au CAS soit 1,329 milliard d'euros.

La prévision des recettes pour 2015, il est vrai difficile, présente un décalage modéré avec la réalisation : on constate un retrait de 64 millions d'euros pour le total des recettes et de 43,1 millions d'euros pour le CAS, ce qui représente une amélioration par rapport à 2014, où ces montants s'élevaient respectivement à 210 et 87 millions d'euros.

B. L'EMPLOI DES RESSOURCES DU COMPTE ET LA PERFORMANCE

Les recettes du CAS sont réparties entre les deux sections finançant cinq programmes :

– un **programme 751 *Déploiement et maintenance des dispositifs de contrôle automatisé*** qui couvre les coûts de développement et de maintien en condition opérationnelle des radars et une partie de la subvention à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI), pour le fonctionnement et l'exploitation du Centre national du traitement situé à Rennes ;

– un **programme 752 *Fichier national du permis de conduire*** qui comporte les dépenses liées à la gestion des droits à conduire (le permis à points), ainsi que la modernisation du Fichier national du permis de conduire ;

– un **programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routier*** qui complète la subvention attribuée à l'ANTAI au titre du déploiement et de la gestion du procès-verbal électronique (PVé) ;

– un **programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*** ;

– un **programme 755 *Désendettement de l'État*** consiste en réalité en un versement au budget général de l'État au titre des recettes non fiscales.

Les montants des programmes 751, 752 et 753 sont fixés en loi de finances, tandis que ceux des programmes 754 et 755 résultent du calcul de répartition du solde des recettes évaluées suivant la clé définie à l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2006, soit 53 % pour le premier et 47 % pour le second.

Seuls les trois premiers programmes sont associés à des objectifs et indicateurs de performance, la nature des deux derniers (*Équipement des collectivités* et *Désendettement de l'État*) rendant sans objet la notion de performance.

● Pour le **programme 751 Déploiement et maintenance des dispositifs de contrôle automatisé**, les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été en retrait par rapport à 2014 : 217,1 millions d'euros, en AE comme en CP, contre 220 un an plus tôt. Avec les ouvertures intervenues en cours d'exercice, (2,6 millions d'euros en AE et 66,8 millions d'euros en CP), les crédits disponibles se sont élevés à 219,7 millions d'euros en AE et à 283,9 millions d'euros en CP. La consommation s'est établie à 206,3 millions d'euros en AE, en hausse de 600 000 euros par rapport à 2014, et à 182,4 millions d'euros en CP, en retrait de 15,3 millions d'euros en un an.

L'action 1 supporte le financement du déploiement, du remplacement et de la maintenance des radars (88,4 millions d'euros consommés en CP). L'action 2 a financé à hauteur de 83,6 millions d'euros la première subvention pour charges de service public versée à l'ANTAI, afin d'assurer le fonctionnement du centre national de traitement situé à Rennes. L'action 3 (10,3 millions d'euros) finance notamment des dépenses de communication visant à limiter la vitesse sur les routes.

4 116 dispositifs de contrôle automatisés sont déployés fin 2015, contre 4 021 comptabilisés fin 2012.

L'efficacité du système de contrôle automatisé est appréciée par le niveau de respect des règles du code de la route, auquel la présence de radars doit inciter les automobilistes. Un premier indicateur mesure l'évolution des vitesses moyennes observées sur routes. La tendance au relâchement de la discipline de la part des automobilistes est confirmée : 80,1 km/h en 2015 contre 79,2 km/h en 2014 et 78,7 km/h en 2013. Cette hausse globale tient compte d'une baisse des vitesses constatées en agglomération mais d'une augmentation de 4 km/h sur les autoroutes et de 2,5 km/h sur le réseau limité à 110 km/h.

On constate également que se dégrade légèrement le taux de disponibilité des radars, qui compare le nombre d'équipements de terrain en état de fonctionnement avec le nombre d'équipements mis en service : ce taux est de 92,3 % en 2015, contre un objectif assigné de 93 % et des résultats qui étaient en hausse importante en 2014 (92,6 % contre 86,5 % en 2013) suite au changement de l'entreprise prestataire de l'entretien. Il apparaît cependant que le nombre de dégradations d'équipements est en baisse par rapport à 2014.

● Le **programme 752 Fichier national du permis de conduire** porte deux dépenses relatives au permis de conduire. Il s'agit d'abord du fonctionnement et de la maintenance du système national des permis de conduire (SNPC) qui recouvre notamment l'édition et l'affranchissement des courriers adressés aux titulaires de permis de conduire au titre d'un retrait ou d'une restitution de points. Le second poste de dépenses est la conduite et la mise en œuvre du projet FAETON visant à la mise en application de la directive européenne du 20 décembre 2006 sur les permis de conduire harmonisés.

Le montant des crédits ouverts en LFI s'élevait à 21,8 millions d'euros en AE comme en CP, mais les crédits consommés ont atteint 25,6 millions d'euros, en hausse de 6,6 millions d'euros par rapport à 2014.

La performance de la gestion des droits à conduire et l'information des titulaires de permis de leur solde de points est évaluée à partir d'un unique indicateur qui permet de savoir que le nombre de lettres de retrait de points envoyées à des automobilistes en 2015 est inférieur (7,8 millions) à celui des lettres de restitutions de points (8,4 millions). Le nombre de lettres de retrait de points est en baisse de 2,2 % par rapport à 2014 après - 1,39 % par rapport à 2013, alors qu'il s'agit d'un indicateur d'activité des forces de sécurité dans ce domaine. Le nombre de lettres de restitution de points augmente de 15,8 % sans qu'il soit précisé dans quelle mesure ceci traduit effectivement une amélioration du comportement des automobilistes.

• Le **programme 753** *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* contribue à la modernisation de la chaîne de traitement des infractions par la généralisation du procès-verbal électronique (PVé).

Ce programme verse la seconde subvention pour charges de service public à l'ANTAI. Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été de 30 millions d'euros en AE comme en CP : ils ont été entièrement consommés.

Fin 2015, 17 355 outils nomades de verbalisation sont à la disposition de la police et de la gendarmerie nationales (incluant 1 030 tablettes et 300 smartphones), contre 15 915 boîtiers de verbalisation électronique fin 2014.

L'indicateur de performance mesure la mise en place du PVé. Le déploiement progresse rapidement puisque le taux de PVé atteint 83,3 % en 2015 après 77 % en 2014 et 62 % en 2013. Ce résultat reste cependant en deçà de l'objectif fixé à 90 % par la loi de finances pour 2015.

• Le **programme 754** destine aux collectivités locales une part du produit des amendes ce qui présente la particularité, en exécution, d'occasionner des versements qui ne correspondent pas au calendrier budgétaire. Il en résulte des montants élevés de reports de crédits d'une année sur l'autre.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2015, s'élevaient à 667,2 millions d'euros, augmentés du report de 572,4 millions d'euros de 2014 ce qui porte les crédits disponibles à 1 240 millions d'euros, en AE comme en CP. Comme les dépenses ne se sont élevées qu'à 635 millions d'euros, contre 670 en 2014, des montants importants de crédits étaient encore disponibles en fin d'année : 605 millions d'euros.

• Enfin, pour le **programme 755** *Désendettement de l'État*, les recettes encaissées se sont élevées à 411,1 millions d'euros, en retrait de 29,8 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances et de 3,6 millions par rapport au résultat de 2014.

**SÉCURITÉS
SÉCURITÉ CIVILE**

Commentaire de M. Michel LEFAIT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DU PROGRAMME 161 <i>SÉCURITÉ CIVILE</i>	525
II. L'ANALYSE DES TYPES DE DÉPENSES ET DE LA PERFORMANCE	525
A. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉPENSES	525
1. Un léger dépassement en exécution des dépenses de personnel	525
2. Des dépenses de fonctionnement contenues	525
3. Les dépenses d'intervention sont restées stables	526
4. Les dépenses d'investissement ont sensiblement progressé	526
B. LES PERFORMANCES PLUTÔT CONTRASTÉES DU PROGRAMME 161 <i>SÉCURITÉ CIVILE</i>	527

Avant l'exercice 2014, la mission *Sécurité civile* était composée de deux programmes finançant les actions ayant pour but d'assurer la protection des populations ainsi qu'une gestion de crise efficace : le programme 161 *Intervention des services opérationnels* rassemblant les moyens nationaux gérés et fournis par l'État pour protéger les populations, pour un secours quotidien ou pour la lutte contre des catastrophes naturelles ou technologiques et le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, qui visait à favoriser la coordination entre moyens locaux et nationaux ainsi qu'avec la société civile, dans le cadre de la politique interministérielle menée depuis l'intervention de la loi du 13 août 2004 relative à la modernisation de la sécurité civile.

Dans la loi de finances pour 2014, le programme 128 a été absorbé par le programme 161 désormais libellé *Sécurité civile*. Ce nouveau programme a été rattaché à la mission *Sécurité*, qui compte désormais quatre programmes (en plus du programme *Sécurité civile* : les programmes *Police nationale*, *Gendarmerie nationale* et *Sécurité et éducation routières*).

Cette nouvelle architecture répondait à une recommandation formulée par la Cour des comptes depuis plusieurs années. Elle devait permettre une clarification des responsabilités dans la chaîne de la dépense ainsi qu'une meilleure distinction entre les coûts fixes et ceux liés à l'activité opérationnelle (carburant, produit retardant).

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2015, la Cour des Comptes estime que cette réforme permet au programme 161 « *d'afficher des dépenses de fonctionnement et d'intervention globalement maîtrisées* ».

En matière de sécurité civile, l'année 2015 aura été marquée par plusieurs événements dramatiques qui ont très fortement mobilisé les services opérationnels, principalement les attentats de Paris de janvier et novembre. Le service du déminage a connu ainsi une activité particulièrement soutenue. Les formations militaires de la sécurité civile ont été engagées, quant à elles, sur deux théâtres extérieurs : en Guinée, dans le cadre d'un programme européen de lutte contre le virus Ebola et au Népal, à la suite du séisme qui a frappé ce pays. Le crash de l'Airbus de la German Wings en mars et les inondations survenues dans les Alpes maritimes au mois d'octobre ont généré enfin une activité très soutenue des moyens aériens hélicoptés.

Quant à la saison « feux de forêts » 2015, elle a été caractérisée par une activité importante en juillet, du fait de températures élevées et d'une pluviométrie déficitaire, compensée en partie par une arrière-saison en dessous de la moyenne quinquennale.

I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DU PROGRAMME 161 *SÉCURITÉ CIVILE*

Pour l'année 2015, le programme 161 *Sécurité civile* a été doté de 394,66 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 433,18 millions d'euros en crédits de paiement en loi de finances initiale (soit 2,36 % des crédits de l'ensemble de la mission).

Les crédits disponibles ont été de 698,32 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 448,33 millions d'euros en crédits de paiement.

Les autorisations d'engagement ouvertes en loi de finances initiale ont, en effet, été majorées de plus de 75 % par des reports de crédits et par le décret d'avance du 9 avril 2015, afin de permettre l'engagement d'un marché de maintenance des avions de la sécurité civile.

Quant aux crédits consommés, ils se sont élevés à 641,4 millions d'euros en AE et de 423,6 millions d'euros en CP. Les taux de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles se sont établis ainsi respectivement à 92,25 % et à 95,13 %.

II. L'ANALYSE DES TYPES DE DÉPENSES ET DE LA PERFORMANCE

A. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉPENSES

1. Un léger dépassement en exécution des dépenses de personnel

Le plafond d'emplois du programme 161 fixé à 2 404 ETPT a été respecté, comme l'a été le schéma d'emplois (- 24), réalisé, notamment, à la faveur de sorties définitives supérieures de 30 % à celles programmées.

Les crédits du titre 2 disponibles, soit 165,77 millions d'euros après régulation, ont été pourtant insuffisants pour couvrir les dépenses évaluées à 166,6 millions d'euros ; ce dépassement a été couvert par le dégel de la réserve de précaution.

2. Des dépenses de fonctionnement contenues

Les dépenses de fonctionnement (hors dépenses de personnel) ont représenté en 2015 un peu moins du tiers des crédits consommés par le programme 161 *Sécurité civile*.

Ces crédits correspondent principalement aux moyens affectés à la maintenance, à la location, au carburant et au produit retardant des avions et des hélicoptères ainsi qu'à la couverture des coûts de fonctionnement des moyens nationaux (moyens aériens, moyens de déminage et formations militaires de la sécurité civile).

Ils ont connu une diminution en exécution en 2015 (133,3 millions d'euros en crédits de paiement, au lieu de 140,4 millions d'euros en 2014) en raison notamment de la baisse des coûts énergétiques (-41,4 % pour le carburant aéronautique).

3. Les dépenses d'intervention sont restées stables

Les dépenses d'intervention qui atteignaient 103,4 millions d'euros en 2015 ont été globalement maîtrisées (leur niveau était de 106 millions d'euros en 2014 et de 104,6 millions d'euros dans la loi de finances pour 2015), malgré une activité opérationnelle soutenue.

Elles comprennent notamment la subvention versée au budget spécial de la ville de Paris au titre du financement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (80,36 millions d'euros en crédits de paiement), la contribution au régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (11,7 millions d'euros), les dépenses des colonnes de renfort (1,6 million d'euros), les sommes attribuées aux services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) au titre du fonds d'aide à l'investissement (FAI), soit 2,19 millions d'euros ou encore la subvention de fonctionnement versée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (4,6 millions d'euros).

85 % environ de ces dépenses sont légales ou conventionnelles, ce qui laisse peu de marges de manœuvre financières ; c'est le programme 161 qui porte l'essentiel des crédits d'intervention de la mission (60 %).

4. Les dépenses d'investissement ont sensiblement progressé

Alors qu'elles concernent des actions essentielles telles que le projet SAIP (système d'alerte et d'information des populations), la mise en conformité de certains centres de déminage ou encore les moyens aériens de la sécurité civile, les dépenses d'investissement de la sécurité civile ont, pendant plusieurs années, connu une progression insuffisante.

En loi de finances pour 2015, les crédits correspondants ont enregistré une progression de 35 % pour les autorisations d'engagement (34,10 millions d'euros) de 9 % pour les crédits de paiement (40,93 millions d'euros).

Ils ont atteint, en exécution 2015, respectivement 32,95 millions d'euros et 20 millions d'euros.

On peut noter que les crédits de paiement exécutés au titre du SAIP ont été bien supérieurs (8,65 millions d'euros) à ceux qui avaient été programmés à hauteur de 6 millions d'euros.

En revanche, le projet de réseau numérique de transmission (Antares) connaît des retards, du fait de difficultés du prestataire : les autorisations d'engagement programmées pour ce projet ne sont consommées qu'à 70 % et les crédits de paiement à hauteur seulement de 51 %.

B. LES PERFORMANCES PLUTÔT CONTRASTÉES DU PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE

L'analyse des objectifs les plus représentatifs du programme montre que les résultats inscrits dans le projet annuel de performances 2015 sont assez contrastés.

Un premier objectif, en lien avec l'actualité la plus récente vise à « *faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste* ». Les résultats paraissent particulièrement positifs, puisque l'indicateur « interventions sur objets suspects dans les délais » atteint 100 %. (98 % dans les prévisions du PAP). Le nombre des interventions sur engins explosifs improvisés a progressé de 20 %, s'élevant à 2 600 et les interventions pré-positionnées ont toutes été réalisées dans les délais, ce qui témoigne, comme l'indique le rapport annuel de performance, de la réactivité du bureau de déminage dans le cadre de la lutte antiterroriste.

Un autre objectif, traditionnel est d'« *assurer l'efficacité et l'efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en milieux difficiles* » ; il est mesuré notamment par le rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours. Le résultat de 82 %, est inférieur à la cible retenue dans le PAP 2015 (88 %) et aux résultats d'exécution pour 2014 (89 %). L'accroissement de la part des missions non médicalisées est dû principalement, à l'augmentation du nombre des inondations survenues en 2015.

Un troisième objectif, emblématique de la politique de sécurité civile vise, quant à lui, à « *assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêts* ». Un des indicateurs montre notamment que le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares en été dans les départements méditerranéens a été de 93,5 %, qui doit être comparé avec l'objectif ambitieux fixé dans le PAP 2015 (96 %).

