

N° 97

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 juillet 2017.

## 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 2016* (n° 5),

## TOME II

**COMMENTAIRE DES RAPPORTS ANNUELS  
DE PERFORMANCES**

PAR M. JOËL GIRAUD,

Rapporteur général,

Député.

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</b> .....	5
<b>ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT</b> .....	15
<b>AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL</b> .....	27
<b>AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE</b> .....	35
<b>AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS</b> .....	41
<b>ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION</b> .....	51
<b>CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT</b> .....	57
<b>CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</b> .....	67
<b>CULTURE : PATRIMOINES</b> .....	73
<b>DÉFENSE</b> .....	81
<b>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</b> .....	95
<b>ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES</b> .....	103
<b>ÉCONOMIE</b> .....	127
<b>ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT</b> .....	137
<b>ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT</b> .....	147
<b>ENSEIGNEMENT SCOLAIRE</b> .....	157
<b>GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES</b> .....	165
<b>IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION</b> .....	183
<b>JUSTICE</b> .....	189
<b>MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</b> ..	199
<b>OUTRE-MER</b> .....	207
<b>POLITIQUE DES TERRITOIRES</b> .....	215
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE</b> .....	223
<b>RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE</b> .....	233
<b>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS</b> .....	241
<b>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</b> .....	253
<b>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS</b> .....	267

<b>SANTÉ</b> .....	275
<b>SÉCURITÉS</b> ; POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i> .....	283
<b>SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES</b> .....	295
<b>SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</b> .....	303
<b>TRAVAIL ET EMPLOI</b> ; <i>FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE</i> .....	311
<i>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</i> .....	319

## ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. LA HAUSSE DES CRÉDITS COMPENSE LES EFFETS DU CHANGE</b> .....	6
<b>II. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</b> .....	8
<b>III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</b> .....	10
<b>IV. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE</b> .....	11
<b>V. LE PROGRAMME 341 CONFÉRENCE « PARIS CLIMAT 2015 »</b> .....	13

Les crédits de la mission *Action extérieure de l'État* retracent l'action du ministère des affaires étrangères dans trois programmes : 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 2016, s'y est ajouté le paiement de la majorité des dépenses engagées fin 2015 sur le programme provisoire 341 relatif à l'organisation de la COP 21.

## I. LA HAUSSE DES CRÉDITS COMPENSE LES EFFETS DU CHANGE

En 2016, les montants consommés ont atteint 3 119,8 millions d'euros en AE, en hausse de 31,7 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 1,03 %) et 3 258,7 millions d'euros en CP, en hausse de 309,3 millions d'euros (+ 10,49 %).

La divergence entre AE et CP provient du programme temporaire 341 dont les engagements ont été autorisés en 2015 et les crédits payés en 2016. Le tableau ci-après en isole les effets et permet de constater une hausse des crédits plus homogène, sur le périmètre pérenne de la mission : 211,8 millions d'euros en AE (+ 7,3 %) et 193,6 millions d'euros en CP (+ 6,6 %).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION ENTRE 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2015	2016	Évolution		2015	2016	Évolution	
<b>P. 105</b>	1 836,6	2 056,9	<b>220,3</b>	<b>+ 12 %</b>	1 846,9	2 053,9	<b>+ 207</b>	<b>+ 11,2 %</b>
<b>P. 185</b>	730,8	720,1	<b>- 10,7</b>	<b>- 1,5 %</b>	730,4	715,3	<b>- 15,1</b>	<b>- 2,1 %</b>
<b>P. 151</b>	344,9	347,1	<b>+ 2,2</b>	<b>+ 0,6 %</b>	344,2	345,9	<b>+ 1,7</b>	<b>+ 0,5 %</b>
<b>Sous-total</b>	<b>2 912,3</b>	<b>3 124,1</b>	<b>211,8</b>	<b>+ 7,3 %</b>	<b>2 921,5</b>	<b>3 115,1</b>	<b>+ 193,6</b>	<b>+ 6,6 %</b>
<b>P. 341 (temporaire)</b>	175,8	- 4,2	<b>- 180</b>	<b>- 102,4 %</b>	27,9	143,6	<b>+ 115,7</b>	<b>+ 414,7 %</b>
<b>Total</b>	3 088,1	3 119,8	<b>+ 31,7</b>	<b>+ 1 %</b>	2 949,4	3 258,7	<b>+ 309,3</b>	<b>+ 10,5 %</b>

Source : rapport annuel de performances.

Ces hausses de crédits sont entièrement dues au programme 105 dont 48 % des crédits financent les contributions aux organisations internationales et les opérations de maintien de la paix, dépenses principalement contraintes et majoritairement libellées en devises. Ces dépenses ont été renchéries depuis fin 2015 par la dépréciation de l'euro face au dollar.

Contrairement à l'exercice 2015, la loi de finances initiale a pris en compte une large partie des effets du change, un mécanisme de couverture du risque par achats à terme ayant en outre permis d'éviter des pertes en cours d'exercice. L'effet défavorable du change a néanmoins contraint à ouvrir 47,9 millions d'euros de dépenses de titre 2 en fin de gestion, en dépassement des crédits inscrits en loi de finances, en raison de la variation change-prix sur les rémunérations des personnels expatriés et des agents de droit local.

Un mécanisme efficace de couverture du risque de change fait donc toujours défaut. L'article 129 de la loi du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 ayant demandé au Gouvernement de présenter un rapport au Parlement sur le sujet, une mission conjointe de l'inspection générale des affaires étrangères (IGAE) et de l'inspection générale des finances (IGF) a établi un rapport en août 2016. Un groupe de travail interministériel a été mis en place afin d'évaluer les coûts et bénéfices des différentes préconisations.

Proches, en 2015, de 100 % pour les AE et de 99,7 % pour le CP, les taux de consommation des crédits atteignent, en 2016, 101,4 % pour les AE et 101,9 % pour les CP, comme le détaille le tableau ci-après.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION EN 2016

(en millions d'euros)

	Programme 105	Programme 185	Programme 151	Programme 341	Mission
<b>Autorisations d'engagement</b>					
Loi de finances	1 974,8	721,4	371,2	9,2	3 076,6
<b>Crédits consommés</b>	2 056,9	720,1	347,1	-4,2	3 119,8
En % de la LFI	104,2 %	99,8%	93,5 %	-45,7 %	101,4 %
<b>Crédits de paiement</b>					
Loi de finances	1 966	721,4	371,2	140,8	3 199,4
<b>Crédits consommés</b>	2 053,9	715,3	345,9	143,6	3 258,7
En % de la LFI	104,5 %	99,2 %	93,2 %	102,0 %	101,9 %

Source : rapport annuel de performances.

La surconsommation globale est entièrement due à des reports de crédits de 2015 à 2016 pour des opérations de maintien de la paix (190 millions d'euros de reports sur le programme 105).

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

En exécution, le total des dépenses du titre 2 s'élève à 922,34 millions d'euros, dont 617 millions d'euros sur le programme 105, 230 sur le programme 151 et 75,3 sur le programme 185. Le total est en hausse de 5,31 millions d'euros (+ 1,64 %) après une hausse de 29 millions d'euros (+ 3,26 %) en 2015.

Compte tenu des effets de hausse liés au change sur les rémunérations des personnels du réseau diplomatique ainsi que des surcoûts liés à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique (+ 1,4 million d'euros) et au protocole relatif aux parcours professionnels, carrières et rémunérations (+ 300 000 euros), la diminution par deux du rythme de hausse tient entièrement à l'application d'un schéma d'emploi rigoureux.

Comme le montre le tableau ci-après, le solde des entrées en fonction et des sorties supprime 88 postes en équivalent temps plein (ETP), soit 4 postes de plus que le schéma d'emploi prévu par la loi de finances initiale. Il en résulte une baisse de 44 postes de la consommation du plafond d'emploi, à 11 902 effectifs en

équivalent temps plein travaillé (ETPT), le plafond ayant été par ailleurs réduit de 97 postes par la loi de finances, à 12 041 ETPT.

#### APPLICATION DU SCHÉMA D'EMPLOIS ET CONSOMMATION DU PLAFOND D'EMPLOIS

	Application du schéma d'emplois (en ETP)				Consommation du plafond d'emploi (en ETPT)			
	Sorties	Entrées	Solde	Schéma	2015	2016		
<b>P 105</b>	1 751	1 691	- 60	- 61	7 791	77 53	- 38	- 0,49 %
<b>P 151</b>	609	597	- 12	- 10	3 311	3 321	+ 10	+ 0,30%
<b>P 185</b>	279	263	- 16	- 13	844	828	- 16	- 1,90 %
<b>Total</b>	<b>2 639</b>	<b>2 551</b>	<b>- 88</b>	<b>- 84</b>	<b>11 946</b>	<b>11 902</b>	<b>- 44</b>	<b>- 0,37 %</b>

Source : rapports annuels de performances.

L'effort de réduction a porté sur les agents de droit local (catégorie G5 du réseau diplomatique inscrits au programme 105) et sur les contrats à durée déterminée 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 contrats à durée indéterminée en poste à l'étranger (catégorie G2 des programmes 105 et 185), au terme de la mise en place des postes de présence diplomatique (PPD) et en raison de l'exercice de lissage des postes les mieux dotés.

En 2016, les baisses les plus importantes concernent le Maroc (- 16), Madagascar (- 12), le Sénégal (- 11), le Bénin (- 9,5) et le Gabon (- 8). Les effectifs sont en partie redéployés vers des zones prioritaires comme la Chine (+ 16,5), l'Irak (+ 6), la Turquie (+ 4) et le Nigeria (+ 3).

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

Ce programme, qui rassemble 63 % des crédits de paiement et 65,1 % des effectifs de la mission, met en œuvre les orientations de la politique étrangère et rassemble tous les moyens autres que ceux destinés aux affaires consulaires et à la coopération scientifique, technique et culturelle.

La consommation des crédits atteint 2 056,9 millions d'euros en AE et 2 053,9 en CP, en hausse, par rapport à 2015, de 220,3 millions d'euros (+ 12 %) pour les AE et de 207 millions d'euros (+ 11,2 %) pour les CP.

En 2016, 612,48 millions d'euros ont été versés par la France au profit des **opérations de maintien de la paix**, contre 396,6 millions d'euros en 2015 et 497 prévus par la loi de finances initiale, le décalage provenant des reports entre exercices.

Les opérations les plus onéreuses ont été celles organisées au Darfour (93 millions d'euros, en hausse de 31 millions d'euros), en République



démocratique du Congo (91,9 millions d'euros, en hausse de 26 millions d'euros), au Mali (85,6 millions d'euros, en hausse de 28 millions d'euros), au Soudan du Sud (89 millions d'euros, en hausse de 22 millions d'euros) et en République Centrafricaine (77 millions d'euros en hausse de 18 millions d'euros). Des diminutions modérées de dépenses pour les opérations au Liberia (13,9 millions d'euros, en baisse de 6 millions d'euros) et en Côte d'Ivoire (17,9 millions d'euros, en baisse de 5 millions d'euros) ne fournissent pas de perspectives d'économies suffisantes au regard des hausses qui touchent l'ensemble des missions, même les moins coûteuses.

Les **contributions au fonctionnement des organisations internationales** dont la France est membre ont atteint, pour celles payées en devises, 210,4 millions d'euros, en baisse de 29,3 millions d'euros (− 12,2 %) en raison de la modification du barème des contributions à l'ONU. De même les contributions payées en euros atteignent 169,3 millions d'euros, en baisse de 6,7 millions d'euros (− 3,8 %) mais en dépassement de 9 millions d'euros par rapport à la loi de finances. Des diminutions concernant l'OTAN (− 6 millions d'euros) et l'UNESCO (− 2,5 millions d'euros) ne compensent pas des surcoûts modérés sur les autres postes et surtout la poursuite de la mission d'observation en Ukraine créée par l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) pour 7,7 millions d'euros, non prévus par la loi de finances.

Les **dépenses de fonctionnement et d'investissement sur le réseau diplomatique** atteignent 241,1 millions d'euros en AE (+ 12,7 millions d'euros soit + 5,5 %) et 230,6 en CP (en hausse de 9,8 millions d'euros soit + 4,2 %)

Les crédits liés à la sécurité des emprises diplomatiques augmentent de 13 millions d'euros, au regard de la menace terroriste qui fait de chaque poste diplomatique français une cible potentielle ainsi que de la poursuite de la dégradation de la situation sécuritaire dans de nombreux pays. Les dépenses d'entretien de l'immobilier à l'étranger ont augmenté de 5 millions d'euros gagés par des économies sont fournies sur des dépenses courantes, par exemple pour les déplacements en missions vers la France ou en dehors des zones d'affectation.

Le ministère n'a obtenu qu'en toute fin de gestion 2016 le dégel de crédits d'attributions de produits rattachés en fin d'année 2015 et reportés sur 2016 issus de locations d'espaces en ambassades. Ceci paraît contre-productif pour les postes incités à louer leurs locaux et qu'il ne faut pas démobiliser dans la recherche de financements extrabudgétaires qui atteignent 4,2 millions d'euros en 2016.

La performance du programme est mesurée par quatre objectifs auxquels sont associés neuf indicateurs appréciant de façon globale la façon dont l'outil diplomatique atteint les principaux objectifs que lui assigne la Nation (comme la présence de diplomates français et l'usage du français dans les institutions européennes, ou l'optimisation de l'effort budgétaire en faveur du maintien de la paix). Mais comme le relève la Cour des comptes, il n'est pas fourni 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.

### **III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES**

Ce programme rassemble les crédits permettant le fonctionnement du réseau consulaire. Il porte également la subvention versée à l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE) au titre des bourses d'aide à la scolarisation des Français.

Au terme de l'exercice 2016, on compte 208 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassade, contre 215 en 2015 et 223 en 2014 ce qui atteste de l'effort de restructuration du réseau, tant pour des motifs d'économie que de réorientation vers les pays émergents.

La consommation des crédits s'établit à 347,1 millions d'euros en AE et 345,9 en CP, en hausse, par rapport à 2015, de 2,1 millions d'euros (+ 0,6 %) pour les AE et de 1,7 million d'euros (+ 0,5 %) pour les CP.

Cette hausse provient du dynamisme des dépenses de rémunération : 230 millions d'euros consommés, en hausse de 2,5 millions d'euros (+ 1,1 %). Le dépassement de 8 millions d'euros par rapport à la loi de finances, qui porte le taux d'exécution à 103,6 %, est lié à l'effet change-prix. Les dépenses hors titre 2 atteignent à 117,04 millions d'euros en AE et 115,9 millions d'euros en CP, en légères baisses de - 0,3 % et - 0,7 % par rapport à 2015.

Le taux d'exécution des dépenses hors titre 2 du programme est le plus bas de la mission : 77,7 %. Un écart de 33 millions d'euros entre les crédits votés et exécutés provient, pour 28,3 millions d'euros, de la différence entre les montants attribués à l'aide à la scolarisation des Français sur le réseau de l'AEFE (115,5 millions d'euros) et les crédits effectivement consommés (87,2 millions d'euros).

Jusqu'en 2014, le ministère 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, il y a été mis un terme. Les montants versés à l'avance n'ayant jamais été complètement dépensés, l'AEFE avait pu constituer, en quelques années, un fonds de roulement important sur le poste des bourses scolaires. En conséquence, l'agence a prélevé 14,6 millions d'euros sur cette « soulte » pour compléter les crédits consommés sur le programme 151 afin de financer les demandes de bourses, pour un total de 102,96 millions d'euros.

La performance du 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 aux étrangers (visas). Les délais de traitement paraissent difficiles à réduire. Le délai est de 11,5 jours en moyenne pour la délivrance des passeports, stable par rapport à 2015, malgré la baisse de plus de 10 % des demandes (232 000 en 2016 contre 258 000 en 2015). La délivrance des cartes d'identité nécessite un délai moyen de 42 jours, les 75 400 demandes en 2016 poursuivant une tendance à la baisse liée à l'extension de la validité des titres de dix à quinze ans.

Enfin les délais de visas court séjour ne nécessitant pas de consultation des services administratifs français ou des partenaires Schengen s'allongent à 4,2 jours contre 3,8 en 2014 alors même que la demande de visa diminue de 1,3 %. Il en résulte une baisse relative de la productivité des agents consulaires. Son niveau reste nettement plus élevé que les années précédentes (332 en 2013 par exemple).

#### IV. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE*

Ce programme vise à promouvoir les positions économique, politique et culturelle françaises, à développer l'usage de la langue française et à faire entendre la position de la France dans les débats internationaux. Il s'appuie sur les services du ministère, particulièrement les établissements à autonomie financière (EAF) rattachés aux services de coopération et d'action culturelle des ambassades, sur des partenaires tels les Alliances françaises, ainsi que sur des opérateurs : l'AEFE, l'Institut français, Campus France et depuis l'exercice 2015, Atout France.

La consommation des crédits s'établit à 720,1 millions d'euros en AE et 715,3 en CP, en baisse, par rapport à 2015, de 10,7 millions d'euros (-1,46 %) pour les AE et de 15,1 millions d'euros (-2,06 %) pour les CP.

Les financements alloués aux opérateurs sont en baisse en 2016 comme en 2015. Comme le montre le tableau suivant, la baisse est particulièrement prononcée pour les opérateurs culturels.

##### LES CRÉDITS DES OPÉRATEURS CULTURELS DU PROGRAMME 185

(en millions d'euros)

AE = CP	Réalisation 2015	Prévision LFI 2016	Réalisation 2016	Écart 2015-2016		Taux d'exécution 2016
AEFE	405,5	398	390,9	- 14,6	- 3,6 %	98,2 %
Campus France	82	74,7	62,2	- 19,8	- 24,1 %	83,3 %
Institut Français	28,7	39,6	28,3	- 0,4	- 1,4 %	71,5 %

Source : rapport annuel de performances.

La majorité des crédits du programme revient à l'AEFE au titre du service public d'enseignement à l'étranger : 390,9 millions d'euros ont été consommés, en baisse de 14,6 millions d'euros par rapport à 2015 (-3,6 %) et en retrait de 8,1 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale. Sur un budget de plus de 1,2 milliard d'euros, l'Agence prévoyait une perte de 27,7 millions d'euros : des efforts importants sur les dépenses de fonctionnement des établissements en gestion directe ont ramené ce solde, en exécution, à - 6,5 millions d'euros.

### **Des indicateurs de l'attractivité de la langue et de l'enseignement français**

Les indicateurs de performance les plus significatifs du programme 185 s'appuient sur les performances du réseau d'enseignement français et de langue française.

Un indicateur de « *promotion de l'attractivité de la France* », composite, se fonde par exemple sur 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. Stable pendant trois exercices, à 48,1 %, il régresse brutalement à 42,9 % en 2016, en baisse de 311 bacheliers pour 3 928 élèves accueillis, la menace terroriste en France ayant détourné certains étudiants de notre pays.

Les certifications et tests de langue française ont attiré 572 672 candidats, en 2016, contre 556 776 en 2015 et 513 123 en 2014. Cette progression est supérieure aux objectifs du projet annuel de performance.

Cependant le nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français diminue légèrement (1,071 million en 2016 contre 1,083 million en 2015), comme le nombre d'heures de cours de langue française.

Enfin un indicateur atteste du déploiement du Label FrancÉducation, attribué aux établissements scolaires qui comportent des sections bilingues francophones : 65 000 élèves sont inscrits dans ces cursus en 2016, contre 28 000 en 2015 et 19 000 en 2014.

Le taux d'autofinancement des établissements culturels atteint 69 % en 2016 contre 67 % en 2015 et 2014, mais cette hausse est le résultat mécanique de la contraction des budgets publics. En effet, les montants des cofinancements levés par les opérateurs restent élevés mais diminuent : 161 millions d'euros en 2016, contre 191 millions d'euros en 2015 (- 16 %), 194 en 2014 et 205,7 en 2013. Des facteurs conjoncturels au Brésil et en Italie rendraient compte de la baisse récente mais une diminution trop forte des crédits publics peut diminuer la capacité des opérateurs à susciter des cofinancements des projets culturels.

#### **● *Le pilotage de la politique nationale en faveur du tourisme***

Depuis 2015, le programme 185 porte la subvention pour charges de service public du groupe d'intérêt économique (GIE) *Atout France*. L'unique opérateur étatique du secteur tourisme s'appuie en effet sur le réseau diplomatique et consulaire pour approfondir sa connaissance de la clientèle internationale.

### Des crédits distincts destinés au tourisme sur la mission *Économie*

Le secteur du tourisme bénéficie également de crédits de la mission *Économie* au titre de l'action 21 du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*.

La loi de finances initiale a ouvert 6,93 millions d'euros en AE dont 6,13 ont été consommés ainsi que 3,85 millions d'euros en CP dont 3,57 ont été consommés.

Pour 4,3 millions d'euros d'AE, l'essentiel des dépenses de fonctionnement a été consacré à des marchés d'enquête statistiques et des études en matière de tourisme. Les dépenses d'intervention ont atteint 1,4 million d'euros en CP pour des subventions à des entreprises, des collectivités territoriales et des partenaires pour des actions visant à promouvoir une offre touristique de qualité et le tourisme social.

Si la France reste la première destination mondiale, la baisse de 8 % de la fréquentation de touristes étrangers (entre 82,5 et 83 millions en 2016) à la suite des attentats de 2015 a appelé des mesures exceptionnelles.

#### CRÉDITS D'ATOUT FRANCE ISSUS DU PROGRAMME 185 (AE=CP)

(en millions d'euros)

Réalisation 2015	Prévision LFI 2016	Réalisation 2016	Écart 2015– 2016		Taux d'exécution 2016
33,23	33,35	45,05	+ 11,8	– 35,6 %	135,1 %

Source : rapport annuel de performances.

Comme le montre le tableau ci-dessus, les montants consommés en 2016 sont supérieurs de 11,8 millions d'euros, soit 35,6 %, à la prévision de la loi de finances. Le dépassement provient pour 4,5 millions d'un mécanisme d'intéressement aux recettes additionnelles des droits de visas, instauré par un décret du 30 décembre 2015. En outre 5 millions d'euros de CP proviennent du déblocage, le 13 novembre 2016, d'un fonds d'urgence tourisme portant 10 millions d'euros en AE sur deux exercices, à l'appui des campagnes de promotion.

Un nouveau contrat d'objectifs et de performance (COP) a été conclu avec l'opérateur en 2016, pour renforcer ses moyens d'action, dans l'objectif d'atteindre 100 millions de touristes étrangers en France en 2020.

#### V. LE PROGRAMME 341 CONFÉRENCE « PARIS CLIMAT 2015 »

Ce programme provisoire a isolé les crédits consacrés, sur les deux exercices 2015 et 2016, à l'organisation de la COP 21<sup>(1)</sup> qui s'est tenue à Paris du 30 novembre au 11 décembre 2015.

(1) 21<sup>e</sup> 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 (COP21– CMP11).

180 000 m<sup>2</sup> ont été aménagés au centre de conférence du Bourget afin d'accueillir 157 chefs d'État et de Gouvernement, 20 000 délégués nationaux, plus de 8 000 observateurs et près de 3 000 journalistes. L'organisation de la conférence a été reconnue, de façon unanime, comme une réussite.

La majeure partie des crédits a été allouée en AE en 2015 et la majorité des CP consommés en 2016, comme le montre le tableau ci-après.

#### MONTANTS DES CRÉDITS DU PROGRAMME 341

(en millions d'euros)

Montants	2015		2016	
	AE	CP	AE	CP
<b>Loi de finance initiale</b>	179,1	43,5	7,8	139,3
<b>Consommation annuelle des crédits</b>	175,8	27,9	- 4,2	143,6
	2015-2016			
	AE		CP	
<b>Consommation totale</b>	<b>171,6</b>		<b>171,6</b>	

Source : rapports annuels de performances.

143,6 millions d'euros de CP ont été consommés en 2016, montants supérieurs aux 139,3 millions d'euros de CP ouverts par la loi de finances initiale en raison de reports de crédits de 2015.

La dépense totale sur deux exercices s'élève à 171,6 millions d'euros ce qui représente une économie de 7,5 millions d'euros par rapport au maximum de 179,1 millions d'euros en AE inscrits initialement (- 4,2 %). Cette économie a permis en 2016 de retirer 4,2 millions d'euros d'engagements.

En outre, les recettes de mécénat, rattachées par voie de fonds de concours, se sont élevées à 5,6 millions d'euros (3,7 en 2015 et 1,9 en 2016). L'économie procurée par la gestion rigoureuse de la dépense et par la recherche active de cofinancements auprès de 60 entreprises partenaires s'élève donc à 13,1 millions d'euros soit 7,3 % du montant budgété.

\*

\* \*

## ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 307 : ADMINISTRATION TERRITORIALE</b> .....	17
A. UNE EXÉCUTION CONTRAINTE PAR LA BAISSÉ PROGRAMMÉE DES RESSOURCES ET LA RÉVISION DES PRIORITÉS .....	17
B. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS .....	19
<b>II. PROGRAMME 232 : VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE</b> .....	20
A. DES RESSOURCES MOINS MOBILISÉES PAR LES ACTIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES SCRUTINS .....	21
B. DES BESOINS ET ENJEUX BUDGÉTAIRES RELATIVEMENT STABLES POUR LES AUTRES ACTIONS .....	22
<b>III. PROGRAMME 216 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR</b> .....	23
A. DE NOUVELLES RESSOURCES POUR RÉPONDRE À DES BESOINS PONCTUELS ET DES ENJEUX DE SÉCURITÉ DURABLES .....	23
B. DES EFFORTS ENCORE NÉCESSAIRES S'AGISSANT DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ET DE L'APPLICATION DES MISES À DISPOSITION .....	24

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) constitue le support budgétaire des moyens humains, matériels et financiers du ministère de l'intérieur pour 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*.

La mission disposait en 2016 d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP) d'un montant respectif de 2 944,97 millions et de 2 752,89 millions d'euros. Par rapport à l'exercice 2015, les crédits disponibles apparaissent en baisse de 2,04 % pour les AE et de 8,53 % pour les CP.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT DEPUIS 2013**

*(en millions d'euros)*

	2013		2014		2015		2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Crédits LFI</b>	2 518,6	2 555,54	2 840,91	2 738,63	2 880,17	2 898,05	2 538,39	2 549
<b>Crédits disponibles</b>	<b>2 687,6</b>	<b>2 650,9</b>	<b>3 078,50</b>	<b>2 790,5</b>	<b>3 006,33</b>	<b>3 009,72</b>	<b>2 944,97</b>	<b>2 752,89</b>
<b>Crédits consommés <sup>(1)</sup></b>	<b>2 577,5</b> <b>(95,90 %)</b>	<b>2 607,2</b> <b>(98,35 %)</b>	<b>2 880,5</b> <b>(93,57 %)</b>	<b>2 713,4</b> <b>(97,24 %)</b>	<b>2 812,52</b> <b>(93,55 %)</b>	<b>2 788,68</b> <b>(92,66 %)</b>	<b>2 678,74</b> <b>(90,96 %)</b>	<b>2 699,55</b> <b>(98,06 %)</b>

Source : Cour des comptes, notes sur l'exécution budgétaire des exercices 2013 à 2016.

**Par rapport à l'exercice 2015, l'exécution budgétaire 2016 demeure caractérisée par un emploi des ressources satisfaisant et de nature à préserver la soutenabilité financière.**

**La consommation des CP connaît une hausse assez significative :** en 2016, elle représente 98,06 % des crédits disponibles, contre 90,96 % en 2015. En outre, l'analyse des reports de charges et des restes à payer ne met en lumière aucun risque particulier pour l'exécution future des crédits de la mission.

Sur le plan de la gestion des personnels, on constate une nouvelle fois **la sous-consommation du plafond d'emplois fixé en loi de finances initiale, tant pour les services ministériels que pour les opérateurs.**

D'après les chiffres établis par la Cour des comptes <sup>(2)</sup>, net des transferts, **l'effectif employé par la mission représentait 32 234 équivalents temps plein travaillés (ETPT) à la fin de l'exercice 2016 (contre 32 851 ETPT en 2015)** alors que l'autorisation parlementaire portait sur 33 026 ETPT (contre 33 775 ETPT en 2015). Cet écart global de 806 ETPT par rapport aux prévisions découle essentiellement de la sous-exécution des programmes 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (- 320 ETPT) et 307 *Administration territoriale* (- 485 ETPT).

(1) Entre parenthèses, le taux d'engagement des crédits disponibles.

(2) Cour des comptes, Mission Administration générale et territoriale de l'État, Note sur l'exécution budgétaire 2016, p. 29.



Depuis 2013, on observe ainsi **une baisse régulière des effectifs**, dont le nombre passe en exécution sur la période de 33 325 à 32 234 ETPT. On notera que la mission AGTE ne figurait pas parmi les missions qualifiées de prioritaires.

## **I. LE PROGRAMME 307 : ADMINISTRATION TERRITORIALE**

Le programme 307 *Administration territoriale* porte les moyens permettant aux préfetures d'accomplir 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. En 2016 – comme sur l'ensemble de la XIV<sup>e</sup> législature –, il se présente comme le programme le plus important de la mission AGTE par le montant de ses ressources financières, la somme des crédits disponibles en gestion s'élevant à près de 1 721,78 millions d'euros en AE et 1 700,43 millions d'euros en CP.

### **A. UNE EXÉCUTION CONTRAINTE PAR LA BAISSÉ PROGRAMMÉE DES RESSOURCES ET LA RÉVISION DES PRIORITÉS**

La fusion et la consolidation des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR) au 1<sup>er</sup> janvier, 2016 apparaît comme **un intermède avant la pleine mise en œuvre du plan « préfecture nouvelle génération » (PPNG)**. On signalera ainsi trois mesures prises au cours de l'exercice qui, sans présenter nécessairement une incidence financière lourde, en constituent l'amorce : en premier lieu, la préparation du déploiement progressif des centres d'expertises et de ressources titres (CERT) ; en deuxième lieu, le lancement du plan de requalification des emplois concomitamment à la reconfiguration des missions ; en troisième lieu, la diffusion d'une circulaire en date du 8 juillet 2016 qui décrit les organisations cibles pour les préfetures.

Présenté comme portant en germe la plus importante des évolutions du réseau préfectoral depuis 30 ans, le PPNG ne devrait produire ses pleins effets qu'en 2017 et 2018. Il intervient toutefois dans **un contexte marqué par une diminution globale des moyens financiers et humains mis à la disposition du programme 307 et l'existence de tensions sur l'exécution des crédits**.

- Sur le plan budgétaire, l'exercice 2016 se solde par **une baisse des crédits disponibles, tant en AE (1 721,78 millions d'euros, soit – 3,20 % par rapport à 2015) qu'en CP (1 664,54 millions d'euros, soit – 4,36 %)**.

Par rapport à 2015, cette évolution résulte pour beaucoup de la réduction très significative des crédits ouverts pour les actions 4 *Pilotage territoriale des politiques gouvernementales* (– 10,93 % en AE et CP) et 5 *Animation et soutien du réseau* (– 4,04 % en AE et – 7,67 % en CP). Au-delà des mesures de périmètre au sein du programme, il s'agit là essentiellement de l'impact de deux mesures d'affectation du personnel.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 307  
ADMINISTRATION TERRITORIALE ENTRE 2013 ET 2016**

*(en millions d'euros)*

	Exéc. 2013	LFI 2014 <sup>(1)</sup>	Crédits ouverts 2014 <sup>(2)</sup>	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Crédits ouverts 2016	Exéc. 2016
<b>AE</b>	1 751,49	1 726,95	1 800,09	1 755,13	1 714,96	1 778,68	1 754,04	1 651,04	1 721,78	1 664,54
<b>CP</b>	1 751,95	1 725,29	1 798,43	1 746,48	1 714,17	1 777,88	1 752,29	1 641,80	1 700,43	1 669,53

*Source : rapports annuels de performances 2013 à 2016.*

Seule l'action 2 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* voit ses autorisations d'engagement et ses crédits de paiement croître de 1,49 % (avec 695,94 millions d'euros en AE et CP).

De même, **le montant des crédits consommés à l'échelle du programme s'inscrit en baisse, avec une diminution de 5,10 % pour les AE et de 4,72 % pour les CP.** Seules les actions 01 *Coordination de la sécurité des personnes et des biens* et 03 *Contrôle de légalité et conseil aux collectivités territoriales* présentent des dépenses en hausse, l'essentiel portant sur des crédits de titre 2.

De fait, **l'évolution des crédits consommés par le programme 307 tient avant tout à la baisse des dépenses de personnel** de l'action 5. Comme précédemment indiqué, elle résulte des transferts de 684 ETPT des services interministériels départementaux des systèmes d'information et de communication (SIDSIC) au bénéfice du programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrés*, ainsi que de 227,07 ETPT pour la gestion fonds européens au bénéfice des conseils régionaux. On remarquera cependant la surconsommation des crédits de l'action 2 *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* (+ 5,6 millions d'euros) qui s'explique par l'augmentation d'activité des services en charge de la demande d'asile, dans le cadre de la préparation du PPNG, notamment afin de résorber les stocks de dossiers de titres.

**Les crédits consommés au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3)** reculent de 2,88 % en AE et chutent de 6,87 % en CP (à respectivement 168,47 millions d'euros et 159,49 millions d'euros), en conséquence des efforts d'économies réalisés dans le champ des actions 4 et 5. Celles-ci portent sur les dépenses de fonctionnement courant.

**La consommation des crédits ouverts au titre des dépenses d'investissement (titre 5)** chute de 56 % en AE (à 15,91 millions d'euros) et de 18 % en CP (à 29,87 millions d'euros). Le recul et la différence par rapport aux prévisions de la LFI 2016 s'analysent comme le résultat d'un redéploiement de crédits de l'action 5 afin de réaliser des travaux urgents à mener afin d'assurer la sécurisation des bâtiments. Ainsi que le relève à nouveau la Cour des comptes, les ressources en investissement apparaissent insuffisantes afin d'assurer dans de

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

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

bonnes conditions le gros entretien et le renouvellement, et ne permettent de réaliser, hors programme national d'investissement (PNE) que des opérations urgentes de « conservation ». Il en résulte **un sous-entretien chronique du parc immobilier des préfectures et des sous-préfectures**.

Pour leur part, **les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (titre 6) se réduisent à 24,89 millions d'euros**, (– 25,97 % en AE et – 26,03 % en CP par rapport à l'exercice 2015). Cette baisse s'explique par la consommation des crédits de l'action 2. Cette action assure le reversement à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) de l'attribution de produit pour services rendus, au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules. On notera que les 24,86 millions d'euros reversés à l'ANTS comprennent les reports de 2015 sur 2016 de près de 5,99 millions d'euros (en AE et en CP), somme qui a constitué pour l'Agence une recette exceptionnelle ayant contribué – certes artificiellement – à l'amélioration du solde budgétaire et à la poursuite du renforcement de son fonds de roulement.

• **Sur le plan des effectifs, l'exercice 2016 se solde par une sous-exécution du plafond d'emplois**. Les effectifs à la disposition du programme 307 s'établissent à 25 797 ETPT contre 26 267 ETPT prévus en gestion (après abondement de 95 ETPT au titre de la compensation des délégués du préfet)<sup>(1)</sup>, soit un écart de 470 ETPT alors même que l'autorisation parlementaire portait sur 26 187 ETPT, en diminution de 765 ETPT par rapport à l'exécution 2015.

Le niveau des effectifs au terme de l'exercice découle du transfert des agents affectés dans les SIDSIC déjà évoqué. L'exécution 2016 aboutit à un schéma d'emploi positif (+ 31 ETPT et + 15 ETPT hors transfert) alors que les prévisions initiales prévoyaient une réduction de 200 ETP. Celui-ci résulte de recrutements parmi les personnels administratifs destinés à répondre à **trois besoins identifiés au cours de l'examen de la mission : en premier lieu, la mise en œuvre du Pacte de sécurité (+ 185 ETP inscrits) ; l'application du Plan d'accueil des migrants (+ 30 ETP) ; le renforcement des guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (+ 16 ETP)**.