Selon la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des Comptes, cette situation est due au développement des incendies situés hors de la zone méditerranéenne, ce qui a imposé de pré-positionner davantage de moyens hors de cette zone et entraîné une augmentation des surfaces unitaires brûlées dans les départements méditerranéens. La Cour demande ainsi une modification du périmètre de référence de l'indicateur actuellement limité aux seuls départements méditerranéens.

Un important objectif est également d'« *harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* » (SDIS). Pour le mesurer, on peut notamment s'appuyer sur le taux d'adhésion des SDIS au réseau Acropole-Antares (projet mis en place en 2007 pour favoriser l'interopérabilité entre les services publics s'occupant de sécurité civile). Ce taux, en augmentation constante est de 83,5 % pour 2015, au lieu de 81,9 % en 2014, de 79 % en 2013. Il demeure néanmoins inférieur aux prévisions pour 2015 (89 %).

Les objectifs fixés dans le projet annuel de performance présentent donc des résultats contrastés en 2015. On peut noter, à ce sujet, que la fusion des anciens programmes de la mission *Sécurité civile* n'a donné lieu qu'à une refonte limitée du dispositif de mesure de la performance qui demeure évaluée aujourd'hui par seulement 9 indicateurs.

La Cour des comptes estime d'ailleurs, depuis plusieurs années, qu'étant donné l'importance de certains projets d'investissements, comme le SAIP, un nouvel indicateur devrait être mis en place, afin d'évaluer la bonne utilisation des sommes importantes qui y sont consacrées.

*

* *

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Gaby CHARROUX, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2015 : L'INSINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE S'AGGRAVE	530
A. PROGRAMME 157 : LA DÉTÉRIORATION DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS	532
1. L'aggravation de la sous-dotation des ressources d'existence	532
2. Les autres insuffisances de crédits du programme 157 <i>Handicap et dépendance</i> ..	533
B. PROGRAMME 304 : LA SITUATION PRÉCAIRE DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES ET LES INSUFFISANCES DE DOTATIONS POUR L'AIDE ALIMENTAIRE, LA QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL, LA PROTECTION DES MINEURS ÉTRANGERS.....	533
1. Le financement du FNSA et du RSA activité : une sous-budgétisation chronique.....	534
2. La faible consommation des crédits d'économie sociale et solidaire	535
3. Les insuffisantes dotations d'aide alimentaire.....	535
4. Les actions en faveur des familles vulnérables.....	536
C. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS	536
D. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE.....	537
II. LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS INFÉRIEURS AUX OBJECTIFS	538

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2015 : L'INSINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE S'AGGRAVE

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* a connu des modifications significatives de sa maquette et de son périmètre en LFI pour 2015.

Le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* a été supprimé et les dispositifs qu'il portait précédemment ont été intégrés au sein de deux nouvelles actions 16 *Protection juridique des majeurs* et 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304, renommé en conséquence *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire*.

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* regroupait en 2015 quatre programmes de poids budgétaire très inégal.

– le programme 304 *Inclusion sociale, protection des personnes et économie sociale et solidaire*, dont les crédits de paiement consommés se sont élevés à 2 846,63 millions d'euros (17,5 % des dépenses de la mission) contre 1 257,47 millions d'euros en 2014 ⁽¹⁾ ;

– le programme 157 *Handicap et dépendance* concentre, avec 11 911,63 millions d'euros dépensés, 73,2 % des crédits de paiement consommés de la mission ;

– le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* a porté 23,39 millions d'euros de crédits de paiement dépensés et représente 0,14 % des crédits consommés de la mission ;

– enfin, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* est un programme « support », qui concerne l'ensemble des structures administratives participant à la mise en œuvre des politiques sociales et sanitaires. Son champ d'action dépasse donc le simple périmètre de la mission. Avec 1 493,22 millions d'euros de crédits de paiement consommés en 2015, il représente 9,18 % des dépenses de la mission.

La part des dépenses d'intervention de titre 6 représente près de 100 % des crédits consommés des programmes 304 (99,86 %) et 157 (99,97 %), ainsi que 84,44 % de ceux du programme 137. *A contrario*, le programme de soutien 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* a consommé en 2015 près de 84 % de ses crédits en rémunérations si l'on agrège les crédits de titre 2 et la fraction des subventions aux agences régionales de santé inscrites sur le programme 124 affectées aux rémunérations des personnels desdites agences.

(1) Ce fort écart s'explique par le changement de périmètre précédemment évoqué et par la sous-budgétisation du programme qui a nécessité 209 millions d'ouvertures de crédits en LFR

La proportion des dépenses d'intervention obligatoires, dépenses de guichet, augmente. Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, il en résulte deux conséquences : premièrement, le défaut de sincérité budgétaire avec une sous-dotation initiale pour le financement du revenu de solidarité active *RSA activité* et de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et des reports de charges. Corrélativement, la contrainte budgétaire s'applique, au sein de chaque programme, sur les dépenses non obligatoires, en particulier les droits des femmes et l'économie sociale et solidaire.

L'originalité de la gestion 2015 est qu'elle témoigne de dépassements de dépenses au regard des crédits ouverts pratiquement sur tous les postes de dépenses obligatoires, de guichet. Les insuffisances de dotations en LFI 2015 ont concerné non seulement l'AAH et le RSA activité, mais également l'aide alimentaire, les dépenses de qualification en travail social, les dépenses au titre des mineurs étrangers isolés, les moyens des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), les besoins des fonds départementaux de compensation du handicap (FDCH). Des économies ont été opérées en gestion sur le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* et sur le programme support 124.

Il est à noter que le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM), sauf en ce qui concerne le programme 137, avait émis de nombreuses réserves sur les programmations de la mission, en raison de risques sur leur soutenabilité.

Le taux global de consommation des crédits est de 103,41 % au lieu de 103,35 % en 2014 et 100,14 % en 2013) sur l'ensemble de la mission (16 274,88 millions d'euros dépensés pour 15 738,89 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale) compte tenu d'ouvertures nettes de crédits supérieures aux annulations. L'écart entre la prévision budgétaire et l'exécution s'est donc encore accru en 2015.

La même insincérité budgétaire du PLF 2016, déjà relevée par le Rapporteur spécial dans son examen des crédits de la Solidarité prévus par le PAP 2016, n'a pas échappé à la Cour des comptes qui formule quelques pronostics sur l'exercice en cours, dans le cadre de sa note d'analyse de l'exécution budgétaire. La Cour renouvelle à cette occasion son diagnostic sur l'absence de sincérité et le risque de soutenabilité budgétaire de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Sur le programme 304, le PLF 2016 intègre la prime d'activité, qui se substitue à la prime pour l'emploi et au RSA activité. Le succès de ce nouveau dispositif est tel que la dotation ouverte par la LFI 2016, de moins de 3 950 millions d'euros, devrait être insuffisante de plusieurs centaines de millions.

Par ailleurs, le Fonds national des solidarités actives (FNSA) continue de financer la prime de Noël, le RSA jeune et les frais de gestion de la prime d'activité. La dotation du FNSA, inférieure à 626 millions en 2016, ne fait pas état

de l'apurement de la dette constituée à la fin de l'exercice 2015 (99 millions d'euros) alors que la dette constituée en 2014, de 96 millions, a été remboursée en début de gestion 2015.

Sur le programme 157, la programmation 2016 de l'AAH se situe très en deçà (8 515 millions en PLF 2016) de l'exécution 2015 (8 831 millions) et encore plus encore de l'estimation réalisée par la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF) en juillet 2015 (9 070 millions) : l'écart constaté approche 500 millions d'euros alors que le Rapporteur spécial, utilisant une réponse au questionnaire budgétaire, retient une prévision de dépense de 9 257 millions en 2016 pour l'AAH et ses compléments. De plus, la Cour des comptes relève, qu'au-delà de ces prévisions à environnement constant, des éléments nouveaux doivent être pris en compte. En particulier, le risque de transfert de demandes de RSA vers l'AAH compte-tenu des difficultés financières des départements, mais aussi la conséquence possible de l'allongement de deux à cinq ans de la durée d'attribution de l'AAH2, pourraient renchérir encore les coûts.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement vient d'aggraver la situation, par le décret d'avance du 2 juin 2016, qui annule 50 millions d'euros sur le programme 304 et 8,4 millions sur le programme 157.

A. PROGRAMME 157 : LA DÉTÉRIORATION DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

1. L'aggravation de la sous-dotation des ressources d'existence

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de ses compléments se sont avérés, en 2015, insuffisants au regard des besoins constatés.

La dotation du programme 157 de la loi de finances initiale pour 2015 avait été majorée de 148 millions par rapport à la loi de finances initiale pour 2014 et s'élevait à 11 591,25 millions d'euros dont 8 513,14 millions d'euros pour la seule AAH et ses compléments.

Le Rapporteur spécial avait estimé, à l'automne 2015, que la dotation de la LFI 2015 au titre de l'AAH lui apparaissait très insuffisante puisqu'une projection réalisée sur la consommation des huit premiers mois de l'année permettait de retenir l'hypothèse d'une consommation de 8 820 millions d'euros en 2015, soit près de 300 millions de plus que les crédits prévus.

La consommation effective a finalement été de 8 831 millions d'euros, son financement ayant été permis par une ouverture de crédits de 313,69 millions d'euros par la LFR du 29 décembre 2015. La « dynamique de décélération » de l'augmentation du nombre de bénéficiaires, évoquée par le Gouvernement, n'est pas vérifiée dans les faits.

Il demeure cependant un report de charges de 2015 sur 2016, estimé par la Cour des comptes à 22 millions d'euros, et en diminution par rapport au report de charges de 2014 sur 2015 (74,4 millions).

Les montants de l'AAH continuent de croître au-delà des prévisions, avec le nombre d'allocataires qui est passé de 1 023 300 fin 2013 à 1 041 775 fin 2014 et 1 062 900 fin 2015 et sous l'effet de la revalorisation d'indexation.

Le montant moyen mensuel de l'allocation augmente également : il s'élevait à 525 euros en 2008, 550 euros en 2009, 573 euros en 2010, 596 euros en 2011, 622 euros en 2012, 640 euros en 2013, 653 euros en 2014 et 693 euros en 2015 pour une prévision de 706 euros en 2016. Il est à noter que ces éléments n'intègrent pas les compléments d'AAH et les données affichées sont donc minorées au regard de la réalité. Le montant moyen de l'allocation était estimé à 705 euros en 2015 et 721 euros en 2016 selon une réponse au questionnaire budgétaire de l'automne 2015.

2. Les autres insuffisances de crédits du programme 157 *Handicap et dépendance*

En exécution 2015, les crédits relatifs aux MDPH ont été de 68,65 millions pour une prévision de 56,81 millions ouverts en LFI (+ 20,84 %). Cette dotation initiale était manifestement insuffisante et inférieure à celles des années précédentes, 64,86 millions en 2014 et 63,28 millions en 2013. Une contribution nouvelle de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA), de 10 millions d'euros, est venue compenser la baisse de la dotation de l'État au titre du fonctionnement des MDPH.

Les dépenses de compensation des conséquences du handicap de l'action 4 du programme 157 ont représenté 21,84 millions d'euros au lieu de 16,94 millions ouverts en LFI 2015 (+ 28,96 %). C'est également une contribution de CNSA, de 5 millions d'euros, qui est venue compenser l'insuffisante dotation budgétaire des FDCH.

Les dépenses de pilotage du programme 157, de 5,05 millions, ont été également supérieures aux crédits ouverts, de 3,76 millions.

B. PROGRAMME 304 : LA SITUATION PRÉCAIRE DU FONDS NATIONAL DES SOLIDARITÉS ACTIVES ET LES INSUFFISANCES DE DOTATIONS POUR L'AIDE ALIMENTAIRE, LA QUALIFICATION EN TRAVAIL SOCIAL, LA PROTECTION DES MINEURS ÉTRANGERS

L'exécution budgétaire du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* est marquée, une nouvelle fois, par une consommation des crédits supérieure aux dotations ouvertes en LFI 2015.

La consommation globale des crédits du programme 304 s'est élevée à 2 846,64 millions d'euros pour 2 630,63 millions ouverts en LFI, soit une consommation supérieure de 8,2 % aux dotations prévues. Les besoins supplémentaire de financement du RSA activité *via* le FNSA représentent 196 millions pour des dépassements de 216 millions des crédits ouverts sur l'ensemble du programme. Les autres postes de dépenses ont connu une situation contrastée en 2015 : l'aide alimentaire, les dépenses de qualification en travail social, les dépenses au titre des mineurs étrangers isolés ont nécessité des abondements de crédits alors que des économies ont été constatées sur les dépenses d'économie sociale et solidaire.

1. Le financement du FNSA et du RSA activité : une sous-budgétisation chronique

Le Fonds national des solidarités actives (FNSA) a été créé avec le RSA pour financer les dépenses de RSA activité. Son domaine de compétence a progressivement été élargi, puisqu'il a financé en 2015 également :

– l'intégralité de l'allocation de « RSA jeunes actifs », c'est-à-dire y compris le volet « socle » et versée en application de l'article L. 262-7-1 du code de l'action sociale et des familles ;

– la prime exceptionnelle de fin d'année, dite « prime de Noël », perçue par les bénéficiaires du RSA socle mais aussi par les bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation équivalent retraite (AER), et de l'allocation transitoire de solidarité (ATS) ;

– et les frais de gestion supportés par les caisses d'allocations familiales (CAF) et de la Mutualité sociale agricole (MSA) dans la mise en œuvre du RSA activité.

Malgré les difficultés d'information récurrentes sur le FNSA, le Rapporteur spécial avait pu l'automne dernier prévoir qu'*« on s'achemine toutefois vers la constitution d'un nouveau report de charges de 2015 sur 2016, sauf si des ouvertures de crédits suffisantes interviennent avant la fin de l'année »*.

Le tableau de financement du FNSA (figurant page 55 du RAP) met en évidence un nouveau besoin d'abondement de ses ressources en gestion par l'État, principalement au titre du financement du RSA activité. La contribution budgétaire de l'État a donc été portée de 2 329,08 millions en LFI 2015 à 2 525,33 millions, en exécution. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2015 a ouvert 209,34 millions d'euros de crédits dont 197 millions au titre du FNSA. La Cour des comptes observe que *« sur les 197 millions d'euros d'AE et de CP ouverts, 40 millions d'euros ont été mobilisés afin de régulariser auprès de l'ACOSS un trop-perçu de recettes. Les 157 millions d'euros restant d'AE et de CP ne couvriraient donc qu'une partie de la différence entre les recettes et l'ensemble de la prévision d'exécution actualisée de la CNAF en novembre 2015 »*

sur le RSA activité et en juin 2015 sur le RSA jeune. Cette différence, après apurement du report de charges au titre de 2014, était estimée à 249,2 millions d'euros, soit un manque de près de 92 millions d'euros de CP. De manière prévisible, un report de charges a été constaté pour la troisième année consécutive, pour un montant prévisionnel de 99 millions d'euros. »

Le report de charges perdure et passe de 92 millions fin 2014 à 99 millions fin 2015 sur 2016 alors que la trésorerie du FNSA est asséchée en fin d'année.

2. La faible consommation des crédits d'économie sociale et solidaire

Comme depuis 2013, exercice de mise en place des crédits spécifiquement dédiés à l'économie sociale et solidaire, la consommation desdits crédits est nettement inférieure aux moyens ouverts par les LFI successives, sans que le RAP donne d'explication convaincante, les retards d'engagements et de constatation du service fait ne pouvant expliquer la sous-consommation des crédits sur trois exercices successifs.

4,18 millions d'euros ont été consommés pour 4,74 millions de crédits ouverts (- 11,86%).

3. Les insuffisantes dotations d'aide alimentaire

Le montant total des crédits consommés en 2015 sur l'action 14 *Aide alimentaire* s'élève à 33,40 millions d'euros en AE et 45,62 millions d'euros en CP pour des crédits ouverts en LFI de 33,64 millions d'euros. Le dépassement de dépenses est donc de l'ordre de 12 millions (+ 35,62 %).

Ces 12 millions ont été prélevés initialement sur les ressources du RSA activité, déjà insuffisantes puis elles ont donné à une ouverture de crédits par la loi de finances rectificative de fin d'année, et, selon la Cour des comptes, « *le versement des fonds européens à l'aide alimentaire s'effectue après appel de fonds et certification des services faits, occasionnant un décalage dans le temps entre les décaissements (paiement des factures fournisseurs pour les denrées alimentaires par FranceAgriMer) et le remboursement de l'UE. Ainsi en 2014, à la mise en place du FEAD, le programme 304 a fait l'avance des fonds européens, induisant une forte augmentation des crédits 2014 destinés à l'aide alimentaire. De ce fait, les modifications entre 2014 et 2015 sont également importantes. En 2015, le programme 304 a cependant encore supporté une avance en CP correspondant aux 12 M€ d'AE déjà réalisées en 2014 (au titre des marchés 2014) ».*

Les dépenses d'aide alimentaire en exécution 2014 ayant déjà été supérieures de plus d'un million aux crédits ouverts en LFI, on ne peut donc que constater une sous-budgétisation récurrente de ce poste de dépenses.

4. Les actions en faveur des familles vulnérables

Les actions financées par l'ancien programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* sont principalement dédiées à la protection des personnes vulnérables, qu'elles soient majeures ou mineures, en accompagnement, en complément ou en substitution de l'aide familiale. Il s'agit presque en totalité de crédits d'intervention.

En PLF 2015, le programme 106 a été supprimé et les dispositifs qu'il comportait jusqu'alors ont été intégrés au sein de deux nouvelles actions 16 *Protection juridique des majeurs* et 17 *Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables* du programme 304.

Les dépenses totales des services tutélaires et mandataires individuels (action 16) atteignent 239,38 millions d'euros d'AE et de CP en 2015 (218 millions en 2012, 224,8 millions en 2013, 231,5 millions en 2014), poursuivant ainsi leur progression. On constate, d'une année sur l'autre, l'adéquation de la consommation aux dotations.

La situation est différente sur l'action 17 où la consommation des crédits a atteint 25,27 millions d'euros pour 15,76 millions ouverts en LFI (+ 35,62 %). L'écart de 9,5 millions correspond au financement du dispositif de prise en charge des mineurs étrangers isolés non prévu par la loi de finances initiale. Le financement du dispositif national de mise à l'abri, d'évaluation et d'orientation des mineurs isolés étrangers (MIE), reparti entre ministères contributeurs, a utilisé le fonds national de financement de protection de l'enfance (FNFPE) comme outil de versement unique à l'agence de services et de paiement (ASP). Le programme 304 a ainsi bénéficié de transferts de 8 millions d'euros d'AE et de CP, à partir des programmes 230 *Vie de l'élève*, 104 *Intégration et accès à la nationalité française*, et 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*.

C. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est caractérisé par son faible montant : 25,3 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances initiale pour 2015 et 23,4 millions d'euros consommés (92,47 % des crédits ouverts), soit 0,14 % des dépenses de la mission.

Après une forte impulsion qui s'était traduite par une augmentation des dépenses de 17,55 % de 2012 à 2013, force est de constater que les moyens mis en œuvre en 2015 sont à peine supérieurs à ceux de 2013.

La consommation des crédits est en faible augmentation par rapport à 2014 (+ 1,84 %). 0,96 million d'AE et 1,11 millions de CP ont été annulés par décrets d'avance et d'annulation.

D. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le programme 124 agrège l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur de la santé, de la solidarité, du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ainsi que les dépenses des personnels en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Il a pour finalité essentielle de soutenir la mise en œuvre des politiques publiques portées par les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Santé, Sport, jeunesse et vie associative*. Les crédits inscrits dans ce programme sont ainsi destinés à financer les moyens humains et le fonctionnement qui sont indispensables aux services centraux, services déconcentrés et opérateurs pour exercer les missions dévolues à l'État dans les champs concernés.

Le programme a consommé 1 493,22 millions d'euros de crédits de paiement en 2015 pour 1 491,72 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 100,1 %. Cependant, ce résultat est le solde de mouvements de crédits de sens contraire : transfert entrant de 38,28 millions d'euros dans le cadre de fonctions support d'administration centrale et annulations de 46,99 millions d'euros.

Ce programme supporte essentiellement depuis plusieurs années, en effectifs et en moyens, la politique d'austérité menée par le Gouvernement, ce que le Rapporteur spécial déplore. Les crédits consommés sont en diminution depuis 2013.

Près de la moitié (48 %) des dotations sont des dépenses de personnel de titre 2 (725,05 millions consommés en 2015). Il conviendrait d'ajouter logiquement à ce montant celui de la fraction du montant de la subvention pour charges de service public au titre du financement des agences régionales de santé (ARS), subvention qui s'est établie à 568,13 millions en 2015 pour une prévision de 599,38 millions, et qui correspond aux rémunérations, pour reconstituer la part des rémunérations dans les dépenses du programme. Le calcul est rendu malaisé par des subventions budgétaires d'autres origines que le programme 124, mais la part des rémunérations est écrasante.

La régulation budgétaire a frappé en 2015 le programme 124 d'une part pour les subventions aux ARS et d'autre part sur les effectifs et les rémunérations.

Les subventions aux ARS ont été diminuées en gestion 2015 de 42,25 millions d'euros par deux décrets d'annulation, selon la page 173 du RAP, ou de 26,4 millions selon la page 197 du même RAP, ou de 31,25 millions selon la page 182 et le tableau de bas de la page 206 du RAP, ou de 29,7 millions selon la page 207 du RAP. La Cour des comptes retient que « *la mission n'est concernée par les quatre décrets d'avance ou d'annulation pris en 2015 qu'au titre des seules annulations, pour un montant total de 60,02 millions d'euros d'AE et 60,06 millions d'euros de CP.*

Les annulations sont ciblées. L'effort est principalement porté par le programme 124 et tout particulièrement par les agences régionales de santé (ARS), avec 31,7 millions d'euros d'AE et 32,14 millions d'euros de CP d'annulation, soit près de 53 % du total. [...]

La totalité des crédits mis en réserve sur le programme 124 a été annulée par cette voie. »

Les annulations de crédits ont eu pour effet de réduire les fonds de roulement des ARS au seuil de 15 jours de fonctionnement.

Sur les effectifs et rémunérations du programme 124, le plafond d'ETPT fixé par la LFI 2015, de 10 305 ETPT, déjà en baisse par rapport à la réalisation de 10 570 ETPT en 2014, a été consommé à hauteur de 10 326 ETPT, soit un déficit de 13 ETPT, compte tenu de transferts de gestion de 34 ETPT entrants. Le schéma d'emplois réalisé est de -212 pour une prévision en LFI de -150. La masse salariale hors compte d'affectation spéciale des Pensions diminue donc essentiellement du fait du schéma d'emploi et de diverses prestations sociales : prestations d'action sociale, l'allocation de soutien familial, l'allocation de rentrée scolaire, les allocations d'invalidité temporaire, les prestations culturelles, sportives et de loisirs et les aides aux mères et aux familles

II. LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS INFÉRIEURS AUX OBJECTIFS

14 objectifs et 22 indicateurs figurent dans le PAP 2015 au titre du dispositif de mesure de la performance, soit un objectif et cinq indicateurs en moins qu'en 2014.

Les trois indicateurs dits « de mission » de 2012 ont été reconduits depuis avec toutefois de légères variantes : il s'agit de l'indicateur 304-1.1 « Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité » ; l'indicateur 157-1.1 « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » ; l'indicateur 304-5-1 « Coût moyen des mesures de protection exercées par les services tutélaires ».

Les résultats de l'indicateur 304-1.1 sont, une nouvelle fois, inférieurs aux objectifs. L'objectif du PAP 2012 de 8 % de foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité au cours d'année, qui demeure la « cible » pour 2015, a été abaissé dans le PAP 2013 à 7,3 % et n'a pas été atteint (résultat de 6,8 %). L'objectif avait été relevé à 7,6 % dans le PAP 2014 et la réalisation est de 7 %. La réalisation en 2015 est également de 7 %. Cette stagnation ne permet pas de conclure à un réel effet de « levier » permis par le RSA activité, qui a par ailleurs été remplacé par la prime d'activité au 1er janvier 2016. Le second sous-indicateur permet de mesurer la part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins l'un des membres reprenant une activité est une femme. Pour l'année 2015, ce taux s'élève à 31,6 %, soit une valeur inférieure à la réalisation 2014 de 31,8 %, qui reste en-deçà des prévisions.

Les résultats de l'indicateur 304-5-1, qui porte sur le coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires, sont également inférieurs aux objectifs. Les services mandataires dont la valeur du ratio « moyens alloués/mesures gérées » est supérieure à la valeur moyenne nationale majorée de 10 %, représentent 13 % (15,02 % en 2014) et ceux dont la valeur du ratio « moyens alloués/mesures gérées » est inférieure à la valeur moyenne nationale minorée de 10 % représentent 18,73 % des services (18,53 % en 2014).

Les résultats de l'indicateur 157-1.1 ne sont pas renseignés dans le RAP 2014, c'était déjà le cas dans le RAP 2013. Les résultats pour 2013 et 2014 sont mauvais, ils montrent que les délais de traitement des dossiers par les MDPH sont très supérieurs aux prévisions.

*

* *

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Régis JUANICO, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 219 <i>SPORT</i>	544
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR LA MOBILISATION DU PROGRAMME EN FAVEUR DU PLAN CITOYENS DU SPORT.....	544
B. LES EFFORTS DE REDRESSEMENT ONT PERMIS AU CNDS DE RETROUVER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE.....	546
C. LE DISPOSITIF DE RETRAITE DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU SEMBLE PROGRESSIVEMENT EN VOIE DE RÉGULARISATION.....	546
D. L'ÉTAT DOIT INTERVENIR DAVANTAGE POUR GÉNÉRALISER ET PILOTER LES ÉVALUATIONS DES RETOMBÉES DES GRANDS ÉVÉNEMENTS SPORTIFS.....	547
II. LE PROGRAMME 163 <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i>	552
A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST UNE NOUVELLE FOIS MARQUÉE PAR LA PRÉPONDÉRANCE DES CRÉDITS DÉDIÉS AU SERVICE CIVIQUE.....	552
B. LE PROGRAMME A ÉTÉ MOBILISÉ POUR FINANCIER LES ENGAGEMENTS ISSUS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ.....	554
C. LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT PRÈS DE NEUF FOIS LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME SANS POUR AUTANT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉELLE ÉVALUATION.....	555

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports. Elle est composée de deux programmes, le programme 219 *Sport* et le programme 163 *Jeunesse et vie associative*. Au titre de la mission, 494,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 504,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été exécutés en 2015, pour une prévision initiale votée en loi de finances de 475,7 millions d'euros en AE et de 489,2 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

(en millions d'euros)

<i>Programmes</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution
P219 Sport	238,6	229,6	96,2 %	252,1	238,8	94,7 %
P163 Jeunesse et vie associative	237,2	265,1	111,8 %	237,2	265,4	111,9 %
Totaux	475,7	494,7	104 %	489,2	504,2	103,1 %
Totaux après mouvements	503,8	494,7	98,2 %	515	504,2	97,9 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

L'exécution budgétaire 2015 se caractérise par une exécution quasi-conforme des crédits budgétaires du programme *Sport*, mais par une sur-exécution notoire des crédits dédiées au programme *Jeunesse et vie associative* par rapport au vote de la loi de finances initiale, principalement en raison de la montée en puissance du service civique, pour lequel le Président de la République s'est engagé à atteindre l'objectif de 350 000 jeunes en 2018, avec un budget de plus d'un milliard d'euros à cet horizon. En conséquent, les crédits de la mission ont évolués à la hausse en cours d'exécution de 31,1 millions d'euros en AE et de 30,5 millions d'euros en CP par rapport aux montants votés en loi de finances initiale. Par ailleurs, la mission a également bénéficié de fonds de concours pour un total de 16,5 millions d'euros, dont l'essentiel provient du fonds de concours du Centre national pour le développement du sport (CNDS).

L'essentiel des moyens sont néanmoins fiscaux puisque près de 2,51 milliards d'euros de crédits et/ou de réductions d'impôts sont compris dans le périmètre de la mission, portés par 15 dépenses fiscales.

Aux crédits budgétaires inscrits à la mission, il convient d'ajouter les crédits de soutien – essentiellement des dépenses de personnel – portés par le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, par le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* et par le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. Les crédits de soutien font l'objet de déversements pour un montant total de 444,5 millions d'euros en 2015.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	Évolution 2014-15	Évolution 2012-15
P219 Sport	260,7	242,5	236,3	229,6	- 2,8 %	- 11,9 %
P163 Jeunesse et vie associative	198,1	244,5	210,8	265,1	+ 25,8 %	+ 33,8 %
Totaux	458,8	487	447,1	494,7	+ 10,6 %	+ 7,8 %

Sources : rapports annuels de performance de 2012 à 2015.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement					
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	Évolution 2014-15	Évolution 2012-15
P219 Sport	265,4	254,6	241,6	238,8	- 1,2 %	- 10,0 %
P163 Jeunesse et vie associative	199,0	244,6	209,3	265,4	+ 26,8 %	+ 33,4 %
Totaux	464,4	499,2	450,9	504,2	+ 11,8 %	+ 8,6 %

Sources : rapports annuels de performance de 2012 à 2015.

Par rapport à l'exécution budgétaire 2012, début du quinquennat, les AE et les CP de la mission ont augmenté respectivement de 7,8 % et de 8,6 %, marquant la volonté nette du Gouvernement de soutenir les politiques en faveur de la jeunesse et de la vie associative dans une période de contrainte budgétaire forte : le programme 163 *Jeunesse et vie associative* a bénéficié d'une hausse de moyens budgétaires de 33,8 % en AE et de 33,4 % en CP sur cette période. En revanche, dans un contexte budgétaire de maîtrise des dépenses publiques, les AE et les CP du programme 219 *Sport* enregistrent une baisse de 2,8 % en AE et de 1,2 % en CP par rapport à 2014. Toutefois, les crédits du programme *Sport* sont maintenu voire en légère hausse en 2016, année durant laquelle la France accueille le championnat européenne de football et participe aux jeux olympiques et paralympiques de Rio.

I. LE PROGRAMME 219 *SPORT*

Les crédits du programme 219 *Sport* sont dédiés à la promotion de la pratique physique et sportive pour tous. L'essentiel des crédits du programme – environ 68 % – est consacré au développement du sport de haut niveau.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR LA MOBILISATION DU PROGRAMME EN FAVEUR DU PLAN CITOYENS DU SPORT

Les crédits initialement inscrits en projet de loi de finances pour 2015 s'établissaient à 238,6 millions d'euros en AE et 252,1 millions d'euros en CP. Parmi les mouvements de crédits opérés en cours de gestion, le programme a bénéficié de 15,9 millions d'euros en AE et en CP de fonds de concours, principalement en provenance du Centre national pour le développement du sport (CNDS) pour 15,8 millions d'euros en AE et CP. Il a fait par la suite l'objet de plusieurs décrets d'ouverture et d'annulation de crédits pour une annulation nette de 1,4 million d'euros en AE et de 4,1 millions d'euros en CP.

TAUX D'EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 219

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	<i>Taux d'exécution</i>	LFI 2015	LR 2015	<i>Taux d'exécution</i>
Promotion du sport pour le plus grand nombre	33,6	29,9	89,0 %	33,6	29,7	88,4 %
Développement du sport de haut niveau	158,6	156,7	98,8 %	172,1	165,9	96,4 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	18,8	16,1	85,6 %	18,8	16,2	86,2 %
Promotion des métiers du sport	27,6	26,9	97,5 %	27,6	27	97,8 %
Totaux	238,6	229,6	96,2 %	252,1	238,8	94,7 %
Totaux après mouvements	233,6	229,6	98,3 %	242,7	238,8	98,4 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

Il convient d'ajouter, en plus de crédits exécutés, la dépense fiscale concernant l'exonération des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs sur l'impôt sur le revenu pour un montant total de 19 millions d'euros en 2015.