En cela, l'exécution 2016 marque une relative « pause » alors qu'avec la mise en œuvre du Plan « préfectures nouvelles génération », le ministère de l'intérieur s'est engagé sur la réalisation d'un schéma d'emploi conduisant à la suppression de 1 300 ETPT à échéance 2018.

## **B. DES OBJECTIFS GLOBALEMENT ATTEINTS**

**La plupart des indicateurs relatifs à l'exécution 2016 affichent une progression des résultats obtenus par rapport à 2015, voire l'atteinte ou le dépassement des cibles fixées pour l'exercice.**

---

(1) Décret n° 2016-1653 du 2 décembre 2016 portant transfert de crédits.

On citera tout particulièrement : le taux d'élaboration des plans communaux de sauvegarde dans les communes soumises à obligation légale ; le taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfetures ; le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfecture et le taux d'actes télétransmis par l'application ACTES ; le taux de préfecture certifiées ou labellisées *Qualipref numérique 2.0*.

En revanche, on relèvera **des reculs par rapport aux résultats enregistrés en 2015 dans des domaines intéressant directement la mission sur lesquelles les préfetures doivent se recentrer en application du PPNG**. Il en va ainsi en ce qui concerne :

– le taux d'établissements recevant du public soumis à l'obligation de contrôle visités par la commission de sécurité (indicateur 1.2), en baisse de près de 3 points par rapport à 2015 et inférieur à la prévision actualisée PAP 2017 ;

– le taux d'exercices de sécurité civile réalisés dans les délais réglementaires sur les sites soumis à PPI <sup>(1)</sup> (indicateur 1.3), en retrait de près de 2 points par rapport à 2015 et inférieur de 6 points à la prévision actualisée pour 2016 ;

– le pourcentage de passeports biométriques mis à disposition dans un délai de 15 jours (indicateur 2.2), stable par rapport à l'exercice 2015 mais inférieur de plus de 4 points par rapport à la prévision actualisée pour 2016.

## **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 de garantir aux citoyens le respect de leurs droits à prendre part à la vie électorale (actions 1 et 3), à la vie associative (action 5) et dans l'exercice de la liberté religieuse (action 4).

En 2016, **le montant des crédits ouverts en cours de gestion atteignaient la somme de 198,45 millions d'euros en AE et de 243,79 millions d'euros en CP** (contre respectivement 438,39 millions d'euros en AE et 439,15 millions d'euros en CP en 2015). La consommation des crédits a porté sur 185,87 millions d'euros en AE (– 39,80 %) et sur 232,82 millions d'euros en CP (– 13,05 %) mais représentent 187,05 % des AE ouverts 234,49 % des CP ouverts.

---

(1) Plans particuliers d'intervention.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 232  
VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE ENTRE 2013 ET 2016**

*(en millions d'euros)*

	Exéc 2013	LFI 2014 <sup>(1)</sup>	Crédits ouverts 2014 <sup>(2)</sup>	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Crédits Ouverts 2016	Exéc. 2016
<b>AE</b>	151,80	312,32	309,52	279,95	438,39	438,39	308,74	99,37	198,46	185,87
<b>CP</b>	150,69	312,97	309,69	278,53	439,15	439,15	267,76	99,29	243,79	232,82

*Source : rapports annuels de performances de 2013 à 2016.*

La disproportion des crédits consommés par rapport aux crédits ouverts au terme de l'exercice 2016 résulte de l'organisation des scrutins, ce que corroborent deux éléments factuels : la baisse de 91,68 % des engagements non couverts par des paiements au terme de l'exécution (4,26 millions d'euros contre 51,21 millions d'euros au 31 décembre 2015) ; la part très substantielle des dépenses relatives aux élections dans les crédits de paiement mandatés pour couvrir des engagements antérieurs à 2016 (soit 46,9 millions d'euros sur 48,32 millions de CP consommés).

**A. DES RESSOURCES MOINS MOBILISÉES PAR LES ACTIONS  
RELATIVES À L'ORGANISATION DES SCRUTINS**

La baisse globale des dépenses du programme 232 résulte de la moindre consommation des crédits des actions **2 Organisation des élections** et **3 Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques** (CNCCFP) en raison d'une part, de l'absence de scrutins locaux ou nationaux en 2016 et d'autre part, de l'impact différé du remboursement des dépenses exposées dans le cadre de l'organisation et de la tenue des élections régionales et d'élections territoriales outre-mer à la fin 2015.

● **L'action 2 voit ainsi ses dépenses régresser de 51,09 % en AE** (passant de 236,72 millions à 115,78 millions d'euros) **et de 17,61 % en CP** (161,05 millions contre 195,48 millions d'euros). Les crédits consommés excèdent cependant très largement les crédits inscrits en loi de finances du fait du report sur l'exercice 2016, de dépenses non exécutées au titre de plusieurs scrutins locaux : les élections régionales et à l'Assemblée de Corse et les élections territoriales en Martinique et en Guyane. Il en va ainsi en ce qui concerne les crédits de fonctionnement (titre 3), lesquels ont également couvert des dépenses relatives à l'organisation d'élections partielles, ainsi que des dépenses communes de l'administration centrale et des préfetures.

On remarquera qu'en matière de **dépenses de personnel** (crédits de titre 2), il existe un écart de près de 10,28 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, cette sous-consommation pouvant s'expliquer par le recours croissant des préfetures à des prestataires extérieurs

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

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

afin d'assurer la mise sous pli de la propagande électorale. Il en résulte un coût par scrutin inférieur aux prévisions.

• **L'action 3, relative à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques, réduit aussi sensiblement sa consommation d'AE (– 21,03 %, à 4,33 millions d'euros) et de CP (– 19,18 %, à 5,38 millions d'euros) par rapport à 2015.** Il faut y voir l'effet conjugués de deux éléments constitutifs de la dépense : d'une part, la baisse – toute relative – de l'activité de la CNCCFP, avec l'achèvement de l'examen des comptes de campagne des derniers scrutins, ainsi que l'examen des comptes moins nombreux des candidats à des scrutins partiels ; d'autre part, le maintien de charge de fonctionnement courant (notamment 1,3 million d'euros de CP pour le paiement de son loyer, de charges locatives et de taxes). Logiquement, avec 43 ETPT, la Commission demeure en deçà de l'autorisation parlementaire pour l'exercice 2016 (fixée à 44 ETPT).

Cela étant, on remarquera qu'après application de la réserve de précaution (0,5 % sur les crédits de personnel et 8 % sur les crédits hors titre 2), le taux de consommation des crédits atteint 99,8 % des AE et 99,2 % des CP.

## **B. DES BESOINS ET ENJEUX BUDGÉTAIRES RELATIVEMENT STABLES POUR LES AUTRES ACTIONS**

**L'action 1 *Financement des partis* a bénéficié d'un montant de crédits inscrits en LFI stabilisé trois exercices, soit 68,67 millions d'euros.** Ce niveau de ressources traduit le choix arrêté à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014 de réduire de 10 % l'aide publique au financement des partis. Le montant des dépenses (63,02 millions) résulte quant à lui de l'application des sanctions financières pour non-respect des règles relatives à la parité.

En revanche, **l'action 4 *Cultes* a vu le montant de ses crédits augmenter assez substantiellement en LFI**, tant en AE (+37,32 %) qu'en CP (+ 15,18 %). Si la consommation des AE recule (à 2 647,62 millions d'euros) par rapport à 2015, celle des crédits de paiement bondit (à 3 293,52 millions d'euros), les CP consommés représentant 137,39 % des crédits ouverts.

**Pour l'action 5 *Vie associative*, l'exercice 2016 se signale à la fois par un très net recul des crédits inscrits en loi de finances initiale et par une chute de leur consommation (– 33,71 % en AE à 84 780 euros et – 52,07 % en CP à 70 340 euros).** Ce faible niveau de dépenses par rapport à 2015 se résume aujourd'hui à **des opérations de maintenance du Répertoire nationale des associations (RNA)**, financées sur les crédits de fonctionnement.

### III. PROGRAMME 216 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

Le programme 216 constitue le support budgétaire des crédits et des ressources humaines dévolus aux fonctions de pilotage du ministère de l'intérieur ou dédiés à la gestion de différentes prestations mutualisées et à ses affaires juridiques et contentieuses. Il intègre depuis l'exercice 2016 les effectifs des services déconcentrés effectuant des missions de sécurité et d'éducation routières.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 307 ADMINISTRATION TERRITORIALE ENTRE 2013 ET 2016

(en millions d'euros)

	Exéc 2013	LFI 2014 <sup>(1)</sup>	Crédits ouverts 2014 <sup>(2)</sup>	Exéc 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Crédits ouverts 2016	Exécut. 2016
AE	674,23	882,53	888,98	927,96	726,82	769,70	749,74	787,99	1 015,36	828,34
CP	704,51	781,27	787,71	770,94	744,73	788,23	768,63	808	808,62	797,21

Source : rapports annuels de performances de 2013 à 2016.

#### A. DE NOUVELLES RESSOURCES POUR RÉPONDRE À DES BESOINS PONCTUELS ET DES ENJEUX DE SÉCURITÉ DURABLES

Au terme de l'exercice, le programme 2016 disposait de crédits ouverts d'un niveau inédit à l'échelle de la XIV<sup>ème</sup> législature, **les autorisations d'engagement atteignant 1 015,36 millions d'euros (+ 31,92 % par rapport à 2015), et les crédits de paiement 808,62 millions d'euros (+2,59 %)**. L'exécution se solde également par une forte croissance des crédits consommés : les AE augmentent de 10,48 % (à 828,34 millions d'euros) et les CP progressent à un rythme de 3,72 % (à 797,21 millions d'euros).

• **Cette hausse globale résulte de l'évolution des dépenses et besoins de deux actions (actions 5 et 3).**

– Pour **l'action 5 Affaires immobilières**. Après la contraction observée entre les exercices 2014 et 2015, la consommation des crédits connaît une croissance en AE de 7,55 % (atteignant 136,39 millions d'euros). Cette évolution résulte de **l'engagement du crédit-bail immobilier pour le bâtiment du pôle de renseignements de Levallois-Perret**. Pour ce qui est des CP, l'augmentation des dépenses par rapport à 2015 (+ 9,6 millions d'euros) répond en premier lieu à **la réalisation des travaux de sécurisation réalisés dans le cadre du Pacte de sécurité**.

– Dotée de 75,27 millions d'euros en AE et 73,19 millions d'euros en CP), **l'action 3 Système d'information et de communication** n'en apporte pas moins la seconde contribution à la hausse des dépenses du programme 2016. **Les crédits**

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

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

**consommés atteignent 88,79 millions d’euros en AE et 72,94 millions d’euros, montants en progression de respectivement 66,10 % et 37,18 %.** Cette augmentation trouve pour l’essentiel son origine dans l’évolution des dépenses d’investissement (crédits de titre 5).

Les écarts constatés par rapport aux montants inscrits en LFI tiennent principalement au transfert de crédits obtenus sur le BOP CSIC au titre de la convention de réalisation du projet *data center* de haute sécurité, signée entre le ministère de l’intérieur et le secrétariat général de la Défense et de la Sécurité nationale. On signalera également les dépenses réalisées dans le cadre du plan de renforcement des moyens de lutte anti-terroriste (PLAT), ainsi que du Pacte de sécurité (soit 27,11 millions d’euros en AE et 24,77 millions d’euros en CP).

Par rapport à l’exercice 2015, **les autres actions enregistrent des évolutions plus modérées de leurs crédits ouverts et consommés à la hausse ou à la baisse.**

• Dans le bilan de l’exercice, il convient encore de souligner le **sous-exécution persistante du plafond d’emplois et la maîtrise des dépenses de personnel** alors même que le périmètre du programme intègre désormais les inspecteurs et délégués du permis de conduire.

Les effectifs constatés au terme de l’exercice 2016 se limitent en effet à 6 394 équivalents temps plein contre 7 320 prévus par la loi de finances initiale. Toutefois, ces chiffres s’inscrivent toujours dans la trajectoire ascendante constatée depuis 2014, exercice au terme duquel le programme 216 disposait de 5 399 ETPT.

**Quoiqu’en hausse de 2,55 % par rapport à 2015, l’évolution des dépenses de personnel est contenue.** Le montant des crédits de titre 2 atteint 439,87 millions d’euros (en AE et CP), en net retrait par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (soit 481,90 millions d’euros en AE et CP).

## **B. DES EFFORTS ENCORE NÉCESSAIRES S’AGISSANT DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ET DE L’APPLICATION DES MISES À DISPOSITION**

Suivant le constat déjà dressé depuis 2013, **la programmation des crédits de contentieux ne peut être considérée à ce jour comme parfaitement sincère.**

Ainsi que le relève une fois de plus la Cour des comptes, **l’exécution 2016 se caractérise par une nouvelle sous-budgétisation** : de fait, la LFI a procédé à la réduction du montant des crédits par rapport à 2015 en allouant à ce poste de dépenses 43,30 millions d’euros en AE et CP (contre 63,33 millions). Or, même en baisse (de 16,43 % en AE et de 14,09 % en CP), **le montant des crédits consommés (82,66 millions d’euros en AE et de 84,10 millions d’euros en CP) excède très largement les ressources : ils représentent jusqu’à 190,91 % des AE ouvertes et 194,22 % des CP ouverts.**



Certes, l'écart entre la programmation des crédits et leur exécution peut se justifier par le dénouement parfois difficilement anticipé de contentieux onéreux. Toutefois, **ce désajustement quasi structurel a des conséquences sur la gestion des crédits de l'ensemble du programme** : l'insuffisance des crédits a nécessité le dégel intégral des crédits hors titre 2 du programme mis en réserve (soit 31 millions d'euros en AE et 37 millions d'euros en CP), ainsi que divers mouvements réglementaires, dont certains réalisés en décembre 2016.

Le **plan d'action interministériel engagé en 2014** vise à remédier à cette situation. En 2016, il a permis :

– l'élargissement de l'expérimentation du pilotage régional des crédits de contentieux ;

– la création d'un pôle d'appui juridique spécialisé sur le concours de la force publique, structure installée à Marseille ;

– de nouvelles mesures tendant à mieux encadrer les frais d'avocats auxquels recourt l'État, avec notamment l'établissement d'un coût moyen des dépenses d'honoraires pour des litiges tels que ceux relatifs au droit des étrangers.

\*

\* \*



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

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. UNE TRAJECTOIRE NON RESPECTÉE DANS L'EXÉCUTION</b> .....	28
A. UNE MISSION QUI NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINORITAIRE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE .....	28
1. L'architecture de la mission .....	28
2. Une part minoritaire des concours publics à l'agriculture .....	29
B. UNE EXÉCUTION 2016 TRÈS SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION .....	29
<b>II. UNE PERFORMANCE ASSEZ INÉGALE</b> .....	30
A. LES PERFORMANCES PROMETTEUSES DU PROGRAMME 154 .....	30
B. LES RÉSULTATS CORRECTS DU PROGRAMME 149 .....	31
C. LES RÉSULTATS PLUTÔT POSITIFS DU PROGRAMME 215 .....	32
D. LES PERFORMANCES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL .....	33

En 2016, 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 2016, les crédits prévus en loi de finances initiale pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales (AAFAR)* se sont élevés à 2,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement, à 2,72 milliards d'euros en crédits de paiement, soit respectivement – 1,8 % et – 7,4 %, hors crédits de titre 2 par rapport à 2015.

Les crédits ouverts ont été, quant à eux, sensiblement plus élevés, de 3,73 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,45 milliards d'euros en crédits de paiement.

**En exécution 2016, les crédits se sont élevés à 3,31 milliards d'euros pour les autorisations d'engagement et à 3,16 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 (1,37 milliard d'euros en autorisations d'engagement et 1,28 milliard d'euros en crédits de paiement en LFI pour 2016) ;

– le programme 149 *Forêt* qui comporte 9 % des crédits (276 millions d'euros en AE et 289 millions d'euros en CP) ;

– le programme support 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, pour 22 % des crédits de la mission (658 millions d'euros en AE et 662 millions d'euros en CP) ;

– et, depuis l'exercice 2008, le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*.

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

L'action de l'État en faveur de l'agriculture et des affaires rurales passe aussi par le 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 la totalité du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles.

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 milliards d'euros, soit trois fois plus que les crédits de la mission) ainsi que les dépenses fiscales de la mission évaluées à 2,77 milliards d'euros en 2016 (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, qui assurent la mise en œuvre de ses politiques publiques et la gestion des interventions. Avec 27 % des crédits hors titre 2, ils sont une composante essentielle de la mission. Les ouvertures de crédits de subventions pour charges de service public représentent ainsi 21 % des crédits du programme 154 (263 millions d'euros) et 67 % du programme 149 (193,5 millions d'euros). Leur masse salariale (922,3 millions d'euros) dépasse les crédits du titre 2 de la mission.

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) devrait progresser de 2,6 % par rapport à l'exécution 2015. Il est précisé également, dans la NEB, que le ministère assure un suivi resserré des opérateurs de la mission, dont, par ailleurs, la trésorerie se dégrade depuis plusieurs années, notamment pour l'ONF.

### **B. UNE EXÉCUTION 2016 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 2016.**

Comme pour 2015, on constate, en effet, un écart très important entre la LFI et l'exécution, pour les AE (+ 519,2 millions d'euros) et pour les CP (+ 440,2 millions d'euros). Si était prise en compte la baisse de 7 points de cotisations maladie pour les exploitants agricoles qui sera rattachée à la mission en

2017, la sur-exécution s'établirait à + 989,2 millions d'euros d'AE et + 910,2 millions d'euros de CP, comme l'indiquait la Cour des comptes.

L'exécution du seul programme 154 a été supérieure aux crédits ouverts en loi de finances initiale de 458,8 millions d'euros en AE et de 399,1 millions d'euros en CP. Cette sur-exécution s'explique par les annonces intervenues en cours de gestion, notamment la poursuite du plan de soutien à l'élevage (janvier 2016), le pacte de consolidation des entreprises agricoles (octobre 2016) ainsi que le règlement du refus d'apurement communautaire. **Certains dispositifs étaient sous-budgétisés, notamment l'exonération de cotisations sociales pour les travailleurs occasionnels et les demandeurs d'emplois (TO-DE) qui a connu un dépassement de 79,9 millions d'euros en AE et en CP. D'autres étaient non budgétisés, tel que le Fonds d'allégement des charges ou le Fonds national de gestion des risques agricoles (FNGRA).**

La mission qui avait connu une diminution importante de ses effectifs entre 2012 et 2014 n'a respecté, pour les dépenses de personnel « titre 2 » ni le plafond d'emplois (13 036 emplois exécutés, au lieu de 12 606 prévus), ni l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale (859,9 millions d'euros au lieu de 916,3 millions d'euros), du fait notamment de dépenses exceptionnelles liées à la mise en place du Fonds européen agricole de garantie, le FEAGA.

## II. UNE PERFORMANCE ASSEZ INÉGALE

### A. LES PERFORMANCES PROMETTEUSES 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 globalement atteints.

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 (5,8 % en 2016, au lieu de 5,1 % en 2015), mais ce niveau reste inférieur à l'objectif de 6 % des superficies cultivées fixé dans le PAP 2016 ainsi qu'à la cible de 8 % retenue pour 2017.

Rappelons que l'agriculture biologique concerne aujourd'hui 7 % des exploitations, 10 % de l'emploi agricole et que la France occupe dans ce secteur le troisième rang en Europe derrière l'Espagne et l'Italie.

En 2016, la part des agriculteurs certifiés en agriculture biologique dans le nombre total des agriculteurs est de 7,2 %, soit une augmentation de 12 % par rapport à 2015 (6,8 %) ; cette progression s'avère toutefois moins forte que prévu en 2016 (9,16 %).

L'objectif n° 2 vise à favoriser l'attractivité des territoires ruraux : un nouvel indicateur mesure le poids de l'installation aidée. Ces données ne sont pas renseignées pour l'exécution 2016.

La part des bénéficiaires d'indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN) dans l'ensemble des demandeurs des aides PAC atteint 30 % en données provisoires, au lieu de 28,06 % en 2015, du fait notamment de l'intégration des producteurs laitiers dans le champ d'application de la nouvelle PAC. La cible retenue est de 30,57 % pour 2017

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 gestion des aides de la PAC : avec la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole commune 2014-2020, il diminue pour les aides du premier pilier (2,72 %, au lieu de 3,08 % en 2015), mais il augmente légèrement pour celles du second pilier (5,8 %, au lieu de 5,65 % en 2015).

Comme pour les exercices précédents, on ne peut que regretter enfin 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 CORRECTS DU PROGRAMME 149**

Le premier objectif de la mission porte sur l'accroissement de la part de la récolte de bois rapportée à la production biologique ; celle-ci est mesurée à partir des chiffres de la campagne d'inventaire 2015 de l'Institut national de l'information géographique et forestière ; elle est estimée à 48 % (données provisoires), proche de celle constatée en 2015 (48,6 %) et reste sensiblement inférieure au niveau retenu comme cible dans le PAP 2016 (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 (LAAF), qui a notamment prévu la création des Groupements d'intérêt Économique et Environnementaux forestiers (GIEEF) et les aides du Fonds Stratégique de la Forêt et du Bois (FSFB) élaboré en 2015 en application de la LAAF devraient faciliter à l'avenir l'augmentation des prélèvements effectués en forêt et donc la valeur de l'indicateur.

Des résultats significatifs 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 nouveau contrat

d'objectifs et de performance de l'ONF conclu en 2016 pour la période 2016-2020. La part des surfaces des forêts publiques aménagées atteint ainsi, en 2016, 99,9 % pour les forêts domaniales (98,7 % en 2015), 94,8 % pour les forêts des collectivités (93,5 % en 2015).

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 2016, en données provisoires, de 84,5 %, soit un niveau supérieur aux réalisations 2015 (83,5 %) et voisin de la cible retenue dans le PAP 2016 (85 %).

### **C. LES RÉSULTATS PLUTÔT POSITIFS DU PROGRAMME 215**

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 2016 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 depuis plusieurs années considérée par le ministère comme une vraie priorité.

Les indicateurs présentent des résultats plutôt positifs. Le taux d'utilisation des téléprocédures (98 %) est sensiblement supérieur aux prévisions du PAP 2016 (95 %) et à la cible pour 2016 (80 %). Les usagers du ministère utilisent de plus en plus ces procédures.

Il faut noter que, pour les aides découplées de la PAC, la télédéclaration des aides surface (365 000 dossiers en 2016) a été rendue obligatoire par le décret n° 2016-294 du 11 mars 2016.

Pour la 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 2,12 %, pour une prévision de 2,06 % en 2015 et une cible de 1,95 % dans le PAP 2016. 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 augmente par rapport à 2015 (4,83 %, au lieu de 4,7 % en 2015), pour une cible qui reste fixée à 6 %.

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



#### **D. LES PERFORMANCES 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 2016.

Le programme 775 *Développement et transfert en agriculture* vise à orienter les structures chargées du conseil et de l’appui technique aux agriculteurs vers des systèmes de production performants. L’unique indicateur retenu qui mesure la part d’emplois à temps plein consacrés dans ces organismes à des actions prenant en compte les principes de l’agro-écologie n’est pas renseigné en données d’exécution 2016.

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 et 2015 (89,9 %) s’élève pour 2016 à 92,3 %, soit 2,3 points de plus que la prévision actualisée.

\*

\* \*



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

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. UNE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS POUR FAIRE FACE AUX CRISES SANITAIRES .....</b>	36
<b>II. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE .....</b>	39

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* a pour objet de garantir la qualité et l'état de salubrité des végétaux, des animaux et des aliments destinés à la consommation humaine. Son exécution est confiée à la direction générale de l'alimentation (DGA).

L'action de l'administration s'opère dans un contexte budgétaire strict et parfois tendu, avec des économies décidées en loi de finances initiale, qui nécessitent des dégels en cours d'année pour pallier les effets des crises sanitaires. *De facto*, la diminution des crédits hors titre 2 demandés en LFI pour 2016 (en baisse de 209,3 millions d'euros en 2015 à 200,3 millions d'euros en 2016) s'est heurtée comme l'année précédente à la résurgence de ces crises : *influenza* aviaire et fièvre catarrhale ovine (1 350 cas au 31 décembre 2016). Ces crises donnent lieu en cours d'exécution au paiement d'indemnisations et à la surconsommation finale des crédits.

La programmation du programme 206 est peu sincère, elle a d'ailleurs reçu un avis défavorable du contrôleur budgétaire et comptable ministériel, les impasses budgétaires ayant été évaluées à 91,4 millions d'euros d'AE et de CP.

## I. UNE SURCONSOMMATION DES CRÉDITS POUR FAIRE FACE AUX CRISES SANITAIRES

La loi de finances pour 2016 prévoyait 487,16 millions d'euros d'AE et 485,85 millions d'euros de CP pour le programme 206.

Ainsi que le détaille le tableau ci-après, les crédits consommés s'élèvent à 556,57 millions d'euros en AE (+ 69,4 millions d'euros, soit + 9,1 %) et à 551,02 millions d'euros en CP (+ 65,2 millions d'euros, soit + 8,9 %) par rapport aux crédits consommés en 2015. Les dépenses nécessaires à la gestion des crises se sont élevées à 58,5 millions d'euros. Les restes à payer s'élèvent à 50,3 millions d'euros soit une augmentation de 12,9 % en 2016.

### SYNTHÈSE DE LA GESTION DU PROGRAMME 206 EN 2016

(en millions d'euros)

	Programme 206	
	AE	CP
LFI	487,16	485,85
LFR	0,00	0,00
Total des mouvements de crédits dont :	73,62	67,10
<i>reports</i>	9,23	12,86
<i>virements</i>	0,70	0,70
<i>transferts</i>	0,41	0,41
<i>décrets d'avances</i>	63,28	53,12
Fonds de concours et attr. produits	2,46	2,46
Total des crédits disponibles	563,24	555,40
<b>Crédits consommés</b>	<b>556,57</b>	<b>551,02</b>

Source : MAAF.

Cette surconsommation s'explique par des crises sanitaires de grande ampleur. Certaines de ces crises ayant débuté en 2015, le surcroît de dépenses, évalué par la Cour des comptes à 58 millions d'euros, était en partie prévisible.

Aux deux crises sanitaires majeures liées à des virus hautement pathogènes de l'*influenza* aviaire (IAHP) qui se sont succédé au début 2016 dans le Sud-Ouest s'est ajoutée la réémergence de la fièvre catarrhale ovine (FCO) dans le massif central en septembre 2015. Les foyers se sont multipliés avec l'enregistrement de plus de 1 350 cas au 31 décembre 2016.

Parallèlement, la détection de foyers de la bactérie *Xylella fastidiosa* s'est poursuivie en 2016, avec le recensement de plus de 330 foyers en Corse et dans la région PACA (Var et Alpes-Maritimes) depuis l'apparition du premier foyer en juillet 2015.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 206

(en euros)

Numéro et intitulé de l'action / sous-action	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
	<i>Prévision LFI 2016</i>	
	<i>Consommation 2016</i>	
01 – Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale	20 718 062 21 933 388	21 173 062
02 – Lutte contre les maladies animales et protection des animaux	84 958 718 131 107 983	88 921 199
03 – Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires	14 164 482 17 465 468	15 171 482
04 – Actions transversales	71 426 889 69 798 561	71 426 889
05 – Élimination des cadavres et des sous-produits animaux	4 161 431 4 380 280	4 161 431
06 – Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation	286 441 33 302 276 872	286 441 338
08 – Qualité de l'alimentation et offre alimentaire	3 974 702 4 057 488	3 974 702
<i>Total des CP prévus en LFI</i>	<b>485 845 622</b>	<b>491 270 103</b>
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 7 324 331	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)	+ 67 098 890	
Total des CP ouverts	<b>560 268 843</b>	
<b>Total des CP consommés</b>	<b>551 020 040</b>	

Source : rapport annuel de performances pour 2016.

● L'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, d'un montant initial de 21,2 millions d'euros en LFI pour 2016, a fait l'objet de 21,9 millions d'euros de crédits consommés. 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).

La surconsommation des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (5,9 millions d'euros pour 4,7 millions prévus en LFI) correspond à une partie des coûts de surveillance de la bactérie pathogène *Xylella fastidiosa* ainsi qu'au marché public passé dans la région Centre-Val de Loire avec l'Office

national des forêts pour lutter contre le capricorne asiatique. Elle recouvre également les inspections dans les pépinières.

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

La surconsommation des crédits de paiement disponibles (88,9 millions d'euros) qui ont été exécutés à hauteur de 131,1 millions d'euros est de 32 %, en raison des deux crises sanitaires apparues dès 2015, fièvre catarrhale ovine et *influenza* aviaire hautement pathogène. Compte tenu de l'apparition des crises en 2015, ces crédits destinés à poursuivre des actions engagées en année N – 1 auraient pu être prévus dès l'inscription en loi de finances pour 2016.

L'augmentation significative des cas de maltraitance animale en élevage a conduit les préfets à utiliser leurs possibilités de retraits et de placements d'animaux. Il en est résulté le doublement des crédits affectés au placement, à l'euthanasie ou à l'abattage des animaux en état de maltraitance par rapport à la prévision (412 784 euros en exécution pour 203 336 euros votés).

- Action 3 *Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires*

Les crédits de paiement disponibles (15,1 millions d'euros) ont été exécutés à hauteur de 17,4 millions d'euros. Ces crédits rémunèrent l'inspection sanitaire, l'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, les analyses de contamination des denrées ainsi que les crédits de la Brigade nationale d'enquête vétérinaire et sanitaire. Les inspections vétérinaires permanentes dans les abattoirs sont aussi inscrites sur ces crédits.

Les années 2014 à 2016 ont aussi été marquées par une nette augmentation du montant des coûts de gestion des foyers de salmonelle, de 1,7 million d'euros en 2014 à plus de 5 millions d'euros en 2015 et en 2016 (essentiellement en indemnisations des abattages). Cette augmentation est liée d'une part à la hausse du nombre de foyers, et d'autre part au fait qu'un plus grand nombre d'élevages de reproducteurs à forte valeur marchande ont été abattus.

- Pour l'action 4 *Acquisition des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques* : 69,7 millions d'euros ont été consommés pour financer la subvention pour charge de service public de l'ANSES, (Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement du travail), agence de référence pour l'évaluation des risques et nouvel acteur de la pharmacovigilance.

- L'action 5 *Élimination des cadavres et des sous-produits animaux* concerne une dépense de 4,3 millions d'euros (1,5 million d'euros en 2015).

- L'action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation* engage 302 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.

L'ANSES, opérateur du programme, assume des missions essentielles, comme la délivrance des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques, des matières fertilisantes et des supports de culture. Elle dispose à la fois d'un contrat de performance et d'une comptabilité analytique, et a respecté son plafond d'emploi de 1 285 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 93,3 millions d'euros pour 2016, tandis que les produits se montent à 140,2 millions d'euros.

## II. LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE DU PROGRAMME

Le programme 206 est assorti de trois objectifs et le taux de couverture du programme par des indicateurs de performance progresse de 50 à 62 %.

● L'objectif 1 *Favoriser le changement des pratiques sanitaires afin de préserver la santé publique et l'environnement et de l'activité économique* est mesuré par deux indicateurs : 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 2016 que l'indicateur 1.1 est peu représentatif des crédits engagés par le programme. En effet, cet indicateur suit le plan Écophyto, (dont l'objectif est de réduire le recours aux produits phytosanitaires sur 10 ans) qui n'est financé qu'à hauteur de 3,9 millions d'euros par le programme 206, le reste provenant 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 a progressé à 88 millions de doses en 2016, soit 8 millions de plus que les prévisions. L'objectif de réduire de moitié d'ici 2018 l'utilisation de pesticides par rapport à 2008, paraissant difficilement atteignable, a été malgré tout étendu à la période 2020–2025.

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 diminue depuis 2013, à 10 % 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 n'est pas renseigné pour le taux de recontrôle suivant une mise en demeure ; il progresse 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 augmente à 7,6 % de végétaux non-conformes et traités avec des

produits phytosanitaires. La lutte contre les mauvaises pratiques doit donc se poursuivre.

● L'objectif 3 *S'assurer de la réactivité et de l'efficacité 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 le coût des inspections d'autre part, qui a augmenté en raison de la baisse du nombre total de ces inspections pourtant nécessaires.

\*

\* \*



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

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	42
<b>I. L'EXÉCUTION 2016 FAIT APPARAÎTRE UNE DÉBUDGÉTISATION CROISSANTE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	42
A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSSE .....	42
B. LE DOUBLEMENT DU RECOURS AU FINANCEMENTS INNOVANTS DE 2015 À 2016 .....	44
<b>II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</b> .....	45
A. UNE EXÉCUTION 2016 SATISFAISANTE .....	45
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE QUI ENCADRE LA DÉPENSE PUBLIQUE EST INDICATIVE .....	46
<b>III. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	47
A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 209 EN 2016 .....	47
B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE INEGALE .....	48
<b>IV. LE PROGRAMME 346 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT</b> .....	48

## INTRODUCTION

La mission *Aide publique au développement* (APD) regroupe les crédits du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, mis en œuvre par le ministère en charge des affaires étrangères et du programme 110 *Aide économique et financière au développement*, géré par le ministère de l'économie et des finances. La loi de finances rectificative n° 2016–1917 du 29 décembre 2016 a ponctuellement créé un nouveau programme 346 dédié au *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement* (AFD), le principal opérateur de la mission, doté de 2,41 milliards d'euros.

**La mission interministérielle APD ne représente toutefois qu'une partie de l'effort budgétaire total en faveur du développement.** En effet 24 programmes issus de 14 missions différentes contribuent à la politique transversale en faveur du développement, pour un montant total de dotations budgétaires de 5,172 milliards d'euros de CP ouverts en LFI pour 2016 contre 5,295 milliards l'année précédente. Les crédits de la mission représentent 44 % de l'effort budgétaire, un niveau proche de celui constaté en 2015 (45,7 %).

Plusieurs **ressources extrabudgétaires**, au travers des financements dits « innovants » (taxe sur les transactions financières et taxe de solidarité sur les billets d'avion), contribuent également à l'effort français en matière d'aide au développement.

### I. L'EXÉCUTION 2016 FAIT APPARAÎTRE UNE DÉBUDGÉTISATION CROISSANTE DE LA POLITIQUE D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT

En 2016 la tendance à la débudgétisation par le recours aux financements innovants s'est accélérée par rapport à 2015. Le montant de ces taxes affecté à politique d'aide au développement a, en effet, doublé entre 2015 et 2016.

#### A. DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN BAISSÉ

Ainsi que l'indique le tableau suivant, le budget de la mission, hors le programme 346 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*, s'élève à 1,99 milliard d'euros en AE et à 2,51 milliards d'euros en CP en LFI 2016, contre 2,48 milliards d'euros en AE et 2,80 milliards d'euros en CP en 2015. Cette baisse renvoie essentiellement à la variabilité du programme 110. La mission a été exécutée à hauteur de 97,4 % des CP ouverts en LFI. Les objectifs d'exécution ont été tenus, notamment grâce aux dégels et aux reports négociés sur 2017, tandis que le plafond de dépense de la loi de programmation des finances publiques a été respecté.

## RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

Programme et action <i>Prévision LFI y.c. FDC et ADP Consommation</i>	Autorisation d'engagement		Crédits de paiement	
	2015	2016	2015	2016
<b>110 Aide économique et financière au développement</b>	687 043 510 <b>789 456 281</b>	389 175 000 <b>303 754 514</b>	1 026 578 969 <b>988 996 375</b>	937 978 969 <b>890 984 765</b>
01 – Aide économique et financière multilatérale	286 704 541 288 883 775	76 240 000 74 274 779	635 398 901 639 902 704	597 868 439 631 969 202
02 – Aide économique et financière bilatérale	400 338 969 500 618 397	312 935 000 229 479 735	283 833 140 241 746 743	234 659 914 153 564 947
03 – Traitement de la dette des pays pauvres	0 – 45 891	0 0	107 346 928 107 346 928	105 450 616 105 450 616
<b>209 Solidarité à l'égard des pays en développement</b>	1 793 446 625 <b>1 662 969 823</b>	1 597 058 341 <b>1 581 294 961</b>	1 771 773 172 <b>1 666 175 408</b>	1 572 384 888 <b>1 554 973 718</b>
02 – Coopération bilatérale	639 167 833 530 852 445	600 595 601 520 458 365	611 992 493 533 809 542	570 420 261 491 953 020
05 – Coopération multilatérale	248 516 060 332 645 430	100 043 541 159 923 664	254 017 947 332 239 450	105 545 428 160 699 052
07 – Coopération communautaire	703 800 000 598 076 601	700 800 000 703 800 000	703 800 000 598 076 601	700 800 000 703 800 000
08 – Dépenses de personnels concourant au programme <i>Solidarité à l'égard des pays en développement</i>	792 201 732 200 601 820	195 521 699 196 390 041	201 792 732 200 601 820	195 521 699 196 390 041
09 – Actions de co-développement	170 000 793 527	97 500 722 891	170 000 1 447 995	97 500 2 131 605
<b>346 Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (nouveau)</b>		<b>2 407 998 856</b>		<b>2 407 998 856</b>
01 – Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement (nouveau)		2 407 998 856		2 407 998 856

Source : rapport annuel de performances.

Aucune sous-budgétisation n'a été constatée par les gestionnaires des deux programmes, à l'exception de subventions d'équilibre à nouveau versées à l'opérateur Expertise France (1,9 million d'euros). Par contre, alors qu'en 2015 la LFI avait surestimé la contribution au Fonds européen de développement (FED) sur le programme 209, la consommation de cette contribution en 2016 s'est élevée à 3 millions de plus que la programmation initiale (703,8 millions d'euros).

La mission continue de présenter un montant important de reports (96,7 millions d'euros en 2016), tandis que les variations liées à la reconstitution des AE et à l'instabilité des décaissements de CP rendent toujours difficile l'appréciation de son évolution et de sa soutenabilité.

Les dépenses de la mission sont très majoritairement (68 %) des dépenses d'intervention, les dépenses de personnel (titre 2) atteignent 8 % des crédits de la mission. L'exécution, avec 1 889 ETPT, montre une diminution de 35 ETPT (1924 ETPT en 2015), qui, bien qu'inférieure au nombre d'ETPT supprimés dans le plafond d'emploi, laisse une exécution largement en deçà du seuil fixé en 2016.

PRÉVISION ET CONSOMMATION DES PROGRAMMES 110 ET 209

(en euros)

CP 2016	LFI	Exécution
<b>P 110</b>	937 978 969	890 984 765
<b>P 209</b>	1 572 384 888	1 554 973 718
<b>Total</b>	2 510 363 857	2 445 958 483

Source : direction du Trésor.

**B. LE DOUBLEMENT DU RECOURS AU FINANCEMENTS INNOVANTS DE 2015 À 2016**

Les recettes issues des financements « innovants » que sont la **taxe de solidarité sur les billets d’avion** (créée en 2006) et la **taxe sur les transactions financières** (créée en 2012) et affectées au financement de l’aide au développement, se sont élevées, en 2016, respectivement à 210 millions d’euros et 497 millions d’euros. Les ressources ainsi collectées sont partiellement versées au Fonds de solidarité pour le développement (FSD), géré par l’Agence française de développement (AFD).

Lors du vote de la loi de finances pour 2016, pour protester contre la diminution des crédits budgétaires alloués à la politique du développement, des amendements d’origine parlementaire ont opéré le fléchage direct de 25 % du produit de la taxe sur les transactions financières AFD, soit environ 268 millions d’euros supplémentaires.

À ce jour, les moyens de l’aide publique au développement sont donc répartis entre trois canaux de financement: les deux programmes budgétaires (programmes 110 et 209), le FSD, et le quart supplémentaire du produit de la taxe sur les transactions financières affecté à l’AFD. En 2016, la part des crédits issus des financements innovants affecté à l’aide au développement a finalement doublé pour passer de 350 millions d’euros en 2015 à 738 millions d’euros. La Cour des comptes estime que ces proportions pourraient porter atteinte aux principes d’unité et de transparence budgétaire.

### **Le Fonds de solidarité pour le développement (FSD)**

Les dépenses du FSD sont passées de 24,9 millions d'euros au moment de sa création, en 2006, à 464,8 millions d'euros en 2016.

Le FSD a d'abord pris en charge des dépenses en matière de santé multilatérale, en substitution à la diminution des financements du programme 209 :

– financement de l'organisme UNITAID : 24,7 millions d'euros en 2006, 88,2 millions d'euros en 2016 ;

– apport au Fonds mondial de lutte contre le sida, la tuberculose et le paludisme (FMSTP) de 60 millions d'euros en 2011, puis 98 millions d'euros au FMSTP en 2016).

– en 2017, le paiement des crédits d'un autre organisme de santé financé à partir du programme 110, Iffim (*International Finance Facility for Immunisation*) est prévu.

En outre, à partir de 2013 et en lien avec la création du Fonds vert pour le climat, le FSD a pris également en charge des dépenses relevant du ministère de l'économie et des finances (Programme 110) notamment l'initiative pour l'alimentation en eau et l'assainissement en milieu rural en Afrique de la Banque africaine de développement (à hauteur de 13 millions d'euros par an). Depuis 2014, il finance également le Fonds vert pour le climat (61,8 millions d'euros en 2016).

D'autres dépenses du programme 110 ont encore été prises en charge par le FSD en 2016 (21 millions d'euros d'aides budgétaires globales et 88 millions d'euros de bonifications aux États étrangers). L'élargissement progressif des sources de financement, la hausse des volumes gérés et la multiplication des secteurs d'intervention, en particulier au secteur de l'environnement et du climat, ont finalement conduit à l'adoption d'une réforme des règles de fonctionnement du FSD en décembre 2016.

## **II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT**

### **A. UNE EXÉCUTION 2016 SATISFAISANTE**

Les marges de manœuvre du programme 110 *Aide économique et financière au développement* sont assez réduites, dans la mesure où 96,9 % des dépenses du programme sont obligatoires car elles correspondent à des engagements internationaux.

Les CP exécutés (891 millions d'euros) sont inférieurs aux prévisions de la LFI pour 2016 (937 millions d'euros), tout comme les AE (303 millions d'euros exécutés pour 390 millions inscrits). Toutefois la direction du Trésor gestionnaire du programme 110 précise que la consommation réelle des autorisations d'engagement du programme 110 s'élève à 413,5 millions d'euros, compte tenu des opérations d'apurement, relatives notamment aux bonifications d'États étrangers (88,2 millions d'euros, paiement pris en charge à titre exceptionnel en 2016 par le Fonds de solidarité pour le développement) et au Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP : 21,5 millions d'euros).

Par ailleurs on peut s'interroger sur certains engagements mis en avant par le Rapport annuel de performance au titre des réalisations 2016. Conformément aux priorités géographiques fixées par la loi d'orientation, les enjeux démographiques et les incidences des migrations rendent le développement de l'Afrique prioritaire. Ni le Fonds asiatique de développement, ni le fonds pour le sarcophage de Tchernobyl ne sont à inscrire parmi les priorités les plus urgentes du développement au titre du programme 110.

L'action 1 *Aide économique et financière multilatérale* du programme 110 concentre une part importante des crédits fléchés vers les institutions multilatérales de développement (632 millions de CP). L'Association internationale de développement (AID) et le Fonds africain de développement, qui sont les guichets concessionnels de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement, représentent un peu plus de la moitié des crédits de paiement.

L'action 2 *Aide économique et financière bilatérale* comprend les crédits de bonification de prêts, qui financent les prêts de l'Agence Française de développement à l'étranger, ainsi que les aides budgétaires globales (ABG), seul volet de dépenses pilotable. Cette action diminue fortement, de 234 millions d'euros à 153 millions d'euros, (- 34,6%). Cette diminution s'explique par le relais pris par le Fonds de solidarité pour le développement pour les ABG.

Les crédits de l'action 3 Traitement de la dette des pays pauvres ont été exécutés à hauteur de 105 millions d'euros.

## **B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE QUI ENCADRE LA DÉPENSE PUBLIQUE EST INDICATIVE**

Le programme 110 repose sur deux objectifs :

- *Objectif 1 : faire valoir la défense des priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux.*

Cet objectif vise à s'assurer que les crédits affectés sont utilisés en cohérence avec les priorités géographiques de la France, réaffirmées par la loi d'orientation de 2014 et la réunion du CICID du 30 novembre 2016. L'indicateur retenu permet d'apprécier la sélectivité géographique de l'aide multilatérale sur les périmètres prioritaires Afrique subsaharienne (62 % des crédits en 2016) et pays les moins avancés (64 % des crédits).

- *Objectif 2 : assurer une gestion efficace et rigoureuse des crédits octroyés à l'aide au développement*

Deux indicateurs visent à apprécier l'effet de levier de l'AFD dans son activité de prêt, et à analyser la capacité de l'agence et de la Banque mondiale à mener des projets de qualité. L'effet de levier, mesuré par le montant d'aide au développement apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de

l'état, est passé de 14,8 euros à 13,5 euros de 2015 à 2016. Le taux des projets de la Banque mondiale comme ceux de l'AFD jugés satisfaisants sont stables.

Les indicateurs du programme 110 reflètent l'action multilatérale et bilatérale de l'AFD. Ils visent plus à piloter ces deux volets de l'aide au développement qu'à déterminer sa budgétisation. Celle-ci est surtout déterminée par les négociations régulières auxquelles participe la France dans le cadre des reconstitutions des fonds multilatéraux.

### **III. LE PROGRAMME 209 SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT**

#### **A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 209 EN 2016**

En 2016, l'exécution des crédits du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en voie de développement* (hors titre II) s'est élevée à 1,554 milliard d'euros en CP, soit un montant inférieur à celui prévu en LFI (1,572 milliard d'euros). Il en va de même pour les autorisations d'engagement (1,581 milliard d'euros en exécution contre 1,597 milliard d'euros en LFI).

Les actions du programme se partagent entre le versement de la contribution au Fonds européen de développement (703,8 millions d'euros et 40 % des crédits du programme), aux organismes multilatéraux (163 millions d'euros, dont 55 millions d'euros pour la Francophonie, 108 millions d'euros pour les Nations Unies, la contribution au fonds européen sur les migrations) et la mise en œuvre de la coopération bilatérale, à travers les dons-projets (290 millions d'euros), les contrats de désendettement et de développement (C2D) (51 millions d'euros), l'aide d'urgence et de sortie de crise (53 millions d'euros), l'aide alimentaire (34 millions d'euros), l'expertise, la coopération en matière de partenariat pour les objectifs du développement durable et le volontariat.

En réponse à la crise humanitaire des migrants, 200 millions d'euros ont été versés entre 2016 et 2018 aux agences humanitaires venant en aide aux réfugiés syriens, dont 100 millions d'euros.

Quatre fonds de concours alimentent le programme 209, qui regroupent des contributions au profit de l'aide d'urgence des collectivités territoriales ou de tiers, la participation de gouvernements étrangers aux projets de coopération et le reliquat des crédits du partenariat de gestion avec la Commission européenne pour l'Année européenne pour le développement.

## **B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE INÉGALE**

Trois objectifs encadrent les missions du programme 209 ;

- *Objectif 1* : Lutter contre la pauvreté et réduire les inégalités

Les indicateurs devraient mesurer notamment les engagements du Fonds européen de développement dans les services sociaux et les infrastructures, comme le Fonds fiduciaire d'urgence sur les migrations, ou dans les pays pauvres prioritaires. Les projets menés à bien par l'Agence Française de développement sont en hausse. Quant à l'indicateur d'infections évitées – VIH, paludisme, tuberculose – grâce à l'action du Fonds mondial *ad hoc*, il reste qu'il n'est pas suffisamment précis.

- *Objectif 2* : Préserver les biens publics mondiaux

L'indicateur mesure la part des autorisations d'engagement de l'AFD dans les pays ayant un co-bénéfice climat. Celle-ci s'élève à 3 milliards d'euros en 2016, mais le pourcentage par rapport au total des engagements des autres pays est en baisse depuis 2015.

- *Objectif 3* : Renforcer les partenariats, mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques

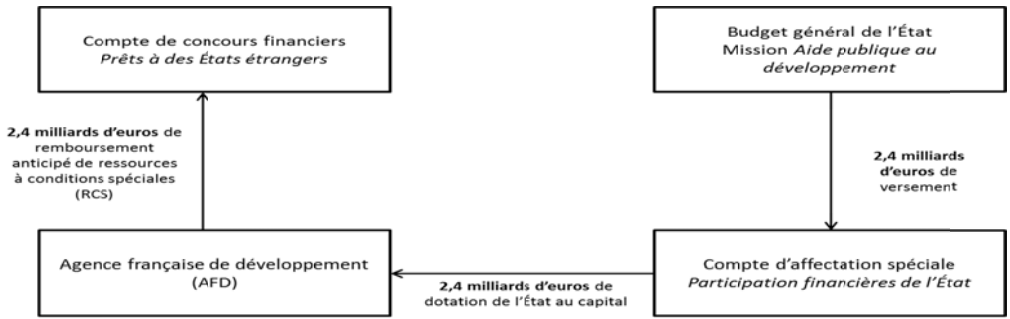
L'indicateur mesurant le taux des projets associant des ONG est en légère diminution (78 % pour une cible de 80 %), malgré la hausse des crédits alloués vers ces partenaires en 2016. Toutefois la part des subventions consacrées aux seize pays pauvres prioritaires passe de 69 % à 74 %.

## **IV. LE PROGRAMME 346 RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT**

Ce nouveau programme permet la recapitalisation des fonds propres de l'Agence française de développement (AFD), rendue nécessaire par l'accroissement de ses financements. Le projet de loi de finances rectificative pour 2016 a prévu une conversion de « ressources à condition spéciales » en fonds propres de 2,4 milliards d'euros. Grâce à cet apport en capital schématisé par le tableau ci-dessous, l'AFD a remboursé des prêts accordés par l'État d'un montant équivalent. Au final, l'opération a donc été neutre en comptabilité budgétaire comme en comptabilité « maastrichtienne ».



### SCHÉMA DU MODE DE FINANCEMENT DE LA RECAPITALISATION DE L'AFD



Source : commission des finances.

\*

\* \*



## ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 167 <i>LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE</i></b> .....	53
A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET QUALITÉ DE LA PROGRAMMATION .....	53
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	54
<b>II. LE PROGRAMME 169 <i>RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT</i></b> .....	54
A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET QUALITÉ DE LA PROGRAMMATION .....	54
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	55
<b>III. LE PROGRAMME 158 <i>INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE</i></b> .....	55
A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET RESPECT DE LA PROGRAMMATION .....	55
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....	56

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation* se compose de trois programmes. Le programme 167 *Liens entre la nation et son armée* finance la journée défense et citoyenneté (JDC) et la politique de mémoire. Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant*, qui concentre 95 % des crédits de la mission, porte les crédits des actions et interventions à destination du monde combattant, des victimes de guerre et d'actes de terrorisme. Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale* rassemble trois dispositifs d'indemnisation.

**L'analyse de l'exécution budgétaire ne fait pas apparaître de difficultés particulières. En 2016, le montant des crédits consommés a été de 2,598 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 2,590 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en baisse de 4,8 % en AE et en CP.** La mission se caractérise par une diminution tendancielle des crédits consommés, principalement en raison de la diminution naturelle du nombre d'ayants droit.

S'ajoute aux crédits budgétaires le coût des six dépenses fiscales rattachées, estimé à 747 millions d'euros pour 2016, selon le rapport annuel de performance (RAP) 2016.

**ÉVOLUTION DES CP CONSOMMÉS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS ET LIENS AVEC LA NATION**

(en millions d'euros)

Programme	AE				CP			
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016		Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	
P 167	40,3	36,1	- 4,1	- 10,3 %	41,6	37,9	- 3,7	- 8,9 %
P 169	2 523,3	2 456,8	- 66,4	- 2,6 %	2 523,3	2 456,8	- 66,5	- 2,6 %
P 158	154,9	95,4	- 59,5	- 38,4 %	154,8	95,4	- 59,5	- 38,4 %
<b>Total mission</b>	<b>2 718,4</b>	<b>2 588,4</b>	<b>- 130,1</b>	<b>- 4,8 %</b>	<b>2 719,7</b>	<b>2 590,1</b>	<b>- 129,6</b>	<b>- 4,8 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## V. LE PROGRAMME 167 *LIENS ENTRE LA NATION ET SON ARMÉE*

### A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET QUALITÉ DE LA PROGRAMMATION

L'exécution 2016 est marquée par une diminution des crédits du programme de 4,1 milliards d'euros en AE (- 10,3 %) et de 3,7 milliards d'euros en CP (- 8,9 %) par rapport à l'exercice 2015.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

Action	AE				CP			
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016		Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	
1. <i>Journée défense et citoyenneté</i>	16,5	12,8	- 3,6	- 22,0 %	18,9	13,9	- 5,0	- 26,5 %
2. <i>Politique de mémoire</i>	23,8	23,3	- 0,5	- 2,2 %	22,7	24,0	+ 1,3	5,7 %
<b>Total P 167 <i>Lien entre la nation et son armée</i></b>	<b>40,3</b>	<b>36,1</b>	<b>- 4,1</b>	<b>- 10,3 %</b>	<b>41,6</b>	<b>37,9</b>	<b>- 3,7</b>	<b>- 8,9 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Cette diminution a essentiellement pour cause la baisse des crédits alloués à l'action 1 *Journée défense et citoyenneté* par le transfert en LFI pour 2016 de 4,2 millions d'euros en AE/CP du programme 167 vers le programme 212, pour financer le système d'information PRESAJe.

En exécution, les crédits de la JDC ont été légèrement sous-consommés par rapport à la prévision (de 1,6 million d'euros en AE et de 1,4 million d'euros en CP) en raison d'un nombre de participants inférieur à la prévision.

Concernant l'action 2 *Politique de mémoire*, les crédits consommés ont diminué en AE et augmenté en CP par rapport à l'exercice 2015 (voir tableau *supra*), comme le prévoyait la LFI pour 2016. Ces mouvements inverses s'expliquent par des opérations payées en 2016 et engagées en 2015.

Par rapport à la LFI pour 2016, le montant des crédits consommés a été supérieur de 0,8 million d'euros en AE et de 1,5 million d'euros en CP, en raison notamment d'un redéploiement de crédits en faveur du GIP « Mission du centenaire de la Première Guerre mondiale ».

Le programme 167 dans son ensemble a fait l'objet d'ouvertures de crédits en AE d'un montant de 0,8 million d'euros, net d'une annulation de crédits de 2,4 millions d'euros par le décret d'avance du 2 décembre 2016. En CP, le programme a été abondé à hauteur de 1,3 million d'euros net d'annulations d'un montant total de 0,9 million d'euros.

## B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Deux indicateurs évaluent la performance du programme. Le premier indicateur qui mesure le taux de satisfaction des usagers de la JDC affiche des résultats supérieurs à la prévision pour 2016. S'agissant du second indicateur, qui mesure le coût par participant de la JDC, le résultat de l'exécution 2016 (135 euros) est inférieur à la cible fixée pour 2017 (140 euros).

## VI. LE PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT

### A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET QUALITÉ DE LA PROGRAMMATION

Le programme 169 porte 95 % des crédits de la mission. Il est constitué quasi exclusivement de dépenses d'intervention (97 % des CP en 2016).

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 167

(en millions d'euros)

	AE/CP				CP			
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016		Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	
1. Administration de la dette viagère	2 011,4	1 942,7	-68,7	-3,4 %	2 011,4	1 942,7	-68,7	-3,4 %
2. Gestion des droits liés aux PMI*	148,0	146,7	-1,3	-0,9 %	148,0	146,7	-1,3	-0,9 %
3. Solidarité	346,8	350,8	4,1	1,2 %	346,8	350,8	4,1	1,2 %
7. Actions en faveur des rapatriés	17,2	16,6	-0,6	-3,4 %	17,2	16,6	-0,6	-3,5 %
<b>Total P 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins</b>	<b>2 523,3</b>	<b>2 456,8</b>	<b>-66,4</b>	<b>-2,6 %</b>	<b>2 523,3</b>	<b>2 456,8</b>	<b>-66,5</b>	<b>-2,6 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

\* Pensions militaires d'invalidité.

Compte tenu de son poids relatif, l'évolution du programme façonne celle de la mission. Du fait de la diminution naturelle du nombre d'ayants droit des dispositifs financés par le programme, les crédits consommés sont traditionnellement en décroissance. En 2016, ils sont inférieurs de 66,4 millions d'euros en AE et de 66,5 millions d'euros en CP à ceux de 2015. Cette diminution traduit la baisse des dépenses liées aux pensions militaires d'invalidité (-42,5 millions d'euros), aux retraites du combattant (-26,2 millions d'euros) et aux prestations de sécurité sociale au profit des pensionnés de guerre (-10,3 millions d'euros).

La consommation des crédits a été inférieure de seulement 17,4 millions d'euros en AE/CP à la prévision (-0,7 %), témoignant de la qualité de la programmation. **Le programme 169 a fait l'objet d'annulations à hauteur**

## **de 13 millions d'euros en AE et en CP, nets des abondements en crédits par reports ou virements.**

S'agissant des dépenses fiscales du programme, leur montant est estimé à 747 millions d'euros, en hausse de 4 millions d'euros par rapport à 2015.

Si la Cour des comptes, dans la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission (NEB 2016), observe que l'exécution est conforme à la prévision, elle regrette que les documents budgétaires et les services du ministère de la défense ne délivrent pas d'informations précises et uniformes sur la réglementation fiscale applicable aux dispositifs du programme. Par ailleurs, certains dispositifs de dépense fiscale existants ne sont pas présentés dans le RAP <sup>(1)</sup>.

### **B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE**

Quatre indicateurs, associés à quatre objectifs différents, évaluent la performance du programme. Il convient de relever le bon résultat de l'indicateur mesurant le délai de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité (260 jours pour une prévision 2016 de 330 jours dans le projet annuel de performance 2017). Le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent et le nombre moyen de dossiers de cartes et titres traités par agents sont également satisfaisants au regard de la prévision du PAP 2016.

## **VII. LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE**

### **A. DYNAMIQUE DE LA DÉPENSE ET RESPECT DE LA PROGRAMMATION**

Le programme 158, sous la responsabilité du Premier ministre, finance deux actions regroupant des dispositifs d'indemnisation en faveur des orphelins de la déportation et des victimes de spoliation du fait des législations antisémites (action 1) et des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale (action 2).

**Entre 2015 et 2016, les crédits consommés du programme ont diminué de 59,5 millions d'euros (-38,4 %).** Cette diminution reflète le caractère exceptionnel des crédits consommés en 2015 (+ 129 % par rapport à la prévision), correspondant à la mise en œuvre de l'accord de Washington du 8 décembre 2014 entre les États-Unis et la France. Celui-ci permet 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.

---

(1) Il s'agit notamment de l'exonération d'impôt sur le revenu (IR) des PMI reversées aux ayants droit des militaires et anciens combattants décédés, en vertu des dispositions du CPMIVG, de 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, de l'exonération d'impôt sur la fortune (ISF) de la capitalisation de la rente mutualiste.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 158

(en millions d'euros)

	AE/CP			
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	
1. <i>Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation</i>	102,3	43,3	- 59,0	- 57,7 %
2. <i>Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la seconde guerre mondiale</i>	52,6	52,1	- 0,5	- 0,9 %
<b>Total P 158</b>	<b>154,9</b>	<b>95,4</b>	<b>- 59,5</b>	<b>- 38,4 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Pour l'exercice 2016, l'exécution est cohérente avec la programmation. Les crédits consommés sont inférieurs de 5,4 millions d'euros en AE et de 5,7 millions d'euros en CP à la prévision, l'écart s'expliquant par la difficulté de prévoir ce type de dépenses.

En gestion, le programme a fait l'objet de 3,5 millions d'euros d'annulations de crédits en AE/CP par le décret d'avance du 2 décembre 2016, seul mouvement de crédits du programme.

La Cour des comptes remarque une fois encore une difficulté juridique concernant les exonérations fiscales du programme 158. En effet, elles ne figurent pas dans le code des pensions militaires et des victimes de guerre. *De jure*, les aides financières accordées aux orphelins de parent victime de persécutions antisémites ou d'actes de barbarie semblent exclues du champ d'application de l'article 81 du code général des impôts (CGI) qui liste les prestations, rentes et allocations affranchies d'impôt.

Pour la clarté de l'information du Parlement, les dépenses fiscales du programme 158 devraient faire l'objet d'une information distincte de celles afférentes au programme 169.

### B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La performance du programme est mesurée par l'indicateur *Délai moyen de paiement des dossiers d'indemnisation des victimes de spoliation (résidents français et non-résidents)*. Ses résultats sont conformes à la prévision pour 2016 et à la cible pour 2017.

\*

\* \*



## CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. PROGRAMME 165 <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i></b> .....	59
A. <i>UNE GESTION MAÎTRISÉE DE LA CROISSANCE DES RESSOURCES ET DES BESOINS</i> .....	59
B. <i>DES JURIDICTIONS RESPECTANT LEURS OBJECTIFS DE PERFORMANCE MALGRÉ LA HAUSSE DU CONTENTIEUX</i> .....	60
<b>II. LES PROGRAMMES 164 <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i> ET 340 <i>HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES</i></b> .....	62
A. <i>PROGRAMME 164 : L'APPROFONDISSEMENT D'UNE POLITIQUE DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES ET DE L'ORGANISATION</i> .....	62
1. <i>Les impacts contrastés de la réforme territoriale</i> .....	63
2. <i>La nécessaire préservation des performances des juridictions financières</i> .....	64
B. <i>PROGRAMME 340 : LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES</i> ...	65
<b>III. LE PROGRAMME 126 <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i></b> .....	66

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe aujourd'hui 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*.

**En 2016, le montant global des crédits ouverts présente une assez grande stabilité par rapport à l'exercice 2015.**

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION  
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT DEPUIS 2016**

(en millions d'euros)

Prog.		Exéc. 2013	LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Crédits ouverts 2016	Exéc. 2016
165	AE	384,8	386,5	396,2	367	387,3	406	360,4	399,24	396,62	368,53
	CP	363,8	375,1	373,4	369,8	383,2	383,2	372,9	387,15	387,26	377,63
164	AE	205,86	215,08	212,34	205,54	212,75	222,49	209,28	216,81	223,05	215,39
	CP	206,05	216,42	213,38	206,49	214,08	218,10	210,13	213,64	214,23	205,65
126	AE	40,28	42,6	44,39	40,09	40,05	39,7	39,7	39,34	43,81	40,51
	CP	40,28	38,46	40,25	40,09	40,06	39,7	39,7	38,09	40,80	40,51
340	AE	0,36	0,82	0,39	0,33	0,82	0,29	0,22	0,52	0,39	0,37
	CP	0,35	0,82	0,39	0,33	0,82	0,29	0,22	0,52	0,39	0,37
MISSION	AE	631,30	<b>645</b>	<b>653,38</b>	<b>612,96</b>	<b>640,92</b>	<b>668,48</b>	<b>609,6</b>	<b>655,91</b>	<b>663,87</b>	<b>624,79</b>
	CP	610,48	<b>630,8</b>	<b>627,46</b>	<b>616,71</b>	<b>638,16</b>	<b>641,29</b>	<b>622,95</b>	<b>639,40</b>	<b>642,67</b>	<b>624,15</b>

Source : Cour des comptes, Notes sur l'exécution budgétaire des exercices 2013 à 2016.

**L'exécution se solde par une consommation de crédits en hausse de 2,49 % s'agissant des AE (à 624,79 millions d'euros) et de 0,19 % en CP (à 624,15 millions d'euros).** Il en résulte un taux d'exécution de 94,11 % en AE (contre 91,19 % en 2015) et de 97,12 % en CP (contre 97,14 % en 2015).

Outre le poids des rémunérations de personnel (84,70 % des crédits consommés), **ces chiffres reflètent la capacité des différents programmes à respecter pour l'essentiel la budgétisation initiale et à garantir la soutenabilité de leurs dépenses au prix d'une gestion rigoureuse** sachant que la mise en réserve des crédits ne s'applique pas à leurs ressources et qu'ils bénéficient par ailleurs de procédures allégées ou dérogatoires pour l'exécution des dépenses.

À cet égard, on soulignera **le caractère limité des restes à payer au terme de l'exercice 2016** : 91,92 millions d'euros (- 9,01 %) pour le programme 165, soit 23,18 % des crédits ouverts ; 625 euros pour le programme 340 ; aucun reste à payer pour le programme 126. Seul le programme 164 voit le montant des restes à payer (20,76 millions d'euros) croître très sensiblement (+ 84,71 %) du fait de ses engagements pluriannuels.

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

Placé sous la responsabilité du Vice-Président du Conseil d'État, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* constitue le support budgétaire des ressources humaines et matérielles alloués au Conseil d'État, aux 8 cours administratives d'appel, aux 42 tribunaux administratifs, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

À bien des égards, **l'exécution 2016 s'inscrit dans la continuité des exercices précédents** : en dépit de besoins croissants, liés à la hausse du contentieux, la gestion des ressources apparaît maîtrisée et les juridictions atteignent globalement les objectifs de performances qui leur sont assignés.

### **A. UNE GESTION MAÎTRISÉE DE LA CROISSANCE DES RESSOURCES ET DES BESOINS**

Cette maîtrise se traduit en premier lieu par **une exécution rigoureuse de crédits pourtant en hausse**. Le programme 165 disposait au cours de l'exercice 2016 de crédits ouverts en progression de respectivement 3,08 % en AE et de 1,03 % en CP par rapport à 2015. Le montant des crédits consommés atteint 368,53 millions d'euros en AE et 377,63 millions d'euros en CP, en augmentation de 2,26 % en AE et de 1,28 % en CP. **Le taux d'engagement des crédits se révèle stable** : il atteint 92,22 % en AE (contre 92,96 % en 2015) et 97,45 % en CP (contre 97,21 % en 2015).

**L'écart par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, soit 28,04 millions d'euros, correspond, à hauteur de 16,6 millions d'euros, au stock des autorisations d'engagement affectées non engagées destinées aux opérations d'investissement** pour lesquelles il est prévu prochainement d'engager des travaux. Ces investissements consistent dans la réalisation de trois opérations immobilières portant sur le Palais royal et les bâtiments des cours administratives d'appel et des tribunaux administratifs appartenant à l'État. En matière informatique, les crédits de titre V auront été consacrés au lancement de plusieurs opérations majeures, au renouvellement des licences informatiques, à des dépenses relatives à l'infrastructure, ainsi qu'à la fiabilisation et à la sécurisation de *Télérecours*. Au total, les sommes ainsi dépensées se montent à 5,20 millions d'euros en AE (+ 338,79 % par rapport à 2015) et 5,41 millions d'euros en CP (en baisse de 9,76 %). Le taux d'engagement des crédits d'investissement se limite ainsi à 60,64 % des AE et 79,17 % des CP.

De même, **les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel (titre III) demeurent cantonnées en deçà des prévisions de la loi de finances initiale**. Avec respectivement 50,15 millions et 59,06 millions d'euros, les crédits consommés progressent de 4,03 % en AE et de 5,69 % en CP. Ils représentent 74,10 % des autorisations ouvertes mais 102,97 % des crédits de paiement ouverts. Cette surconsommation tient en grande partie à la différence

entre les modalités de renouvellement des baux retenues aux stades de la prévision et de l'exécution. Les dépenses couvrant les coûts d'occupation, les services aux bâtiments et les travaux d'entretien courant augmentent.

En deuxième lieu, l'examen de l'exécution 2016 montre une nouvelle fois **la capacité du programme 165 à apporter une contribution au respect de la norme de dépenses de l'État** par la réalisation d'économies et d'ajustements en gestion qui permettent l'autofinancement de certaines dépenses.

**Le programme a ainsi contribué à des annulations de crédits en cours d'exercice à hauteur de plus de 16,6 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP.** L'annulation des autorisations d'engagement a conduit au report de deux projets en 2017, à savoir la prise à bail de surfaces supplémentaires pour la CNDA et l'acquisition d'un nouveau local destiné à accueillir le Tribunal administratif de Marseille. L'installation du Tribunal administratif de Nice dans d'anciens locaux du CROUS plutôt que dans des locaux en location aura également permis l'annulation de 3,8 millions d'euros. En fonctionnement et en investissement, des économies de gestion ont été constatées sur la dotation « frais de justice » (dépenses d'affranchissement) grâce à une utilisation accrue de l'application *Télérecours*.

En dernier lieu, **on soulignera la rigueur de la gestion des ressources en personnel (en dépit des efforts consentis en faveur de la CNDA).** Les crédits consommés en titre II progressent de seulement 0,70 % en AE et CP par rapport à 2015, passant de 311 millions à 313,17 millions d'euros.

Ce résultat est assorti d'une **sous-consommation du plafond d'emplois et de l'existence de postes demeurés vacants en fin d'exercice.** Alors que le plafond d'emplois avait été porté de 3 784 à 3 819 équivalents temps plein (ETPT), les effectifs au terme de l'exécution 2016 ne représentent que 3 743 ETPT, soit un écart de 76 ETPT. Le schéma d'emplois exécuté accuse une baisse de 9 ETP au 31 décembre 2016, ce qui aboutit à une sous-consommation de 44 ETP. Il en est résulté des annulations de crédits en gestion de 4,15 millions d'euros.

Par rapport aux prévisions de la LFI pour 2016, **seuls les tribunaux administratifs et la CNDA voient leurs effectifs renforcés en ETPT.** La Cour a bénéficié de la majeure partie des créations, soit 25 ETPT sur les 35 ETPT prévus par le schéma d'emplois.

## **B. DES JURIDICTIONS RESPECTANT LEURS OBJECTIFS DE PERFORMANCE MALGRÉ LA HAUSSE DU CONTENTIEUX**

S'agissant des trois premiers objectifs relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle, **les indicateurs fournis tendent à montrer, pour l'ensemble des niveaux de juridiction, une progression ou à défaut le maintien du niveau des**

**performances réalisées, même si les cibles fixées ne sont pas toujours atteintes.**

- Il en va ainsi, d'une part, **des délais de jugement (indicateurs 1.2)**. Devant les cours administratives d'appel, la durée des instances s'allonge assez sensiblement et atteint 11 mois et 6 jours. Ce délai est supérieur à celui observé en 2015 (10 mois et 25 jours) et en 2014 (11 mois et 1 jour), ainsi qu'à la cible assignée pour 2016 (10 mois). En revanche, le Conseil d'État et les tribunaux administratifs rendent leurs arrêts et jugements dans des délais quasi identiques à ceux enregistrés depuis deux exercices, soit 6 mois et 25 jours pour le Conseil d'État; 10 mois et 9 jours pour les tribunaux.

**La Cour nationale du droit d'asile (CNDA) obtient pour sa part un résultat remarquable en ramenant à 5 mois et 15 jours la durée de ses instances** (pour un objectif de 7 mois et 7 jours en 2016 et une cible de 6 mois en 2017). Il s'agit là d'une conséquence tangible de l'augmentation du nombre des rapporteurs (avec la création de 10 postes en 2016) et de la productivité des 15 rapporteurs affectés en fin d'année 2015. Ainsi, la Cour a jugé 42 968 recours, soit près de 20 % de plus qu'au cours de l'exercice précédent, le nombre des affaires traitées représentant 107,5 % des nouveaux dossiers.

- D'autre part, on constate **une nouvelle réduction de la part des affaires en stock enregistrées depuis deux ans (indicateur 2.1)**. Comme en 2015, leur pourcentage diminue assez sensiblement pour s'établir à un niveau inférieur à celui de l'exercice antérieur. Les juridictions administratives – à l'exception des tribunaux administratifs – et la CNDA obtiennent même des résultats en deçà de la cible fixée pour 2017.

- Sur le plan de la qualité des décisions juridictionnelles, il convient également de souligner la **poursuite de la baisse du taux d'annulation des décisions des juridictions administratives et de la CNDA** (indicateur 2.1).