En fin de gestion 2015, 229,6 millions d'euros en AE et 238,8 millions d'euros en CP ont été consommés, soit respectivement 96,2 % et 94,7 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

En cours de gestion, la réserve du programme 219 *Sport* a été progressivement dégelée afin de financer les mesures prises par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015. Dans le

champ spécifique du sport, le comité a engagé la mise en place d'un plan national « *Citoyens du sport* » pour répondre aux besoins des associations sportives et des publics éloignés de la pratique sportive. Il se décline à travers différentes actions visant à :

– accompagner la professionnalisation des clubs par le recrutement de 400 emplois supplémentaires d'éducateurs sportifs (dont 300 en 2015) dans les quartiers de la politique de la ville (QPV) à travers une aide majorée de 18 000 euros par emploi et par an pendant trois ans (2,7 millions d'euros en 2015 et 6,3 millions d'euros mobilisés en 2016 via le CNDS) ;

– décliner un plan « *Citoyens du sport* » dans chaque fédération pour promouvoir la citoyenneté et faciliter l'accès à la pratique sportive des publics qui en sont le plus éloignés, tout en renforçant les valeurs de citoyenneté et de laïcité dans les formations initiales et continues des éducateurs sportifs et des bénévoles (2 millions d'euros ont été alloués en 2015 aux fédérations sportives par avenant à leur convention d'objectifs) ;

– augmenter le nombre d'enfants bénéficiaire du programme « *J'apprends à nager* » en particulier dans les quartiers de la politique de la ville (QPV) ou les zones de revitalisation rurale (ZRR) (1 million d'euros en 2015 et 1,5 million d'euros en 2016 mobilisé via le CNDS en plus du montant déjà mobilisé sur la part territoriale pour tous les territoires).

Afin de permettre au CNDS de mettre en œuvre les mesures précitées, son conseil d'administration a diminué à due proportion le montant versé par l'établissement au titre du fonds de concours, à savoir de 3,7 millions d'euros en 2015. Un dégel de 10,7 millions d'euros des crédits du programme 219 a également été effectué pour financer les mesures issues du CIEC dont 4,4 millions d'euros ont fait l'objet d'un transfert vers le programme 163 *Jeunesse et vie associative*.

Enfin, le programme 219 *Sport* a financé en 2015 plusieurs dépenses inhabituelles parmi lesquelles :

– les primes aux médaillés français des jeux olympiques et paralympiques de Londres en 2012 pour un montant de 52 000 euros au total après déclassement pour dopage des sportifs mieux classés. Les crédits ont été dégagés par redéploiement interne au programme ;

– l'achat de 20 000 places à caractère social pour l'EURO 2016 de football pour un montant de 570 000 euros.

B. LES EFFORTS DE REDRESSEMENT ONT PERMIS AU CNDS DE RETROUVER L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

Le Conseil national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public administratif national agissant pour le développement du sport pour tous dans le cadre des orientations fixées par le ministre des sports. Il ne reçoit pas de subvention pour charges de service public mais bénéficie de recettes affectées relativement stables du fait des plafonds fixés en loi de finances : elles atteignent 260 millions d'euros en 2015 contre 272,2 millions d'euros en 2014. Les dépenses devant s'élever à 257 millions d'euros contre 307,5 millions d'euros en 2014, il en résulte un résultat positif de 2,7 millions d'euros en 2015 contre un résultat négatif de 35 millions d'euros en 2014.

L'établissement a en effet adopté depuis 2012 un plan pluriannuel d'économies afin d'assurer un retour à l'équilibre financier. Les interventions du CNDS auprès des clubs sportifs ont été rendues plus efficaces : elles ont été moins nombreuses (23 962 en 2015 contre 27 422 en 2014) et concentrées sur un nombre plus limité d'objectifs opérationnels (réduire les inégalités d'accès à la pratique sportive ; soutenir la professionnalisation du mouvement sportif ; promouvoir le « sport santé » ; soutenir les actions de formation des bénévoles du sport ; soutenir les actions visant à développer les valeurs du sport et à renforcer la citoyenneté).

Le CNDS participe également aux crédits budgétaires du programme via un fonds de concours qui semble désormais institutionnalisé. Alors que le montant du fonds de concours du CNDS s'élevait depuis 2012 à 19,5 millions d'euros, le conseil d'administration du centre a décidé, à titre exceptionnel, qu'il serait fixé à 15,8 millions d'euros pour tenir compte de la mise en œuvre par le CNDS des mesures du plan « *Citoyens du sport* ». Le rattachement de crédits budgétaires par voie de fonds de concours est destiné à assurer une partie du financement des subventions versées aux fédérations sportives. La Cour des comptes critique une nouvelle fois le mécanisme utilisé qui dérogerait au principe général de non-affectation des recettes aux dépenses en substituant à une subvention pour charges de service public des taxes affectées, nuisant substantiellement à la lisibilité du programme. La Cour des comptes réitère en conséquence sa recommandation de mettre fin au financement du programme par le CNDS via un fonds de concours. Le Rapporteur spécial partage cette analyse, d'autant que le CNDS contribue déjà substantiellement au financement du budget de l'État du fait des plafonnements des taxes qui lui sont affectées.

C. LE DISPOSITIF DE RETRAITE DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU SEMBLE PROGRESSIVEMENT EN VOIE DE RÉGULARISATION

L'action *Développement du sport de haut niveau* assure notamment le financement de la retraite des sportifs de haut niveau qui ne sont pas en mesure de valider quatre trimestres par an. Le coût de la validation des trimestres manquants est compensé par le versement par l'État d'une contribution à la branche vieillesse de la sécurité sociale dans la limite de 16 trimestres.

L'exécution 2015 a été une nouvelle fois marquée par l'absence de tout versement au titre de la prise en charge des cotisations retraite des sportifs de haut niveau, alors qu'une dotation de 2 millions d'euros était initialement réservée à cet effet. En effet, une provision de 5,73 millions d'euros avait été versée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en 2013 alors que le nombre de bénéficiaires n'était pas connu. Or, seuls 485 demandes éligibles ont été traitées en 2014 pour un coût de 1,71 million d'euros et 573 demandes éligibles ont été traitées en 2015 pour un coût de 2,03 millions d'euros, soit un coût total de 3,74 millions d'euros. Dans ces conditions, aucun versement n'a été effectué en 2014 et en 2015 et les crédits votés ont été redéploés ou annulés.

Le Rapporteur spécial estime que la situation actuelle semble progressivement en voie de régularisation : le montant de 2,5 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale pour 2016 semble cohérent avec le rythme de consommation observé en 2015.

D. L'ÉTAT DOIT INTERVENIR DAVANTAGE POUR GÉNÉRALISER ET PILOTER LES ÉVALUATIONS DES RETOMBÉES DES GRANDS ÉVÉNEMENTS SPORTIFS

L'année 2015 a été marquée par le lancement de la candidature de la France pour les jeux olympiques et paralympiques (JOP) de 2024. Elle sera étayée par la démonstration que la France fait de sa capacité à accueillir des grands événements sportifs internationaux (GÉSI), parmi lesquelles les championnats d'Europe de football, les championnats du monde de handball, de lutte, de hockey sur glace, de canoë-kayak slalom ou encore la *Ryder Cup* de golf⁽¹⁾. Au total, près d'une cinquantaine de GÉSI ont été ou seront organisés en France. Dans ce cadre, le Rapporteur spécial souhaite faire un point d'étape sur les dispositifs qui sont mis en place en France pour évaluer les retombées économiques, sociales, environnementales, sportives ou encore locales découlant de l'organisation des GÉSI. Il s'agit dans ce cadre de renforcer plus globalement la notion d'héritage des GÉSI.

1. Des évaluations dont le caractère très peu homogène est préjudiciable à la décision publique

Les méthodologies retenues pour procéder à l'évaluation des retombées des grands événements sportifs internationaux (GÉSI) ne semblent pas faire consensus parmi les économistes qui se divisent entre plusieurs écoles méthodologiques (modèle d'analyse entrées-sorties, modèle d'équilibre général calculable, modèle Harrod-Domar, etc.) et qui aboutissent à des résultats parfois extrêmement différents : à titre d'exemple, le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) avait estimé les retombées économiques de la coupe du monde de rugby, qui se déroulait en 2007 sur le territoire français, à près de 540 millions

(1) Liste intégrale de l'ensemble des grands événements sportifs internationaux organisés en France jusqu'en 2018 : <http://www.sports.gouv.fr/IMG/pdf/document1-2.pdf>

d'euros tandis qu'une étude dirigée par la chaire de marketing sportif de l'École supérieure des sciences économiques et commerciales (ESSEC) avait estimé l'impact global pour l'économie française à près de 8 milliards d'euros sur quatre ans, dont la moitié dès la première année.

Outre-Manche, l'impact économique des derniers jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Londres a également fait l'objet de nombreuses controverses : une première étude commandée en 2005 par le gouvernement britannique à l'université de Nottingham estimait initialement à un peu moins de 2 milliards de livres l'impact économique des jeux sur la période s'étalant de 2005 à 2016 ; une seconde étude commandée en 2012 estimait l'impact économique des jeux à près de 10 milliards de livres ; une troisième étude économique menée par l'université d'Oxford estimait pour sa part que l'impact des jeux s'élevait à 16,5 milliards de livres à l'horizon 2017 ; et enfin, un rapport élaboré par un consortium de comptables britanniques estimait que le bénéfice total de la tenue des jeux atteindrait entre 28 milliards et 41 milliards de livres en 2020.

Les exemples ci-dessus révèlent la grande variabilité des résultats obtenus par les études tentant d'évaluer les retombées des GÉSI et elle illustre l'absence de comparabilité des conclusions qui varient en fonction de la méthodologie et des hypothèses retenues. Elle révèle également que les études *ex ante* sont davantage mises en avant par rapport aux études *ex post* auxquelles les décideurs ou les organisateurs portent un intérêt moindre. Une telle situation est dommageable puisque les retombées économiques ne peuvent par définition être mesurées que sur le long terme et ne peuvent véritablement être vérifiées qu'une fois l'événement réalisé. Enfin, le Rapporteur spécial note que la plupart des études concernées restreignent le champ de leur analyse à celui des retombées économiques et quantitatives des GÉSI, alors même que les gains économiques à attendre sont en réalité souvent faibles et qu'ils ne suffisent pas à justifier l'organisation de tels événements. Il serait utile d'élargir le champ des études à d'autres impacts plus subjectifs par une mesure de l'héritage des GÉSI : bénéfice social et bien-être collectif, conséquences environnementales, renforcement de la qualité de vie et de la cohésion sociale, développement de la pratique sportive (accueil des nouveaux licenciés au sein des clubs et développement des équipements sportifs), renforcement de l'attractivité des territoires, consultation et mobilisation de la population, etc.

Pourtant, la perspective de l'organisation en France de nombreux GÉSI et celle d'une candidature de Paris à l'organisation des JOP de 2024 divise les décideurs publics et les citoyens sur l'opportunité d'un tel événement, et les bénéfices économiques que ces événements engendrent sont souvent utilisés pour justifier les candidatures. L'évaluation des retombées économiques, sociales et environnementales des GÉSI est dès lors une nécessité afin de garantir la légitimité de leur organisation sur le territoire national. Elle est d'autant plus importante que la multiplication de chiffres, parfois erronés et sortis de tout cadre méthodologique, conduit souvent à décrédibiliser l'événement et à générer de la confusion au sein du débat public.

2. L'État doit rendre systématique la réalisation de ces études et assurer la mise en place d'outils de mesure fiables et partagés

Les débats publics autour des retombées économiques, sociales, environnementales, locales ou encore sportives des GÉSI rendent indispensable l'élaboration d'outils de mesure fiables et d'une méthodologie partagée entre disciplines sportives. Or si des évaluations ont pu être réalisées partiellement et ponctuellement à l'occasion de certains événements dans le passé, la France ne dispose pas à ce jour d'outils fiables et pérennes pour mesurer l'impact global des compétitions de grande ampleur qu'elle organise sur son territoire.

Les pouvoirs publics ou certains organisateurs ont menés, au cas par cas, une évaluation des retombées découlant de l'organisation en France d'un grand événement sportif dont il assumait l'organisation. C'était le cas à la demande du ministère des sports pour la coupe du monde de rugby en 2007 ou encore dans le cadre d'un partenariat entre les principaux organisateurs et contributeurs pour les Jeux équestres mondiaux (JEM) en 2014 à l'échelle de la Normandie ⁽¹⁾. L'étude concluait ainsi à un impact économique de 102 millions d'euros sur le territoire normand.

Autre exemple, le Centre de droit et d'économie du sport (CDES) a réalisé pour le compte de l'Union des associations européennes de football (UEFA) une évaluation *ex ante* de l'impact économique de l'EURO 2016 sur la croissance et sur l'emploi. L'étude conclue que l'EURO 2016 apporterait un surcroît d'activité économique de l'ordre de 1,3 milliard d'euros et représenterait un poids économique total de 2,8 milliards d'euros. L'organisation de l'événement permettrait la mobilisation de près de 94 000 emplois et la création de près de 26 000 emplois sur une année du fait de son impact économique. Du point de vue des finances publiques, l'étude conclut également à un effet positif avec près de 180 millions d'euros de recettes fiscales supplémentaires par application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) engendrée par les dépenses liées à l'EURO 2016 : 15 millions d'euros pour les dépenses de billetterie, 103 millions pour les dépenses des spectateurs et 62 millions d'euros pour les dépenses d'organisation. Une autre étude davantage indépendante de l'organisateur, réalisée par l'organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), intitulée *Les événements sportifs internationaux et le développement local : la France face à l'EURO 2016*, met également en lumière le potentiel des retombées économiques à l'échelle nationale et passe au crible les stratégies de développement mises en place par les villes dans le cadre de l'organisation. Sur la base d'hypothèses moins ambitieuses, l'étude estime que la valeur ajoutée de l'événement s'établirait davantage autour de 1,2 milliard d'euros et à la création de près de 16 000 emplois. Il s'agit d'une estimation inférieure à celle communiquée par l'UEFA.

(1) *Étude sur l'impact économique des Jeux équestres mondiaux (JEM) 2014 en Normandie dans le cadre d'un partenariat de recherche avec la Région Basse-Normandie, l'agglomération de Caen la mer, la ville de Caen, le GIP Normandie 2014, l'Institut français du cheval et de l'équitation (IFCE), l'Institut national de la recherche agronomique (INRA) et le Centre de droit et d'économie du sport (CDES).*

De même, le groupement d'intérêt public (GIP) Paris 2024 a présenté début juin 2016 une étude d'impact réalisée par le CDES, en collaboration avec un comité scientifique composé d'experts internationaux, qui évalue l'impact économique des JOP entre 5,3 et 10,7 milliards d'euros sur la période 2017 à 2034, dont entre 27 % et 35 % seraient issus du secteur touristique. Le principal apport économique proviendrait toutefois des dépenses d'organisation elles-mêmes qui oscilleraient entre 2,9 milliards et 5,4 milliards d'euros. Elles comprendraient le financement du comité d'organisation par des sponsors privés et par les collectivités territoriales, la billetterie et, surtout, la contribution du Comité international olympique (CIO) qui financerait directement l'événement à hauteur de 1,5 milliard d'euros. L'étude a été réalisée à la demande du CIO et annexée à la première phase de la candidature de Paris. Elle sera prolongée au cours des différentes phases de candidature par la mise en place d'outils de suivi de l'impact économique, social et sociétal des jeux olympiques jusqu'en 2024 voire 2028. L'objectif affiché est de mettre en place un référentiel de mesure partagé par les acteurs et stable dans le temps pour effectuer un suivi dans le temps des impacts des JOP.

Le Rapporteur spécial estime que de telles **évaluations gagneraient à être généralisées par l'instauration d'un véritable pilotage public des évaluations et par la mise en place d'outils fiables et pérennes de mesure des retombées des GÉSI**, à l'image du travail initié autour d'un référentiel par la Direction générale des entreprises (DGE). La mise en œuvre d'un tel outil doit permettre :

– de mesurer l'impact des différents types de GESI organisés sur le territoire national et de comparer leurs effets respectifs sur plusieurs années afin d'aider les décideurs publics à prendre des décisions éclairées ;

– de conforter les dossiers de candidature portés par la France grâce à des évaluations rigoureuses permettant de candidater pour l'accueil de futurs GESI avec *a priori* plus de chances de succès ;

– de capitaliser et de transmettre un savoir-faire et de disposer par la suite de références notamment quant aux bonnes pratiques et aux politiques d'accompagnement nécessaires ;

– enfin, dans l'idéal, de disposer d'outils de pilotage fin afin d'être en mesure de suivre les impacts des différents politiques d'accompagnement mise en œuvre lors de l'événement sportif.

Dans un rapport publié en décembre 2014 ⁽¹⁾, la DIGES (Délégation interministérielle aux grands événements sportifs) préconisait que « *pour être la plus complète possible, l'évaluation [des GÉSI] devrait être conduite selon quatre axes : l'impact économique, l'utilité sociale, l'impact environnemental et les retombées médiatiques* » et qu'elle pourrait être effectuée à travers trois études

(1) Rapport sur l'évaluation économique, sociale, environnementale et médiatique des grands événements sportifs internationaux

distinctes : une première étude *ex ante* sur les retombées globales de l'événement, une seconde *ex post* sur les retombées économiques directes puis une troisième étude *ex post* à plus long terme sur l'utilité sociale et l'impact environnemental de l'événement. Le rapport recommande également « *de territorialiser autant que possible les études qui seront conduites* » en déclinant les effets dans chacune des villes-hôtes. Enfin, il incite à « *faire appel à des prestataires distincts pour déterminer les différentes composantes techniques à retenir* » afin de « *créer une certaine émulation [économique.] (...) de garantir une diversité d'expertise et une forme de pérennité* ». Il s'agit par ce biais de diversifier le secteur d'activité économique de l'évaluation des GÉSI et d'éviter une situation quasi-monopolistique sur ce marché.

Le Rapporteur spécial regrette que les préconisations de la DIGES ne semblent pas avoir été suivies d'effets : l'étude *ex ante* pour les championnats d'Europe de football a été réalisé à la suite d'une demande de l'organisateur et financé par ce dernier, posant dès lors un véritable problème d'indépendance de l'expertise, et dont la solidité méthodologique semble faire débats ; l'étude *ex post* est aujourd'hui limitée à une approche nationale pour un coût limité de 130 000 euros, sans déclinaison au niveau des territoires, en raison d'une absence de participation financière des villes-hôtes au projet, et sans recourir à des prestataires distincts de ceux de l'étude *ex ante*. Il appelle dès lors à revoir la méthodologie retenue pour l'évaluation *ex post* de l'EURO 2016 afin d'y définir un contenu plus ambitieux et conforme aux préconisations initiales de la DIGES. En effet, le Rapporteur spécial estime que le champ actuel de l'étude est incomplet, ce qui est regrettable dans la perspective de la préparation du dossier de candidature de Paris 2024.

Face à ce constat, le Rapporteur spécial estime que l'évaluation des grands événements sportifs en France n'est pas suffisamment prise au sérieux et semble instrumentalisée à des fins commerciales voire politiques. Ainsi, il est indispensable de renforcer le pilotage public en matière d'évaluation des GÉSI et de doter l'État de véritables moyens, le cas échéant budgétaire, spécialement dédiés à cette mission. L'État a ainsi la responsabilité d'édicter une méthodologie pérenne et partagée, conforme aux bonnes pratiques, et de développer un cahier des charges précis sur les indicateurs communs d'évaluation pour l'ensemble des GÉSI. Il doit enfin également engager systématiquement les autorités statistiques nationales, en particulier l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), dans le processus d'évaluation afin de garantir le sérieux des données utilisées.

Le Rapporteur spécial estime qu'une telle charge pourrait incomber à l'Observatoire de l'économie du sport qui pourrait avoir pour mission de diversifier l'expertise dans le champ de l'économie du sport en capitalisant sur les études disponibles pour élaborer une méthodologie commune, voire internationale avec le développement de standards internationaux, et en participant aux études conduites par les services de l'État, les collectivités territoriales ou les organisateurs afin d'en assurer le sérieux et l'indépendance. Il pourrait également

s'assurer que les organisateurs des événements prévoient dès le stade de la candidature des évaluations économiques et sociales rigoureuses *ex ante* et *ex post* des GÉSI. Il devra pour réaliser ses missions bénéficier de moyens budgétaires et humains suffisants et directement affectés en loi de finances.

Le Rapporteur spécial estime enfin qu'il est impératif de renforcer après l'EURO 2016 les moyens de la DIGES et d'étendre ses missions de veille, d'appui et d'accompagnement à l'ensemble des grands événements, afin de capitaliser les bonnes pratiques dans d'autres sphères : par exemple, entre le GIP Paris 2024 et l'exposition universelle de Paris de 2025. La DIGES deviendrait dès lors la Délégation interministérielle aux grands événements (DIGE) et pourrait être rattachée directement au Premier ministre. Le Rapporteur spécial estime qu'elle pourrait également participer directement au GIP Paris 2024 dont elle semble aujourd'hui exclue.

II. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Le Rapporteur spécial estime que la gestion de l'exécution budgétaire 2014 du programme 163 est globalement satisfaisante et révèle la priorité donnée par le Gouvernement aux politiques en faveur de la jeunesse. Il entend néanmoins mettre en avant les difficultés engendrées par la montée en charge du service civique.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST UNE NOUVELLE FOIS MARQUÉE PAR LA PRÉPONDÉRANCE DES CRÉDITS DÉDIÉS AU SERVICE CIVIQUE

Les crédits inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 237,2 millions d'euros en AE et en CP, auxquels il convient d'ajouter 32,5 millions d'euros en AE et 34,6 millions d'euros en CP résultant du solde des principaux mouvements positifs et négatifs de crédits. L'exécution 2015 du programme se caractérise ainsi par un redéploiement significatif des crédits en gestion, après dégel de la réserve de précaution, afin d'assurer le financement du service civique.

Le plus important des mouvements a été réalisé par le décret d'avance du 9 mars 2015 ouvrant 61 millions d'euros en AE et en CP : cette ouverture de crédits était justifiée par la nécessité d'atteindre la cible de 25 000 volontaires supplémentaires dans l'année en service civique ainsi qu'une augmentation du plafond d'emplois de l'agence de 9 ETPT, portant le total à 25 ETPT. Néanmoins, la capacité de mobilisation de l'Agence du service civique a été insuffisante et a conduit à des ajustements à la baisse avec une première annulation de 4 millions d'euros le 9 juin 2015 puis une seconde de 28,5 millions d'euros le 27 novembre 2015.

À la suite de l'ensemble de ces mouvements, 265,1 millions d'euros en AE et 265,4 millions d'euros en CP ont été consommés en fin de gestion 2015, soit respectivement 111,8 % et 111,9 % des crédits votés en loi de finances initiale pour 2015. Le Rapporteur spécial souligne que la sur-consommation des crédits observée provient essentielle de l'action portant le financement de l'Agence du service civique, avec un taux de consommation des crédits votés en loi de finances de 118 % en AE et en CP pour l'action concernée. La sur-exécution constatée pèse sur l'ensemble du programme puisque les seuls crédits du service civique représentent près de 67 % des crédits exécutés du programme.

TAUX D'EXÉCUTION 2015 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution
Développement de la vie associative	17,7	14,6	82,5 %	17,7	14,5	81,9 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	70,9	74,3	104,8 %	70,9	75,2	106,1 %
Actions particulières en direction de la jeunesse	148,6	176,3	118,6 %	148,6	175,8	118,3 %
Totaux	237,2	265,1	111,8 %	237,2	265,4	111,9 %
Totaux après mouvements	270,3	265,1	98,1 %	272,3	265,4	97,5 %

Sources : rapport annuel de performance de 2015.

L'Agence du service civique (ASC) a vu sa subvention pour charges de service public progresser de 28 % et atteindre 173,9 millions d'euros en exécution 2015 contre 135,4 millions d'euros en 2014. Le financement du dispositif du service civique représente désormais 66 % du montant total de crédits alloués au programme. La généralisation du service civique est un projet majeur du Gouvernement dont l'objectif est désormais d'atteindre 350 000 jeunes en service civique en 2018, soit la moitié d'une classe d'âge. En 2015, le nombre de volontaires en stock s'élevait à 52 000 contre 35 000 en 2014. Le nombre de volontaires accueillis en flux s'élevait à 38 000 en 2015 contre 22 000 en 2014. Les moyens budgétaires dédiés au service civique continueront en conséquence de progresser régulièrement pour atteindre en 2018 près d'un milliard d'euros.

De manière moins conséquente, le programme finance également deux dispositifs particulièrement importants pour le développement de la vie associative : le Fonds de développement de la vie associative (FDVA) et le Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP).

Lors du débat parlementaire en projet de loi de finances, le Rapporteur spécial avait fait adopter un amendement maintenant le niveau de la dotation du FDVA à 10,83 millions d'euros au lieu de 10,31 millions d'euros. L'exécution budgétaire s'établit à 8,83 millions d'euros, soit à un niveau supérieur à l'exécution 2014 (+ 0,76 million d'euros) mais très nettement inférieur au montant des crédits ouverts (taux d'exécution de 81,5 %).

Le FONJEP a quant à lui bénéficié d'un soutien financier supplémentaire à la suite des décisions prises par le CIEC. Dès juillet 2015, un avenant à la convention avec le FONJEP a été signé prévoyant le versement de 1,7 million d'euros de crédits supplémentaires destinés à préserver 230 postes FONJEP par rapport à l'ensemble des postes ouverts au 31 décembre 2014 et à mettre en place près de 100 nouveaux postes dans les départements les plus en difficultés.

B. LE PROGRAMME A ÉTÉ MOBILISÉ POUR FINANCIER LES ENGAGEMENTS ISSUS DU COMITÉ INTERMINISTÉRIEL À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ

Dans le cadre du programme 163 *Jeunesse et vie associative*, il a été décidé de mobiliser des moyens supplémentaires afin de financer les actions entreprises en 2015 en matière d'éducation populaire et de soutien à la structuration de la vie associative de proximité au profit des habitants des quartiers de la politique de la ville (QPV). Une partie de ces crédits concerne des actions relatives au développement de la vie associative, l'autre des actions concernant la jeunesse. Elles devront favoriser le vivre ensemble et contribuer à la promotion des valeurs de la République. Les actions mise en place en 2015 sont les suivantes :

– développement d'une offre de loisirs éducatifs renouvelée à travers la mise en place de « *colos nouvelle génération* » afin de mettre un terme à la baisse de fréquentation des colonies de vacances, pourtant vecteur de transformation sociale et de développement du vivre ensemble (0,45 million d'euros en 2015) ;

– soutien aux fédérations nationales et régionales actives en matière de développement du bénévolat et de l'engagement citoyen (0,3 million d'euros en 2015) ainsi qu'aux associations de jeunesse et d'éducation populaire (1 million d'euros en 2015) ;

– formation de 1 500 jeunes en trois ans – 777 jeunes en 2015 – rencontrant des difficultés d'insertion sociale ou professionnelle aux métiers du sport dans le cadre du programme Sésame vers l'emploi pour le sport et l'animation pour les métiers de l'encadrement (SESAME) (1 million d'euros en 2015) ;

– soutien des territoires les plus fragiles par la création de 100 nouveaux postes FONJEP mis à disposition des départements dont les indicateurs démontrent les difficultés locales. Par ailleurs, 17 postes supplémentaires ont été

octroyés aux centres de ressources et d'information des bénévoles (CRIB) pour soutenir les dirigeants bénévoles dans leurs tâches et démarches administratives, comptables et juridiques, ainsi que 20 postes FONJEP à des têtes de réseau associatives qui développent une stratégie nationale vis-à-vis des territoires fragiles (1,7 million d'euros en 2015) ;

– développement de 23 fabriques d'initiatives citoyennes conçues comme des espaces de rencontres autour de projets permettant de renforcer l'engagement des habitants dans la vie associative. Elles prennent appui sur des lieux d'accueil du public existants et s'articulent avec les conseils citoyens des contrats de ville. Le soutien apporté par l'État à chaque fabrique comprend une subvention sous forme d'un poste FONJEP sur une durée de trois ans ainsi qu'une subvention d'amorçage de 30 000 euros (4 millions d'euros en 2015).

C. LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT PRÈS DE NEUF FOIS LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DU PROGRAMME SANS POUR AUTANT FAIRE L'OBJET D'UNE RÉELLE ÉVALUATION

L'importance des dépenses fiscales du programme et leur disproportion par rapport au budget de celui-ci ont été régulièrement relevées par le Rapporteur spécial et la Cour des comptes. Le coût total des dépenses fiscales du programme s'élevait à 2 482 millions d'euros en 2015 contre 1 441 millions d'euros en 2009, soit une hausse de 72 % sur la période.

La réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons (1 280 millions d'euros en 2015) et la réduction d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (720 millions d'euros en 2015) représentent 80 % des dépenses fiscales rattachées au programme, qui en comporte au total une quinzaine.

La Cour des comptes réitère sa recommandation de poursuivre l'évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative, et de tirer les conséquences des évaluations réalisées.

DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE*

(en millions d'euros)

	2014	2015	2016	Évolution 2015-16
Réduction d'impôt au titre des dons par les particuliers (IR)	1 300	1 280	1 260	- 2 %
Réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises (IR et IS)	695	720	740	3 %
Franchise pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif (TVA)	135	136	137	1 %
Réduction d'impôt au titre de certains dons (ISF)	130	150	150	0 %
Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction ISF	90	100	100	0 %
Exonération en matière d'IS des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d'utilité publique	80	80	80	0 %
Taxation à un taux réduit des produits de titres de créances perçus par des organismes sans but lucratif	15	15	15	0 %
Total des dépenses fiscales	2 446	2 482	2 483	0 %

Source : projet annuel de performances pour 2016 (PAP).

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
*FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE*

Commentaire de M. Christophe CASTANER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

	Pages
I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI	560
A. DES CRÉDITS INITIAUX INSUFFISANTS	560
B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS SUR DES DISPOSITIFS IMPORTANTES	561
II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI	563
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS.....	563
B. DES PROGRÈS ENCORE LIMITÉS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE ...	565
III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL	567
IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL	567
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS	568
B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS	568
V. LES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES À LA MISSION	568

Fin décembre 2015, en France métropolitaine, parmi les personnes inscrites à Pôle emploi et tenues de rechercher un emploi (catégories A, B, C), 3 590 600 sont sans emploi (catégorie A) et 1 885 100 exercent une activité réduite (catégories B, C), soit au total 5 475 700 personnes. Pour la catégorie A, la progression a été de 2,6 % sur un an.

Dans ce contexte, la mission *Travail et Emploi* a bénéficié de crédits plus importants qu'en 2014 pour limiter les effets du ralentissement économique sur l'emploi. Par ailleurs, la spécificité des crédits de la mission est d'être constituée à hauteur de 92 % de crédits d'intervention, dont une partie fonctionne selon une logique de « guichet » très sensible à la conjoncture. Le volontarisme du Gouvernement pour lutter contre le chômage, à travers de nouveaux dispositifs tels que la garantie jeunes et l'accent mis sur l'amélioration de la qualité des contrats aidés, a participé de ce renforcement considérable des moyens de la mission *Travail emploi*.

En effet, si les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2015 s'élevaient à 11,95 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 11,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), la consommation des crédits 2015 a été supérieure aux autorisations initiales ainsi qu'aux montants consommés en 2014 : l'exécution finale s'élève à 12,79 milliards d'euros en AE et 12,11 milliards d'euros en CP (contre 10,67 milliards d'euros consommés en 2014). Cela représente 836,02 millions d'euros supplémentaires en AE et 737,73 millions d'euros supplémentaires en CP par rapport à la programmation initiale pour 2015 et + 1,137 milliard d'euros en AE et + 1,431 milliard d'euros en CP par rapport à l'exécution 2014.

95,4 % de cette dépense (soit 11 617,4 millions d'euros) ont été consacrés aux politiques de l'emploi (programmes 102 et 103) et 4,4 % (soit 535,8 millions d'euros) aux politiques du travail (programme 111).

Ces crédits sont en outre renforcés par ceux du compte d'affectation spéciale *Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage* (FNDMA). Ce dernier a connu un doublement de ses crédits (de 774 millions en 2014 en AE et CP à 1,49 milliard d'euros en AE et CP en 2015) consécutive à la réforme du financement de l'apprentissage qui fait désormais du programme 787 du CAS FNDMA le support budgétaire de la répartition régionale de la ressource consacrée au développement de l'apprentissage (le programme 790 – correction financière des disparités régionales de la taxe d'apprentissage et incitations au développement de l'apprentissage – étant le support de la part dynamique).

Toutefois, malgré ces moyens renforcés, la gestion 2015 a été marquée par une exécution très tendue tenant en premier lieu à la programmation supplémentaire de 100 000 contrats aidés en cours d'exercice, conduisant à plus de 700 millions d'euros d'ouverture de crédits en CP supplémentaires en fin d'exercice. De manière générale, la sous-budgétisation était manifeste cette année encore, notamment compte tenu de la non prise en compte du débasage d'une part

significative des contrats aidés pour mettre en œuvre la réforme du financement des structures d'insertion par l'activité économique (qui était entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2014).