Le taux d'annulation des jugements des tribunaux administratifs par les cours administratives d'appel passe en effet de 16 % à 15 % (contre 16,3 % en 2014). S'agissant des contentieux ayant fait l'objet d'un pourvoi en cassation ou jugés en premier et dernier ressort devant le Conseil d'État, ce pourcentage se réduit à 16,4 % pour les arrêts des cours administratives d'appel et tombe à 2 % pour les décisions de la CNDA.

- On notera enfin **le renforcement de la productivité des juridictions du programme** que reflète notamment la hausse du nombre d'affaires réglées (indicateur 3,1). Le résultat est en amélioration par rapport à 2014 et 2015 et dépasse même l'objectif fixé pour 2017 en ce qui concerne chacun des niveaux de juridiction de l'ordre administratif.

C'est ainsi que **le nombre des affaires traitées par les rapporteurs de la CNDA se redresse en comparaison de l'exercice 2015 (275 affaires par rapporteurs contre 241) sans retrouver toutefois le niveau de 2014**

(285 affaires par rapporteur) ou atteindre la prévision du PAP 2016. La CNDA doit cependant relever de nouveaux défis en termes de délais de jugement. Cette exigence découle aussi bien de la réforme du droit d'asile (qui fixe de nouveaux délais pour le traitement des affaires et prévoit une procédure d'examen devant un juge unique), que de l'augmentation prévisible des contentieux, avec le déstockage des dossiers en instance de l'Office français de Protection des Réfugiés (OFPRA).

En cela, **la CNDA se trouve confrontée aux mêmes enjeux que les juridictions administratives, à savoir la croissance constante du contentieux** qui confère aux bonnes performances obtenues une certaine précarité.

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

Placés sous la responsabilité du Premier Président de la Cour des comptes, les programmes 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* et 340 *Haut Conseil des finances publiques* **retracent les ressources allouées aux institutions chargées du contrôle du bon usage des deniers publics. Par leur dimension et le dynamisme de leur exécution, les programmes 164 et 340 présentent cependant des enjeux très distincts.**

### **A. PROGRAMME 164 : *L'APPROFONDISSEMENT D'UNE POLITIQUE DE LA RATIONALISATION DES DÉPENSES ET DE L'ORGANISATION***

En 2016, le montant des crédits ouverts sur le programme 164 s'élevait à 223,05 millions d'euros en AE et à 214,23 millions d'euros en CP, soit **des ressources en augmentation de respectivement 0,24 % et de 1,95 %**. **Par rapport à 2015, la consommation des crédits ouverts progresse de 2,92 % en AE pour atteindre 215,39 millions d'euros. En revanche, elle diminue de 2,13 % en CP en s'établissant à 205,65 millions d'euros.** Les crédits consommés représentent ainsi 96,56 % en AE et 96 % en CP. En outre, on relèvera la croissance du montant des engagements non couverts au 31 décembre 2016 (soit 20,76 millions d'euros), en augmentation de 84,41 % par rapport à l'exercice précédent.

Cette divergence entre engagements et paiements reflète assez largement les choix opérés par la Cour des comptes face aux impacts contrastés de la réforme territoriale sur les dépenses et à la nécessité de préserver les performances des juridictions financières.

## 1. Les impacts contrastés de la réforme territoriale

L'exercice 2016 a été consacré en grande partie à l'adaptation de l'organisation territoriale des juridictions financières à la nouvelle carte des régions métropolitaines issues de la loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015. Cette obligation résultait de l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016 du décret 2015-1199 du 30 septembre 2015 <sup>(1)</sup> qui a limité à 13 du nombre des CRC métropolitaines.

● **Ces réorganisations ont eu des conséquences, en premier lieu, sur l'exécution des dépenses de personnel.** Le montant des crédits consommés sur le titre II (soit 87 % des crédits consommés) s'élève à 180,42 millions d'euros (en AE et CP) alors que celui des crédits ouverts était de 181,73 millions d'euros. **Par rapport à l'exercice 2015, le programme enregistre ainsi une diminution de ses dépenses de 0,64 %.**

L'écart par rapport aux prévisions résulte essentiellement d'**une sous-consommation du plafond d'emplois**. Alors que l'autorisation parlementaire accordée pour 2016 portait sur 1 764 équivalents temps plein (ETPT), **les effectifs employés par le programme au terme de la gestion ont représenté 1 727 ETPT**. Néanmoins, l'exécution 2016 se solde par un nombre d'entrées dans les effectifs supérieur de plus de 50 % à celui constaté en 2015. Il s'agit là de **l'effet direct de la reprise des recrutements après le gel temporaire décidé dans ce domaine dans la perspective de la réforme territoriale** sur les sites concernés par une fermeture et bénéficiant d'un reclassement.

L'évolution des départs (majorés par les magistrats et les personnels administratifs ayant bénéficié d'une mesure de reclassement) comme des entrées ne doit pas toutefois conduire à éluder **la tension apparue dans l'exécution des dépenses de personnel**. Le taux de consommation des crédits ouverts atteint 97,2 % des crédits ouverts alors que l'exécution 2016 s'achève sur une sous-consommation du plafond d'emploi de plus de 6 %. Ainsi que la Cour des comptes le souligne elle-même, cette situation fait peser des contraintes de plus en plus fortes sur les emplois alors que les missions des juridictions financières s'accroissent. De fait, l'impact sur la masse salariale de l'évolution de la structure du personnel (avec l'entrée d'agents de niveau A+ et de catégories A et les départs d'agents des catégories B et C) n'est atténué que par le gel temporaire des recrutements précédemment évoqué.

● **S'agissant des crédits couvrant des dépenses de fonctionnement autres que de personnel (titre III)**, s'il paraît plus difficile à ce stade d'évaluer précisément le montant des économies réalisées, la réduction du nombre de CRC semble de nature, au vu de la réforme du réseau réalisée en 2012, à permettre des réductions de dépenses sur plusieurs postes du fonctionnement courant (tels que les loyers, la maintenance des équipements, l'énergie, les fluides, le nettoyage et le gardiennage).

---

(1) Décret 2015-1199 du 30 septembre 2015 modifiant les dispositions relatives au siège et au ressort des chambres régionales des comptes,

Par rapport à l'exercice 2015, on constate **une baisse de la consommation de crédits de 5,50 % en CP (23,25 millions d'euros)** tandis que le montant des AE consommées croît de 30,37 % (à 32,07 millions d'euros). Ces chiffres reflètent la politique de réduction des frais de fonctionnement courant par un recours accru à la mutualisation des achats, ainsi qu'à une démarche volontariste de réduction des volumes et de renégociation des marchés. Toutefois, ainsi que le relève la Cour des comptes, la politique d'optimisation des achats paraît avoir atteint ses limites. Les dépenses de fonctionnement diminuent de 2,7 millions d'euros en CP du fait essentiellement de l'ajustement de périmètre (pour un montant de 1,95 million d'euros) que constitue la sortie progressive des sièges de certaines CRC du dispositif de loyers budgétaires, à la suite de la révision des conventions d'occupation réalisée en 2015.

Il convient de souligner que **la couverture des dépenses inhérentes à la réduction du nombre des CRC n'a fait l'objet d'aucun abondement** : elle a été intégralement financée sous plafond, par redéploiement des crédits. Ainsi la dépense en matière immobilière (soit 1,41 million d'euros) comprend à la fois des engagements relatifs à la mise en œuvre du schéma directeur et des crédits consommés pour la restructuration de l'implantation des juridictions financières. Pour le reste, les crédits d'investissement ont été consacrés en 2016 à l'achèvement du schéma stratégique des systèmes d'information 2012–2016.

## **2. La nécessaire préservation des performances des juridictions financières**

Pour ne prendre que les indicateurs plus significatifs, **l'exécution 2016 se caractérise par la progression globale de la performance des juridictions financières même si certaines cibles ne sont pas atteintes et que des différences s'accusent entre la Cour des comptes et les chambres régionales.**

- Il en va ainsi en ce qui concerne « **la part contrôlée des comptes tenus par les comptables publics en masse financière** » (indicateur 2.1). Avec un taux de 33 %, la Cour des comptes dépasse le pourcentage enregistré en 2015, ainsi que la cible fixée par le Projet annuel de performance pour 2016 (entre 15 % et 25 %). Si elles respectent la cible fixée par le PAP (entre 15 % et 25 %), les CRC voient en revanche leurs résultats se dégrader légèrement par rapport à l'exercice précédent (avec un taux de 20,63 % contre 21,27 % en 2015). Cette relative contre-performance peut s'expliquer par l'élargissement du ressort géographique de certaines chambres dans le cadre de la réforme territoriale.

- S'agissant des « **délais des travaux d'examen de la gestion** » (indicateur 2.2), on observe également une amélioration de la performance de la Cour des comptes (avec un délai de 16,3 mois contre 17 mois en 2015), ainsi qu'un léger tassement du résultat obtenu par les chambres. S'agissant de la Cour, la réduction des délais s'explique par l'effort fourni en ce qui concerne les référés et les rapports particuliers, étant observé cependant qu'il existe des délais de procédure incompressibles.



• En revanche, à l'exclusion de la Cour de discipline budgétaire et financière, l'ensemble des juridictions du programme 164 enregistre en 2016 une dégradation des « délais de jugement » (indicateur 5.1).

Pour la Cour des comptes, celui-ci s'établit en moyenne à 11,4 mois contre une durée de 10,24 mois en 2015 et une cible fixée à 10 mois le PAP 2016. Pour leur part, les chambres régionales rendent leurs jugements dans un délai proche mais à la hausse par rapport à l'exercice précédent (9,6 contre 9,3 mois) et nettement au-delà de l'objectif assigné pour 2016 (8,1 mois). L'allongement des délais de jugement de la Cour des comptes, trouverait son origine dans une légère augmentation du nombre d'arrêtés rendus mais, surtout, par la complexité croissante des affaires examinées et un nombre de charge par arrêtés en forte augmentation en 2016 (214 débets par arrêt contre 137 en 2015).

## **B. PROGRAMME 340 : LE HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES**

En application de l'article 22 de la loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 <sup>(1)</sup>, le programme 340 a pour objet le financement des moyens de fonctionnement du Haut Conseil des Finances publiques, organisme indépendant du Gouvernement et du Parlement.

**Le programme 340 disposait en crédits ouverts au titre de l'exercice 2016 de 0,39 million d'euros en AE et en CP (montants en baisse de 52,45 % en AE et CP par rapport à l'exercice 2015).** Les dépenses réalisées s'élèvent à 0,37 million d'euros, soit une progression de 39,54 % en AE et de 66,19 % en CP, les postes de rapporteurs généraux adjoints étant tous pourvus. Les crédits consommés représentent 69,87 % des crédits prévus en loi de finances initiale.

**Les dépenses se résument essentiellement à des dépenses de personnel (pour 0,34 million d'euros),** en l'occurrence la rémunération des 3 agents (2,5 équivalents temps plein travaillés) qui assument les fonctions de rapporteur général et de rapporteurs généraux adjoints. Notons qu'à des fins de réduction des coûts de fonctionnement, la fonction support du Haut Conseil des finances publiques est mutualisée avec celle de la Cour des comptes.

---

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

### III. LE PROGRAMME 126 **CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL**

Le programme 126 porte les crédits du *Conseil économique, social et environnemental*.

**Le montant des crédits ouverts s'élève à 43,81 millions d'euros en AE et à 40,81 millions d'euros en CP**, sommes en progression respectivement de 10,35 % et 2,80 % par rapport à 2015. **Les crédits consommés augmentent de 2,04 %**, en atteignant 40,51 millions d'euros en AE comme en CP. Ils consistent pour l'essentiel en des dépenses de personnel, lesquels représentent 85 % des crédits consommés. Leur évolution résulte du renforcement des actions de communication et de promotion des travaux du CESE à l'international, objet de l'action 3 (35,31 millions d'euros, + 3,65 % en AE et CP).

On notera en outre que les crédits à la disposition du programme ont dépassé les prévisions initiales du fait d'une attribution de produits de près de 3 millions (1,75 million en 2015) d'euros tirés de la **valorisation du Palais d'Iéna**. L'organisation des événements (200 en 2016) permet à la fois de faire connaître les travaux de l'institution et de contribuer financièrement à son fonctionnement et à ses investissements. En 2016, la valorisation du siège du CESE a ainsi permis de couvrir 64 % des besoins, notamment en matière d'investissements.

En tant qu'assemblée consultative prévue par la Constitution et aux termes d'une lettre du ministère des Finances du 5 juillet 2013, **le CESE dispose d'une autonomie de gestion qu'on ne retrouve que pour les crédits de la mission Pouvoirs publics**.

La gestion du CESE a fait l'objet, sous l'impulsion de son précédent président – dont le mandat a pris fin le 1<sup>er</sup> décembre 2015 –, de réformes de fond. Ainsi, un plan pluriannuel présentant les choix stratégiques du CESE jusqu'en 2018 a été établi. Il vise notamment à l'amélioration de l'accessibilité des espaces recevant du public, à la sécurité incendie ou à la restauration des façades en béton. Le CESE a mené en 2015 la réforme de la caisse de retraite qui permet, à l'horizon 2025, de stabiliser son financement et de diminuer notablement les engagements hors bilan de l'État. Dans cette même démarche, le Conseil a entrepris des travaux de refonte de son règlement administratif et financier.

\*

\* \*

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

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2016 CONFIRME LE RETOUR À LA PROGRESSION DES DÉPENSES</b> .....	68
<b>II. LA GESTION 2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 REFLÈTE LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA CRÉATION</b> .....	69
A. L'EXÉCUTION 2016 : DÉGEL DE LA RÉSERVE ET MESURES NOUVELLES.....	69
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE N'EST PAS PRIORITAIRE .....	70
<b>III. LE PROGRAMME 224 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i></b> .....	71
A. L'EXÉCUTION 2016 EST SATISFAISANTE.....	71
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE EST INÉGALE .....	72

## I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2016 CONFIRME LE RETOUR À LA PROGRESSION DES DÉPENSES

La mission *Culture* représente près de 81 % des crédits affectés au ministère de la culture (contre 76 % en 2015). Après plusieurs années de baisse des dépenses de 2012 à 2014, l'exécution de la mission *Culture* 2016 confirme **la reprise à la hausse, dès 2015, des crédits engagés.**

La mission *Culture* est composée de trois programmes : le programme 175 *Patrimoines*, le programme 131 *Création* et le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*. Ce commentaire s'attache aux seuls programmes 131 et 224, le programme 175 faisant l'objet d'un commentaire distinct.

Le programme 131 *Création* a été doté de 737,59 millions d'euros en AE en LFI pour 2016 (719,88 millions d'euros en LFI pour 2015) et à 747,73 millions d'euros en CP en LFI pour 2016 (736,41 millions d'euros en LFI pour 2015) soit 26,4 % des AE et 27,2 % des CP de la mission. Les crédits exécutés s'élèvent à 748,55 millions d'euros de CP et à 743,16 millions d'euros d'autorisations d'engagement.

Le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* a été doté de 1,14 milliard d'euros en AE en LFI 2016 (1,11 milliard d'euros en LFI pour 2015) et à 1,13 milliard d'euros en CP (1,10 milliard d'euros en LFI pour 2015) ce qui représente 41,1 % des crédits de la mission contre 43 % des crédits en 2015. L'exécution se monte à 1,111 milliard d'autorisations d'engagement et 1,13 milliard d'euros de crédits de paiement. 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 (titre 2). En LFI pour 2016 les dépenses de titre 2 se montent à 668,74 millions d'euros et 668,73 millions d'euros consommés.

Outre les crédits budgétaires, la mission *Culture* bénéficie de dépenses fiscales s'élevant à 362 millions d'euros en 2016 (contre 467 millions d'euros en 2015), à travers 22 dispositifs. Un nouveau crédit d'impôt en faveur du spectacle vivant a été créé en 2016 et rattaché au programme 131. La mission rassemble 72 opérateurs, qui réunissent 56 % des emplois totaux de la mission, et 34 % des crédits budgétaires de celle-ci (872 millions de CP). À périmètre constant, l'exercice 2016 confirme une tendance à la hausse (3,3 %) des crédits budgétaires versés aux opérateurs, le total de ces crédits s'élevant à 1 078 milliards d'euros. L'évolution des effectifs est maîtrisée en 2016, comme la masse salariale. Enfin, la part des opérateurs inscrits dans une démarche de performance, toujours insuffisante, a cependant progressé de 60 à 78 % de 2015 à 2016.

Le Centre national de la chanson, de la variété et du jazz est désormais le seul opérateur de la mission destinataire d'une taxe affectée, à hauteur de 30 millions d'euros ; ce plafond a été relevé en loi de finances rectificative pour 2016 à 50 millions d'euros en 2017.

## **II. LA GESTION 2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 REFLÈTE LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA CRÉATION**

La budgétisation 2016 n'a pas fait l'objet de modifications majeures par rapport à 2015. La priorité déjà accordée à ce programme en 2015 est renouvelée en 2016 et s'est traduite par près de 15 millions d'euros de mesures nouvelles dans les secteurs du spectacle vivant et des arts plastiques. Au total, le programme 131 présenté en projet de loi de finances pour 2016 se montait à 735,7 millions d'euros en AE et à 745,8 millions d'euros en CP, soit une augmentation de près de 1,6 % par rapport au budget 2015.

### **A. L'EXÉCUTION 2016 : DÉGEL DE LA RÉSERVE ET MESURES NOUVELLES**

*La réserve de précaution* du programme 131 se montait à 42,42 millions d'euros en AE et de 43,23 millions d'euros en CP. Le dégel intégral de la réserve de précaution résiduelle accordé en fin de gestion a permis de financer le versement d'une subvention de 7 millions d'euros en faveur du Centre national de la chanson, de la variété et du jazz (CNV) au titre du « Fonds d'intervention pour la sécurité et le risque économique lié à des événements imprévisibles des structures du spectacle vivant », créé à la suite des attentats de novembre 2015. D'autre part, et conformément à la pratique observée les années précédentes, l'Opéra national de Paris (ONP) a été exclu de l'assiette servant de base au calcul du gel du programme 131. Ce régime dérogatoire justifié par les « nécessités de la programmation artistique » bénéficie à l'opérateur de la mission recevant la plus forte subvention pour charge de service public, (96,7 millions d'euros, plus 13,8 millions d'euros pour la Caisse de retraite de l'ONP

Des mesures nouvelles ont été prises en 2016 avec la création d'un Observatoire de la création artistique et d'un Observatoire d'économie de la musique. D'autre part, le renforcement de la protection et le soutien aux jeunes artistes ont été mis en œuvre par la commande publique et l'ouverture de résidences, la structuration de secteurs jusqu'ici moins soutenus comme la photographie, le design, les arts du cirque, et l'ouverture de nouvelles formules comme les scènes de musique actuelle (SMAC).

## **B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE RESTE SOUS-UTILISÉE**

Afin de mieux suivre l'efficacité de l'action publique, le rapport annuel de performances 2016 assigne au programme 131 quatre objectifs :

- *Objectif 1 : inciter à l'innovation et à la diversité de la création*

Le soutien à la création passe par l'aide directe aux créateurs comme aux structures. Les indicateurs mesurent le renouvellement des bénéficiaires des dispositifs d'aides à la création. Les résultats de 2016 attestent d'un taux de renouvellement des bénéficiaires qui augmente de dix points par rapport à l'année 2015 pour atteindre 56 % , mais la disparité de résultats par secteurs invite à nuancer cette moyenne. Ce renouvellement est sensible pour les plasticiens alors qu'il régresse pour les musiciens et comédiens, ou même les compagnies bénéficiaires des aides.

La place de la création dans les structures de production augmente à 43 % des places mises à la vente contre 41 % en 2015. Cette augmentation est forte dans les institutions dites de répertoire (Comédie Française et Opéra national de Paris). Dans les autres institutions le taux de création est resté stable par rapport à 2015.

- *Objectif 2 : donner des bases économiques et professionnelles solides à la création*

Les indicateurs retenus portent sur l'équilibre financier des opérateurs et la garantie de l'emploi artistique.

Pour les opérateurs de l'État du spectacle vivant, la recette moyenne par place offerte augmente légèrement entre 2015 et 2016 (+ 2 euros). L'augmentation est liée en grande partie à la forte augmentation des recettes de billetterie de l'Opéra national de Paris (+ 4 millions d'euros par rapport à 2015 dont 2,3 millions d'euros liés à l'évolution de la politique tarifaire de l'établissement), dont le poids dans l'indicateur représente 70 % des recettes totales. En 2016, la recette moyenne par place offerte s'élève à 64 euros : de 17 euros pour le théâtre de la Colline à 102 euros pour l'Opéra national de Paris.

- *Objectif 3 : augmenter la fréquentation du public dans les lieux culturels sur l'ensemble du territoire*

Pour les seuls établissements publics du spectacle vivant, la fréquentation payante au siège est en hausse (+ 6 % par rapport à la saison précédente). Certains établissements publics qui ont développé une programmation et une offre attractive ont augmenté le nombre de scolaires accueillis : ainsi pour la Comédie Française (+ 2 %) et le Théâtre de l'Odéon (+ 3 %).

Pour sa deuxième année d'exploitation, le nouvel établissement public de la Cité de la musique – Philharmonie de Paris, inauguré le 14 janvier 2015, a largement trouvé son public. Le niveau de fréquentation de l'établissement en 2016 se monte à 1,14 million de personnes accueillies et le taux de remplissage

moyen des salles est de 93 %. Cette fréquentation représente une hausse de 65 % par rapport au cumul des publics de la Cité de la musique et de la salle Pleyel en 2014.

Dans le secteur des arts plastiques, les résultats de la fréquentation apparaissent en baisse par rapport aux années précédentes (– 11 % par rapport à 2015). Cette baisse globale est souvent imputée, à tort semble-t-il, aux attentats, puisque la fréquentation n'a pas baissé pour les établissements ciblant leur offre artistique.

- *Objectif 4 : diffuser davantage les œuvres et les productions culturelles auprès du public, en France et à l'étranger*

Le premier indicateur lié à cet objectif évalue le taux de représentation hors siège de création. Le deuxième indicateur mesure le nombre moyen de représentations par production, afin de veiller à la diffusion des spectacles des réseaux de production. Ces deux indicateurs ne varient pas ou sont en régression. La diffusion des productions culturelles française à l'étranger reste en deçà de son potentiel, à la fois insuffisante et préoccupante.

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

Le programme 224 porte des politiques transversales essentielles du ministère : l'enseignement supérieur culturel, la démocratisation culturelle grâce au conventionnement avec les collectivités locales et les territoires prioritaires ainsi que les fonctions de soutien.

#### **A. L'EXÉCUTION 2016 EST SATISFAISANTE**

Les crédits de ce programme ont connu une légère progression en 2016 : 1,1 milliard d'euros en AE et 1,13 milliard d'euros en CP. Ces crédits de paiement représentent 41,1 % des crédits de la mission, répartis entre quatre actions : action 1 : *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et d'insertion professionnelle* (267,8 millions d'euros), action 2 : *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle*, action 6 : *Action culturelle internationale* et action 7 : *Fonctions de soutien du ministère*.

L'action 7 représente le principal poste de dépenses du programme 224, soit 756,7 millions d'euros consommés en 2016, dont 668,7 millions d'euros de crédits prévus en LFI et consommés pour les dépenses de personnel, y compris la contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*. Le reste des crédits se partage entre le *Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et de promotion de l'insertion professionnelle* (265,5 millions d'euros de CP consommés en 2016), le *Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle* (105,7 millions de crédits d'euros consommés en 2016) et l'*Action culturelle internationale* (5,9 millions d'euros consommés en 2016).

Le programme 224 compte 30 opérateurs, notamment les conservatoires nationaux, les Écoles nationales d'architecture, l'Académie de France à Rome, l'École du Louvre, les Écoles supérieures des Arts Décoratifs, la Cité nationale de l'histoire de l'immigration qui se répartissent un total de 156 millions de subventions pour charge de service public en 2016.

L'année 2016 a vu le retour de l'État dans le financement des conservatoires régionaux et départementaux, qui constituent le premier réseau de démocratisation culturelle de proximité de France avec 9,5 millions de mesures nouvelles ; d'autre part le projet « Demos » d'éducation musicale et orchestrale dans les zones rurales ou les quartiers relevant de la politique de la ville a reçu 3,5 millions d'euros supplémentaires.

## **B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE EST INÉGALE**

Le programme 224 est assorti de 3 objectifs :

- *Objectif 1 : améliorer l'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur*

Le plus fort taux d'insertion concerne le spectacle vivant et le cinéma (90 %) mais ce taux baisse depuis 2014 (93 %), suivi par les diplômés de l'architecture et du patrimoine (83,2 %) et les étudiants en arts plastiques, dont le taux d'insertion est aussi en diminution de 72,2 à 62,8 %. Globalement le recul est général depuis 2015.

- *Objectif 2 : favoriser un accès équitable à la culture notamment grâce au développement de l'éducation artistique et culturelle*

Ici les trois indicateurs sont en hausse : la part des enfants ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle par les structures subventionnées passe de 36 à 45 %, ce qui reste faible néanmoins ; l'effort de développement de l'éducation artistique et culturelle dans les territoires prioritaires augmente de 2,3 à 2,7 et l'accessibilité des établissements publics d'enseignement supérieur aux personnes en situation de handicap dont la part augmente de 41,7 à 55,6 %.

- *Objectif 3 : optimiser l'utilisation des crédits dédiés aux fonctions soutien*

Un des indicateurs est en hausse pour le ratio d'efficacité bureautique mais en diminution pour le ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines, tandis que le ratio d'efficacité de la gestion immobilière reste stable.



**CULTURE :  
PATRIMOINES**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA BAISSÉ DE LA FRÉQUENTATION DES INSTITUTIONS PATRIMONIALES ET LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE L'INRAP</b> .....	74
A. LE RESPECT DE L'ENVELOPPE VOTÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE .....	74
B. DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES EN FIN DE GESTION.....	75
C. DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS EN FORTE AUGMENTATION .	76
<b>II. DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS LOURDS NÉCESSITENT UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE</b> .....	78
<b>III. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE</b> .....	79

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* finance les politiques publiques destinées à préserver, enrichir, mettre en valeur et rendre accessible au public le plus large le patrimoine dans toutes ses composantes. En 2016, avec 858,78 millions d'euros en crédits de paiement (CP), ses dépenses ont représenté 31,3 % des crédits de la mission (2,74 milliards d'euros).

## I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA BAISSÉ DE LA FRÉQUENTATION DES INSTITUTIONS PATRIMONIALES ET LES DIFFICULTÉS PERSISTANTES DE L'INRAP

### A. LE RESPECT DE L'ENVELOPPE VOTÉE EN LOI DE FINANCES INITIALE

En loi de finances initiale pour 2016, hors prévisions de fonds de concours (FDC) et attributions de produits (ADP), le programme 175 était doté de 908,53 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 869,8 millions d'euros en CP. **L'exécution s'est élevée à 874,84 millions d'euros en AE et 858,78 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation des crédits ouverts en loi de finances de 96,3 % en AE et 98,7 % en CP.** Ces taux tombent respectivement à 91,3 % et 98,2 % si l'on prend en compte le total des crédits ouverts à la suite des différents mouvements intervenus.

#### PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

Autorisations d'engagement		Crédits de paiement	
LFI	908,53	LFI	869,77
LFR	0,032	LFR	0,032
Total des mouvements de crédits	34,98	Total des mouvements de crédits	- 8,22
dont :		dont :	
<i>reports</i>	60,7	<i>reports</i>	18,75
<i>virements</i>	- 0,075	<i>virements</i>	- 0,075
<i>transferts</i>	2,38	<i>transferts</i>	2,38
<i>décrets d'avance</i>	- 27,27	<i>décrets d'avance</i>	- 27,16
<i>annulations</i>	- 0,76	<i>annulations</i>	- 2,1
Fonds de concours et attr. produits	15,39	Fonds de concours et attr. produits	12,8
Total des crédits disponibles	958,92	Total des crédits disponibles	874,38
Crédits consommés	874,84	Crédits consommés	858,78
Consommation des crédits ouverts	91,3 %	Consommation des crédits ouverts	98,2 %

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

**Par rapport à l'exécution 2015, les crédits du programme 175 ont augmenté de 14,6 % en AE et 11,7 % en CP. Cette progression est toutefois due à la mise en œuvre en 2016 de la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP) :** le produit de la redevance payée par les aménageurs est désormais reversé au budget général de l'État, alors qu'il était auparavant affecté à l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), au Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) et aux services archéologiques des collectivités concernées. La politique d'archéologie préventive est désormais financée par les crédits budgétaires du programme *Patrimoines*.

En loi de finances pour 2016, ces crédits ont été budgétés à hauteur du rendement attendu de la RAP, soit 118 millions d'euros.

## B. DES DÉPENSES EXCEPTIONNELLES EN FIN DE GESTION

● L'exécution du budget 2016 a été marquée, d'une part, par la nécessité de mobiliser des moyens supplémentaires pour aider les établissements patrimoniaux à faire face aux conséquences des attentats de 2015 et de juillet 2016, et d'autre part, une nouvelle fois, par les difficultés de trésorerie de l'INRAP. **Afin de couvrir ces dépenses exceptionnelles, le programme 175 a bénéficié en fin de gestion d'un dégel de sa réserve à hauteur de 45,97 millions d'euros en AE et de 39,97 millions d'euros en CP.**

● **La fréquentation totale des institutions patrimoniales s'est élevée en 2016 à 38,3 millions de visiteurs, soit une baisse de 8 % par rapport à 2015.** Cette baisse a eu pour effet une diminution des ressources propres des établissements (*cf. infra*), alors même que la situation imposait une augmentation des dépenses de sécurité.

Le dégel de la réserve de précaution accordé en fin de gestion a permis de financer les dépenses relatives à la sécurisation des établissements accueillant du public et de compenser partiellement les pertes de recettes subies en raison des attentats : **25 millions d'euros de dotations complémentaires ont ainsi été répartis, en fonction de l'ampleur du préjudice subi, entre les principaux opérateurs concernés** <sup>(1)</sup>.

● Le dégel a également permis de faire face aux besoins de fin de gestion en matière d'archéologie préventive, avec le **versement d'une dotation de 10 millions d'euros à l'INRAP pour lui permettre de faire face à un important besoin de trésorerie.** Cette dotation est venue s'ajouter à la subvention pour charges de service public (78,5 millions d'euros) et à la dotation en fonds propres (1,6 million d'euros) prévus en loi de finances initiale à la suite de la budgétisation de la redevance d'archéologie préventive (RAP). **2 millions d'euros ont en outre été mobilisés pour la poursuite de l'apurement de la dette du FNAP.**

La persistance des difficultés de trésorerie de l'INRAP, alors que la réforme du financement de l'archéologie préventive devait y remédier, doit constituer un point de vigilance pour 2017. La Cour des comptes recommande de *« veiller à ce que les difficultés de trésorerie de l'INRAP ne soient pas systématiquement compensées par des subventions de l'État, au détriment de la mise en œuvre de réformes visant à rendre ses pratiques de fonctionnement*

---

(1) Centre des monuments nationaux (CMN), Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou (CNAC-GP), châteaux de Versailles, Chambord et Fontainebleau, musées du Louvre, d'Orsay, du Quai Branly, Guimet, Picasso et des Arts décoratifs, Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée (MUCEM), Cité de l'architecture et du patrimoine (CAPA) et Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées (RMN-GP).

conformes aux règles de bonne gestion du secteur public, à améliorer sa capacité de prévision, à réduire ses coûts et à redresser sa productivité ».

• Ces besoins non anticipés en loi de finances initiale ont donné lieu à des mouvements de fongibilité au sein du programme, en faveur des actions *Patrimoine des musées de France* et *Patrimoine archéologique*.

L'action 1 *Patrimoine monumental* a largement contribué au financement des mesures nouvelles, ce qui explique que ses crédits soient en baisse de 3 % par rapport à 2015 et inférieurs de 18 millions d'euros à la prévision de la loi de finances. **Sur les crédits mis en réserve au titre des monuments historiques, plus de 20 millions d'euros ont été dégelés et « fongibilisés » au profit de l'INRAP, des opérateurs subissant les conséquences des attentats, du FNAP et du remboursement de la dette contractée par l'INRAP auprès de l'Agence France Trésor.**

Sur 315 millions d'euros prévus en loi de finances pour l'entretien et la restauration des monuments historiques <sup>(1)</sup>, seulement 269 millions (85 %) ont été utilisés à cette fin.

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

(en millions d'euros)

	LFI 2016		Exécution 2016	
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Monuments historiques « hors grands projets »	307,14	293,84	244,19	242,02
Dont crédits d'entretien	48,10	48,10	27,01	27,23
Dont crédits de restauration	247,59	234,29	206,81	204,42
Monuments historiques « grands projet »	32,98	20,91	34,97	26,88
Total crédits budgétaires	340,12	314,75	279,16	268,9
Taux de consommation			82 %	85,4 %

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2016.

### C. DES SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS EN FORTE AUGMENTATION

**Le montant total des subventions aux opérateurs versées par le programme 175 en 2016 s'est élevé à 523,9 millions d'euros en crédits de paiement**, dont 393,1 millions d'euros de subventions pour charges de service public (SCSP), 95,6 millions d'euros de dotations en fonds propres (DFP) et 35,2 millions d'euros de transferts. **Ces subventions ont représenté 61 % des crédits du programme. Elles sont en forte hausse par rapport à 2015 (+ 121,5 millions d'euros, dont 83 millions d'euros pour les SCSP) et dépassent les prévisions de la loi de finances initiale de 86 millions d'euros, dont 31 millions d'euros au titre des SCSP.**

(1) Les crédits de l'action 1 comprennent également les moyens de fonctionnement accordés aux dispositifs et institutions œuvrant dans le domaine du patrimoine, pour 32,4 millions d'euros en CP.

Une partie seulement de l'augmentation par rapport à 2015 résulte de la budgétisation de la RAP, qui s'est traduite par la création d'une subvention de 71 millions d'euros au profit de l'INRAP <sup>(1)</sup>.

Comme le montre le tableau suivant, à l'exception du musée des Arts décoratifs et du musée Moreau, tous les opérateurs ont perçu une SCSP 2016 supérieure à celle de 2015. Pour treize d'entre eux, elle est supérieure à la prévision de la loi de finances initiale.

SUBVENTIONS AUX OPÉRATEURS DU PROGRAMME 175 <sup>(2)</sup> (CRÉDITS DE PAIEMENT)

(en milliers d'euros)

Opérateurs	Nature subvention	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016
Cité de l'architecture et du patrimoine	SCSP	15 470	16 626	16 923
	DFP	964	810	1 242
Centre des monuments nationaux	SCSP	13 245	6 716	17 196
	DFP	33 313	18 705	31 099
Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou	SCSP	65 339	68 496	69 548
	DFP	13 023	12 750	11 730
Établissement public du musée du quai Branly	SCSP	21 256	22 674	22 069
	DFP	276		
Établissement public du musée et du domaine national de Versailles	SCSP	0	0	840
	DFP	13 801	14 035	16 752
Établissement public du château de Fontainebleau	SCSP	1 730	2 341	2 670
	DFP	9 539	11 002	10 222
Établissement public du domaine de Chambord	SCSP	938	878	1 433
	DFP	3 560	1 900	1 748
Institut national de recherches archéologiques préventives	SCSP	33 218	78 500	87 938
	DFP		1 600	1 472
Musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée	SCSP	17 706	18 723	17 785
Musée d'Orsay et musée de l'Orangerie	SCSP	7 719	8 199	9 600
Musée des arts décoratifs	SCSP	14 817	14 850	14 718
	DFP	658	455	419
Musée du Louvre	SCSP	90 029	92 471	96 206
	DFP	9 917	7 179	9 605
Musée Guimet	SCSP	3 684	3 822	4 069
	DFP	1 533	1 015	934
Musée Henner	SCSP	296	366	348
	DFP	96	50	46
Musée Gustave Moreau	SCSP	368	222	209
Musée Picasso	SCSP	3 313	3 522	4 177
	DFP	500	288	265
Réunion des musées nationaux et du Grand Palais des Champs-Élysées	SCSP	19 616	20 550	24 292
	DFP	3 312	5 000	9 130

Source : rapport annuel de performances de la mission Culture pour 2016.

(1) En exécution 2015, l'INRAP avait déjà bénéficié d'une subvention de 25 millions d'euros non prévue en loi de finances.

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

Les écarts à la prévision les plus importants concernent l'INRAP (*cf. supra*) et le Centre des monuments nationaux. Pour le CMN, l'écart s'explique principalement par un changement d'imputation des crédits d'entretien des monuments dont il a la charge (5,5 millions d'euros) et une subvention exceptionnelle de 4,2 millions d'euros pour compenser les effets induits par les attentats et les intempéries sur le fonctionnement de l'établissement.

**Malgré l'effort important consenti par l'État, quatre opérateurs affichent un résultat déficitaire en 2016 :** la Cité de l'architecture et du patrimoine (2 millions d'euros), le Centre des monuments nationaux (2,4 millions d'euros), l'INRAP (2,2 millions d'euros) et la RMN-GP (0,55 million d'euros).

## **II. DES PROJETS D'INVESTISSEMENTS LOURDS NÉCESSITENT UNE VIGILANCE PARTICULIÈRE**

**En 2016, le programme 175 a porté 72 % des crédits d'investissement de la mission *Culture*.** Dans les prochaines années, ces crédits devraient augmenter, avec le **lancement ou la poursuite de plusieurs projets de rénovation et d'aménagement d'institutions patrimoniales**, alors que les restes à payer<sup>(1)</sup> du programme, après plusieurs années de baisse, ont commencé à remonter pour atteindre 584,9 millions d'euros. Selon le contrôleur budgétaire et comptable ministériel du ministère de la culture, **le coût élevé des grands projets d'investissement dont le principe a été décidé en 2016 ou qui apparaissent inéluctables devrait induire une augmentation de 20 à 30 % des crédits consacrés à l'investissement pour la période 2019–2023.**

Ces investissements, dont certains reposent sur un financement par emprunt garanti par l'État, nécessitent une vigilance particulière.

**Le plus important de ces projets est le schéma directeur de restauration et d'aménagement (SDRA) du Grand Palais**, dont le plan de financement (pour un montant total de 466 millions d'euros) repose, notamment, sur une dotation de 200 millions d'euros sur le programme d'investissements d'avenir (PIA 3) et sur un emprunt de 150 millions d'euros garanti par l'État. Ces deux sources de financement soulèvent des interrogations :

– la première parce que le PIA n'a pas vocation à financer des travaux patrimoniaux. Le SDRA du Grand Palais n'entre dans aucun des programmes du PIA 3 tels qu'ils ont été présentés au Parlement dans le cadre de la loi de finances pour 2017 (soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche, valorisation de la recherche et accélération de la modernisation des entreprises) ;

– la seconde parce qu'elle est susceptible d'entraîner à moyen terme un financement direct de l'État. Le remboursement de l'emprunt de la RMN-GP doit provenir des revenus complémentaires du Grand Palais après les travaux. Compte

---

(1) Engagements non couverts par des paiements au 31 décembre 2016.

tenu de l'offre culturelle abondante à Paris et du contexte sécuritaire dégradé, ceux-ci pourraient s'avérer moins élevés qu'espéré.

C'est également un emprunt garanti par l'État qui financera, à hauteur de 80 millions d'euros sur 101 millions d'euros, les travaux de l'Hôtel de la Marine, conduits par le Centre des monuments nationaux (CMN) <sup>(1)</sup>. Le remboursement de ce prêt repose sur les revenus attendus de la location des anciens bureaux du ministère de la défense et de l'ouverture au public des salons patrimoniaux.

Enfin, en plus des schémas directeurs déjà en cours, notamment ceux des châteaux de Versailles et de Fontainebleau, celui du CNAC-GP est à l'étude. Son coût est estimé à 100 millions d'euros minimum, sans compter les frais de fonctionnement liés à la fermeture partielle du site.

Pour la Cour des comptes, « *dans un contexte économique et sécuritaire contraint, où les opérateurs peinent à dégager des ressources propres, ces projets d'investissements, qui devraient démarrer approximativement en même temps, représentent un risque d'insoutenabilité à moyen ou long terme* ».

### III. UNE PERFORMANCE EN DEMI-TEINTE

La performance s'analyse à travers trois objectifs : améliorer la connaissance et la conservation des patrimoines, accroître l'accès du public au patrimoine national et élargir les sources d'enrichissement des patrimoines publics. **59 % des indicateurs renseignés montrent une amélioration ou le maintien des performances relevées en 2015 et environ la moitié atteignent les valeurs prévisionnelles fixées.**

Parmi les objectifs les plus significatifs atteints, on peut citer la part des crédits de conservation préventive par rapport aux crédits de restauration des monuments (18,87 % en 2016 pour un objectif à 15 %) ou l'effet de levier de la participation de l'État pour les travaux de restauration des monuments historiques n'appartenant pas à l'État. Pour un euro engagé par l'État, les partenaires publics ou privés ont engagé 2,2 euros. Le rapport annuel de performances précise que le ministère module les subventions en fonction de la capacité financière des propriétaires autres que l'État.

---

(1) Le plan de financement comprend également 7 millions d'euros du ministère des affaires étrangères, 3 millions d'euros du ministère de la défense, 9,5 millions d'euros de fonds propres du CMN, 4 millions d'euros de produits de l'affichage publicitaire et du mécénat.

Compte tenu du contexte créé par les attentats de 2015 et 2016, les résultats sont moins bons en termes de fréquentation physique (38,3 millions de visiteurs, contre 41,6 millions en 2015 et de 43 millions entre 2012 et 2014) taux de ressources propres <sup>(1)</sup> (47,67 %, inférieur à la cible de 50 % et aux résultats de 2014 et 2015). Certaines institutions recevant un public majoritairement national, comme le CNAC–GP et le musée des Arts décoratifs, ont vu leurs ressources propres progresser. En revanche, elles se sont fortement dégradées pour les lieux les plus touristiques (–9 % pour le Louvre et –3 % pour le musée d’Orsay).

\*  
\* \*

---

(1) Le mode de calcul est le suivant : (somme des ressources propres provenant des activités des institutions patrimoniales et architecturales)/(ressources totales de l'établissement + valorisation des personnels de l'État travaillant au sein de ces établissements).



## DÉFENSE :

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 144</b> .....	83
A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION.....	83
B. LE BUDGET DES OPÉRATEURS.....	85
<b>II. LE PROGRAMME 178</b> .....	85
A. UNE EXÉCUTION 2016 TOUJOURS SUPÉRIEURE AUX CRÉDITS OUVERTS EN LFI.....	85
B. LA QUESTION DE L'IMPUTATION DES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES.....	87
C. UN MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE ET UNE PRÉPARATION DES FORCES SOUS TENSION .....	87
<b>III. LE PROGRAMME 212</b> .....	87
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AMÉLIORATION .....	88
B. DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION .....	89
<b>IV. LE PROGRAMME 146</b> .....	90
A. DES ACTIONS EN COHÉRENCE AVEC LA LPM 2014–2019 ACTUALISÉE.....	90
B. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT INFÉRIEURE À LA LFI .....	91
1. Une gestion marquée par d'importants reports de crédits .....	91
2. Le poids des reports de charges et des restes à payer .....	92

L'exécution budgétaire de la mission *Défense* en 2016 s'inscrit dans un contexte de menace intense et persistante nécessitant un niveau élevé de mobilisation des forces armées, tant sur le territoire national que sur les théâtres d'opération extérieurs. Elle a été marquée par l'application de différentes mesures, au premier rang desquelles celles que le Président de la République avait exposées devant le Congrès le 16 novembre 2015, celles résultant du Conseil de défense du 6 avril 2016, et les quatre prorogations de l'état d'urgence votées par le Parlement en février, mai, juillet et décembre.

En outre, 2016 est la première année budgétaire d'application de la loi du 28 juillet 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019. Il s'agit donc d'une étape importante dans la réalisation de la loi de programmation militaire (LPM) 2014–2019 ainsi infléchie, notamment en ce qui concerne les effectifs et l'équipement des forces.

Les crédits de paiement consommés en 2016 par la mission *Défense* se sont établis à 41,15 milliards d'euros (33,32 milliards hors charges de pensions), soit 13,09 % des dépenses totales de l'État et 1,85 % du PIB (1,49 % hors charges de pensions). Les crédits ouverts en loi de finances initiale, en incluant les fonds de concours et affectations de produits prévus, s'élevaient à 40,56 milliards. **La surconsommation globale en CP représente donc environ 590 millions d'euros.**

**La consommation de crédits en autorisations d'engagement est stable d'une année sur l'autre. Comme en 2014 et en 2015, elle se situe très largement en deçà du montant ouvert en loi de finances initiale.**

La trajectoire d'exécution depuis 2014 s'établit comme suit :

#### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA MISSION DÉFENSE DE 2014 À 2016

(en milliards d'euros)

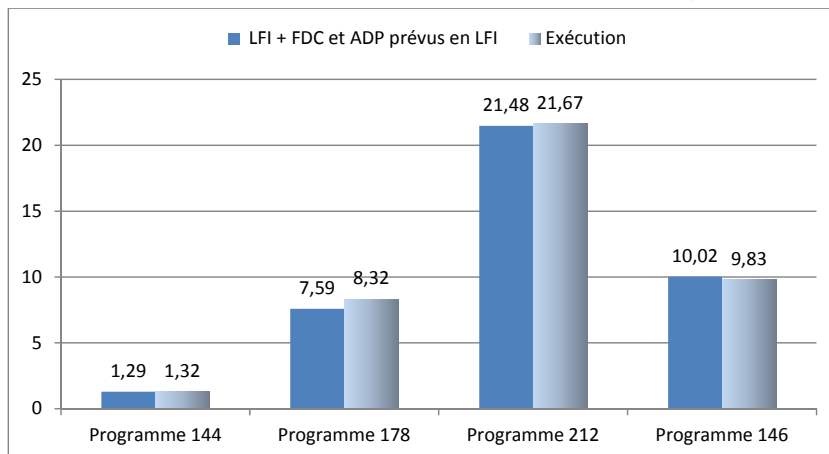
	2014	2015	2016	Écart 2014/2016
<b>AE</b> (LFI + ouvertures)	42,05 (52,28)	42,03 (57,77)	42,24 (57,88)	+ 0,45 %
<b>CP</b> (LFI + ouvertures)	39,87 (40,13)	40,98 (41,60)	41,15 (41,90)	+ 3,21 %
<b>CP hors pensions</b>	32,11	33,19	33,32	+ 3,77 %
<b>Prévision LPM (hors pensions)</b>	31,38	31,38	31,98	+ 1,91 %

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances et les lois de finances 2014–2016.

Les crédits de la mission *Défense* sont répartis entre quatre programmes : *Environnement et prospective de la politique de défense* (144), *Préparation et emploi des forces* (178), *Soutien de la politique de défense* (212) et *Équipement des forces* (146). Depuis 2015, le programme 212 regroupe l'ensemble des dépenses de personnel (crédits de titre 2).

## CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR PROGRAMME EN 2016

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances et la loi de finances 2016.

### I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 144

#### A. DES CRÉDITS EN LÉGÈRE DIMINUTION

Le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* est placé sous la responsabilité du directeur général des relations internationales et de la stratégie. Il regroupe les actions visant à analyser l'environnement de défense, à rechercher le renseignement de défense, à définir les systèmes de forces futurs, de manière à éclairer la conduite de la politique de défense de la France. Les études amont représentent à peu près la moitié des crédits consommés.

Depuis le transfert, en 2014, de la masse salariale vers le programme 212, les dépenses du programme 144 relèvent principalement du titre 3 (dépenses de fonctionnement), avec 83,01 % du total des crédits de paiement consommés en 2016.

Par rapport à 2015, l'évolution globale est la suivante :

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE CRÉDITS ENTRE 2015 ET 2016 (PROGRAMME 144)

(en euros)

	2015	2016	Écart 2015/2016
<b>AE consommées</b> (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 347 738 618 1 350 223 565	1 304 765 869 1 295 797 442	- 3,19 %
<b>CP consommés</b> (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 344 837 138 1 334 004 936	1 324 044 177 1 291 377 316	- 1,55 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2015 et 2016.

Le programme comprend trois actions : *Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France* (action 3) ; *Prospective de défense* (action 7) ; *Relations internationales et diplomatie de dépense* (action 8).

**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE CRÉDITS PAR ACTION (PROGRAMME 144)**

(en euros)

		2015	2016	Écart 2015/2016
<b>Action 3</b>	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	355 841 423 280 783 698	337 076 375 262 598 371	- 5,27 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	288 153 662 268 565 069	313 290 769 240 898 370	+ 8,72 %
<b>Action 7</b>	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	959 292 825 1 034 032 131	927 863 016 992 439 324	- 3,28 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 024 461 246 1 030 032 131	971 320 590 1 009 719 199	- 5,19 %
<b>Action 8</b>	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	32 604 370 35 407 736	39 826 478 40 759 747	+ 22,15 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	32 222 230 35 407 736	39 432 818 40 759 747	+ 22,38 %

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2015 et 2016.

Comme en 2015, le contexte de crise sur le sol national et à l'étranger s'est traduit par l'intensification de l'activité de renseignement extérieur. L'augmentation des effectifs de la DGSE, notamment, s'accompagne d'une surconsommation de crédits de fonctionnement et d'investissement qui excède largement ce qui avait été anticipé par amendement (+ 13 millions d'euros en AE et + 6,5 millions en CP) lors de la discussion du PLF pour 2016. Ainsi, 76,58 millions d'euros d'AE et 71,12 millions de CP ont dû être ouverts, principalement par décrets de transfert.

Au sein de l'action 7, la sous-consommation demeure élevée d'une année sur l'autre. La sous-action *Études amont* est affectée par un décret de transfert vers le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* à hauteur de 63 millions d'euros en AE et 51 millions en CP, dont 50 millions en AE et 38 millions en CP pour le financement du régime d'appui pour l'innovation duale (RAPID) destiné aux PME et aux ETI. Après une montée en puissance en 2013 et 2014, le subventionnement du dispositif au titre de la défense se stabilise à 50 millions d'euros en 2015 et 2016.

Enfin, l'action 8 a fait l'objet en LFI d'une mesure de périmètre de + 4,77 millions d'euros, destinée à compenser les effets du nouveau traité de coopération signé avec la République de Djibouti sur l'aide versée au gouvernement de ce pays au titre de l'implantation de forces permanentes françaises sur son territoire.

## **B. LE BUDGET DES OPÉRATEURS**

Cinq établissements bénéficient de crédits de subvention pour charges de service public (SCSP) dans le cadre du programme 144 :

– l'École nationale supérieure de techniques avancées Bretagne (ENSTA Bretagne) pour 15,99 millions d'euros en AE et 14,49 millions en CP (14,2 millions en CP et AE en réalisation 2015, 14,49 millions en LFI 2016) ;

– l'École nationale supérieure de techniques avancées Paris Tech (ENSTA Paris Tech), pour 17,13 millions d'euros en CP et AE (17,12 millions en réalisation 2015 et en LFI 2016) ;

– l'Institut supérieur de l'aéronautique et de l'espace (ISAE), pour 34,06 millions en CP et AE (34,08 millions en réalisation 2015, 34,06 millions en LFI 2016) ;

– l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), pour 105 millions en CP et AE (114,15 millions en réalisation 2015, 105 millions en LFI 2016) ;

– l'École polytechnique, pour 85,95 millions en CP et AE (82,58 millions en réalisation 2015, 82,83 millions en LFI 2016).

Ce sont au total 257,83 millions d'euros en AE et de 256,33 millions en CP qui ont été exécutés en 2016, auquel s'ajoutent des dotations en fonds propres à hauteur de 23,75 millions en AE (8,75 millions ouverts en LFI) et 18,2 millions en CP (3,2 millions ouverts en LFI).

La surconsommation s'élève à 19,62 millions d'euros en AE et 18,12 millions en CP. Elle est due notamment à un complément de SCSP de 3,1 millions d'euros au profit de l'École polytechnique et à une dotation en fonds propres de 15 millions destinée à financer les travaux sur la grande soufflerie S1MA de l'ONERA à Modane–Avrieux.

En décembre 2016, les cinq établissements ont signé avec le ministère de la défense des contrats d'objectifs et de performance (COP) pour la période 2017–2021.

## **II. LE PROGRAMME 178**

### **A. UNE EXÉCUTION 2016 TOUJOURS SUPÉRIEURE AUX CRÉDITS OUVERTS EN LFI**

Conduit par le chef d'état–major des armées, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* occupe une place centrale dans la mission *Défense*. Recouvrant l'entraînement et l'engagement opérationnel des forces et le maintien en condition opérationnelle (MCO) des matériels, il bénéficie de la plus grande partie de l'action de soutien du ministère et représente, en crédits complets consommés, 68 % de la dépense totale de la mission.

L'année 2016 reste marquée par un niveau élevé d'engagement des troupes en opérations extérieures (OPEX), principalement dans le cadre de l'opération Barkhane dans la zone sahélo-saharienne et de l'opération Chammal en Irak et en Syrie. En République centrafricaine, le désengagement progressif des forces et la fin de l'opération Sangaris le 31 octobre se sont en revanche traduits par une diminution des surcoûts. Sur le territoire national, touché par de nouveaux attentats, l'opération Sentinelle s'est poursuivie avec un haut degré de mobilisation.

En dépit de cette relative continuité du contexte sécuritaire et opérationnel, l'exécution du programme fait ressortir une surconsommation de 733 millions d'euros en CP, soit à peu près le même niveau qu'en 2015 (690 millions d'euros). Pour rappel, les crédits inscrits en LFI ont connu, de 2015 à 2016, une augmentation de 438 millions d'euros en AE et de 228 millions en CP.

Le programme comporte sept actions qui sont retracées dans le tableau suivant.

**ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DE CRÉDITS PAR ACTION (PROGRAMME 178)**

(en euros)

		2015	2016	Écart 2015/2016
<b>Action 1</b> Planification des moyens et conduite des opérations	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	436 999 478 464 520 346	500 612 446 436 440 135	+ 14,56 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	428 232 745 446 590 458	480 199 570 442 729 790	+ 12,14 %
<b>Action 2</b> Préparation des forces terrestres	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 506 502 160 1 408 351 020	1 489 534 770 1 423 112 851	- 1,3 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 489 475 885 1 287 169 526	1 481 233 943 1 250 267 891	- 0,55 %
<b>Action 3</b> Préparation des forces navales	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	3 055 084 887 3 021 372 444	2 730 639 338 2 969 612 301	- 10,62 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	2 009 376 668 1 977 259 041	2 132 301 633 2 033 557 267	- 6,12 %
<b>Action 4</b> Préparation des forces aériennes	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	2 326 175 092 2 326 175 092	2 634 156 122 2 673 999 746	+ 13,24 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	2 071 231 282 1 881 514 218	2 202 182 445 2 030 992 859	+ 6,32 %
<b>Action 5</b> Logistique et soutien interarmées	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 558 644 278 1 667 723 478	1 762 175 047 1 682 773 564	+ 13,06 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	1 613 087 894 1 459 793 640	1 621 238 601 1 522 460 115	- 0,51 %
<b>Action 6</b> Surcoûts liés aux opérations extérieures	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	441 848 415 310 000 000	401 390 085 310 000 000	- 9,16 %
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	440 919 029 310 000 000	406 314 945 310 000 000	- 7,85 %
<b>Action 7</b> Surcoûts liés aux opérations intérieures	AE consommées (LFI, y. c. FDC et ADP)	16 327 -	- 7 908 -	
	CP consommés (LFI, y. c. FDC et ADP)	0 -	8 420 -	

Source : commission des finances d'après les rapports annuels de performances 2015 et 2016.

## **B. LA QUESTION DE L'IMPUTATION DES SURCÔÛTS LIÉS AUX OPÉRATIONS EXTÉRIEURES ET INTÉRIEURES**

L'action 6 qui porte les surcoûts liés aux opérations extérieures a été dotée dans la loi de finances pour 2016 de 310 millions d'euros (dont 280 millions d'euros de crédits budgétaires), montant très éloigné de ceux consommés à ce titre en 2016.

Tous programmes confondus, le ministère de la défense estime ces crédits à 1 176 millions d'euros, répartis en 450 millions de crédits budgétaires inscrits en LFI (conformément au montant fixé par la LPM), 36,2 millions de recettes non fiscales, 3,6 millions de réallocation entre budgets opérationnels de programme et 686 millions provenant du décret d'avance OPEX.

S'agissant du programme 178, le rapport annuel de performances indique que l'imputation des crédits consommés au titre des surcoûts OPEX se fait non seulement sur l'action 6, mais aussi sur les actions 01 à 05. Le montant total de ces crédits s'élève à 887 millions d'euros, soit plus du double de ceux consommés au titre de l'action 6. Quant à l'action 7 *Surcoûts liés aux opérations intérieures*, elle ne retrace que des dépenses de fonctionnement résiduelles alors que le surcoût de l'opération Sentinelle, imputé principalement sur le programme 212, est estimé à 171 millions d'euros.

## **C. UN MAINTIEN EN CONDITION OPÉRATIONNELLE ET UNE PRÉPARATION DES FORCES SOUS TENSION**

Le fort engagement opérationnel des troupes depuis plusieurs années sur de nombreux théâtres a pour conséquence des taux d'usure et d'indisponibilité des matériels pouvant atteindre un niveau préoccupant. L'indicateur 5.2, qui mesure la disponibilité des matériels par rapport aux exigences des contrats opérationnels, fait apparaître des pourcentages nettement inférieurs aux objectifs fixés par le projet annuel de performances en ce qui concerne, notamment, les chars Leclerc, les AMX-10 RCR, les hélicoptères de l'armée de terre, la composant frégates de la Marine nationale et les avions de transport tactique de l'armée de l'air.

De même, le haut niveau d'activité opérationnelle pèse sur la préparation et la formation des personnels. Quoiqu'en amélioration par rapport à 2015, le nombre de journées de préparation opérationnelle (JPO) par homme dans l'armée de terre n'a été que de 72 en 2016, pour une prévision initiale de 83. Pour les pilotes, le rythme élevé des vols opérationnels (qui représentent par exemple 29 % des heures de vol effectuées par les pilotes de chasse) se traduit par une réduction des heures de formation qui pourrait être lourde de conséquences à terme.

## **III. LE PROGRAMME 212**

Le programme *Soutien de la politique de la défense* (212) regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la défense. Placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration

(SGA), il assure le pilotage et la coordination de politiques transversales (ressources humaines, finances, immobilier, logement, action sociale, systèmes d'information, achats...). Depuis 2015, il comprend l'intégralité des dépenses de personnel (titre 2) de la mission *Défense*. La masse salariale, contribution au CAS Pensions comprise, représente à elle seule environ 90 % du total des crédits du programme.

## A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AMÉLIORATION

La consommation de crédits en 2016 dépasse de 133 millions d'euros en AE et de 182 millions en CP les montants prévus en LFI, ce qui constitue un progrès par rapport à l'exercice 2015.

### CRÉDITS OUVERTS ET CRÉDITS CONSOMMÉS (AE) – PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonction -nement	Titre 5 Investis- sement	Titre 6 Inter- vention	Titre 7 Opéra- tions finan- cières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
Total des AE prévus en LFI	19 140,71	915,93	1 359,70	42,38	9,286	21 468,01	21 783,79
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 276,32		+ 23,77			+ 300,09	
Ouvertures/ annulations (hors FDC et ADP)	+ 190,56		+ 763,52			+ 954,08	
Total des AE ouvertes	19 607,59		3 114,59			22 722,18	
<b>Total des AE consommés</b>	<b>19 524,97</b>	<b>1 380,36</b>	<b>914,35</b>	<b>27,73</b>	<b>69,48</b>	<b>21 916,89</b>	

Source : rapport annuel de performances 2016

### CRÉDITS OUVERTS ET CRÉDITS CONSOMMÉS (CP) – PROGRAMME 212

(en millions euros)

	Titre 2 Personnel	Titre 3 Fonction -nement	Titre 5 Investis- sement	Titre 6 Inter- vention	Titre 7 Opéra- tions finan- cières	Total	Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI
Total des CP prévus en LFI	19 140,71	924,96	1 055,03	35,71	11,59	21 167,99	21 483,78
Ouvertures par voie de FDC et ADP	+ 276,32		+ 23,77			+ 300,09	
Ouvertures/ annulations (hors FDC et ADP)	+ 190,56		+ 45,51			+ 236,07	
Total des CP ouverts	19 607,59		2 096,57			21 704,16	
<b>Total des CP consommés</b>	<b>19 524,97</b>	<b>1 322,20</b>	<b>765,38</b>	<b>34,92</b>	<b>18,56</b>	<b>21 666,03</b>	

Source : rapport annuel de performances 2016



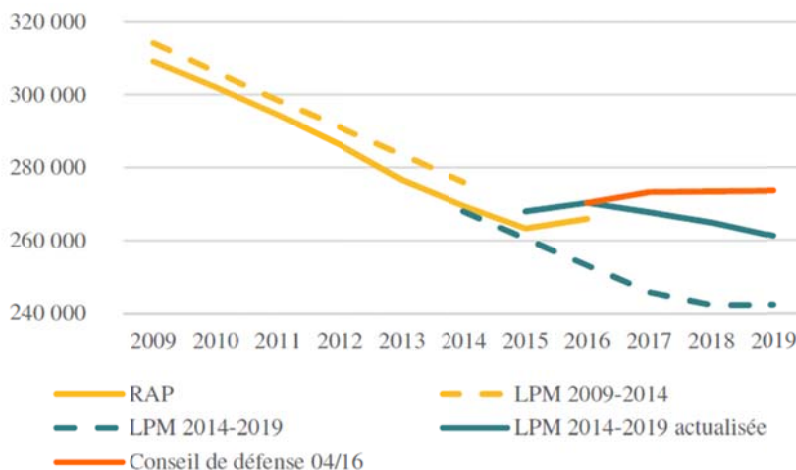
Par rapport à l'exécution 2015, les AE consommées augmentent de 2,17 % et les CP consommés de 1,36 %. S'agissant des dépenses de titre 2, les crédits consommés ont été inférieurs aux crédits ouverts, ce qui a permis de faire jouer en cours d'exercice le mécanisme de fongibilité asymétrique prévu par la LOLF. Le décret d'avance du 2 décembre a néanmoins apporté 194,1 millions d'euros (dont 187 millions en titre 2) pour couvrir les surcoûts liés aux OPEX et à l'opération Sentinelle. La contribution d'équilibre au CAS Pensions, inférieure de 33 millions d'euros au montant prévu en LFI, ne progresse que légèrement par rapport à 2015 (+ 0,49 %).

## B. DES EFFECTIFS EN AUGMENTATION

Après la stabilisation opérée en 2015 par le gel de la déflation des effectifs, l'augmentation décidée pour 2016 est inédite depuis 2006 et constitue un infléchissement majeur de la trajectoire fixée par les lois de programmation militaire pour 2009–2014 et 2014–2019.

### TRAJECTOIRES D'EFFECTIFS DE LA MISSION DÉFENSE DEPUIS 2009

(en ETPT)



Source : Cour des comptes d'après documentation budgétaire (RAP 2009 à 2015), lois de programmation militaire, rapport du ministre de la défense joint au PLF 2017 (trajectoire issue du Conseil de défense d'avril 2016) et ministère de la défense (exécution 2016)

La loi de finances initiale 2016 prévoyait la création nette de 2 300 ETP (équivalents temps plein), résultant de la création de 6 800 postes dans les domaines prioritaires définis par le Président de la République le 16 novembre 2015 (unités opérationnelles, cyberdéfense et renseignement) et de la suppression de 4 500 postes. Le schéma d'emploi mis en œuvre n'atteint pas entièrement cet objectif, puisque le SGA relève au 31 décembre 2016 un sous-effectif de 655 ETP pour l'ensemble de la mission. Cette sous-exécution risque de

peser sur la réalisation de la LFI 2017, pour laquelle le schéma d'emploi prévoit une augmentation de 400 ETP hors SIAé, conformément à la décision prise en Conseil de défense le 6 avril 2016 d'augmenter les effectifs de 800 ETP de 2017 à 2019, dont 400 ETP pour la seule année 2017.

#### **IV. LE PROGRAMME 146**

Le programme 146 *Équipement des forces* est placé sous la responsabilité conjointe du chef d'état-major des armées et du délégué général pour l'armement. Il a pour objectif de mettre à la disposition des armées les armements et matériels nécessaires à l'accomplissement de leurs missions. Les crédits qui lui sont affectés ont donc pour principal emploi la réalisation de dépenses d'investissement. En exécution 2016, celles-ci ont représenté 72,63 % des crédits de paiement du programme. Elles concernent des programmes d'armement dont les plus importants peuvent s'étendre sur plusieurs dizaines d'années.

##### **A. DES ACTIONS EN COHÉRENCE AVEC LA LPM 2014–2019 ACTUALISÉE**

L'exécution budgétaire du programme 146 s'inscrit avant tout dans la perspective de long terme tracée par le Livre blanc et la LPM actualisée.

Les principales commandes de 2016 ont été les suivantes : quatre avions de transport C-130J Super Hercules, afin de pallier les difficultés récurrentes rencontrées sur les théâtres d'opération en matière de logistique aérienne ; opération de régénération de véhicules blindés légers ; deux bâtiments de soutien et d'assistance hauturiers (BSAH) ; un bâtiment multi-missions ; des roquettes à précision métrique pour hélicoptères TIGRE ; lancement de l'opération CERBERE (système d'entraînement des forces comportant des outils de simulation instrumentée et d'évaluation de l'aptitude à l'engagement opérationnel) ; lancement du programme AIF (Arme individuelle future) destiné à remplacer le FAMAS.

Les forces ont également reçu livraison d'un lot de missiles balistiques stratégiques M51, d'un système de drones MALE, d'un système de détection et de commandement aéroporté (avion AWACS), de deux avions de transport A400M, de six hélicoptères NH90, de différentes composantes de systèmes de communication et de numérisation. Les capacités du système de forces « Engagement et combat » ont été renforcées par la livraison de neuf avions de chasse Rafale et de 124 armements air-sol modulables (AASM), de six hélicoptères TIGRE, d'une frégate multi-missions FREMM et de 25 torpilles MU90.

En soutien à l'action des forces contre le terrorisme, et conformément aux conclusions du Conseil de défense du 6 avril, le ministère a engagé des moyens supplémentaires de l'ordre de 200 millions d'euros et AE et de 90 millions en CP, notamment pour l'équipement du combattant et pour les stocks de munitions. Le

retour d'expérience des engagements opérationnels récents et en cours a également conduit à des acquisitions non prévues en LFI, principalement au titre de l'intensification des frappes (corps de bombes) et de la protection (systèmes de cyberdétection, robots de reconnaissance subaquatique).

Le principal indicateur du programme 146, « Taux de réalisation des équipements », marque une baisse de la performance par rapport à la réalisation 2014 et 2015 et à l'objectif fixé en LFI. La progression dans la réalisation des opérations d'armement principales est de 67,2 % seulement, pour un objectif de 85 %. Ce recul est dû essentiellement à des reports de commandes et de livraisons de radars et d'éléments de systèmes de communication pour le système de forces « Commandement et maîtrise de l'information », à un retard dans la commande d'un bâtiment multi-missions hauturier et à un retard dans la livraison d'un patrouilleur léger guyanais (PLG).

## B. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT INFÉRIEURE À LA LFI

### 1. Une gestion marquée par d'importants reports de crédits

Après les difficultés d'exécution qu'engendra, en 2015, la budgétisation en cours d'exercice d'une grande partie des ressources exceptionnelles de la mission *Défense*, l'exécution 2016 s'établit comme suit :

#### CRÉDITS OUVERTS ET CRÉDITS CONSOMMÉS (AE) – PROGRAMME 146

(en millions d'euros)

	<b>Titre 3 Fonctionnement</b>	<b>Titre 5 Investissement</b>	<b>Titre Intervention</b>	<b>Total</b>	<b>Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI</b>
Total des AE prévues en LFI	<b>1 307,65</b>	<b>12 288,20</b>	<b>17,59</b>	<b>13 613,44</b>	<i>13 676,97</i>
Ouvertures par voie de FDC et ADP		+ 88,07		<b>+ 88,07</b>	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)		+ 8 939,62		<b>+ 8 939,62</b>	
Total des AE ouvertes		<b>22 641,13</b>		<b>22 641,13</b>	
<b>Total des AE consommées</b>	<b>3 137,92</b>	<b>6 338,11</b>	<b>25,11</b>	<b>9 501,14</b>	

Source : rapport annuel de performances 2016

**CRÉDITS OUVERTS ET CRÉDITS CONSOMMÉS (CP) – PROGRAMME 146**

(en millions d'euros)

	<b>Titre 3 Fonctionnement</b>	<b>Titre 5 Investissement</b>	<b>Titre 6 Intervention</b>	<b>Total</b>	<b>Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI</b>
Total des CP prévues en LFI	<b>2 215,16</b>	<b>7 711,64</b>	<b>26,12</b>	<b>9 952,92</b>	10 016,44
Ouvertures par voie de FDC et ADP		+ 88,07		<b>+ 88,07</b>	
Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP)		+ 467,79		<b>+ 467,79</b>	
Total des CP ouverts		<b>10 508,78</b>		<b>10 508,78</b>	
<b>Total des CP consommés</b>	<b>2 666,65</b>	<b>7 142,33</b>	<b>24,96</b>	<b>9 833,94</b>	

Source : rapport annuel de performances 2016

L'écart considérable entre les AE prévues en LFI et le montant total des AE ouvertes est dû à l'ouverture par arrêté de report de crédits, en mars 2016, de 9,02 milliards d'euros non engagés en 2015. La progression continue, depuis 2014, des autorisations d'engagement affectées mais non engagés (AEANE) s'explique par la montée en puissance des grands programmes d'armement lancés en LPM. Les retards pris sur les calendriers initiaux ont pour effet d'accumuler les AE reportées, au risque, selon la Cour des comptes, de « rigidifier » la gestion des années à venir. Pour le seul programme 146, les AEANE sont passées de 4,89 milliards d'euros fin 2014 à 9,02 milliards fin 2015 et 12,64 milliards (87,5 % du total des AEANE de la mission) fin 2016.

En crédits de paiement, un décret de mars 2016 a ouvert 592 millions d'euros qui n'avaient pas été consommés à la fin de 2015. Au 31 décembre 2016, le montant des CP non consommés s'élevait à 672 millions d'euros, soit + 80 millions par rapport à l'année précédente.

Pour ce qui est du financement des surcoûts OPEX et Sentinelle, la gestion du programme 146 a été le support d'un mécanisme de compensation dont la pertinence peut être mise en doute. C'est en effet au titre de ces surcoûts que le décret d'avance du 2 décembre 2016 a ouvert 831 millions d'euros au bénéfice de la mission *Défense* (636,9 millions pour le programme 178 et 194,1 millions pour le programme 212) et, dans le même temps, a annulé 290 364 972 euros en AE et de 671 867 617 euros en CP sur le programme 146, montants qui seront rétablis quelques jours après dans leur intégralité, au bénéfice du même programme, par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016.

**2. Le poids des reports de charges et des restes à payer**

Dans la note d'analyse qu'elle consacre à l'exécution budgétaire de la mission *Défense*, la Cour des comptes regrette que les reports de charges demeurent considérables – de l'ordre de 3,1 milliards à la fin de 2016 pour l'ensemble de la mission. Si le programme 146 reste la principale source de ces

reports, une amélioration est cependant perceptible en valeur relative comme en valeur absolue, puisque les reports au titre de l'équipement des forces passent de 2,34 milliards d'euros fin 2014 à 1,98 milliard fin 2015 et 1,74 milliard fin 2016.