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2015

(en millions d'euros)

	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Mission Travail et emploi	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	7 940,76	7 639,85	3 111,11	2 875,91	133,56	81,64	764,22	770,17	11 949,65	11 367,57
LFR	85,08	70,77	- 94,77	- 108,91			- 0,76	- 1,25	- 10,45	- 39,39
Mouvements de crédits,	1 085,33	739,82	- 31,85	- 65,12	20,00	2,09	- 18,15	- 14,04	1 055,33	662,74
Reports	81,12	98,68	37,64	188,19			18,37	32,24	157,14	321,19
Virements			- 1,50	- 1,50			1,50	1,50	0,00	0,00
Transferts			0,93	0,93	20,00	2,09	- 27,40	- 37,76	- 26,51	- 36,83
Décrets d'avance			- 23,00	- 206,82					970,59	424,30
Annulations	1 004,21	641,14	- 45,92	- 45,92			- 10,62	- 10,02	- 45,92	- 45,92
Fonds de concours et attribution de produits	52,69	52,69	141,13	141,13			7,29	7,29	201,11	201,11
Crédits ouverts	9 163,86	8 503,14	3 125,62	2 843,01	153,56	83,73	752,60	762,17	13 195,64	12 192,03
Crédits consommés	9 089,57	8 480,42	2 826,06	2 812,95	138,11	71,48	731,94	740,45	12 785,67	12 105,30
Écart crédits ouverts – consommés	174,29	22,72	299,56	30,06	15,45	12,25	20,66	21,72	409,97	86,73
Taux de consommation des crédits ouverts	99,19 %	99,73 %	90,42 %	98,94 %	89,93 %	85,37 %	97,25 %	97,15 %	96,89 %	99,29 %
Écart LFI – crédits	- 1 148,81	- 840,57	285,05	62,96	- 4,55	10,16	32,28	29,72	- 836,02	- 737,73
Taux d'exécution par rapport à la LFI	114,47 %	111,00 %	90,84 %	97,81 %	103,41 %	87,56 %	95,78 %	96,14 %	107,00 %	106,49 %

Source : Cour des comptes d'après DFAS et données Farandole (extraites au 1^{er} mars 2016).

I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

A. DES CRÉDITS INITIAUX INSUFFISANTS

Le programme 102 regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment au moyen de contrats aidés, et à améliorer les taux d'emploi, en particulier ceux des jeunes et des seniors. Le programme 102 est le plus important de la mission en termes de financement. Il finance également la subvention de fonctionnement versée à Pôle emploi et la subvention d'équilibre au Fonds de solidarité – qui finance notamment l'allocation de solidarité spécifique (ASS) versée aux demandeurs d'emploi.

En LFI 2015, ce programme a été doté de 7 940,76 millions d'euros en AE et 7 639,85 millions d'euros en CP. Au final, l'exécution sur le programme 102 a été supérieure de 14 % en AE aux crédits inscrits en LFI (+ 1,15 milliard d'euros) et de 11 % en CP (+ 840 millions d'euros) : le dégel de la totalité de la réserve de précaution a dû être complété par des ouvertures de crédits très importantes dans le schéma de fin de gestion.

Le décret d'avance de fin de gestion a en effet procédé à une ouverture de crédits sur le programme 102 à hauteur de 1 milliard d'euros en AE et de 641,1 millions d'euros en CP, notamment pour financer :

– les dépassements observés sur les structures d'insertion par l'activité économique ;

– les contrats aidés et emplois d'avenir, notamment en raison des 100 000 contrats aidés et emplois d'avenir supplémentaires annoncés le 1^{er} juin 2015 : 949,7 millions d'euros en AE et 572 millions d'euros en CP leur ont été consacrés (dont 183 millions d'euros d'AE et 18 millions d'euros de CP seulement au titre des emplois d'avenir compte tenu des reports) ;

– la mise en place au 1^{er} juillet 2015 de la prime transitoire de solidarité (46,5 millions d'euros en AE et en CP) ;

– la moindre participation que prévu initialement du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) au financement de la rémunération de fin de formation (R2F) : 16,6 millions d'euros.

La LFR a également procédé à une ouverture de crédits complémentaires sur le programme 102 à hauteur de 85,08 millions d'euros en AE et de 70,77 millions d'euros en CP.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI ET CONSOMMÉS PAR RAPPORT À 2014

(en millions d'euros)

	LFI 2014		Exécution 2014		LFI 2015		Exécution 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
p. 102	7 566,70	7 240,45	7 981,24	7 193,79	7 940,76	7 639,85	9 089,57	8 480,42
p. 103	3 656,20	2 879,14	2 743,91	2 552,51	3 111,11	2 875,91	2 826,06	2 812,95
p. 111	122,7	69,62	60,98	60,29	133,56	81,64	138,11	71,48
p. 155	776,07	786,14	736,52	741,38	764,22	770,17	731,94	740,45
p. 412	150,00	150,00	126,00	126,00				
Mission	12 271,14	11 125,36	11 648,66	10 673,97	11 949,65	11 367,57	12 785,67	12 105,30

Source : données Farandole au 1^{er} mars 2016.

B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS SUR DES DISPOSITIFS IMPORTANTS

Parmi les principales actions entreprises en 2015 sur le programme 102, les objectifs de contrats aidés s'élevaient à 85 000 emplois d'avenir (EAV), 270 000 contrats d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), et 80 000 contrats initiative emploi (CUI-CIE) en intégrant les programmations complémentaires. Ces objectifs ont été globalement atteints, voire dépassés (tous contrats aides confondus, le taux d'atteinte des objectifs est de 105 %). Ainsi, 289 234 CUI-CAE ont été conclus au cours de l'année 2015 soit 108,5 % de l'objectif. 91 895 CUI-CIE ont été prescrits, ce qui porte le taux d'atteinte de l'objectif à 114,9 %.

Les objectifs physiques ont été quasiment atteints sur le dispositif des emplois d'avenir : 82 829 emplois d'avenir ont été conclus, soit une réalisation de 97,4 % de l'objectif. Ce résultat s'est accompagné de la poursuite de l'amélioration de la qualité des contrats. L'allongement de la durée des contrats mise en œuvre à partir de 2013 s'est également poursuivi pour atteindre 10,9 mois pour les conventions initiales de CUI-CAE à la fin de l'année 2015. L'accès à la formation a également fait l'objet d'une attention particulière : 91 % des jeunes recrutés en emplois d'avenir bénéficient d'au moins un engagement de la part de leurs employeurs. Parmi eux, 30 % bénéficient d'un engagement de formation qualifiante.

Au sein de l'enveloppe annuelle de 80 000 CUI-CIE, on notera qu'une enveloppe de 13 000 contrats a été réservée pour les CIE starters qui correspondent à l'objectif de prescription de l'année. La réussite de ce dispositif (15 787 CIE-starter ont été signés en 2015) illustre les efforts de l'ensemble des acteurs en faveur des publics prioritaires.

Autre dispositif important, la Garantie jeunes est désormais présente dans 72 départements et concerne à la fin décembre 2015 42 968 jeunes. Encore en phase d'expérimentation, la garantie jeunes ne fait pas partie des dispositifs dont la performance est mesurée par les indicateurs associés au programme 102 de la

mission *Travail et emploi*. Le Rapporteur spécial souhaite que ce dispositif puisse être évalué rapidement. La DGEFP suit cependant les sorties « positives » à l'issue du parcours en garantie jeunes : sur 6 059 jeunes sortis du parcours en 2015, plus de la moitié (3 171) auraient bénéficié d'une sortie dite « positive », dont 56 % pour une sortie en emploi et 27 % pour une entrée en formation.

Enfin, concernant le service public de l'emploi, la subvention à Pôle emploi s'est élevée à 1 519 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Pour assurer la stabilité des crédits notifiés à Pôle emploi, la subvention notifiée s'est élevée à 1 507 millions d'euros (soit une mise en réserve limitée à 12 millions d'euros au lieu de 45 millions d'euros, qui n'a pas été levée en fin d'exercice).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PRINCIPAUX ACTEURS
DU SERVICE PUBLIC DE L'EMPLOI**

(en millions d'euros)

En CP	2012		2013		2014		2015	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Pôle emploi :								
– contribution pour charges de service public	1 360,00	1 412,20	1 467,00	1 487,00	1 519,00	1 489,00	1 519,00	1 507,00
– frais de gestion spécifiques	57,78	40,00	51,83	48,88	54,63	26,81 ²⁹	38,10	36,70
– dispositifs : dépenses de transfert du P102 et du P103 ¹	324,78	796,75	396,60	609,44	626,00	604,22	579,70	584,18
Total	1 742,57	2 248,95	1 915,43	2 145,32	2 199,63	2 120,03	2 136,80	2 127,88
Missions locales³⁰ :								
– subvention Travail et emploi	178,80	187,74	178,80	188,48	188,80	196,16	188,80	197,36
– garantie jeunes :	-	-	-	-	30,00	12,62	132,75	94,63
– dont allocation	-	-	-	-	9,91	0,00	74,07	54,18
– dont accompagnement	-	-	-	0,92	20,09	12,62	58,68	40,44
– accompagnement emplois d'avenir	-	-	-	24,42	44,57	33,40	30,00	28,17
– FIPJ	20,00	11,01	20,00	10,07	18,00	9,77	17,40	8,04
Total	198,80	198,75	198,80	223,89	311,37	264,57	501,70	422,82
Maisons de l'emploi :								
– subvention Travail et emploi	64,41	57,22	63,00	53,29	49,00	36,93	26,00	22,98
EPIDE :								
– subvention Travail et emploi	46,67	46,67	45,00	46,00	45,00	46,00	45,00	45,00
– subvention Ville	23,70	23,77	22,89	21,60	22,16	21,28	22,16	23,70
– autres : FSE, taxe d'apprentissage, ressources propres	14,50	13,74	14,20	13,43	13,62	13,22	12,10	11,70
Total	84,87	84,18	82,09	81,04	80,78	80,49	79,26	80,40
Écoles de la deuxième chance :								
– subvention Travail et emploi	24,00	12,57	24,00	18,69	24,00	18,14	24,00	18,53
– subvention Ville	2,70	2,46	2,54	2,40	3,22	3,11	3,22	3,74
Total	26,70	15,03	26,54	21,09	27,22	21,26	27,22	22,27

Source : DGEFP.

En matière de performance, la refonte de nombre d'indicateurs, pour en diminuer le nombre et d'en accroître la pertinence, n'a pas eu pour effet de préciser davantage l'impact macroéconomique des mesures en faveur de l'emploi sur le chômage. Au regard des objectifs assignés à ces mesures et de leur coût budgétaire, c'est pourtant un enjeu essentiel.

II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Composé presque exclusivement de crédits d'intervention (les dépenses de personnel et d'investissements étant prises en charge par le programme 155), le programme 103 intervient en priorité pour l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi dans certains secteurs particuliers.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 103 est le deuxième plus important de la mission, en termes de crédits, après le programme 102. Il a été doté de 3 111,11 millions d'euros en AE et 2 875,91 millions d'euros en CP en LFI 2015.

Il finance à titre principal la compensation aux organismes sociaux des exonérations de cotisations sociales, notamment sur les contrats d'apprentissage, et les aides aux employeurs versées dans le cadre des contrats de génération. Il comprend également des actions en faveur de la formation et du reclassement des salariés – comme le contrat de sécurisation professionnelle – et des subventions à l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA).

Des dépenses fiscales, à hauteur de 5,3 milliards d'euros, sont rattachées à ce programme : elles concernent principalement l'emploi à domicile, l'apprentissage et les indemnités perçues par les salariés en cas de rupture conventionnelle.

Les crédits effectivement consommés se sont élevés à 2 826 millions en AE et 2 812 millions d'euros en CP. Le programme affiche ainsi, de manière récurrente depuis plusieurs années, un taux d'exécution inférieur aux prévisions, en AE comme en CP.

Toutefois, en 2015, le programme 103 ne dégage plus de marges de manœuvre aussi importantes qu'en 2013 et 2014 : les effets du recalcul de la compensation des exonérations de cotisations sociales sur les contrats d'apprentissage sont éteints et la marge est plus faible sur les contrats de génération (210 millions d'euros en AE et 45 millions d'euros en CP), la LFI pour 2015 ayant revu les ambitions à la baisse.

Quelques autres sous-exécutions notables peuvent être relevées :

– 26 millions d'euros sur la compensation des exonérations TEPA, la dépense s'effectuant selon les échéanciers présentés par l'ACOSS et la CCMSA ;

– 23,5 millions d'euros au titre du financement des anciennes indemnités compensatrices forfaitaires, initialement budgété sur le programme 103 et finalement compensé aux régions dans le cadre d'un transfert de TICPE ;

– 24 millions d'euros sur la nouvelle aide au recrutement des apprentis mise en œuvre entre le 1^{er} juin 2014 et le 30 juin 2015 : le démarrage, plus lent que prévu, a conduit à une consommation de 36 millions d'euros au lieu des 60 millions d'euros prévus en LFI.

En revanche, plusieurs lignes budgétaires sont en dépassement sensible par rapport à la LFI (comme l'activité partielle pour + 77 millions d'euros ; ou la rémunération de fin de formation : + 17 millions d'euros).

TABLEAU N° 22 : DÉPENSES D'INTERVENTION EXÉCUTÉES EN 2015

(en millions d'euros)

Type de dépense	Dépenses	Crédits consommés
Dépenses de guichet	Subvention d'équilibre versée au Fonds de Solidarité	1 767,15
	Allocations financées directement (AER, AFDEF, R2F, ATS)	152,85
	Indemnisation des demandeurs d'emploi (notamment	117,95
	Allocation temporaire d'attente	46,17
	Insertion par l'activité économique (exonérations structures agréées)	12,38
	Exonérations TEPA	490,40
	Exonérations zonées (ZRD, ZRR, ZRR-OIG, BER)	151,4
	Activité partielle	117,93
	Contrat de sécurisation professionnelle	124,38
	Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	13,36
	Aides aux contrats en alternance (exonérations et aides diverses)	1 345,83
	Mesures d'âge (CATS et préretraites)	24,09
	Mesures diverses	64,24
Total		4 428,13
Dépenses discrétionnaires	Contrats aidés (CAE-CIE et DOM)	1 897,20
	Emplois d'avenir	1 347,80
	Insertion par l'activité économique	803,32
	Dispositifs en faveur des travailleurs handicapés	339,41
	Écoles de la deuxième chance	18,53
	Maisons de l'emploi	22,98
	Mesures "jeunes" (dont CIVIS et garantie jeunes)	343,07
	Contrat de génération	118,74
	Actions de revitalisation du territoire	43,69
	Actions en faveur du reclassement des salariés (DGR, ATD, CASP)	26,06
	Anticipation des mutations et gestion active des ressources humaines (dont GPEC/EDEC)	65,56
	Promotion de l'activité	69,79
	Actions en faveur de la formation	14,51
	AFPA	108,55
Mesures diverses	4,17	
Total		5 223,38
Dépenses réglementées	Paritarisme et formation syndicale	34,00
	Autres mesures	11,96
Total		45,96
Total pour la mission Travail et emploi		9 697,47

Source : Cour des comptes, d'après DFAS.

En outre, le programme 103 a fait l'objet d'annulations en cours d'année : les crédits ouverts ont diminué (en net) de 32,9 millions d'euros en CP. Cela a en partie été contrebalancé par un rattachement de fonds de concours à hauteur de 100 millions d'euros en provenance de l'Unédic au titre de l'activité partielle.

Le Rapporteur spécial note cependant l'importance de prévoir une budgétisation satisfaisante de l'ensemble des dispositifs de ce programme. C'est notamment ce programme qui porte le plan « *Tout pour l'emploi dans les TPE et les PME* » annoncé par le Premier ministre le 9 juin 2015 et qui prévoit des mesures ciblées en faveur de ces entreprises qui représentent environ la moitié des salariés en France. Parmi ces mesures, l'aide à l'embauche d'un jeune apprenti dans les TPE/PME a permis au 31 décembre le dépôt de 31 000 demandes d'aide (+ 0,4 million d'euros en AE comme en CP en 2015). En outre, la création de l'aide TPE-Jeune apprenti pour favoriser l'embauche d'apprentis mineurs représentera un coût de 263 millions d'euros en année pleine (bien que celui-ci n'ait été que de 1,8 million d'euros en AE comme en CP en 2015).