En revanche, le montant des restes à payer continue d'augmenter, atteignant au 31 décembre 2016 35,97 milliards d'euros pour le seul programme 146 (+ 1,38 milliard en trois ans) et 50,391 milliards pour l'ensemble de la mission (+ 4,75 milliards en trois ans). Les restes à payer, souligne la Cour, « sont nécessaires pour conduire des programmes de long terme, en particulier les programmes d'armement, de maintien en condition opérationnelle ou d'infrastructure », mais « les niveaux préoccupants atteints en 2016 ôtent toute marge de manœuvre en gestion ». Il apparaît donc souhaitable que l'exécution 2017 s'attache à réduire le décalage entre programmation pluriannuelle et gestion annuelle.

\*

\* \*



**DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ;**  
*PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE*

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. LA MISSION <i>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT</i></b> .....	96
A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2016 .....	96
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS .....	97
<b>II. LE BUDGET ANNEXE <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</i></b> .....	100
A. L'ÉROSION DES RECETTES SE POURSUIT .....	101
B. UN SOLDE EN EXCÉDENT GRÂCE À DES ÉCONOMIES DE DÉPENSES.....	101

## I. LA MISSION *DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT*

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* regroupe divers programmes rattachés au Premier ministre sous la responsabilité du Secrétaire général du Gouvernement : les services placés auprès du Premier ministre pour l'assister dans sa fonction de direction de l'action du Gouvernement (programme 129 *Coordination de l'action du Gouvernement*), des autorités administratives indépendantes et assimilées rattachées budgétairement (programme 308 *Protection des droits et libertés*) et les crédits de fonctionnement d'une partie des services déconcentrés de l'État (programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*).

### A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2016

La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait d'ouvrir 1 488,62 millions d'euros en AE et 1 346,15 millions d'euros en CP au titre de la mission, hors fonds de concours et attribution de produits. **En cours d'exercice budgétaire, des mouvements de crédits à la baisse sont intervenus sur chaque programme de la mission, pour un montant total de 97,95 millions d'euros en AE et 31,45 millions en CP.**

La consommation des crédits atteint 1,32 milliard d'euros en AE et 1,26 milliard en CP, soit 11,24 % de moins que la dotation initiale en autorisations d'engagement et 6,75 % en crédits de paiement.

#### EXÉCUTION 2016 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Exécution (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
129	AE	660,92	- 21,57	639,35	590,23	- 10,70%	92,32%
	CP	652,09	- 24,67	627,42	578,73	- 11,25%	92,24%
308	AE	97,17	- 2,22	94,95	90,45	- 6,92%	95,26%
	CP	102,85	- 2,68	100,17	96,35	- 6,32%	96,19%
333	AE	730,53	- 74,16	656,37	640,59	- 12,31%	97,60%
	CP	591,21	- 4,1	587,11	580,26	- 1,85%	98,83%
Total	AE	<b>1 488,62</b>	<b>- 97,95</b>	<b>1 390,67</b>	<b>1 321,27</b>	<b>- 11,24%</b>	<b>95,01%</b>
	CP	<b>1 346,15</b>	<b>- 31,45</b>	<b>1 314,70</b>	<b>1 255,34</b>	<b>- 6,75%</b>	<b>95,48%</b>

Source : commission des finances de l'Assemblée nationale à partir du RAP 2016.

La Cour des comptes n'a pas observé de tension majeure dans l'exécution des dépenses de cette mission, malgré quelques difficultés en fin de gestion sur les programmes 333 (dégel de la réserve de précaution dès le début de gestion) et 129. **D'une manière générale, l'exécution budgétaire est conforme aux prévisions.**



## **B. PRINCIPALES OBSERVATIONS : PROGRAMMES 129, 333 ET 308**

### **1. Le programme 129 Coordination du travail gouvernemental**

L'exécution 2016 atteint 590,23 millions d'euros en AE et 578,73 millions d'euros en CP sur le programme *Coordination du travail gouvernemental*, en augmentation de 17 % en AE et de 10,8 % en CP par rapport à la consommation en 2015.

**De nombreux mouvements de crédits sont intervenus en cours d'exercice 2016, rendant peu lisible l'exécution budgétaire.**

Des reports de crédits de l'exercice 2015 à hauteur de 47,49 millions d'euros en AE et 46,14 millions d'euros en CP ont abondé le programme 129, l'article 66 de la LFI pour 2016 ayant ouvert la possibilité de reporter plus de 3 % des crédits ouverts sur ce programme <sup>(1)</sup>.

Le programme a également bénéficié de rattachement de crédits par fonds de concours à hauteur 16,38 millions d'euros en AE et CP, dont 16,1 millions d'euros de produit des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants à destination de la MILDECA.

On compte également quatre transferts sortants, à hauteur de 7,2 millions d'euros en CP, et quatre transferts entrants en provenance de différents programmes, atteignant 92,8 millions d'euros en CP. Il est regrettable que le rapport annuel de performances ne précise pas systématiquement la provenance ou la destination des décrets de transfert.

Les trois décrets d'avance de l'année ont annulé 31,1 millions d'euros en AE et 29,8 millions d'euros en CP sur ce programme mais la LFR du 29 décembre 2016 a ouvert 24,6 millions d'euros en AE et CP. En fin d'année, les crédits non consommés s'élèvent à 43,78 millions d'euros en AE et 43,54 millions d'euros en CP.

Sans l'inscrire dans ses recommandations, la Cour des comptes « *estime souhaitable* » de réduire le volume des transferts sur le programme 129.

L'exécution 2016 des dépenses de personnel s'est élevée à 195,56 millions d'euros et les dépenses de fonctionnement à 310,3 millions d'euros.

L'augmentation des dépenses de personnel par rapport à la consommation 2015 (+ 9,1 millions d'euros) s'explique en partie par la montée en puissance de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) et par la prise en charge des personnels du groupement interministériel de contrôle (GIC), auparavant comptabilisés hors plafond. Le plafond d'emploi s'élève à

---

(1) Selon l'article 15 de la LOLF, les crédits inscrits sur un programme ne peuvent faire l'objet d'un report que dans la limite de 3 % des crédits initiaux inscrits sur ce programme. Ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances.

2 639 ETPT, en hausse de 139 ETPT par rapport à 2015, malgré la suppression de 20 ETPT au sein des services du Premier ministre au titre de leur participation à l'effort de maîtrise des dépenses publiques.

On observe *a contrario* une rationalisation des dépenses de fonctionnement, en diminution de 14,95 millions d'euros en CP par rapport à 2015. Le rassemblement de diverses entités sur le site Ségur-Fontenoy devrait permettre de poursuivre les économies d'échelle.

**Cet effort de maîtrise des dépenses concerne également les six opérateurs qui relèvent du programme 129**, à savoir l'institut des hautes études de défense nationale, l'institut national des hautes études de la sécurité et de la justice, le centre interministériel de formation anti-drogue, l'observatoire français des drogues et des toxicomanies, le conseil national des communes « compagnon de la Libération » et l'ordre de la Légion d'honneur, dont les dépenses de fonctionnement ont diminué de 11 % sur la période 2014-2016.

Le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) fait l'objet d'une action distincte depuis la LFI pour 2016, traduisant sa montée en charge. Il a bénéficié de crédits du PIA « *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique* » afin de financer le programme VITAM (valeurs immatérielles transférées aux archives pour mémoire).

Ce programme s'inscrit particulièrement dans une démarche de performance : il comporte 7 objectifs, déclinés en 17 indicateurs.

Les indicateurs de performance sont au vert. Le taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature, est en nette progression depuis 2014 et atteint 91 % pour 2016. Le taux de déficit de transposition des directives européennes se dégrade légèrement à 1,1 % (contre 1 % l'année dernière), en raison de 11 directives en retard de transposition. Le sentiment d'information des citoyens sur l'action du Gouvernement progresse d'un point de pourcentage par rapport à 2015 (46 %).

Le niveau de sécurité des systèmes d'information de l'État est évalué à 2,5/5. Cet indicateur synthétique évalue la conformité des systèmes d'information des ministères aux règles de la politique de sécurité des systèmes d'information de l'État, à partir des données transmises par les départements ministériels.

## **2. Le programme 333 Moyens mutualisés des administrations déconcentrées**

Comme l'année dernière, le dégel d'une partie de la réserve de précaution a été nécessaire dès le début de gestion pour assurer la soutenabilité de la programmation du programme 333. Ce dégel a été gagé par un surgel de 10 millions d'euros en AE et CP sur le programme 129, ce qui est devenu une pratique récurrente sur cette mission.

Ce mécanisme dit « d’auto-assurance » complique cependant l’exécution du programme 129 alors que l’on sait que les dépenses du programme *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* sont rigides. En effet, il s’agit pour l’essentiel de dépenses de loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées – 317,9 millions d’euros dépensés en CP en 2016, soit 54,8 % des crédits du programme – et de dépenses de personnel (176,37 millions d’euros pour 2016).

Les dépenses de personnel augmentent de 72,8 millions d’euros entre 2015 et 2016 en raison du rattachement de 1 138 ETPT des services départementaux des systèmes d’information et de communication (SIDSIC).

#### VARIATION DES DÉPENSES SUR LE PROGRAMME 333 ENTRE 2015 ET 2016

(à périmètre courant)

(en millions euros)

	Autorisations d’engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	variation (en %)	2015	2016	variation (en %)
Action 1 – <i>Fonctionnement courant des directions départementales interministérielles</i>	93,696	86,48	- 7,70 %	91,594	87,42	- 4,56 %
Action 2 – <i>Loyers et charges immobilières des administrations déconcentrées</i>	308,087	379,173	+ 23,07 %	331,764	317,908	- 4,18 %
Action 3 – <i>Emplois déconcentrés des services du Premier ministre</i>	102,101	174,94	+ 71,34 %	102,095	174,929	+ 71,34 %
<b>Total</b>	<b>503,884</b>	<b>640,593</b>	<b>+ 27,13 %</b>	<b>525,453</b>	<b>580,257</b>	<b>+ 10,43 %</b>

Source : commission des finances, d’après les documents budgétaires.

La performance du programme est mesurée par des indicateurs d’efficacité administrative dont les cibles ont été atteintes de façon satisfaisante, tels que la moyenne des dépenses de fonctionnement par agent – en diminution – ou l’optimisation de l’occupation de l’immobilier de bureau, calculée par le ratio SUN / EPTP – en diminution également. Notons que l’objectif n° 2 relatifs à la féminisation des postes de direction affiche un taux effectif (42 %) supérieur à la cible qui est de 35 %.

### 3. Le programme 308 Protection des droits et libertés

Le programme 308 regroupe des autorités administratives ou publiques indépendantes, garantes des droits et libertés, et rattachées budgétairement au Premier ministre.

L’exécution 2016 est marquée par le rattachement de l’autorité de régulation de la distribution de la presse (ARDP), ajoutant une huitième action à l’architecture budgétaire de ce programme.

**VARIATION DES DÉPENSES SUR LE PROGRAMME 308 ENTRE 2015 ET 2016**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	variation (en %)	2015	2016	variation (en %)
Action 2 – Commission nationale de l'informatique et des libertés	21,408	15,655	- 26,87%	17,178	17,302	0,72%
Action 3 – Conseil supérieur de l'audiovisuel	37,793	37,196	- 1,58%	37,627	37,196	- 1,15%
Action 5 – Contrôleur général des lieux de privation de liberté	5,575	4,516	- 19,00%	4,298	4,928	14,66%
Action 6 – Autres autorités indépendantes	2,491	2,571	3,21 %	2,505	2,516	0,44 %
Action 7 – Sécurité et protection des libertés	0,992	2,314	133,27 %	0,992	2,31	132,86 %
Action 9 – Défenseur des droits	26,331	24,1	- 8,47%	26,743	28,01	4,74%
Action 10 – Haute autorité pour la transparence de la vie publique	3,637	3,998	9,93 %	3,454	3,99	15,52 %
Action 11 – Régulation de la distribution de la presse	-	0,095	-	-	0,095	-
<b>Total</b>	<b>98,227</b>	<b>90,445</b>	<b>- 7,92%</b>	<b>92,797</b>	<b>96,347</b>	<b>3,83%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

On observe globalement une légère augmentation des crédits de paiement pour l'ensemble des autorités du programme (+ 3,83 %).

Cette hausse s'explique notamment par l'augmentation des effectifs de la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement (+ 13 ETPT), de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (+ 6 ETPT), de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (+ 4 ETPT) et du Contrôleur général des lieux de privation de liberté (+ 2 ETPT) pour faire face aux nouvelles missions qui leur ont été confiées. Le plafond d'emploi est de 533 ETPT pour 2016, à comparer aux 508 ETPT pour 2015.

Les crédits de fonctionnement exécutés en CP ont également augmenté, passant de 18,5 millions d'euros en 2015 à 19,3 millions d'euros en 2016.

On observe en revanche une diminution de la consommation des autorisations d'engagement par rapport à 2015. En effet, le renouvellement des baux de la CNIL, du Défenseur des droits et du CGLPL en 2015 a provoqué un pic d'AE qui n'a pas vocation à se répéter.

**II. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE**

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* est géré par la direction de l'information légale et administrative, rattachée aux services du Premier ministre.

## A. L'ÉROSION DES RECETTES SE POURSUIT

### ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	Exécution 2016	PLF 2017
<b>Recettes d'annonces</b>	<b>188,4</b>	<b>183,2</b>	<b>185,3</b>	<b>183</b>	<b>183,2</b>
Associations	4,1	4,4	4,3	4,2	4,5
BOAMP	95,1	85,6	85,3	79,2	80,5
BALO	4,9	5,9	5,8	6,1	5,5
BODACC	84	87	89,6	93,1	92,5
JO	0,3	0,3	0,3	0,3	0,2
<b>Recettes hors annonces</b>	<b>13,2</b>	<b>14</b>	<b>10,5</b>	<b>9,1</b>	<b>9,1</b>
Ventes de publication	7,9	6,4	6,3	4,3	5
Prestation et travaux d'édition	2,9	4,1	2,5	2	3,3
Autres activités	2,4	3,5	1,6	2,8	0,8
<b>Total des recettes</b>	<b>201,6</b>	<b>197,3</b>	<b>195,8</b>	<b>192,1</b>	<b>192,3</b>

Sources : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

**Cette année encore, l'érosion des recettes de la DILA se poursuit**, aussi bien pour les recettes d'annonce que pour les recettes hors annonce. Le total des recettes atteint 192,1 millions d'euros, un montant inférieur à l'exécution 2015 (- 3,7 millions d'euros) et à la prévision optimiste du projet de loi de finances pour 2016 qui affichait 197,45 millions d'euros.

Cette baisse s'explique essentiellement par le faible niveau des recettes d'annonces publiées au bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), en recul de 6,1 millions d'euros par rapport à 2015 – la réforme des marchés publics entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> avril 2016 ayant relevé les seuils et allégé les obligations de publications au BOAMP. Ce recul est partiellement compensé par la hausse des annonces publiées au bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (+ 3,6 millions d'euros).

Le niveau des recettes hors annonces passe sous la barre des 10 millions d'euros, en raison notamment du recul des ventes de publications et d'abonnements (- 2 millions d'euros). Les recettes diverses, en hausse (+ 1,2 million d'euros), ne sont pas liées aux activités de la DILA : il s'agit de remboursements de la direction des services administratifs et financiers pour l'occupation des locaux de la Tour Mirabeau ou de recettes exceptionnelles.

## B. UN SOLDE EN EXCÉDENT GRÂCE À DES ÉCONOMIES DE DÉPENSES

**Comme chaque année depuis 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la LFI et à la consommation de l'année précédente.**

VARIATION DES DÉPENSES DU BUDGET ANNEXE ENTRE 2015 ET 2016

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	variation (en %)	2015	2016	variation (en %)
Programme 623 – <i>Édition et diffusion</i>	63,2	49,4	- 21,84%	55	52,7	- 4,18%
Programme 624 – <i>Pilotage et ressources humaines</i>	118,4	111,6	- 5,74%	117,8	114,2	- 3,06%
<b>Total</b>	<b>181,6</b>	<b>161</b>	<b>- 11,34%</b>	<b>172,8</b>	<b>166,9</b>	<b>- 3,41%</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Sur le programme 623, l'exécution des dépenses s'établit à 49,4 millions d'euros en AE et 52,7 millions d'euros en CP, soit respectivement 70 % et 90 % des crédits alloués en LFI 2016. Cette diminution des dépenses résulte de plusieurs mesures d'économie :

- l'arrêt de l'impression du *Journal officiel* depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016, qui doit générer une économie estimée à 0,8 million d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP sur les frais de transport, d'expédition et de sous-traitance ;

- la fin du contrat liant la DILA et l'Office spécial de publicité grâce à une internalisation, permettant une baisse de 4 millions d'euros d'AE et 2,6 millions d'euros de CP ;

- la réorganisation du numéro « 39–39 Allo service public », générant une baisse des dépenses de sous-traitance de 1,9 million d'euros.

Sur le programme 624, 70 millions d'euros, soit 60 % des crédits correspondent à des dépenses de personnel. Le schéma d'emploi s'établit à 703 ETPT, en deçà de la prévision en LFI (785 ETPT) et de la réalisation en 2015 (731 ETPT). Moins d'un départ sur deux est remplacé.

Les dépenses de l'action 4 sont celles de la Société anonyme de composition et d'impression du *Journal officiel* (SACI-JO), exécutées pour 36,8 millions d'euros. Bien qu'elles ne soient pas inscrites en titre 2, il s'agit de dépenses de personnel : 24,7 millions d'euros de salaires et charges, 2,4 millions d'euros liés aux plans de départs anticipés et 9,7 millions d'euros pour les caisses de pension.

Les efforts de modernisation de la DILA ont permis de dégager un excédent budgétaire de 25,28 millions d'euros. L'excédent de trésorerie (23,5 millions d'euros) dégagé sur le compte de la DILA à la Banque de France n'est pas reversé au budget général mais vient abonder le compte de dépôt de fonds au Trésor.

\*

\* \*

## ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES

---

### SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</b> .....	104
<b>II. LE PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE</b> .....	105
<b>III. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE</b> .....	106
<b>IV. PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES</b> .....	107
<b>V. PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE</b> .....	108
<b>VI. PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES</b> .....	110
<b>VII. LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</b> .....	118
<b>VIII. LE PROGRAMME 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE</b> .....	122
<b>IX. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)</b> .....	123

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* regroupe les sept programmes chargés de la politique de transition écologique, énergétique et environnementale. Elle mobilise, en plus des moyens de la mission, des crédits issus des programmes d'investissements d'avenir, des dépenses fiscales et le fonds pour le financement de la transition énergétique.

En 2016, si la mission voit ses crédits initiaux à périmètre courant portés à 9,18 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 9,16 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), ils sont en baisse à périmètre constant (– 9 % et – 2,4 %). La consommation des crédits ouverts, qui sont largement supérieurs aux crédits initiaux (11,45 milliards d'euros en AE et 10,97 milliards d'euros en CP), est satisfaisante : 87,7 % des AE et 94,9 % en CP. Il convient cependant de préciser que les crédits budgétaires représentent moins de la moitié du financement des politiques publiques de la mission (9,6 milliards d'euros, dont 8,3 milliards d'euros de dépenses des opérateurs et 3,31 milliards d'euros de dépenses fiscales, sur 21 milliards d'euros).

La gestion des crédits de titre 2 s'améliore, la masse salariale étant exécutée dans les limites fixées par la loi de finances (2,8 milliards d'euros). Le plafond d'emplois de la mission poursuit sa baisse pour s'établir à 42 403 (– 2 046 par rapport à 2015), et demeure sous-exécuté, à hauteur de 784 emplois.

L'exécution budgétaire 2016 n'apparaît pas parfaitement satisfaisante. La soutenabilité financière de la mission est obérée par l'importance des restes à payer (5,91 milliards d'euros), en hausse par rapport à 2015, qui sont en grande partie portés par le programme 203 *Infrastructures et services de transports* qui est fragilisé par le poids des engagements financiers de l'Agence de financement des infrastructures de transports (AFITF), et des annulations de gestion importantes, essentiellement concentrées sur le fret ferroviaire.

Du point de vue de la régularité budgétaire, les relations entre le programme 203 et l'AFITF demeurent critiquables, au regard du principe de sincérité budgétaire (50 % des crédits du programme n'ont pas fait l'objet d'un vote par le législateur) et du principe d'annualité budgétaire (le montant des reports de crédits sur fonds de concours demeure élevé).

S'agissant du programme 174 *Énergie, climat et après-mines*, la Cour des comptes recommande de fermer le dispositif de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE), qu'elle considère comme un instrument de débudgétisation dont la pertinence est questionnable.

## **I. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* a été instauré pour mettre en œuvre la stratégie nationale de la biodiversité 2011–2020. Il repose sur cinq piliers : la politique des sites et des paysages, la politique de l'eau, la politique de protection des espaces naturels, la politique relative à la biodiversité, et la politique de gestion des ressources minérales non énergétiques.



En 2016, les crédits de ce programme ont été sanctuarisés : ils ont augmenté de 0,9 % en AE et de 1,3 % en CP par rapport à 2015. La consommation de crédits s'est élevée à 259 millions d'euros en AE (pour une prévision de 285 millions) et à 242 millions d'euros en CP (pour une prévision de 296 millions).

En 2016, le programme présente un taux de gel et surgel (réserve initiale de précaution), hors titre 2 supérieur à 8 % (10,4 % en AE et 14 % en CP). Le taux d'annulation des crédits par rapport à la LFI 2016 s'est établi à 10,35 % en AE et CP, et le montant des crédits annulés a excédé celui de la réserve initiale.

**Le taux de consommation des crédits apparaît relativement faible : il s'établit à 85,2 % et est en baisse par rapport à 2015. La Cour des comptes appelle l'attention sur une éventuelle surbudgétisation de ce programme.**

Les dépenses d'intervention constituent plus du tiers des crédits consommés de ce programme. En 2016, elles se sont élevées à 89,57 millions d'euros en AE (soit une hausse de 12 % par rapport à 2015) et 89,31 millions d'euros en CP (soit une baisse de 4 %). La mobilisation des AE s'explique par la mise en œuvre de règlements européens (notamment la Directive cadre stratégie milieu marins et les Directives « Oiseaux » et « Habitats-faune-flore »). La Cour des comptes souligne le morcellement des financements et des intervenants s'agissant des dépenses d'intervention. Ces crédits, comme en 2014 et en 2015, sont essentiellement constitués de subventions à des organismes (principalement des collectivités territoriales, établissements publics, et des associations), dont le degré de coordination avec les opérateurs de l'État et les établissements publics locaux est perfectible.

## **II. LE PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

Le programme 159 *Information géographique et cartographique* comprend les moyens consacrés à la politique nationale d'information géographique.

Deux opérateurs de l'État interviennent au sein de ce programme : l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), principal opérateur chargé de mettre en œuvre cette politique, et le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), chargé de piloter le Géocatalogue (portail permettant de rechercher des informations géographiques par Internet).

En LFI pour 2016, le plafond d'emplois de l'IGN s'est établi à 1 575 ETPT. La réalisation 2016 est de 1 613 ETPT, dont 1 566 sous plafond et 47 ETPT hors plafond (CDD et contrats aidés). Le schéma d'emplois fixé en LFI pour 2016 (- 32 ETPT) a été respecté, les effectifs sous plafond étant passés de 1 602 ETPT au 31 décembre 2015 à 1 567 au 31 décembre 2016.

En 2016, les crédits consommés pour ce programme s'élèvent à 92,4 millions d'euros en AE et 92,3 millions d'euros en CP. Le taux de consommation des crédits atteint 97 %.

Les crédits du programme financent presque exclusivement les subventions pour charges de service public (SCSP) versées à l'IGN et au BRGM. En 2016, la consommation de l'IGN au titre des SCSP a atteint 91,96 millions d'euros en CP (il concentre donc 99,6 % des crédits consommés au sein du programme). Le BRGM s'est vu affecter des SCSP pour un montant de 337 000 euros en 2016.

**La Cour des comptes souligne les difficultés de la mise en œuvre de cette politique.** Elles se manifestent par la sous-réalisation récurrente de l'indicateur 1.2 *Pourcentage du territoire où la base de données parcellaire et le plan cadastral ont des géométries communes* (taux de réalisation de 0 %). Par souci de réalisme, la cible de cet indicateur a été abaissée plusieurs fois depuis 2009. En 2014, une convention signée entre l'État et l'IGN a instauré la représentation parcellaire cadastrale unique (RPCU), qui remplace le plan cadastral de la DGFIP. La convention, entrée en vigueur en 2015, prévoit un plan de réalisation sur sept ans et crée un nouvel indicateur (*Couverture du territoire par la RPCU*). Celui-ci, dont le taux cible était fixé à 21 % pour l'année 2016, n'a toutefois affiché qu'un taux de réalisation de 0,2 %.

### III. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE

Le programme 170 *Météorologie* finance la subvention pour charges de service public de l'établissement public administratif Météo-France. La dotation de 198,2 millions d'euros (en AE et en CP) inscrite pour 2016 a été ramenée à 190,2 millions d'euros en exécution, soit un taux de consommation de 95,9 %. La dépense est en baisse de 5,3 millions d'euros (–2,7 %) par rapport à l'exercice 2015. Cette baisse, qui atteint 10 % en trois ans, est conforme au contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012–2016.

**Les économies de fonctionnement et de dépenses de personnel ont été réalisées par la fermeture de quatorze centres météorologiques en 2014 et 2015.** En 2016, les effectifs sous plafond ont continué de décroître, passant de 3 149 emplois réalisés en 2015 à 3 062 (–87 agents, soit –2,7 %). Les charges de personnel ont diminué de 4 millions d'euros.

Les dépenses d'investissement ont atteint 15 millions d'euros en AE et 18,1 millions d'euros en CP, en retrait respectivement de 4,5 et 2 millions d'euros par rapport aux montants inscrits en loi de finances. Si les principaux investissements prévus en 2016 ont été réalisés, dont la poursuite de la modernisation du réseau de radars, il est fait état du report d'actions dans le domaine de l'observation météorologique et de l'annulation de crédits d'acquisition de nouveaux capteurs vent. **Le pilotage des investissements paraît fragilisé par le niveau élevé de la régulation budgétaire en cours d'exercice.**

La baisse des ressources propres de l'établissement entraîne un déficit comptable de l'exercice de 4,2 millions d'euros. Le prélèvement sur le fonds de roulement a atteint 4,8 millions d'euros contre 700 000 euros en 2015. Le niveau du fonds de roulement est ramené à 32,6 millions d'euros au 31 décembre 2016, soit moins de 8,6 % des dépenses constatées durant l'exercice.

#### IV. PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

Le programme 181 regroupe les crédits finançant les actions de prévention des risques technologiques et des pollutions, prévention des risques naturels et hydrauliques et gestion de l'après-mine.

##### ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS ET CONSOMMÉS DU PROGRAMME 181 (2013–2016) <sup>(1)</sup>

(en millions d'euros)

	LFI 2013 <sup>(2)</sup>	Crédits ouverts 2013 <sup>(3)</sup>	Exéc. 2013	LFI 2014	Crédits ouverts 2014	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015	LFI 2016
AE	369,40	374,77	223,94	381,99	387,71	241,96	300,16	128,16	52,23	282,57
CP	284,28	289,65	241,89	249,21	254,35	226,40	245,11	97,16	66,10	221,18

(1) Les redéploiements intervenus dans le cadre des PIA et concernant l'ADEME dont le P181 est le programme chef de file, ont impacté l'affichage de la consommation 2016 ainsi que les crédits ouverts sur le programme. En premier lieu, 150 M€ ont été rétablis en AE et CP sur le programme puis ont été annulés dans le cadre du décret d'avance n° 2016-732 du 2 juin 2016. En second lieu, 82,6 M€ ont été rétablis en AE et CP sur le programme puis ont été annulés en LFR 2016. Le total de ces rétablissements suivis d'annulations s'élève ainsi à 232,6 M€.

(2) Hors fonds de concours et attributions de produit.

(3) Y compris fonds de concours et attributions de produit.

Source : rapport annuel de performances pour 2015.

**L'exécution du budget s'est déroulée dans un contexte de crédits restreints.** Le programme 181 est en effet le deuxième contributeur à la réduction des crédits initiaux de la mission (– 5,86 % en AE et – 9,76 % en CP), permise principalement par une budgétisation plus « prudente », selon la Cour des comptes, des crédits programmés au titre des mesures foncières des plans de prévention des risques technologiques (PPRT).

#### A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2016 RENCONTRANT LES MÊMES LIMITES QUE LES ANNÉES PRÉCÉDENTES

Les limites soulignées les années précédentes demeurent pour l'exécution 2016. Tout d'abord, **l'importance et l'augmentation des restes à payer**, s'ils ne sont pas propres au programme 181, contribuent cependant à la fragilité de la soutenabilité de la mission.

**MONTANT DES RESTES À PAYER 2015 ET 2016 DU PROGRAMME 181**

(en millions d'euros)

2015	2016	Évol./ 2015-2016	% de la mission	% de la LFI HT2
181,47	199,08	+ 17,61	3,37 %	111,06 %

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, Cour des comptes.

Une deuxième caractéristique constante est **la sous-exécution du plafond d'emplois**. Comme en 2015, le plafond d'emplois a été relevé (de 375 à 392) mais demeure sous-exécuté (381 ETPT, soit 11 en deçà du plafond d'autorisation).

Enfin, **la sous-consommation des crédits** persiste. Le programme 181 est l'un des trois programmes de la mission avec un taux de consommation inférieur à 90 % (89,3 %). Elle est principalement le fait d'une sous-consommation en matière de dépenses d'intervention qui se détériore par rapport à l'année de 2015 de 7 % en AE et 40 % en CP, et ce notamment malgré l'augmentation des mesures liées aux PPRT. Des crédits initialement programmés pour ces derniers ont été redéployés afin de contribuer aux mesures d'annulation ; la récurrence de cette pratique tend à systématiser le décalage de l'exécution avec l'autorisation parlementaire.

**B. UN RECOURS PARTICULIÈREMENT IMPORTANT AUX MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES**

Comme les années précédentes, **le programme 181 fait particulièrement l'objet de mouvements réglementaires**. Il est ainsi le programme de la mission dont le taux effectif de gel et surgel hors titre 2 en AE est le plus important (18,2 %), et le troisième en CP (11,9 %).

Après une contribution plus faible en 2015, le programme 181 est celui ayant fait l'objet de l'annulation de crédits la plus importante de la mission, excédant le montant de la réserve initiale.

**TAUX D'ANNULATION DE GESTION DU PROGRAMME 181**

Taux d'annulation / LFI		Taux d'annulation / Crédits ouverts	
AE	CP	AE	CP
18,20 %	11,90 %	20,44 %	11,28 %

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, Cour des comptes.

Enfin, le taux de reports de crédits budgétaires et de crédits issus de fonds de concours est particulièrement important (13,8 %) en comparaison à la moyenne de la mission (5,46 %).

**V. PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE**

Le programme 217 est le programme support de la mission.

Les crédits inscrits en AE ont été en baisse en 2016 (- 20,8 %) par rapport à la programmation initiale 2015 (584,7 millions d'euros de crédits en AE au titre de l'affermissement du crédit-bail en vue de l'acquisition de la tour Séquoïa à la Défense). À périmètre constant, cette réduction de crédits est bien moindre (- 1,95%).

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 217 ENTRE 2012 ET 2016

(en milliards d'euros)

Crédits	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	Exécution 2015	LFI 2016	Crédits ouverts 2016	Exécution 2016	Évolution LFI 2015-2016	Évolution exécution 2015-2016
AE	2,658	3,683	3,037	3,281	2,405	3,248	3,212	- 20,8 %	- 2,10 %
CP	2,709	3,450	2,514	3,328	2,449	3,284	3,259	- 2,6 %	- 2,07 %

Source : rapports annuels de performances 2014, 2015 et 2016.

### A. UNE BUDGÉTISATION INITIALE ÉLOIGNÉE DE L'EXÉCUTION EFFECTIVE

La budgétisation initiale semble être en décalage avec la réalité des besoins et de l'exécution budgétaire du programme.

#### DIFFÉRENCE CRÉDITS INITIAUX / CRÉDITS OUVERTS DU PROGRAMME 217

	Crédits initiaux	Crédits ouverts	Différence
AE	2 405 256 310	3 247 683 843	+ 35,02 %
CP	2 448 885 204	3 259 107 430	+ 33,09 %

Source : rapport annuel de performances 2016.

D'une part, les crédits ouverts sont très largement supérieurs aux crédits votés par le Parlement. D'autre part, le programme 217 conserve des restes à payer supérieurs aux crédits ouverts en LFI (175 % des crédits ouverts). Ceux-ci sont cependant en baisse, du fait de la consommation des CP liés aux engagements antérieurs pris sur les projets immobiliers du ministère.

### B. UNE SOUS-EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS QUI SE POURSUIT MALGRÉ LA BAISSÉ DE CELUI-CI

Le programme est essentiellement composé des dépenses de personnel qui représentent 86,2 % des AE consommées et 84,9 % des CP consommés. Le programme 217 concentre 98,8 % des crédits de titre 2 de la mission.

#### PRÉSENTATION PAR TITRE DES CRÉDITS LFI ET CONSOMMÉS DU PROGRAMME 217

	Titre 2 Dépenses de personnel	Titre 3 Dépenses de fonctionnement	Titre 5 Dépenses d'investissement	Titre 6 Dépenses d'intervention	Total
AE LFI	1 943 546 165	438 169 168	6 855 289	16 685 688	2 405 256 310
AE Consommées	2 769 819 891	386 642 603	27 836 433	27 836 433	3 211 988 156
CP LFI	1 943 546 165	482 778 867	5 874 484	16 685 888	2 448 885 204
CP Consommés	2 769 819 891	454 703 987	6 192 974	28 390 578	3 259 107 430

Source : rapport annuel de performances 2016.

Bien que la Cour des comptes souligne une gestion rigoureuse des titres 2 du programme 217 (notamment grâce à des économies de constatation permettant de compenser des dépenses non-prévues), deux caractéristiques dans l'exécution et la gestion déjà pointées par le rapporteur spécial en 2015 demeurent.

Tout d'abord, **malgré une baisse du plafond d'emplois de 1 420 ETPT après transferts de gestion, celui demeure sous-exécuté (- 773 ETPT).**

#### ÉVOLUTION DES PLAFONDS ET RÉALISATION D'EMPLOIS DU PROGRAMME 217

(en ETPT)

LFI + LFR + transferts en gestion 2015	Réalisation 2015	LFI + LFR + transferts en gestion 2016	Réalisation 2016	Écart LFI + LFR 2016
44 069	43 199	42 649	41 876	- 773

Source : rapports annuels de performances 2015 et 2016.

Ensuite, **la lisibilité de l'exercice demeure problématique en raison du transfert en gestion au programme 217 de plafond d'emplois et de crédits de titre 2 des programmes 216 et 337.**

D'une part, alors que la loi de finances a procédé au transfert en base de 638 ETPT du programme 217 vers le programme 216 dans le cadre du rattachement des missions de sécurité et d'éducation routière au ministère de l'intérieur, ces effectifs et la masse salariale qui leur est attachée ont été re-transférées en gestion au programme 217. La Cour des comptes considère que cela pose la question de la sincérité de la budgétisation initiale.

D'autre part, un transfert du plafond d'emplois et des crédits de titre 2 du programme 337 a été opéré vers le programme 217. La Cour des comptes considère que les conditions de sincérité de la programmation se posent et considère que le programme 337 n'a aucune finalité réelle. C'est la raison pour laquelle elle renouvelle sa recommandation de « réunification » des programmes 217 et 337.

## VI. PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ET COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

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. L'année 2016 a été marquée par la mise en œuvre du paquet énergie-climat 2030 et de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

## A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2016 EST PEU SATISFAISANTE PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION INITIALE

L'exécution budgétaire 2016 s'est nettement éloignée de la programmation initiale pour s'établir à 965 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 464,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit respectivement un taux d'exécution de 190 % et de 91 % par rapport à la loi de finances initiale. Elle résulte principalement du vote en loi de finances rectificative pour 2016 d'une enveloppe budgétaire de 500 millions d'euros en AE et de 150 millions d'euros en CP versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) pour la gestion de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE).

Hors ESTE, l'exécution budgétaire est similaire aux années passées pour s'établir à 465 millions d'euros en AE et 464,2 millions d'euros en CP, soit respectivement une diminution de 5 % et de 7 % par rapport à la loi de règlement de 2015. Elle est néanmoins peu satisfaisante sur le plan de la prévision budgétaire, puisque le taux d'exécution par action oscille entre 273 % pour l'action *Politique de l'énergie* et 86 % pour l'action *Lutte contre le réchauffement climatique*.

### TAUX D'EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution
Politique de l'énergie	4,1	11,2	273 %	4,2	10	238 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	474	427,4	90 %	476,3	426,9	90 %
Lutte contre le changement climatique	27,9	24,1 <sup>(1)</sup>	86 %	27,9	25,2	90 %
Soutien	1,1	2,3	209 %	1,2	2	167 %
<b>Totaux</b>	<b>507,2</b>	<b>465 <sup>(1)</sup></b>	<b>92 %</b>	<b>509,6</b>	<b>464,2</b>	<b>91 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(2)</sup></b>	<b>966,2</b>	<b>965,0</b>	<b>100 %</b>	<b>618,1</b>	<b>464,2</b>	<b>75 %</b>

<sup>(1)</sup> après retrait de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) de 500 millions d'euros en 2016 en AE et de 150 millions d'euros en CP ;

<sup>(2)</sup> intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits en gestion pour un montant de + 458,9 millions d'euros en AE et de + 108,5 millions d'euros en CP, dont + 500 millions d'euros en AE et + 150 millions d'euros en CP au titre de l'ESTE.

Source : rapport annuel de performances de 2016.

L'écart entre les crédits ouverts et les crédits consommés s'explique en partie par trois décrets qui sont venus modifier les crédits en cours d'année pour un total de 43,8 millions d'euros en AE et 44,6 millions d'euros en CP. Le programme contribue ainsi fortement aux schémas d'annulations de gestion en part relative avec un taux d'annulation par rapport à la loi de finances initiale de 8,6 % en AE et 8,8 % en CP.

La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 a également ouvert 500 millions d'euros d'AE et 150 millions d'euros de CP au titre du financement de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) ainsi que 2,5 millions d'euros en AE et en CP au titre de

l'indemnisation des mineurs grévistes de 1948 victimes de licenciement. Toutefois, l'essentiel des crédits mobilisés n'ont pas été engagés au cours de l'exécution budgétaire : la majeure partie des restes à payer constatés à la fin de l'exécution 2016 est constituée des 500 millions d'euros d'AE au titre de l'ESTE (sur un total de 510,5 millions d'euros). De la même manière, les CP pour 2017 sur engagements non couverts fin 2016 sont constitués principalement des 150 millions d'euros de CP ouverts au titre de l'ESTE (sur un total de 155,1 millions d'euros).

#### ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement					Évolution 2015-16
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	
Politique de l'énergie	0,5	4,8	5,6	4,5	11,2	149 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	577,87	545,5	504,1	456,3	427,4	- 6 %
Lutte contre le changement climatique	52,1	59,4	30	26,7 <sup>(1)</sup>	24,1 <sup>(1)</sup>	- 10 %
Soutien	0,30	0,9	0,9	1,2	2,3	92 %
<b>Totaux</b>	<b>630,8</b>	<b>610,4</b>	<b>540,7</b>	<b>488,8<sup>(1)</sup></b>	<b>465<sup>(1)</sup></b>	<b>- 5 %</b>

<sup>(1)</sup>Après retrait de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) de 250 millions d'euros en 2015 et de 500 millions d'euros en 2016.

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2016.

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement					Évolution 2015-16
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	
Politique de l'énergie	4,7	5,9	5,6	5	10	100 %
Gestion économique et sociale de l'après-mines	581,9	548,7	509,7	462,4	426,9	- 8 %
Lutte contre le changement climatique	55,8	59,2	30,4	28,8 <sup>(1)</sup>	25,2	- 13 %
Soutien	0,1	0,7	0,9	1,4	2	43 %
<b>Totaux</b>	<b>642,4</b>	<b>614,5</b>	<b>546,6</b>	<b>497,7<sup>(1)</sup></b>	<b>464,2</b>	<b>- 7 %</b>

<sup>(1)</sup>Après retrait de l'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE) versée à la Caisse des dépôts et des consignations (CDC) de 250 millions d'euros en 2015.

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2016.

Au-delà du cas particulier de l'ESTE, l'action *Politique de l'énergie* et l'action *Soutien* bénéficient d'un quasi-doublement de leurs moyens et d'un niveau d'exécution nettement plus élevé que la programmation initiale (taux d'exécution respectif de 238 % et de 167 %). Il résulte principalement de la réalisation de diverses études dans le domaine de l'énergie (2,6 millions d'euros en AE et 0,6 million d'euros en CP) et le paiement de frais de justice versés à la suite de la condamnation en première instance de l'État dans le cadre d'un contentieux éolien en Guadeloupe (4,8 millions d'euros en AE et en CP).



D'une façon similaire aux années passées, le niveau plus faible des crédits observés en exécution 2016 par rapport à la programmation initiale ou à l'exécution 2015 résulte essentiellement d'économies de constatation du fait de la diminution structurelle des dépenses d'intervention de l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines*. En particulier, les prestations servies par l'Agence nationale de garantie des droits des mineurs (ANGDM) sont en nette baisse du fait de la diminution naturelle du nombre des ayants droit : 376,4 millions d'euros soit - 27 millions d'euros et - 6,7 % par rapport à 2015. L'agence a assuré les droits de 116 700 personnes en 2016 contre 121 454 en 2015, soit une diminution de près de 4,1 % sur la période.

Ainsi, comme le souligne la Cour des comptes, « *la sous-exécution constatées sur l'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) a permis de supporter le financement d'études dans le domaine de l'énergie et le règlement d'un contentieux lié à un projet d'éoliennes en Guadeloupe* » <sup>(1)</sup>.

Enfin, le rapport annuel de performances (RAP) dénombre en 2016 pour le programme 174 pas moins de 17 dépenses fiscales représentant 78 % des dépenses fiscales de la mission. Elles sont évaluées à 3,7 milliards d'euros contre 2,6 milliards d'euros en 2015 et 1,9 milliard d'euros en 2014, soit une augmentation de 1,1 milliard d'euros. Les dépenses fiscales du programme 174 représentent ainsi près de huit 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** (+ 796 millions d'euros, soit + 91 % par rapport à 2015), le taux réduit de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au profit des installations intensives en énergie (+ 160 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 (+ 20 millions d'euros).

#### ÉVOLUTION DU CRÉDIT D'IMPÔT TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Coût du CITE</b>	2 763	2 625	2 015	1 110	673	620	874	1 670
<b>Nombre de bénéficiaires</b>	1,559	1,558	1,512	1,269	0,85	0,73	0,66	–

Source : *Voies et Moyens, Tome II*.

(1) *Cour des comptes, Mission Écologie, développement et mobilité durable, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2016, p. 34.*

## **B. LA DÉBUDGÉTISATION DE L'ENVELOPPE SPÉCIALE DE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EST CRITIQUÉE PAR LA COUR DES COMPTES**

L'enveloppe spéciale de transition énergétique (ESTE), a été créée par l'article 20 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique et à la croissance verte. Elle devait être dotée de 750 millions d'euros sur trois ans (2015-2017), par tranches annuelles de 250 millions d'euros.

La loi de finances rectificative pour 2016 a procédé à l'ouverture de 500 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP sur le programme. En AE, cette ouverture permet de porter la totalité des capacités d'engagement de l'ESTE à 750 millions d'euros ; en CP, elle porte les capacités de paiement à 400 millions d'euros. La loi de finances rectificative pour 2015 avait en effet déjà ouvert 250 millions d'euros en AE et CP qui avait été versés à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) en charge de la gestion financière et administrative de cette enveloppe.

**La Cour des comptes souligne que l'ouverture réalisée en LFR pour 2016 « ne dispose d'aucune justification opérationnelle, puisque le volume disponible de CP auprès de la CDC gestionnaire du dispositif était non seulement très largement suffisant pour assurer la fin de gestion 2016, mais également pour couvrir en très grande partie les besoins de paiements en 2017 »** <sup>(1)</sup>. En effet, les crédits de paiement disponible à la CDC avant l'ouverture de la LFR pour 2016 s'élevait à 148,5 millions d'euros sur les 250 millions d'euros versés en 2015.

**Le régime de délégation de la gestion à la CDC pose également la question du suivi et de la consommation des AE et des CP.** Les AE sont actuellement consommées globalement, lors du versement de la « subvention » au compte de tiers géré par la CDC, et non à la signature de chaque convention de financement qui est pourtant l'acte qui engage juridiquement et budgétairement l'État. La Cour des comptes estime inversement que « *les AE devraient être consommées en comptabilité budgétaire de l'État au fur et à mesure de la signature des conventions de financement* » <sup>(2)</sup>. La Cour indique ainsi que si 750 millions d'euros sont effectivement affectés à l'ESTE fin 2016, seuls 364 millions sont engagés par la CDC et 101,5 millions d'euros payés.

Enfin, la Cour des comptes s'interroge sur la pertinence de l'ESTE dans la mesure où elle « *recouvre partiellement ou totalement le périmètre d'autres dispositifs d'intervention de l'État ou des opérateurs du ministère* » <sup>(3)</sup>. Il en est ainsi par exemple des aides aux méthaniseurs versées par l'ADEME, des aides à l'épandage déjà attribuées par FranceAgriMer ou de la dotation destinée à l'ANAH pour le renforcement de ses actions de rénovation. **La Cour estime dès lors que l'ESTE est davantage un dispositif de débudgétisation** permettant d'échapper aux règles de droit commun de la gestion financière publique et recommande de fermer « *le dispositif de l'ESTE au 31 décembre 2017* », de

---

(1) Ibid., p. 32.

(2) Ibid., p. 78.

(3) Ibid., p. 82.

« clôturer l'ensemble des paiements liés aux engagements de l'ESTE » et « d'annuler les AE non couvertes par des paiements »<sup>(1)</sup>.

### **C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE FAIT L'OBJET D'IMPORTANTES REPORTS DE CRÉDITS**

Le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ) 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 s'élèvent en 2016 à 376,8 millions d'euros, soit à un niveau proche de la prévision initiale de la loi de finances pour 2016.

Les dépenses du compte d'affectation spéciale 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.

L'exécution 2016 du CAS FACÉ fait apparaître une dépense totale de 357,9 millions d'euros en AE et de 349,6 millions d'euros en CP. Les taux d'exécution pour 2016, avant ouvertures ou annulations des crédits, s'élevaient à près de 95 % en AE contre 93 % en CP. L'exercice 2016 a été marquée, d'une part, par d'importants arrêts de report de crédits en début d'exécution (+ 29 millions d'euros en AE et + 249 millions d'euros en CP), d'autre part, par une très faible exécution du programme *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité dans les zones non-interconnectées* (ZNI) du fait de l'absence de projets significatifs présentés en outre-mer. Sur ce dernier point, la Cour des comptes préconise d'analyser « *les raisons de la sous-consommation des crédits destinés aux collectivités d'outre-mer, où des besoins importants existent* » et de « *mettre en place des plans d'investissement adaptés dans leurs modalités, aux besoins spécifiques de ces collectivités* »<sup>(2)</sup>.

---

(1) Ibid. p. 83.

(2) *Cour des comptes*, CAS Finances des aides aux collectivités pour l'électrification rurale, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2016, p. 5.

**EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS  
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

*(en millions d'euros)*

<i>Programmes</i>	<b>Autorisations d'engagement</b>			<b>Crédits de paiement</b>		
	<b>LFI 2016</b>	<b>LR 2016</b>	<i>Taux d'exécution</i>	<b>LFI 2015</b>	<b>LR 2015</b>	<i>Taux d'exécution</i>
793 – Électrification rurale	369,6	357,2	97 %	369,6	348	94 %
794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité dans les ZNI	7,4	0,8	11 %	7,4	0,6	8 %
<b>Totaux</b>	<b>377</b>	<b>357,9</b>	<b>95 %</b>	<b>377</b>	<b>349,6</b>	<b>93 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>398,6</b>	<b>357,9</b>	<b>90 %</b>	<b>618,9</b>	<b>349,6</b>	<b>56 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2016.

(1) Intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de + 29 millions d'euros en AE et de + 249 millions d'euros en CP.

Par conséquent, le CAS affiche en 2016 un solde positif de 27,2 millions d'euros. Pour rappel, le solde cumulé du compte depuis sa création est de 276,5 millions d'euros. Le compte affiche également un niveau d'engagements non couverts par des paiements très élevés puisqu'il atteint 647,1 millions d'euros fin 2016, tandis que les estimations de reports de CP pour 2017 sur des engagements non couverts en 2016 avoisinent les 347 millions d'euros. Aussi la Cour des comptes préconise-t-elle de « *définir un plan d'actions pour mieux articuler la consommation des AE et des CP et éviter les très importants reports en CP* » <sup>(1)</sup>.

**D. LA PROGRAMMATION EN LOI DE FINANCES DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE TRANSITION ÉNERGÉTIQUE DOIT ÊTRE MIEUX CALBRÉE**

Le compte d'affectation spéciale *Transition énergétique* (CAS TE) a été créé par l'article 5 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificatives pour 2015. En recettes, il est alimenté par le produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) diminué pour 2016 de 2 milliards d'euros (soit 4 209 millions d'euros) ainsi que par fraction de 2,16 % de la taxe intérieure de consommation de gaz naturel (TICGN) (soit 24 millions d'euros).

Au total, 4 234 millions d'euros sont venus abonder le CAS TE, soit une situation quasiment conforme à la prévision avec un léger écart de – 140 millions d'euros. Au total, les dépenses de soutien au développement des filières d'énergies renouvelables représentent la part la plus importante du CAS avec 83,4 % des dépenses budgétisées et 90,9 % des dépenses exécutées.

---

(1) Ibid.

EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DU CAS *TRANSITION ÉNERGÉTIQUE*

(en millions d'euros)

<i>Programmes</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution	LFI 2015	LR 2015	Taux d'exécution
764 – Soutien à la transition énergétique	3 650	3 579	98 %	3 650	3 579	98 %
765 – Engagements financiers liés à la transition énergétique	724	357	49 %	724	357	49 %
<b>Totaux</b>	<b>4 374</b>	<b>3 936</b>	<b>90 %</b>	<b>4 374</b>	<b>3 936</b>	<b>90 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>4 206</b>	<b>3 936</b>	<b>94 %</b>	<b>4 206</b>	<b>3 936</b>	<b>94 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2016.

(1) Intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de – 168,2 millions d'euros en AE et en CP.

L'exécution budgétaire 2016 a été marquée par l'annulation en loi de finances rectificative de 362 millions d'euros sur le programme du CAS *Engagements financiers liés à la transition énergétique* principalement concernant l'action *Versements au profit de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) correspondant à des remboursements partiels de CSPE*, ainsi que par l'ouverture concomitante de 193 millions d'euros en AE et en CP sur le programme du CAS *765 Soutien à la transition énergétique* afin de prendre en compte la tendance haussière des charges annoncée par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) en juillet 2016 et liée à la baisse des prix de marché.

En conséquence, le taux d'exécution des crédits du programme 765 est particulièrement faible et s'élève à moins de 50 % en AE et en CP. **Au total, le CAS TE affiche en fin d'exercice un résultat excédentaire de 297 millions d'euros, montant qui a été intégralement reporté et versé sur 2017.**

Aussi, la Cour des comptes recommande que soit mieux calibrée « l'évaluation des crédits du CAS Transition énergétique, dans le cadre de la préparation de la loi de finances, en s'appuyant sur les prévisions les mieux documentées, afin de limiter au maximum les reports de charges induits structurellement par le dispositif et ainsi éviter de mettre à contribution la trésorerie d'Électricité de France ». En effet, la Cour rappelle que « compte tenu de l'évaluation, en années glissantes, des charges dues à un opérateur – l'écart entre charges prévisionnelles et charges constatées en année N-1, évalué en année N et intégré à l'évaluation N+2 – il est très compliqué d'avoir une vision consolidée des montants réellement dus au titre d'une année ». Elle insiste également sur le fait que les documents budgétaires devraient « mieux décrire (...) les effets futurs des décisions relatives au développement des filières d'énergies renouvelables qui engagent les finances publiques sur plusieurs années » <sup>(1)</sup>.

(1) Cour des comptes, CAS Transition énergétique, Note d'analyse de l'exécution budgétaire, 2016, p. 32.

## VII. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* ET COMPTES D'AFFECTATION SPÉCIALE

### A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME

Le programme 203 *Infrastructures et services de transports* a été marqué en 2016 par le lancement et la poursuite d'opérations s'inscrivant dans le cadre de la transition énergétique et environnementale de la France. En matière d'infrastructures de transports, l'État identifie comme priorité la régénération et la modernisation des réseaux existants, conformément aux préconisations faites par la commission « Mobilité 21 ».

- *Une relative stabilité des crédits au sein du programme*

**Le programme 203 représente près de la moitié des crédits de la mission**, soit 41,41 % des crédits d'engagement (AE) et 41,18 % des crédits de paiement (CP) consommés en 2016.

En 2016, le montant des crédits consommés s'est établi à 4,46 milliards d'euros en AE et à 4,41 milliards d'euros en CP. Entre les exercices 2015 et 2016, les crédits consommés enregistrent une légère diminution en CP (de l'ordre de 8,32 %) et une hausse de 2,76 % en AE.

**En 2016, les annulations de gestion du programme 203 (hors titre 2) se sont élevées à 211,11 millions d'euros en AE et 214,90 millions d'euros en CP en volume, soit environ la moitié du total des annulations de la mission.** Comme lors des exercices précédents, l'essentiel de ces annulations porte sur les concours au fret ferroviaire. Toutefois, la Cour des comptes souligne que les concours au fret ferroviaire ont, malgré tout, été partiellement préservés en 2016 pour la première fois depuis 2011, grâce à la sanctuarisation d'un volume de 90 millions d'euros de contributions de l'État. D'autre part, le taux d'annulation de gestion du programme 203 est inférieur à celui des autres programmes de la mission en crédits ouverts.

Par ailleurs, le programme 203 concentre la quasi-totalité des reports de crédits de la mission (93 % en AE et 85,2 % en CP) et le taux de report dépasse 99 % des crédits non consommés du programme hors titre 2. Cette situation est problématique au regard du principe d'annualité budgétaire.

**Le programme 203 présente des difficultés de maîtrise des dépenses, en particulier s'agissant des engagements financiers de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).**

- *L'AFITF : le respect de la règle budgétaire en question*

L'AFITF qui finance les grands projets d'infrastructures de transports routiers, fluviaux, maritimes, collectifs et ferroviaires, et les contrats de plan et de projet signés entre l'État et les régions est le principal opérateur du programme.

L'AFITF est à l'origine d'une grande partie des engagements de fonds de concours (de l'ordre de 90 %) du programme ainsi que des reports de crédits qui ont atteint à nouveau un niveau élevé en 2016 (montant total supérieur à 1 milliard d'euros en AE).

L'ouverture de crédits par voie de fonds de concours (FDP) et d'attribution de produit (ADP) s'est établie à 1,46 milliard d'euros en AE en 2016. En prenant également en compte les ouvertures et annulations de crédits hors FDC et ADP, le montant d'AE ouvertes en 2016 pour le programme s'élève finalement à 5,43 milliards d'euros, soit un niveau très supérieur à celui qui était prévu en LFI pour 2016 (3,18 milliards d'euros). En gestion 2016, les crédits ouverts en AE représentent donc presque le double des crédits initiaux, ce qui réduit la portée de l'autorisation parlementaire.

**Cette situation est fortement critiquée par la Cour des comptes, qui dans un référé rendu public le 29 août 2016 qualifie l'AFITF « d'instrument de débudgétisation »** qui ne permet pas de garantir « *un pilotage pluriannuel des investissements de transport dans le cadre d'une trajectoire financière maîtrisée* ».

Il importe cependant de noter qu'en 2016, la qualité comptable de l'AFITF a fait l'objet d'améliorations significatives : les engagements qu'elle prend sous la forme de conventions de fonds de concours sont désormais classés en engagements hors bilan. Cette évolution permet aux comptes de l'AFITF de refléter plus fidèlement et sincèrement la réalité de ses engagements financiers. Toutefois, un renforcement du suivi de ces fonds de concours dans le budget de l'État demeure nécessaire.

- *La trajectoire financière de l'AFITF fragilise la soutenabilité budgétaire du programme*

**L'AFITF rencontre des difficultés pour faire face à des engagements financiers croissants. À terme, cette situation peut fragiliser la soutenabilité budgétaire du programme.**

L'essentiel des restes à payer du programme, qui représentent 71 % de ceux de l'ensemble de la mission, proviennent de l'AFITF. En 2016, les restes à payer de l'agence, corrigés de l'écotaxe sur les poids lourds, ont augmenté de 478 millions d'euros pour s'établir à 12,34 milliards d'euros.

Cette situation témoigne de la hausse durable des besoins de paiements de l'AFITF, qui est notamment imputable à une croissance forte des investissements en matière d'infrastructures routières et ferroviaires.

- *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires (action 10).*

En 2016, la réalisation des grands projets ferroviaires lancés en 2011–2012 s'est poursuivie (la mise en service de la 2<sup>ème</sup> phase de la ligne LGV Est–Européenne a été réalisée, et les chantiers des LGV Sud Europe Atlantique, et Bretagne–Pays de

la Loire se sont poursuivis). La nouvelle génération des contrats de plan État-régions (CPER 2015–2020) a également été l’occasion d’investir pour améliorer la régularité et la performance des lignes. Enfin, l’État a réalisé des efforts de renouvellement du matériel roulant des trains d’équilibre du territoire (TET), à hauteur de 3,5 milliards d’euros.

Ces dépenses ont été partiellement financées grâce aux crédits du titre 5 du programme, qui ont augmenté de 83 % entre 2015 et 2016 (de 7 millions d’euros en CP à 11,3 millions d’euros) et pour l’essentiel par les engagements financiers de l’AFITF. Les dépenses de l’AFITF en faveur du mode ferroviaire sont ainsi passées de 298 millions d’euros à 1,02 milliard d’euros, soit une hausse de 243,3 %.

Par ailleurs, si la dette de l’AFITF à l’égard de SNCF Réseau se résorbe, elle pèse toujours fortement dans le budget de l’agence (407 millions d’euros de charges à payer en 2016, soit 88 % du total des charges à payer de l’AFITF) et limite sa capacité d’action. **Cette dette découle de la difficulté de l’agence à absorber la montée en puissance des besoins de paiement au titre de la deuxième phase de la LGV Est et de la LGV Sud Europe Atlantique.**

• *Développement des infrastructures routières (action 1) Entretien et exploitation du réseau national (action 12).* En 2016, pour ces deux actions, le montant des crédits consommés en 2016 s’est élevé à 1,36 milliard d’euros en AE et 1,32 milliard d’euros en CP. Les crédits d’investissement se sont établis à 1 milliard d’euros en CP. En 2016, les dépenses d’investissement routier poursuivent un mouvement de hausse, entamé en 2015, qui est particulièrement marqué en matière d’entretien des routes (les dépenses de régénération routière ont quasiment triplé depuis 2012). Afin de financer ces opérations, les abondements de l’AFITF en faveur des infrastructures routières ont augmenté de 48 % en 2016.

En outre, à partir de 2017, le budget de l’AFITF pourrait être fortement sollicité par l’engagement de travaux liés à deux grands projets d’infrastructures, la ligne ferroviaire Lyon–Turin<sup>(1)</sup> et le projet de canal Seine–Nord Europe<sup>(2)</sup>. **La Cour des comptes souligne à ce titre que ces projets, dont les coûts respectifs sont estimés à 8,6 milliards d’euros et 4,9 milliards d’euros, présentent d’importantes incertitudes quant à leur rentabilité financière.**

Au regard de dépenses qui progressent à un rythme soutenu, les ressources de l’AFITF, constituées essentiellement de taxes affectées, ont diminué pour s’établir à 1,9 milliard d’euros en 2016 alors qu’elles atteignaient 2,3 milliards d’euros en 2015. **Cette baisse est liée au plafonnement de la part de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) qui est**

---

(1) La loi autorisant l’approbation de l’accord entre le Gouvernement français et le Gouvernement italien pour l’engagement des travaux définitifs de la section transfrontalière de la ligne ferroviaire Lyon–Turin a été promulguée le 1<sup>er</sup> février 2017.

(2) Le Gouvernement a pris en 2016 l’ordonnance n°2016–489 créant la Société du Canal–Seine–Nord Europe, et un projet de loi de ratification a été déposé au Parlement en avril 2017.



**affectée à l'agence, fixé à 766 millions d'euros en LFI pour 2016. Cette situation peut être de nature à remettre en cause la soutenabilité budgétaire de l'AFITF.**

## **B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES**

Dans le cadre du Grenelle de l'Environnement, il a été fixé un objectif de réduction de la moyenne des émissions du parc automobile de 176 g CO<sub>2</sub>/km à 120 g CO<sub>2</sub>/km d'ici à 2020. Afin d'atteindre cet objectif, la loi de finances rectificatives pour 2007 a instauré un dispositif de bonus-malus automobile qui propose des aides pour l'achat de véhicules émettant peu de CO<sub>2</sub>, qui sont financées par une taxe sur les véhicules dont les émissions de CO<sub>2</sub> dépassent un seuil donné. Ce dispositif a pour support budgétaire le compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition de véhicules propres*.

**En 2016, le CAS présente un solde d'exécution budgétaire excédentaire de 37,55 millions d'euros. Selon la Cour des comptes, la soutenabilité du dispositif à moyen terme doit toutefois être examinée.** En LFI pour 2017, le montant des crédits ouverts pour le CAS est de 347 millions d'euros, soit une hausse de 47 % par rapport à l'exécution 2016. Cette hausse concerne principalement le programme 791 (+ 117 millions d'euros), ce qui indique que le ministère de l'écologie anticipe une forte progression des achats de véhicules électriques. À terme, la progression de ces achats pourrait remettre en cause les modalités de financement du dispositif (en LFI pour 2017, cette évolution a déjà justifié un durcissement du barème du malus).

De plus, la baisse des crédits alloués en 2017 au programme 792 d'1 million d'euros indique que le ministère anticipe une raréfaction du public ciblé par la « prime à la conversion », constitué des acheteurs potentiels de véhicules électriques qui possèdent un ancien diesel.

La question du maintien du dispositif dans ses modalités actuelles devra donc être posée.

## **C. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS**

Le CAS *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, créé par la loi de finances pour 2011, a vocation à permettre l'équilibre financier des lignes ferroviaires de transport de voyageurs, dites « d'équilibre du territoire » (TET).

La consommation de crédits du CAS est faible en 2016 (0,6 % des crédits prévus en AE et 18,77 % des crédits prévus en CP). Elle est consacrée au paiement du solde de la facture de la SNCF relative à l'exploitation des TET en 2015 (19 millions d'euros) ainsi qu'à des missions de conseil financiers, juridique et technique (0,5 million d'euros).

S'agissant de la performance, la Cour déplore une dégradation des résultats du CAS, qui s'explique notamment par un taux de remplissage des trains jugé insuffisant et par des défaillances de matériel roulant. À ce titre, il importe de souligner qu'en février 2017, l'État, l'AFIFT et SNCF Mobilités, ont signé une convention destinée à porter un programme d'investissement pour la régénération du matériel roulant sur la période 2016–2020.

Du point de vue de la soutenabilité budgétaire, si aucune difficulté n'est à relever, la Cour des comptes souligne que le véritable « test » pour le CAS interviendra avec l'ouverture des trains voyageurs à la concurrence internationale à partir de 2020.

### VIII. LE PROGRAMME 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

Le programme 205 rassemble les crédits visant à renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement, promouvoir l'emploi maritime français, et assurer un meilleur contrôle des activités maritimes.

En loi de finances initiale pour 2015, le programme 205 avait fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 186 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 183,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Comme six autres programmes de la mission, le programme 205 a subi un taux effectif de gel et de surgel hors titre 2 supérieur à 8 % : 17 % en autorisations d'engagement et 15 % en crédits de paiement. Les crédits annulés sur les programmes ont, en outre, excédé le montant de la réserve initiale. Rapporté aux annulations de l'exercice 2015 à structure constante, le taux d'annulation de gestion est en nette hausse.

#### EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205

		<i>Prévision LFI</i>	
		<b>Consommation</b>	
	<b>Intitulé de l'action</b>	<b>AE</b>	<b>CP</b>
01	<b>Sécurité et sûreté maritimes</b>	29 335 940 <b>29 196 765</b>	26 730 415 <b>26 397 353</b>
02	<b>Gens de mer et enseignement maritime</b>	27 751 755 <b>26 315 234</b>	27 751 755 <b>26 868 110</b>
03	<b>Flotte de commerce</b>	64 451 600 <b>62 691 131</b>	64 451 600 <b>62 691 131</b>
04	<b>Action interministérielle de la mer</b>	11 426 914 <b>9 357 420</b>	11 426 914 <b>8 726 382</b>
05	<b>Soutien au programme</b>	6 665 428 <b>9 135 289</b>	6 721 480 <b>9 279 932</b>
06	<b>Gestion durable des Pêches et de l'Aquaculture</b>	46 382 467 <b>- 36 598 920</b>	46 382 467 <b>24 228 731</b>
<i>Total des crédits prévus en LFI</i>		<b>186 014 104</b>	<b>183 464 631</b>
Ouvertures / annulations y.c. FDC et ADP		- 1 447 350	- 11 794 220
Total des crédits ouverts		<b>184 566 754</b>	<b>171 670 411</b>
<b>Total des crédits consommés</b>		<b>100 096 919</b>	<b>158 191 639</b>
Crédits ouverts – crédits consommés		+ 84 469 835	+ 13 478 772

Source : projet annuel de performances.

Les crédits de l'action 6 *Gestion durable de la pêche*, ont été exécutés à hauteur de 16,33 millions d'euros en CP (pour 44,75 millions d'euros prévus en LFI). Par rapport à 2015, cela représente une baisse des dépenses de près de 50 %, principalement due à l'absence de crise dans le secteur et à la mise en place des premiers engagements du fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) au dernier trimestre 2016.

La forte non-consommation des autorisations d'engagements de l'action 6 a fait l'objet d'une observation de la part de la Cour des comptes, les hypothèses de consommation des crédits relatifs au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) ayant été jugés très volontaristes.

Selon le rapport annuel de performances, la clôture des engagements juridiques liés au Fonds européen pour la pêche a permis de réduire fortement les restes-à-payer ce qui a diminué, en affichage, la consommation de l'action de près de 62 millions d'euros. Hormis cet impact, l'action a engagé 25 millions d'euros en 2016.

Par ailleurs, et toujours sur cette action 6 de nombreuses dépenses initialement budgétées en intervention ont été exécutées en dépense de fonctionnement, ce qui explique également la différence entre les prévisions et le budget exécuté.

Enfin il faut noter que trois dépenses importantes n'ont finalement pas été engagées :

– la loi n° 2016–816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue avait prévu une extension d'exonérations de charges, représentant un surcoût évalué à 19 millions d'euros en année pleine. Le retard pris par la commission européenne pour autoriser ce nouveau dispositif au regard du régime des aides d'État, a conduit à ce qu'aucun crédit n'a *in fine* été consommé en 2016 ;

– l'article 134 de la LFR de 2016 a donné une base législative au remboursement, de 7,266 millions d'euros à la société Brittany Ferries. En 2015, cette demande n'a pas été satisfaite en raison de son illégalité supposée. En 2016, malgré l'habilitation législative, aucune dépense n'a malgré tout été constatée ;

– le renouvellement du patrouilleur Osiris dans l'océan Indien, initialement prévu en 2016 pour un montant de 3,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement, a été reporté en 2017 dans l'attente de la disponibilité du matériel.

## **IX. 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). Il présente l'équilibre entre des recettes provenant de redevances et de taxes acquittées principalement par les compagnies aériennes et des dépenses visant à garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien.

- *Le dynamisme des recettes améliore le résultat financier*

**L'exercice 2016 accélère la tendance à l'amélioration du résultat :** après un solde positif de 11,3 millions d'euros en 2013, 23,1 millions d'euros en 2014 et de 124,1 millions d'euros en 2015, l'excédent d'exploitation atteint 189 millions d'euros en 2016, en hausse de 65 millions d'euros.

**Ceci permet d'accroître l'autofinancement et de diminuer le recours à l'emprunt en fin d'année pour effectuer des investissements.** Il en résulte une diminution de l'endettement, les montants de remboursements d'emprunts (219,6 millions d'euros, supérieurs de 1,3 million d'euros aux montants prévus par la loi de finances) étant supérieurs aux montants d'emprunts nouvellement contractés (106,6 millions d'euros, inférieurs de 6 millions d'euros aux montants autorisés par la loi de finances). Fin 2016, l'endettement du BACEA s'élève à 1 100,9 millions d'euros, en baisse de 114,3 millions d'euros par rapport à 2015.

Contrairement aux exercices précédents, le DGAC n'a pas eu à recourir à l'emprunt en cours d'année, le niveau de trésorerie en fin de mois ayant été suffisant. C'est le résultat des apports continus au fonds de roulement les quatre années précédentes qui ont permis de mieux adapter le niveau de la trésorerie à la saisonnalité des recettes.

**Le total des recettes** atteint 2 191 millions d'euros, supérieur de 23,6 millions d'euros (+ 1,1 %) à la prévision en lois de finances et supérieur aux recettes de l'exercice 2015. Les redevances de navigation aérienne atteignent 1 634,7 millions d'euros, en hausse de 42 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 2,6 %) alors que la loi de finances prévoyait une quasi stabilité. Pour 27,3 millions d'euros, cet écart provient du dynamisme des redevances de routes liées aux survols internationaux du territoire, particulièrement lors des pointes de trafic estivales. Cependant, pour l'ensemble des redevances, l'application des systèmes de tarification définis par le règlement (UE) n°391/2013 occasionne des ajustements d'assiettes et fait constater un sur-recouvrement de 44,8 millions d'euros qui devra être régularisé, à compter de l'exercice 2018, par des remboursements aux compagnies aériennes.

**Le produit de la taxe d'aviation civile** atteint 385,1 millions d'euros, en hausse de 21 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 5,7 %) mais en retrait de 35,4 millions d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances (- 8,4 %). C'est le résultat des **effets combinés d'une part de la loi de finances rectificative pour 2015 qui affecte 100 % du produit de cette taxe au BACEA en supprimant tout versement du budget général et d'autre part de la loi de finances rectificative pour 2014 qui a progressivement exonéré de la taxe les passagers en correspondance.** Or les effets de cette dernière mesure ont été sous-estimés alors que le rendement est atténué par la moindre croissance du trafic international hors Union européenne à destination et au départ de la France.

- *Des dépenses qui confortent la capacité d'investir*

Les crédits consommés s'élevèrent, en 2016, à 2 150,6 millions d'euros en AE, en retrait de 47,3 millions d'euros (– 2,15 %) et à 2 156,6 millions d'euros en CP, en hausse de 10,4 millions d'euros (+ 0,48 %). Ces montants présentent des niveaux d'exécution très élevés, proche de 100 % de la loi de finances, ce qui atteste du bon pilotage de la dépense.

Les charges de personnel atteignent 1 140,96 millions d'euros, en hausse modérée de 5,3 millions d'euros (+ 0,46 %), ce qui stabilise la masse salariale à 49,2 % des dépenses, contre 49,3 % en 2015. C'est l'effet du respect du schéma d'emploi (en baisse de 100 ETPT) qui porte les effectifs exécutés à 10 498 ETPT et procure une économie de 4,75 millions d'euros compensant partiellement le coût des mesures catégorielles (7,3 millions d'euros).