Autre dispositif qui mérite une vigilance accrue, le contrat de sécurisation professionnelle (CSP) qui avait vu ses dépenses croître avec la crise. Elles sont cependant en léger repli en 2015 par rapport à 2014 (124,38 millions d'euros en AE et en CP en 2015 contre 132,21 millions d'euros en 2014) et les crédits consommés sont légèrement inférieurs à ceux ouverts en LFI (125,49 millions d'euros).

On note enfin que la réforme du dispositif du chômage partiel à compter du 1er juillet 2013 a contribué à en faciliter l'accès à un nombre plus important d'entreprises et à en renchérir le coût, qui a atteint 220 millions d'euros en 2014. Les dépenses exposées en 2015 se sont élevées à 177 millions d'euros (dont une avance de 40 millions d'euros consentie à l'ASP). Le volume d'heures autorisées à être chômées a augmenté en 2015 (+ 17,8 % par rapport à 2014), de même que le nombre d'autorisations (+ 11,8 %). Une demande sur deux est accompagnée d'engagements de la part de l'entreprise, notamment en matière de maintien dans l'emploi et de formation des salariés. Le nombre d'établissements bénéficiaires est lui aussi en progression (+ 10,7 %). Ces évolutions nécessitent de dégager des marges de manœuvre en termes de programmation financière.

B. DES PROGRÈS ENCORE LIMITÉS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE

Le Gouvernement a fait de la relance de l'apprentissage une des priorités de la politique de l'emploi en 2014 et en 2015. À cet égard, l'aide au recrutement d'un apprenti supplémentaire, mise en œuvre depuis le 1er juillet 2014 dans le cadre du plan de relance de l'apprentissage au bénéfice des entreprises de moins de 250 salariés, a concerné en 2015 36 342 apprentis et bénéficié à 30 618 entreprises pour un coût de 36,35 millions d'euros (contre 60 millions d'euros prévus en LFI).

Versée aux employeurs par les régions, cette aide fait l'objet d'une compensation sur les crédits budgétaires du programme 103 en 2015. À compter de 2016, la compensation est assurée par une fraction supplémentaire de TICPE affectée aux régions.

De son côté, l'aide « TPE - jeunes apprentis », créée par décret du 29 juin 2015, est versée aux employeurs par l'ASP. Il s'agit d'une aide forfaitaire trimestrielle de 1 100 euros versée pour l'emploi d'apprentis mineurs dans le cadre de la première année d'apprentissage. Elle a concerné 21 750 apprentis en 2015, dont 8 212 entrées dans le dispositif en décembre 2015, pour un coût de 2 millions d'euros en CP. L'entrée dans le dispositif, moins rapide que prévu, a dégagé des marges de manœuvre (187,9 millions d'euros en AE et 29,3 millions d'euros en CP).

Le rythme des entrées enregistré début 2016 serait cependant proche des prévisions. Les entrées dans le dispositif ayant été moins nombreuses que prévu en 2015, le coût pour 2016 devrait cependant être inférieur à la prévision initiale de 263 millions d'euros en année pleine. Un montant de 221,84 millions d'euros en CP a été voté en LFI pour 2016 pour financer la mesure sur les crédits du programme 103.

Il convient de dynamiser ces dispositifs. En effet, le tableau ci-dessous met en évidence la stagnation du nombre de contrats de professionnalisation et la diminution des flux d'entrées en apprentissage et sa conséquence, la diminution du nombre total d'apprentis en fin d'exercice.

ÉVOLUTION ET CARACTÉRISTIQUES DES CONTRATS EN ALTERNANCE DE 2012 À 2015

	2012		2013		2014		2015	
	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé	prévu	réalisé
Contrats d'apprentissage								
– nombre de nouveaux contrats		307 008		282 380		274 175		250 463
– stock en fin d'année	129 124	418 000	271 052	404 000	389 516	390 000	386 754	369 000
– taux de personnes non qualifiées		39,9 %		32,8 %		31,3 %		n.d.
– durée moyenne du contrat		20,7		20,8		20,2		n.d.
Contrats de professionnalisation								
– nombre de nouveaux contrats	154 508	178 825	160 666	172 821	172 594	176 307	177 536	n.d.
– stock en fin d'année		204 000		201 000		203 000		n.d.
– taux de personnes non qualifiées		10,4 %		8,5 %		9,2 %		n.d.

Source : note d'exécution budgétaire 2016 de la Cour des comptes sur la mission Travail et emploi.

III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

Le programme 111 est le moins doté de la mission avec 133,56 millions d'euros en AE et 81,64 millions d'euros en CP en LFI 2015. Il vise à améliorer la qualité des conditions d'emploi et de travail des salariés, par la santé et la prévention des risques professionnels, la qualité et l'effectivité du droit, notamment à travers l'action d'information et de contrôle de l'inspection du travail, et le renforcement du dialogue social et de la démocratie sociale.

Les crédits finalement consommés se sont élevés à 138,1 millions d'euros en AE et 71,4 millions d'euros en CP.

Ce fort niveau de consommation de crédits, qui contraste avec la situation de 2014, est notamment dû à la consommation de 108,18 millions d'euros en AE et de 38,15 millions d'euros en CP au titre du financement public du dialogue social et à la mise en place du fonds de financement des organisations syndicales et patronales. Le décret du 28 janvier 2015, pris en application de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, a précisé le cadre de ce nouveau fonds. Celui-ci finance :

- la participation à la gestion d'organismes paritaires ;
- l'association à la conception et la mise en œuvre de politiques publiques à travers la négociation interprofessionnelle et la participation à des instances de concertation ;
- la formation des militants des organisations syndicales.

Le fonds, qui est géré par une association, est pour l'essentiel alimenté par une cotisation des employeurs égale à 0,016 % de la masse salariale et par une subvention de l'État. La convention conclue par l'État et l'association de gestion du fonds paritaire (AGPN) prévoit le versement d'une subvention égale à 32,6 millions d'euros par an sur la période 2015-2017. Elle a donc conduit à ouvrir 97,8 millions d'euros en AE à ce titre sur le programme 111 en 2015 et 32,6 millions d'euros en CP.

IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL

Le programme 155 est le programme support de l'ensemble de la mission. La responsable du programme est la Directrice des finances, des achats et des services au sein du secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales. Il concentre à lui seul la quasi-totalité des dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation pour les quatre programmes de la mission.

Il apparaît que la gestion du ministère du travail, en termes de gestion budgétaire et de respect du schéma d'emplois, est satisfaisante.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La loi de finances initiale pour 2015 a doté le programme 155 de 773,22 millions d'euros en AE et 779,17 millions d'euros en CP.

Les crédits consommés se situent à 731,91 millions d'euros en AE et à 740,44 millions d'euros en CP, soit à des niveaux très proches de 2014.

B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS

L'exécution 2015 s'est avérée très inférieure au plafond d'emplois en 2015 (9 663 ETPT en moyenne pour un plafond fixé à 9 750 ETPT par la LFI), atteignant même 9 610 ETPT en décembre 2015.

LE RESPECT DU PLAFOND D'EMPLOIS

(en ETPT)

LFI 2014	Exécution 2014	LFI 2015	Transfert en gestion	Exécution 2015	Solde 2015	Évolution 2015-2014
9 900	9 846	9 750	9	9 663	96	- 183

Source : DFAS.

Alors que le schéma d'emplois prévoyait une diminution de 150 ETP, les départs ont été plus nombreux que prévu (625 au lieu de 556) et les entrées également (452 au lieu de 406), mais insuffisamment pour compenser le surcroît de départ. Les départs en retraite, en augmentation, représentent 55,5 % des sorties.

SCHÉMA D'EMPLOIS 2013-2015 DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI

En ETP	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015
Sorties totales	603	612	556	625
dont sorties pour retraite	291	310	356	347
Entrées	425	484	406	452
Variation des ETP	- 178	- 128	- 150	- 173

Source : DFAS.

V. LES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES À LA MISSION

Enfin, comme en 2014, la mission *Travail et Emploi* se singularise par le montant très conséquent des dépenses fiscales qui lui sont rattachées : 25 dépenses fiscales ont été rattachées à la mission *Travail et emploi* en 2015, comme en 2014, pour un montant total estimé de 8 829 millions d'euros.

**COÛT DES PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION
TRAVAIL ET EMPLOI EN 2015**

(en millions d'euros)

	Estimation 2014	Estimation 2015	Estimation 2016	Nombre de bénéficiaires en 2014
Prime pour l'emploi	2 234	2 104	55 (suppression)	Près de 5,5 millions de ménages
Réduction d'impôt pour emploi à domicile	1 550	1 510	1 510	2,3 millions de ménages
Crédit d'impôt pour emploi à domicile	1 990	1 990	1 990	1,5 million de ménages
Exonération du salaire des apprentis	350	355	375	n.d.
Crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage	472	400	410	227 000 bénéficiaires
Exonération sous plafond des indemnités de rupture conventionnelle	260	280	285	Près de 315 000 bénéficiaires
Exonération des services rendus par les associations agréées	415	415	415	5 260 bénéficiaires
Taux réduit de TVA pour les services à la personne	163	166	167	n.d.
Taux réduit de TVA pour les cantines	768	773	789	n.d.
Exonération contribution employeurs aux titres-restaurant	345	360	375	3,5 millions de ménages
Crédit d'impôt pour les cotisations aux organisations syndicales	151	153	155	1,6 million de ménages
Exonération partielle de la prise en charge par les employeurs de frais de transport trajet domicile-travail	100	100	100	n.d.

* L'échelle mesurant l'efficacité des dispositifs s'étend de 0 à 4.

Source : les données sont issues des annexes au PLF pour 2016 (2015 pour la prime pour l'emploi).

Leur coût global estimé à continuer à baisser (– 1,9 milliard d'euros entre 2013 et 2015) :

Le coût de la prime pour l'emploi a par ailleurs continué à baisser en 2015, en raison de la diminution du nombre de ménages bénéficiaires. Le dispositif est supprimé avec la création au 1^{er} janvier 2016 de la prime d'activité.

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI
EN 2015**

(en millions d'euros)

	2013		2014		2015	
	nombre	coût estimé	nombre	coût estimé	nombre	Coût estimé
Programme 102	4	2 526	4	2 314	4	2 184
Programme 103	15	6 772	14	5 346	14	5 265
Programme 111	7	1 433	7	1 398	7	1 420
Programme 155	0	-	0	-	0	-
Mission Travail et emploi	26	10 731	25	9 136	25	8 869

Sources : annexes au PLF pour 2015 (estimations relatives à l'exercice 2013) et 2016.

*

* *

COMPTES SPÉCIAUX :
*PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES
SERVICES PUBLICS*

Commentaire de M. Guillaume BACHELAY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT	572
A. LES RECETTES DU COMPTE	573
B. LES DÉPENSES DU COMPTE	574
C. UN PORTEFEUILLE BIEN GÉRÉ MALGRÉ LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE.....	575
D. UN PORTEFEUILLE QUI PERMET DE FAIRE FACE AUX BESOINS D'INVESTISSEMENT FUTURS.....	576
E. LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES	576
II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS	577
A. LES DÉPENSES DU COMPTE	578
B. LES RECETTES DU COMPTE	580
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE	580
A. LES DÉPENSES ONT ÉTÉ SUSPENDUES EN 2015	581
B. LES RECETTES SONT CONFORMES AUX PRÉVISIONS CONDUISANT À UN SOLDE EXCÉDENTAIRE DU MÊME MONTANT.....	581

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement (versement à la Caisse de la dette publique) et investissement (opérations en capital). Il constitue le véhicule budgétaire qui permet de mesurer le rôle et la place de l'État actionnaire dans notre économie.

La nouvelle doctrine de l'État actionnaire a été définie par le Gouvernement en 2013 et s'est concrétisée en 2014, avec notamment la loi n° 2014-384 du 29 mars 2014 visant à reconquérir l'économie réelle ou encore l'ordonnance n° 2014-948 du 20 août 2014 relative à la gouvernance et aux opérations sur le capital des sociétés à participation publique.

Cette doctrine refondée répond à une ambition d'intérêt général : réaffirmer le rôle de stratège de l'État et affirmer une vision de long terme. 2015 a constitué la première année de sa pleine mise en œuvre pour la gestion du portefeuille des participations de l'État, lequel couvre 77 entreprises et une grande diversité de secteurs économiques (énergies ; industries dont automobile, défense et aéronautique ; télécoms/numérique/médias, services financiers ; transports ferroviaire, aérien, maritime et portuaire, autoroutier, etc.).

Ce portefeuille est géré par l'Agence des participations de l'État (APE) dont les crédits de fonctionnement relèvent de la mission *Économie*. Un nouveau commissaire aux participations a été désigné le 24 août 2015. Il s'agit du troisième titulaire du poste en trois ans. **Le Rapporteur spécial a souligné dans les différents rapports spéciaux la nécessité, pour la mise en œuvre de la nouvelle doctrine sur la durée, d'une gouvernance stabilisée pour l'APE et l'accomplissement des missions qui lui sont confiées.**

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* est excédentaire en 2015 à hauteur de 30,4 millions d'euros alors que la loi de finances initiale prévoyait un équilibre. Cet excédent s'ajoute au solde du compte arrêté au 31 décembre 2014, qui s'établit désormais à 2,4 milliards d'euros.

Les prises de participations via les PIA

La banque publique d'investissement, Bpifrance gère, en tant que filiale de la Caisse des dépôts et consignations qui est l'opérateur désigné des actions de programmes d'investissements d'avenir (PIA), plusieurs fonds de prise de participation : fonds national d'amorçage (FNA), fonds PME du FSN-usages, fonds ecotechnologies, fonds capital-risque/capital développement.

Certaines de ces actions donnent lieu à des prises de participations. Compte tenu des règles de la comptabilité nationale, les prêts et prises de participation sont comptabilisés dans le déficit budgétaire dès l'année du lancement du PIA, mais pas dans le déficit public. Ils sont, en effet, comptabilisés en comptabilité nationale, non comme des dépenses publiques, mais comme des opérations financières.

A. LES RECETTES DU COMPTE

Les recettes, d'un montant total de 3 449,8 millions d'euros en 2015, comprennent des produits de cession pour 2 349,61 millions d'euros, divers reversements et remboursements liés aux participations pour 295,94 millions d'euros, et des versements en provenance du budget général de 804,25 millions d'euros. En 2014, les recettes avaient été plus importantes (6,9 milliards d'euros) mais étaient essentiellement composées de versements du budget général au titre des programmes d'investissements d'avenir (PIA) et du mécanisme européen de stabilité (MES). Les produits de cession et les remboursements avaient, à l'inverse, été moins importants que ceux constatés en 2015 (1,8 milliard d'euros en 2014 au lieu de 2,6 milliards en 2015).

Les recettes de l'année 2015 sont inférieures à la prévision de la loi de finances initiale (5 milliards d'euros), qui est surtout conventionnelle, le montant précis des cessions ne pouvant être indiqué au moment de l'examen du projet de loi de finances, dans le souci même de préserver les intérêts patrimoniaux de l'État, c'est-à-dire des Français.

On notera que les dividendes de l'État actionnaire ne sont pas retracés au sein du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* mais dans le budget général au titre des recettes non fiscales. Pour information, le montant des dividendes perçus par l'État en 2015 s'établit à 3,9 milliards d'euros dont 2,6 milliards d'euros pour les entreprises cotées.

1. Les produits de cession se sont élevés à 2,3 milliards d'euros dont près de 1,8 milliard d'euros sur les titres Safran

La principale recette de l'année provient de la cession de titres Safran. Après les cessions réalisées en 2015, l'État demeure cependant le principal actionnaire de cette société avec 15,39 % du capital.

LES PRINCIPAUX PRODUITS DE CESSIION EN 2015

Titres cédés	Recette (en millions d'euros)
Safran	1 786,57
Aéroport de Toulouse-Blagnac	308
ENGIE	232,81

2. Les reversements et remboursements ont atteint près de 300 millions d'euros

Les principaux reversements et remboursements enregistrés en recettes proviennent du solde de la trésorerie de l'Établissement public de financement et de restructuration (EPFR) suite à sa dissolution (107,73 millions d'euros), du remboursement des obligations « *Océane* » émises en 2009 par Air-France KLM (103,44 millions d'euros), et de la réduction de capital de GIAT Industries (61 millions d'euros).

3. Les contributions du budget général ont dépassé 800 millions d'euros, essentiellement en raison d'un redéploiement de PIA

Deux versements ont été effectués à partir du budget général. Le principal versement, d'un montant de 800 millions d'euros, a été justifié par un redéploiement de PIA, lequel n'a pas été retracé par une loi de finances. Un second versement, d'un montant plus modeste (4,25 millions d'euros) a permis de financer une avance actionnaire qui a été remboursée au cours de l'année 2015.

LES VERSEMENTS DU BUDGET GÉNÉRAL

(en millions d'euros)

Provenance de la recette	Montant de la recette	Objet de la recette
Programme 343 <i>Plan France très haut débit</i>	800	Financement de redéploiement de PIA au profit de la Caisse des dépôts et consignations et de Bpifrance
Programme 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i>	4,25	Financement d'une avance actionnaire à la société immobilière de Guyane (SIGUY)

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement.

B. LES DÉPENSES DU COMPTE

Les dépenses du compte s'élèvent à 3 419,4 millions d'euros et se répartissent en 2 619,4 millions d'euros d'opérations en capital et 800 millions d'euros de contribution au désendettement de l'État. En d'autres termes, les trois quart des dépenses du compte ont servi à financer des investissements de l'État, réalisant de ce fait une gestion active de son portefeuille de participations.

La loi de finances initiale avait prévu d'allouer 1 milliard d'euros aux opérations d'investissement et 4 milliards d'euros au désendettement de l'État. Cet objectif de désendettement n'a pas pu être atteint compte tenu des conditions de marché défavorables et des investissements d'intérêt général à réaliser.

1. Les trois quarts des dépenses du compte sont des opérations en capital (programme 731)

L'État a participé à des augmentations de capital et des dotations en fonds en propre pour 1 271,7 millions d'euros. Les prises de participation se sont élevées à 1 254,7 millions d'euros.

L'État actionnaire a notamment mobilisé 1,26 milliard d'euros pour l'acquisition sur le marché de 14 millions de titres Renault, soit 4,73 % du capital, afin de porter la participation de l'État à 19,74 %. Cette opération, qui s'inscrit dans la stratégie de valorisation de l'actionnariat de long terme voulue par la nouvelle doctrine de l'État actionnaire, a permis de s'assurer que l'assemblée générale des actionnaires adopte le dispositif de droits de vote double rendu possible par les dispositions de la loi du 29 mars 2014 visant à reconquérir

l'économie réelle. Cette adoption permettra de renforcer l'influence des actionnaires de long terme, y compris les actionnaires salariés.

Dans la même logique, l'État a porté, le 8 mai 2015, sa participation au capital d'Air France-KLM de 15,88 % à 17,58 % (42 millions d'euros investis) afin de soutenir l'adoption des droits de vote double par l'entreprise.

À noter également la mobilisation de 280 millions d'euros en mars 2015 pour contribuer au renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), rendu nécessaire par l'entrée en vigueur des règles de « Bâle III ».

Enfin 800 millions d'euros ont été versés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et à Bpifrance pour des dotations en fonds en propre dans le cadre du redéploiement de PIA intervenu.

2. Pour la deuxième année consécutive, le compte contribue au désendettement de l'État (programme 732)

Le compte a contribué à l'effort de désendettement pour la deuxième année consécutive. Un versement de 800 millions d'euros a ainsi été réalisé au profit de la Caisse de la dette publique (CDP). Avec le versement réalisé en 2014 (1,5 milliard d'euros), ce sont au total 2,3 milliards d'euros qui ont été affectés au désendettement de l'État depuis 2012 grâce à la gestion active des participations, alors qu'aucune contribution au désendettement n'avait été réalisée sous la précédente législature.

C. UN PORTEFEUILLE BIEN GÉRÉ MALGRÉ LES DIFFICULTÉS DU SECTEUR DE L'ÉNERGIE

Il ressort de l'analyse des indicateurs figurant dans le rapport annuel de performances qu'en 2015, le rendement du portefeuille d'actions cotées de l'État s'établit à -9,82 % se décomposant en un recul de la valeur du portefeuille de 13,15 % et un rendement des dividendes perçus de 3,34 %.

Ces résultats, en apparence décevants, doivent être nuancés. Hors énergie, le rendement du portefeuille est de 28,94 % dont 26,49 % de plus-values et 2,46 % de dividendes. À titre de comparaison, le rendement du CAC 40 a été en 2015 de 12,06 %, soit un niveau nettement inférieur à celui du portefeuille de l'État hors énergie (8,53 % de plus-values et 2,78 % de dividendes).

Le Rapporteur spécial regrette une nouvelle fois que les indicateurs de performance se concentrent sur la seule mesure de la rentabilité financière, certes indispensable, et ne prennent pas suffisamment en compte les nouvelles orientations de l'État actionnaire relatives, entre autres, au soutien à l'innovation et à la production.

D. UN PORTEFEUILLE QUI PERMET DE FAIRE FACE AUX BESOINS D'INVESTISSEMENT FUTURS

Les besoins à venir d'investissement de l'État sont importants dans les mois à venir avec la nécessaire recapitalisation d'Areva et d'Edf.

Ces investissements peuvent être financés sans contribution du budget général. Le solde excédentaire reporté du compte autorise, en effet, des dépenses de 2,4 milliards d'euros. Par ailleurs, des cessions peuvent intervenir pour financer ces investissements.

Certes, la valeur du portefeuille de l'État a diminué de 77,7 à 67,5 milliards d'euros sur l'exercice 2015, essentiellement en raison de la baisse du cours des titres du secteur de l'énergie. Toutefois, la part cessible de ce portefeuille a quant à elle progressé puisqu'elle est passée de 27,3 à 33,8 milliards d'euros. En tout état de cause, le rapporteur spécial souhaite y insister : au-delà des variations, inévitables sur une échelle de quelques mois, de la valeur globale du portefeuille de l'État actionnaire, cette dernière doit être maintenue à un haut niveau. C'est un enjeu fondamental de bonne gestion autant que de responsabilité à l'égard des jeunes générations.

Selon la Cour des comptes, après épuisement du solde reporté, l'exécution de l'ensemble des dépenses envisagées supposerait ainsi un objectif de cessions équivalent à 9,9 % de la valeur du portefeuille coté juridiquement cessible de l'État au 31 décembre 2015.

E. LES CRITIQUES DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes a formulé plusieurs critiques dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire du compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État*.

1. Le recours aux sociétés Holding nuit à la sincérité du compte

Selon la Cour des comptes, le recours aux sociétés holding ne permet pas de recenser, sans contraction, au sein du compte toutes les recettes et toutes les dépenses engendrées par la gestion des participations financières de l'État.

Le recours aux sociétés holding est, dès lors, de nature à fragiliser la sincérité du compte. La Cour des comptes a notamment relevé le cas de la SOGEPA (société de gestion des participations aéronautiques), dont les statuts ont fait l'objet en 2014 d'un élargissement de son périmètre d'intervention au-delà du secteur aéronautique.

2. Un manque d'information du Parlement sur les contributions du budget général

La Cour des comptes a également critiqué le redéploiement de crédits du PIA au motif que leur versement depuis le budget général, bien que conforme à leur nouvelle affectation, n'avait pas donné lieu à une autorisation explicite lors de la procédure budgétaire. Aucune recette provenant du budget général n'a été inscrite en loi de finances, laissant ainsi supposer un financement par de seuls cessions ou remboursements de participations.

3. Quelques opérations questionnées au regard de leur intérêt patrimonial

Enfin, la Cour des comptes a critiqué la souscription par l'État pour un montant de 40 millions d'euros à l'émission de titres associatifs de l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Cette opération suscite des interrogations de la Cour eu égard à la situation financière de l'AFPA et à la perspective de sa transformation en établissement public industriel et commercial à l'horizon 2017.

De même, la souscription à l'augmentation de capital de la Compagnie générale maritime et financière (CGMF) pour 45,3 millions d'euros soulève une interrogation de la Cour des comptes quant à son caractère « d'investissement patrimonial avisé », compte tenu de sa finalité (participer au plan de sauvegarde de la société nationale maritime Corse-Méditerranée (SNCM) et au financement des mutuelles des retraités et salariés).

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. La création de ce compte résulte directement de l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Aux termes de cet article, les avances doivent respecter deux principes :

– la neutralité budgétaire pour l'État qui passe par l'application d'un taux d'intérêt de l'avance au moins égal au taux d'intérêt du titre de l'État de maturité équivalente,

– une durée déterminée.

Le respect de ces deux principes doit garantir que lesdites avances ne deviennent pas des subventions qui ne diraient pas leur nom. En principe, les avances peuvent donc être consenties seulement si la ressource financière permettant son remboursement est certaine.

A. LES DÉPENSES DU COMPTE

Le compte retrace, en dépenses, l’octroi d’avances à divers services ou organismes :

- l’Agence des services et de paiement (ASP) au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune (programme 821) ;

- des organismes distincts de l’État et gérant des services publics (programme 823), tels que des établissements publics nationaux, des services concédés, des sociétés d’économie mixte, des organismes divers de caractère social ;

- des services de l’État (programme 824), tels que des budgets annexes, des services autonomes de l’État, des services nationalisés ;

- l’office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex (programme 825).

Les dépenses ont été de 7 042,1 millions d’euros en 2015, au lieu de 6 755,3 millions d’euros en 2014.

CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d’euros)

Programme	Exécution 2014	Exécution 2015
821 <i>Avances à l’Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune</i>	6 755,3	6 864,3
823 <i>Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics</i>	0	9,9
824 <i>Avances à des services de l’État</i>	267,2	167,9
825 <i>Avances à l’Office national d’indemnisation des accidents médicaux, des affections iatrogènes et des infections nosocomiales (ONIAM) au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex</i>	0	0

Source : rapport annuel de performances 2015.

1. Les avances à l’ASP sont moins importantes que prévues (programme 821)

Le montant avancé à l’ASP s’élève à 6 864,3 millions d’euros pour une prévision en loi de finances initiale de 7 200 millions d’euros.

2. Les avances pour faire face à des besoins ponctuels de divers organismes sont peu importantes (programme 823)

L'État a accordé une avance de 5,2 millions d'euros à la Chambre de Commerce et d'Industrie de Région Guyane, afin qu'elle rembourse une partie de sa dette à l'égard du Grand Port Maritime de Cayenne, ainsi qu'une avance de 4,7 millions d'euros à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) afin de financer des projets d'investissements.

Le montant des avances ainsi accordé est nettement inférieur au montant autorisé par la loi de finances initiale (56 millions d'euros).

3. Les avances au BACEA, bien qu'en baisse, sont critiquées par la Cour des comptes (programme 824)

Les crédits du programme 824 (près de 168 millions d'euros en 2015 comme prévu par la loi de finances initiale, au lieu de 267,2 millions d'euros en 2014) sont alloués au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA). À travers ce programme le BACEA bénéficie chaque année d'un complément de financement sous forme de prêts ce que critique la Cour des comptes. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, cette dernière a renouvelé sa recommandation de cesser de recourir au compte d'avance pour faire face au déséquilibre financier structurel du BACEA. Selon la Cour des comptes, il conviendrait de recourir à un autre mode de financement du besoin en fonds de roulement du BACEA, et de n'employer le cas échéant les avances de l'État que pour des objets précis et ponctuels.

L'administration n'a pas mis en œuvre cette recommandation car elle considère que les termes de « *prêts* » et « *d'avances* » sont équivalents.

4. Les crédits en faveur de l'ONIAM n'ont pas été mobilisés (programme 825)

Comme en 2013 et 2014 les crédits disponibles sur le programme 825, soit 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, n'ont pas été consommés.

Ce programme a vocation à permettre une indemnisation rapide, en cas de condamnation judiciaire, des victimes du Benfluorex, molécule du médicament commercialisé par les laboratoires Servier sous le nom de Mediator. Les crédits du programme n'ont pas à ce stade été mobilisés.

B. LES RECETTES DU COMPTE

Le compte retrace en recettes le remboursement des avances. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général.

Les recettes se sont élevées à 7 128,5 millions d'euros en 2015. Le compte affiche ainsi un excédent de 86,4 millions d'euros.

Le solde cumulé est cependant largement déficitaire à –2 169,9 millions d'euros. Le stock d'avance restant à rembourser est donc encore important. À cet égard, la Cour des comptes recommande de s'opposer à l'approbation d'un projet de budget d'établissement public n'inscrivant pas en dépense le montant prévu pour le remboursement d'une avance, et à défaut mettre à contribution les ministères de tutelle concernés en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

Le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* a été créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. Il constitue le véhicule budgétaire permettant de rembourser à l'État grec les revenus perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Le montant global à reverser à l'État Grec jusqu'en 2025 devait s'élever à 2 814,3 millions d'euros dont 754,3 millions au titre des obligations détenues en compte propre par la Banque de France, et 2 060 millions d'euros concernant les obligations acquises au titre du programme pour les marchés de titres (PMT) mis en œuvre par la Banque centrale européenne entre 2010 et 2012.

Pour 2015, le reversement prévu était de 432,5 millions d'euros (123,5 millions pour les obligations en compte propre et 309 millions d'euros pour les obligations PMT).

CHRONIQUE DES DÉCAISSEMENTS PRÉVISIONNELS

(en millions d'euros)

Année	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	Total
Obligations en compte propre	198,7	149	101,8	123,5	92,6	56	19,3	7,7	5,8	0	0	0	0	0	754,3
Obligations PMT	0	450	399	309	233	183	148	118	86	35	27	26	22	24	2 060
Total	198,7	599	500,8	432,5	325,6	239	167,3	125,7	91,8	35	27	26	22	24	2 814,3

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016.

En raison de la nature particulière du compte, qui tient lieu de simple « canal budgétaire » entre la Banque de France et l'État grec, aucun dispositif de mesure de la performance ne lui est associé.

A. LES DÉPENSES ONT ÉTÉ SUSPENDUES EN 2015

La loi de finances initiale prévoyait des dépenses de 432,5 millions d'euros conformément aux décaissements prévisionnels, dont :

– 123,5 millions d'euros au titre des obligations détenues en compte propre,

– et 309 millions d'euros au titre des obligations détenues au titre du PMT.

L'exercice 2015 se caractérise par une consommation nulle de crédits, qui s'explique par la suspension, le 30 juin 2015, du dispositif des restitutions à la Grèce décidé par l'Eurogroupe parallèlement à la fin du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce.

B. LES RECETTES SONT CONFORMES AUX PRÉVISIONS CONDUISANT À UN SOLDE EXCÉDENTAIRE DU MÊME MONTANT

Le compte retrace en recettes le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France à l'État au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs. L'exécution est rigoureusement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale.

En premier lieu, le compte n'a enregistré aucune recette concernant les obligations détenues en compte propre puisque la contribution correspondante a été intégralement versée en 2012 et 2013. C'est la raison pour laquelle, la loi de finances initiale prévoyait que le solde du compte serait négatif en 2015 à hauteur de 123,5 millions d'euros, soit le montant à reverser au titre de ces obligations (le compte était excédentaire en 2012 et 2013, puis structurellement négatif sur la période 2014-2020 pour équilibrer les recettes et les dépenses au titre des obligations détenues en compte propre).

En second lieu, le compte a enregistré une recette de 309 millions d'euros au titre du reversement des intérêts en provenance des obligations liées au PMT. Ce montant est conforme à la convention en date du 26 juin 2013 adoptée entre la Banque de France et l'État, laquelle prévoit que le versement de la Banque de France couvre exactement, chaque année, la dépense prévue du compte au titre du remboursement des intérêts des obligations liées au PMT. Ces opérations devaient donc être équilibrées chaque année en recettes et en dépenses et ne devaient donc pas avoir d'impact sur le solde du compte.

Compte tenu de la suspension des reversements à la Grèce, le compte affiche un solde excédentaire équivalent aux recettes de l'année de 309 millions d'euros, alors qu'il aurait dû être négatif, selon les prévisions de la loi de finances, à hauteur de 123,5 millions d'euros.

RECETTES, DÉPENSES ET SOLDE ANNUELS PRÉVUS ET EXÉCUTÉS EN 2015 DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

(en millions d'euros)

		Loi de finances initiale pour 2015	Projet de loi de règlement pour 2015
Recettes	Obligations en compte propre	0	0
	Obligations PMT	309	309
	Total	309	309
Dépenses	Obligations en compte propre	- 123,5	0
	Obligations PMT	309	0
	Total	432,5	0
Solde		- 123,5	309

Source : rapport annuel de performances 2015.

*

* *