**Les dépenses de fonctionnement atteignent 749,6 millions d'euros en CP, en légère hausse de + 0,38 %. Comme dans les exercices précédents, on constate un écart important, de 14,1 %, avec la prévision en loi de finances,** qui provient de l'application d'une instruction comptable n° 2010/02/11819 du 12 mars 2010 relative au changement d'imputation de la dépense qui prévoit d'inscrire en charges courantes les immobilisations incorporelles inférieures à 10 000 euros. Il en résulte, en exécution, l'inscription sur le titre 3 de dépenses de maintien en condition opérationnelle des équipements techniques de contrôle aérien que la DGAC présente en investissement (titre 5) lors de la loi de finances. Une clarification s'impose donc pour rendre la prévision budgétaire plus sincère.

En exécution, les dépenses de titre 5 continuent de progresser. Les investissements au sens strict atteignent 204,2 millions d'euros en CP, en hausse de 23,2 millions d'euros (+ 12,7 %). La reprise des investissements de la DGAC, initiée en 2014, est confirmée. Elle est indispensable pour assurer la convergence technique aux standards européens.

L'ensemble de la dépense est réparti dans les trois programmes suivants :

– Le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* qui opère une gestion mutualisée des ressources humaines, des moyens de la politique immobilière et le pilotage des systèmes d'information. 1 536 millions d'euros d'AE et 1 534 millions d'euros de CP ont été consommés, en baisse, respectivement, de 23 et 24 millions d'euros par rapport à 2015. Le montant total de la subvention versée à l'école nationale de l'aviation civile (ENAC) sur ce programme s'est élevé à 93 millions d'euros (en AE et en CP), contre 98,5 millions d'euros en 2015 (– 5,6 %).

– Le programme 612 *Navigation aérienne* qui regroupe les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA). Au total, 568,8 millions d'euros d'AE et 577 millions d'euros de CP ont été consommés, ce qui représente une baisse de 25 millions d'euros pour les AE et une hausse de

33,2 millions d'euros en CP. Ceci semble conforme à la programmation des investissements de modernisation des infrastructures.

– Le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* qui rassemble trois actions disparates : l'action *Développement durable et régulation* qui vise à réduire les nuisances sonores et les émissions gazeuses ; l'action *Surveillance et certification* qui intervient en matière de sécurité tandis que l'action *Enquêtes de sécurité aérienne* finance le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) chargé d'analyser des accidents et incidents graves. 45 millions d'euros d'AE ont été consommés (+ 1,6 %) ainsi que 44,9 millions d'euros de CP (+ 1,2 %).

**ÉCONOMIE :**

---

**SOMMAIRE**

---

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME</b> .....	128
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI.....	129
B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS PLEINEMENT RESPECTÉ.....	130
C. LES CRÉDITS DE BUSINESS FRANCE.....	130
<b>II. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</b> .....	131
<b>III. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE</b> .....	132
<b>IV. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT (PROGRAMME 343)</b> .....	133
<b>V. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</b> .....	134
<b>VI. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</b> .....	135

La mission *Économie* est composée de quatre programmes auxquels sont rattachés deux comptes de concours financiers.

La mission a bénéficié en 2016 de 1 877 millions d’euros en crédits de paiement (dont 176 millions d’euros ouverts en cours d’année) et de 2 683 millions d’euros en autorisations d’engagements (dont 760 millions d’euros ouverts en cours d’année).

La consommation finale s’élève à 1 710 millions d’euros en CP et à 2 533 millions d’euros en AE, soit des taux d’exécution de 96 % en CP et de 94 % en AE.

66 dépenses fiscales sont rattachées à la mission, soit 8 de moins qu’en 2015, pour un montant estimé de 20,5 milliards d’euros (19,5 milliards en 2015), dont 12,6 milliards d’euros pour le seul Crédit d’impôt en faveur de la compétitivité et de l’emploi (CICE).

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, 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 principal enjeu de la mission *Économie* réside donc dans les modalités d’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. À cet égard, les financements du PIA, qui portaient en tout sur 1,83 milliard d’euros en AE et en CP pour les filières industrielles et l’économie numérique, ont uniquement été inscrits dans un programme budgétaire de la loi de finances pour 2014, ce qui ne facilite pas leur suivi <sup>(1)</sup>.

## **I. LE PROGRAMME 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET DU TOURISME**

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. L’éclatement des gestionnaires de crédits et le positionnement du responsable de programme rendent son pilotage particulièrement complexe.

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

---

(1) Pour la mise en œuvre du PIA III, une mission nouvelle a été créée comportant trois programmes dont le programme 423 Accélération de la modernisation des entreprises qui sera doté entre 2018 et 2022 d’un montant total de crédits de paiements de 4,1 milliards d’euros.



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 de Business France.

#### **A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PROCHE DES CRÉDITS OUVERTS EN LFI**

La loi de finances initiale (LFI) pour 2016 a doté le programme 134 de 851 millions d'euros en AE (859 millions d'euros en 2015) et de 842 millions d'euros en CP (874 millions d'euros en 2015), fonds de concours et attributions de produits inclus.

Le programme a cependant bénéficié, en cours d'année, d'ouverture de crédits pour un total de 168 millions d'euros en autorisations d'engagements, portant les AE ouvertes sur l'année à 1 019 millions d'euros, et de 163 millions d'euros en crédits de paiement, portant les CP ouverts sur l'année à 1 005 millions d'euros. Plusieurs mouvements ont ainsi affecté les crédits votés :

– les reports de crédits non consommés (61,9 millions d'euros en AE et en CP) ;

– les transferts (104,1 millions d'euros en AE et en CP), qui concernent principalement la compensation carbone (93 millions d'euros) et le FISAC (9,38 millions d'euros) ;

– des annulations de crédits par décrets d'avance (4,95 millions d'euros) ;

– des ouvertures de fonds de concours (4,88 millions d'euros), notamment concernant le guichet entreprise.

La consommation finale s'établit à 940 millions d'euros en AE et à 861 millions d'euros en CP, soit au-delà des crédits prévus en LFI mais nettement en dessous des crédits autorisés sur l'année.

Le programme a connu en 2016 plusieurs évolutions de périmètre, dont l'ajout par la loi de finances d'une nouvelle action *Économie sociale et solidaire* (ESS) dotée d'un montant de crédits de 4,9 millions d'euros (en AE et en CP).

Au niveau de la répartition par titres des dépenses, les dépenses de personnel ont été préservées du fait de nouvelles missions confiées par la loi à certaines directions tandis que l'on observe une baisse de 10 % des dépenses hors titre 2 qui concerne principalement les moyens de la direction générale des entreprises (DGE : -13,1 %) et de la direction générale du Trésor (DGT : -6,1 %). Ainsi, l'effort de maîtrise des finances publiques, déjà constatées l'année précédente, est prolongé en 2016, les économies étant essentiellement réalisées sur les dépenses d'intervention. Cette baisse des crédits d'intervention doit en principe favoriser le recentrage des aides au profit des dispositifs les plus efficaces.

Certains dispositifs tels que l'appui aux pôles de compétitivité *via* les dotations de gouvernance du fonds unique interministériel (FUI) ont subi une baisse de 22 % entre 2015 et 2016 pour atteindre 22 millions d'euros seulement. De la même manière, les subventions aux centres techniques industriels connaissent un nouvel infléchissement de 9 % de leurs crédits qui atteignent désormais le seul critique de 16 millions d'euros.

Le programme participe enfin de la fragmentation des crédits consacrés au tourisme et à la presse. À titre d'exemple, les aides versées au titre du transport de presse au groupe La Poste (119 millions d'euros en 2016) devraient plutôt être inscrits sur le programme 180 *Presse* de la mission *Médias, livres et industries culturelles* <sup>(1)</sup>.

## **B. UN SCHÉMA D'EMPLOIS PLEINEMENT RESPECTÉ**

Sur le programme 134, la LFI pour 2016 a intégré des mesures de périmètre à hauteur de +27 ETPT. À structure constante, le programme 134 a connu une baisse de son plafond d'emplois par rapport à 2015 (-66 ETPT). Ainsi, comme les années passées, le plafond d'emplois programmé a été respecté en exécution (5 071 ETPT).

La marge de sous-exécution s'est réduite à 117 ETPT, contre 146 en 2015, sachant que sur l'ensemble de la mission le plafond d'emplois (12 313 ETPT hors opérateurs), en diminution de 1,7 % par rapport à 2015, a été respecté en exécution, avec 12 022 ETPT.

## **C. LES CRÉDITS DE BUSINESS FRANCE**

Les crédits consacrés au soutien au commerce extérieur et à l'attractivité de la France sont portés par six différentes missions. 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 dans des actions. 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.

Au sein de la mission *Économie*, l'action 7 *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* du programme 134 était dotée en LFI pour 2016 de 101,348 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits correspondent à la subvention pour charges de service public allouée à Business France pour 2016. Le montant de la subvention versée à Business France s'est toutefois avéré finalement inférieur de près de 5,1 millions d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (96,247 millions en AE et CP). Cet écart s'explique par la contribution de Business France aux économies réalisées sur le programme, rendues possibles par des efforts sur le fonctionnement de l'opérateur.

---

(1) Ce qui a été réalisé dans la loi de finances pour 2017.

Business France a pour mission 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. La fusion en 2015 d'Ubifrance et de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) a eu pour finalité de disposer d'une agence unique pour contribuer au renforcement de l'économie française, au moyen de l'internationalisation de ses entreprises.

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)<sup>(1)</sup>. En 2016, elle s'est élevée à 6,334 millions d'euros en AE et en CP. Le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt a également versé une subvention de 0,85 millions d'euros, au titre des activités *BtoB* de Sopexa.

La diminution globale des subventions de l'agence a été compensée par l'augmentation de ses ressources propres de + 8,6 millions d'euros entre 2015 et 2016.

## II. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220 finance l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

Les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 437,8 millions d'euros en AE et 437,6 millions d'euros en CP. L'ouverture de crédits provenant de fonds de concours et les annulations en cours d'exercice ont porté les montants des crédits disponibles à 446,4 millions d'euros en AE et 446,1 millions d'euros en CP. 442,6 millions d'euros en AE ont été consommés (soit 99,14 %) et 440 millions d'euros en CP (soit 98,6 %). Par rapport à l'exercice 2015, les montants de crédits consommés présentent une baisse en AE (- 2,4 %) comme en CP (- 2,5 %).

Les dépenses de rémunérations et charges sociales représentent 82,6 % des crédits du programme, contre 81,7 % en 2015. Les effectifs employés par l'INSEE atteignent 5 335 ETPT : ils ont diminué de 74 postes en 2016 (- 1,4 %), après une baisse de 99 postes en 2015 (- 1,7 %). L'INSEE bénéficie en effet, pour le cadre d'emploi des enquêteurs, de gains de productivité liés à la collecte par internet. La mise en place du centre statistique de Metz, qui avait occasionné un allègement du schéma d'emploi, s'est par ailleurs achevée en 2016. Ainsi, les crédits de titre 2 ont été ramenés à 363,5 millions d'euros en baisse de 5,1 millions d'euros (- 1,4 %).

---

(1) Les crédits correspondants sont inscrits à l'action 1 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.

Les dépenses de fonctionnement ont sensiblement diminué en 2016, portées à 52,7 millions d'euros en CP contre 58,3 millions d'euros en 2015 (–9,6 %). C'est le résultat d'économies réalisées en matière de frais de loyers qui représentent un quart des crédits consommés du titre 3, grâce au partage de locaux et à la renégociation de baux privés. C'est aussi l'effet de la non-reconduction de dépenses liées à l'installation à Metz.

Les dépenses d'investissement atteignent 2,66 millions d'euros, en hausse d'un million d'euros (+ 58,8 %), principalement afin d'accroître les capacités de traitement informatique dans le cadre de projets de collecte par Internet.

Enfin le programme comporte, pour 21 millions d'euros en 2016, des crédits d'intervention au titre de la dotation forfaitaire versée aux communes concernées par le recensement. Une baisse de 1,6 million d'euros (–7,1 %) s'explique par l'absence de recensement dans les collectivités d'outre-mer en 2016 et par les effets du décret n° 2015–1678 du 15 décembre 2015 qui a modifié les montants versés par habitant et par logement afin de tenir compte du taux de réponse directe par internet constaté au niveau national.

### **III. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE**

Ce programme regroupe, d'une part, les dépenses de personnel de la direction générale du Trésor et de son réseau international ainsi que de la direction de la législation fiscale (149,27 millions d'euros, 34,8 % des AE) et, d'autre part, la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France pour le compte de l'État (255,51 millions d'euros, soit 59,7 % des AE).

Les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 425,13 millions d'euros en AE comme en CP. Des ouvertures de crédits en cours d'exercice ont porté les montants disponibles à 430,6 millions d'euros en AE et 432,6 en CP, dont 421,6 millions d'euros en AE ont été consommés (soit 99,16 %) et 428,1 millions d'euros en CP (soit 100,7 %). Par rapport à l'exercice 2015, les montants de crédits consommés présentent une forte baisse, pour les AE, de 33 millions d'euros (–7,26 %) et, pour les CP, de 26,5 millions d'euros (–5,8 %).

**Les économies proviennent de la poursuite du mouvement, initié en 2013, de baisse des dépenses de fonctionnement pour les montants remboursés à la Banque de la France, principalement au titre de la tenue du compte du Trésor et du secrétariat des commissions de surendettement.** Pour ce dernier poste, la dépense atteint 157 millions d'euros en 2016, en baisse de 33 millions d'euros (–21 %). Les économies proviennent de la décrue du nombre de dossiers examinés par les commissions, de gains de productivité liés à la modernisation du réseau et de réformes législatives et réglementaires qui ont simplifié et accéléré les procédures.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, les représentants de la Banque de France ont fait valoir que les coûts de ces prestations, bien que tendanciuellement en baisse, diminuent moins vite que les montants acquittés par l'État. Il en résulterait un manque à gagner important pour la Banque, proche de 30 millions d'euros en moyenne sur les exercices 2015 et 2016. Afin d'assurer, à l'avenir, une convergence de vues entre l'État et la Banque, un avenant au contrat de performance a été signé en octobre 2016 pour définir un « *objectif pluriannuel pour les rémunérations des prestations* ». Pour les exercices précédents, les différentiels entre les coûts complets exposés et les montants de crédits budgétaires du programme 305 seront compensés lors de la répartition des résultats 2015 de la Banque de France.

Enfin, les effectifs des directions ministérielles passent de 1 612 à 1 616 ETPT (+ 4 postes soit + 0,25 %) mais, à périmètre constant, on constate une baisse de 12 postes, en retrait par rapport au schéma d'emploi de – 15 ETP fixé par la loi de finances initiale. L'écart provient de créations de postes supplémentaires au profit de l'Agence des participations de l'État. Les crédits de rémunération sont en hausse d'un million d'euros (+ 0,67 %) sous l'effet de la croissance des emplois de catégorie A dans l'effectif global : ils représentent en effet l'essentiel des créations de postes, les suppressions touchant principalement des emplois de catégorie C.

#### **IV. LE PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT (PROGRAMME 343)**

Le programme 343 *Plan France très haut débit* (THD) porte les crédits que l'État consacre au développement des réseaux d'initiative publique (RIP) déployés par les collectivités territoriales. Ces réseaux devraient nécessiter un investissement de 13 à 14 milliards d'euros, dont une moitié serait financée par les recettes d'exploitation et le cofinancement des opérateurs, et l'autre moitié par les pouvoirs publics (collectivités territoriales, État, Union européenne).

L'État s'est engagé à contribuer à hauteur de 3,3 milliards d'euros. Ces financements ont d'abord été apportés par le programme d'investissements d'avenir (PIA) au Fonds pour la société numérique (FSN) à hauteur de 900 millions d'euros. Le montant des projets éligibles ayant dépassé l'enveloppe initialement disponible, le programme 343 a été créé en 2015 afin d'apporter des ressources supplémentaires.

Les engagements cumulés de l'État s'élevaient au 31 décembre 2016 à 2,7 milliards d'euros, dont 900 millions d'euros au titre du FSN et 1,8 milliard au titre du programme 343 (1,1 milliard consommés en 2015 et 722 millions d'euros en 2016). En 2016, 24 dossiers, couvrant 22 départements métropolitains et la collectivité territoriale de Saint-Barthélemy, ont bénéficié d'un engagement de l'État, ce qui porte le nombre de dossiers cofinancés à 75 (couvrant 86 départements).

Aucune ouverture de crédits de paiement n'est prévue avant 2018 du fait, d'une part, de la disponibilité des crédits du FSN, d'autre part du décalage de un à deux ans entre l'accord préalable de principe de l'État et l'accord final de financement avec les collectivités territoriales.

Avec 721,9 millions d'euros consommés en AE et – 13 millions d'euros en CP, l'exécution 2016 s'écarte significativement de la prévision de la loi de finances (188 millions d'euros en AE).

En AE, le programme a bénéficié de 307,8 millions d'euros de reports de crédits non utilisés en 2015 et de l'ouverture de 283 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative. Cette ouverture a été rendue nécessaire par la décision du Gouvernement de financer sur le FSN de nouvelles dépenses (couverture mobile du territoire, continuité territoriale numérique en outre-mer et développement des infrastructures numériques à l'école), réduisant d'autant l'enveloppe disponible pour le plan France THD.

Deux autres mouvements de crédits, liés à des redéploiements de crédits du PIA, ont été opérés <sup>(1)</sup>, ce qui explique l'affichage de – 13 millions d'euros en crédits de paiement.

Du fait de la prise en charge de dépenses supplémentaires par le FSN, de l'ambition des projets financés et des mesures prises pour accélérer la mise en œuvre du plan, les AE ont été engagées à un rythme plus soutenu qu'envisagé. Selon la Cour des comptes, les crédits prévus pour les RIP pourraient être totalement engagés dès la fin de l'année 2017 et la programmation pluriannuelle des besoins du programme fait apparaître une bosse budgétaire dont le financement n'est pas entièrement assuré.

## **V. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER 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. Ce compte de concours financier doit garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de la coopération monétaire avec la zone franc 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 en 2016.

---

(1) Rétablissement de 50 millions d'euros de crédits reversés au programme 731 et rétablissement de 13 millions d'euros annulés en loi de finances rectificative.

## VI. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* relèvent de quatre 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 recense les avances monétaires faites à des fonctionnaires pour des prises de logements à l'étranger ;

– 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 ;

– 867 *Soutien à la filière nickel en Nouvelle-Calédonie* visant à soutenir les industriels locaux dans le cadre de la chute drastique des prix du nickel depuis 2014.

La LFI pour 2016 avait doté ce compte de 155 millions d'euros en AE et en CP mais l'exécution finale se situe à 271 millions d'euros, du fait de la création en cours d'année du programme 867 doté de 200 millions d'euros.

Le solde cumulé du compte depuis sa création s'élève, au 31 décembre 2016, à 2,67 milliards d'euros.

### A. LE PROGRAMME 861

Le programme 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* est composé d'un seul dispositif : les avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement. Doté de 485 000 euros en LFI pour 2016, seuls 34 416 euros ont été consommés.

### B. LE PROGRAMME 862

Le programme 862 retrace les prêts du *Fonds de Développement Économique et Social* (FDES) à des entreprises en difficulté. 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.

Tombé en désuétude jusqu'en 2013, bien qu'encore doté de 80 millions d'euros, ce fonds est réactivé 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.

Depuis 2013, le FDES a connu une baisse progressive de ses crédits. En 2016, l'enveloppe prévue par la LFI était de 150 millions d'euros, dont seuls 71 millions d'euros ont été consommés à travers cinq prêts réalisés et décaissés dans l'année. Cela représente un recul par rapport à 2015, année pendant laquelle 111,1 millions d'euros en AE et CP avaient été consommés, soit plus de la moitié des 200 millions d'euros ouverts en LFI pour 2015.

### **C. LE PROGRAMME 863**

Le programme 863 *Prêts à la filière automobile* permet de financer les prêts de l'État dédiés à cette filière 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 ». Les 5 millions d'euros inscrits en LFI n'ont pas été décaissés.

### **D. LE PROGRAMME 867**

Dans un contexte où les conditions d'activité des opérateurs industriels en Nouvelle-Calédonie ont été particulièrement affectées par la chute du prix du nickel depuis 2014, le Parlement a adopté <sup>(1)</sup> une aide financière au complexe industriel du Grand Sud de Vale Nouvelle-Calédonie S.A.S. (VNC), exploité par le groupe Vale, à travers deux mesures :

– un prêt de 200 millions d'euros d'une maturité de 10 ans, à un taux d'intérêt de marché, qui bénéficie d'une garantie autonome à première demande consentie par Vale S.A., la société mère brésilienne du groupe Vale ;

– une contre-garantie de l'État à hauteur de 220 millions d'euros pour accompagner le financement du projet de remplacement du barrage actuel par la construction du site de stockage à sec des résidus miniers associés aux activités d'extraction minière et de transformation de VNC, visant à fournir une solution sûre et protectrice de l'environnement pour le stockage de longue durée des résidus. Cette contre-garantie, rémunérée à des conditions de marche, ne s'exercera qu'en cas de défaut de Vale S.A.

À travers ces deux mesures, l'État assure la pérennisation de l'activité de ce site industriel, indispensable à l'activité locale d'extraction minière et de transformation du nickel, et marque son intérêt dans la préservation des retombées associées à cette activité pour l'économie de Nouvelle-Calédonie dans le respect des règles européennes. 200 millions d'euros ont donc été décaissés sur le programme 867.

---

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.



## ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT

---

### SOMMAIRE

---

Pages

<b>I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2016</b> .....	138
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	140
A. LE PROGRAMME 177 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE VEILLE SOCIALE .....	140
B. LE PROGRAMME 109 : UN POIDS BUDGÉTAIRE CROISSANT DES AIDES AU LOGEMENT .....	141
C. LE PROGRAMME 135 : DES AIDES À LA PIERRE FINANCÉES MAJORITAIREMENT PAR FONDS DE CONCOURS .....	143
D. LES DÉPENSES FISCALES : UN VOLET SOUS-ÉVALUÉ .....	144

## I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2016

La mission *Égalité des territoires et logement* comprend les quatre programmes *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* (177) ; *Aides à l'accès au logement* (109) ; *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* (135) et *Conduite et pilotage des politiques du logement et de l'égalité des territoires* (337).

Hors programme 337, la mission a été dotée de près de 17,60 milliards d'euros en AE et 17,39 milliards d'euros en CP. L'exécution de la mission se situe à un niveau supérieur de 380,15 millions d'euros en AE et 548,96 millions d'euros en CP par rapport aux crédits inscrits en LFI.

Près de 17,96 milliards d'euros ont été consommés en AE et 17,94 milliards d'euros en CP – soit respectivement 96 % et 99 % des crédits ouverts en gestion. Cette exécution des dépenses témoigne de fortes tensions sur l'exécution.

### EXÉCUTION 2016 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Exécution (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
177	AE	1 513,01	+ 429,36	1 942,37	1 752,05	+ 15,8 %	90 %
	CP	1 513,01	+ 281,35	1 794,36	1 751,20	+ 15,74 %	98 %
109	AE	15 438,29	- 81,29	15 357	15 357	- 0,53 %	100 %
	CP	15 438,29	- 81,29	15 357	15 357	- 0,53 %	100 %
135	AE	646,16	+ 834,96	1 481,12	848,38	+ 31,3 %	57 %
	CP	436,16	+ 523,78	959,94	828,23	+ 89,89 %	86 %
<b>Total</b>	AE	<b>17 597,46</b>	<b>+ 1 183,03</b>	<b>18 780,49</b>	<b>17 957,43</b>	<b>+ 2,05 %</b>	<b>96 %</b>
	CP	<b>17 387,46</b>	<b>+ 723,84</b>	<b>18 111,3</b>	<b>17 936,42</b>	<b>+ 3,16 %</b>	<b>99 %</b>

Source : rapport annuel de performances 2016. LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

Ces résultats recouvrent cependant des réalités diverses selon les programmes.

**Le programme 177** était une nouvelle fois sous-doté en loi de finances initiale. La réserve de précaution a été levée en septembre 2016. Puis, deux décrets d'avance à hauteur de 84 millions d'euros puis 100 millions en AE et CP ont été nécessaires pour financer des besoins en hébergement d'urgence et en veille sociale, ainsi que des ouvertures de places en Centre d'accueil et d'orientation.

La loi de finances rectificative pour 2016 a également complété ces dotations à hauteur de 244 millions d'euros en AE et 95 millions d'euros en CP,

en raison notamment de la signature d'un marché public portant création de 5 000 places d'hébergement d'urgence avec accompagnement social.

**Le programme 109** a été doté de 15,4 milliards d'euros en AE et CP, (soit 89 % des crédits de la mission prévus en LFI, hors programme 337). Cette prévision était cohérente, dans la mesure où le seul mouvement intervenu en gestion concerne une annulation par décret d'avance de 81,29 millions d'euros en AE et CP, soit 0,5 % de la dotation initiale.

**Le programme 135** représente seulement 3 % du total des crédits de paiement ouverts sur la mission. Il a bénéficié d'importants reports, à hauteur de 32,63 millions d'euros en AE et 152,89 millions d'euros en CP, mais surtout de fonds de concours pour 248,11 millions d'euros en AE et 385,78 millions d'euros en CP. Ces abondements en provenance des bailleurs sociaux et des collectivités territoriales traduisent le développement d'un financement partenarial des aides à la pierre.

Les crédits du **programme 137**, s'élevant à 765,55 millions d'euros en titre 2 (en AE et en CP), correspondent aux dépenses de personnel des agents chargés de la mise en œuvre des programmes 109 et 135. Ils sont entièrement transférés en gestion vers le 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*. Aucune donnée portant spécifiquement sur ces crédits n'est de ce fait disponible en exécution.

#### LES DOTATIONS DU PROGRAMME 337 DEPUIS 2014

(en millions d'euros)

Programme / Action	LFI 2014	LFI 2015	LFI 2016
<b>TOTAL du programme</b>	<b>804,1</b>	<b>777,2</b>	<b>765,5</b>
Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de la ville	689,3	660,6	650,1
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	115,4

Source : rapports annuels de performances 2015 et 2016.

Les dépenses de personnel et de soutien pour la mise en œuvre du programme 177 sont quant à elles inscrites sur les crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* et les dépenses de fonctionnement des administrations déconcentrées déclinant les politiques de la mission sont inscrites sur le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*.

## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. LE PROGRAMME 177 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE DES DÉPENSES D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET DE VEILLE SOCIALE

Le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* est mis en œuvre par la direction générale de la cohésion sociale, contrairement aux autres programmes de la mission, confiés à la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature.

Depuis plusieurs années, ce programme connaît une sur-exécution chronique de ses crédits car la budgétisation en LFI est constamment insuffisante. Elle est même chaque année inférieure à l'exécution de l'année précédente.

Au cours de l'exercice 2016, le programme 177 a encore bénéficié d'abondements complémentaires <sup>(1)</sup>. **L'écart entre l'exécution et la prévision initiale atteint 239,04 millions d'euros en AE et 238,19 millions d'euros en CP.**

#### SOUS ÉVALUATION DU PROGRAMME 177 DEPUIS 2013

(en millions d'euros)

		2013	2014	2015	2016
<b>Prévision LFI</b>	AE	1 223,39	1 315,84	1 365,96	1 513,01
	CP	1 223,39	1 315,84	1 365,96	1 513,01
<b>Consommation</b>	AE	1 414,64	1 470,34	1 590,26	1 752,05
	CP	1 397,56	1 469,24	1 591,27	1 751,20
<b>Différence</b>	AE	+ 191,25	+ 154,5	+ 224,3	+ 239,04
	CP	+ 174,17	+ 153,4	+ 225,31	+ 238,19

Source : rapports annuels de performances 2014, 2015 et 2016.

Sur la principale action du programme, l'action 12 *Hébergement et logement adapté*, alors que la LFI prévoyait 1,44 milliard d'euros en AE et en CP, les crédits consommés s'élèvent à 1,68 milliard d'euros.

Ces besoins de financement répondent aux insuffisances constatées en matière de dispositifs de veille sociale et d'hébergement d'urgence, dans un contexte de crise du logement et d'augmentation des flux de migrants.

En matière d'hébergement d'urgence, les crédits consommés sont en hausse de 123,1 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015 et de 195,3 millions d'euros par rapport à 2014. Face à l'engorgement des structures d'accueil existantes, notamment dans les régions Hauts-de-France et Île-de-France, plus de 300 centres d'accueil et d'orientation (CAO) ont été créés sur tout le territoire, ouvrant 12 000 places d'hébergement sur financement du

(1) Décrets d'avance du 3 octobre 2016 et du 2 décembre 2016 et LFR du 29 décembre 2016.

programme 177. Ainsi, l'intégralité des dépenses relatives aux CAO et à la mise à l'abri des migrants évacués des campements illicites a été couverte par le programme 177 et non par le programme 303 *Immigration et asile* de la mission *Immigration, asile et intégration*.

L'insuffisance de la dotation budgétaire en faveur de l'hébergement d'urgence et des dispositifs de veille sociale est qualifiée de « *structurelle* » par la Cour des comptes <sup>(1)</sup> qui invite ainsi le Gouvernement à « **veiller à la sincérité de la programmation budgétaire du programme 177** [...] *en tenant compte des dépassements récurrents observés ces dernières années en exécution et en améliorant la connaissance précise des déterminants de la dépense* ».

Sous la pression de besoins toujours croissants et des obligations découlant de la reconnaissance par le Conseil d'État <sup>(2)</sup> d'un droit à hébergement d'urgence, ces abondements budgétaires en exécution ne suffisent plus. Les indicateurs de performance du programme traduisent ces difficultés en affichant des résultats stagnants voire en baisse. **La forte augmentation des demandes d'hébergement entraîne une dégradation des indicateurs.** Parmi les personnes qui sortent de centres d'hébergement et de réinsertion sociale, seuls 14 % accèdent à un logement accompagné et 31 % à un logement autonome, des résultats bien loin des objectifs fixés respectivement à 24 % et 40 % dans le projet annuel de performances pour 2016 et même en diminution depuis 2014.

Dans une optique de meilleur pilotage de la mise en œuvre de ce programme, le ministère des affaires sociales développe une démarche de **contractualisation pluriannuelle d'objectifs et de moyens** avec les opérateurs locaux. La Cour des comptes <sup>(3)</sup> recommande de poursuivre ce processus et d'engager une politique de convergence tarifaire des structures d'hébergement.

## **B. LE PROGRAMME 109 : UN POIDS BUDGÉTAIRE CROISSANT DES AIDES AU LOGEMENT**

Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* comporte trois actions très inégalement dotées. L'action 1 du programme 109, support du financement des trois aides au logement, porte 99,9 % des crédits du programme.

La forte augmentation des crédits de ce programme en 2016 (+ 40,5 % en LFI) s'explique par une mesure de périmètre : **l'allocation de logement familiale (ALF), auparavant prise en charge par le fonds national des prestations familiales (FNPF), est désormais financée par le Fonds national d'aide au logement (FNAL) sur les crédits de ce programme**, comme l'allocation de logement à caractère social (ALS) et l'aide personnalisée au logement (APL).

---

(1) *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Égalité des territoires et logement, mai 2017.*

(2) *Décision n° 356 456 du 10 février 2012.*

(3) *Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Égalité des territoires et logement, mai 2017.*

**La programmation budgétaire semble bien maîtrisée compte tenu du volume de dépenses.** La prévision en LFI (15,44 milliards d'euros) est cohérente au regard de l'exécution (15,34 milliards d'euros). Mais en réalité, la sous-évaluation initiale des dépenses des prestations APL et ALS a été compensée par la surévaluation des dépenses d'ALF.

La prestation ALF est estimée à 4 442 millions d'euros en 2016 hors frais de gestion, un montant légèrement inférieur à la prévision de la LFI pour 2016 (4 599 millions d'euros) mais auquel il serait nécessaire de retrancher 528 millions d'euros correspondant à des droits payés en 2016 mais constatés en 2015 et rattachables au FNPF et non au FNAL.

La participation de l'État au financement des aides au logement est passée de 5,17 milliards d'euros en 2014, à 10,74 milliards en 2015 et 15,33 milliards en 2016 <sup>(1)</sup>. **Cette subvention, toujours qualifiée « d'équilibre », représente toutefois 85 % des dépenses du FNAL.**

L'évolution des dépenses d'aides au logement connaît cependant un tassement par rapport aux chiffres d'exécution des années précédentes. Le montant des aides, lié à l'inflation, n'a pas été revalorisé au 1<sup>er</sup> octobre 2016. Par ailleurs, le Parlement a adopté en PLF pour 2016 plusieurs mesures de maîtrise des dépenses :

- la prise en compte du patrimoine dans l'évaluation des ressources des bénéficiaires, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre ;
- la dégressivité de l'aide pour les loyers excessifs, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet ;
- la troncature à l'euro inférieur des prestations.

Dans le PLF pour 2016, les économies attendues de ces trois mesures étaient évaluées à 204 millions d'euros dès 2016 et à 365 millions d'euros en année pleine. L'économie dégagée est finalement revue à la baisse à hauteur de 104 millions d'euros. Plus efficace, l'économie dégagée par le changement de modalité d'extension de R0 <sup>(2)</sup> depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 est évaluée à 217 millions d'euros en année pleine.

---

(1) L'augmentation s'explique par le financement des prestations nouvellement assurées par le FNAL.

(2) Passage d'une indexation sur le RSA n-2 à une indexation sur l'inflation n-2.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU FNAL EN 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

Charges	2015	Prévisions en 2016	Recettes	2015	Prévisions en 2016
Prestations APL	8 220	8 364	Contribution des régimes sociaux	0	- 15
Prestations ALS	5 327	5 303	Cotisations employeurs	2 581	2 595
Prestation ALF	-	4 442	Prélèvement sur la PEEC	300	100
ALF droits 2015 financés par le FNPF		- 528	Contribution additionnelle sur les revenus du patrimoine et produits de placement	- 21	-
Frais de gestion	270	352	Surtaxe sur les plus-values immobilières	-	43
			<b>Contribution État</b>	<b>10 743</b>	<b>15 338</b>
<b>TOTAL</b>	<b>13 817</b>	<b>17 933</b>	<b>TOTAL</b>	<b>13 603</b>	<b>18 061</b>

Source : rapports annuels de performances 2015 et 2016.

Les actions 2 *Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté* et 3 *Sécurisation des risques locatifs* du programme n'ont été dotées de crédits qu'à hauteur de 8,1 millions d'euros et 8 millions d'euros pour financer d'une part les associations œuvrant dans le domaine du logement, et d'autre part la garantie des risques locatifs. La forte augmentation de l'exécution sur l'action 3, passant de 3,8 millions d'euros en 2015, à 11,57 millions d'euros en 2016 comble l'erreur de comptabilité d'Action logement pour 2015. La somme réellement due s'élevait à 8,7 millions d'euros au lieu de 3,8 millions imputés.

### C. LE PROGRAMME 135 : DES AIDES À LA PIERRE FINANCÉES MAJORITAIREMENT PAR FONDS DE CONCOURS

Sur le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, la LFI pour 2016 prévoyait des crédits à hauteur de 1 481,12 millions d'euros en AE, dont 834,96 millions d'euros de fonds de concours, et 959,94 millions d'euros en CP, dont 523,78 millions d'euros issus de fonds de concours.

L'exécution 2016 est marquée par **la création d'un nouvel établissement public administratif, le fonds national d'aides à la pierre (FNAP)**, actant ainsi **le développement d'un financement partenarial des aides à la pierre**.

L'utilisation des crédits et fonds de concours pour l'aide à la pierre était jusqu'alors déterminée par une commission composée uniquement de représentants de l'État. Désormais, le FNAP est doté d'une gouvernance collégiale et tripartite avec l'État, les collectivités territoriales et les bailleurs sous forme d'un conseil d'administration, respectant ainsi le principe d'intentionnalité des financeurs.

En cours d'année, plusieurs importants mouvements de crédits sont intervenus :

– **un report de 219,36 millions d'euros en AE et 152,89 millions d'euros en CP issus de fonds de concours**, ainsi qu'un report de 31,57 millions d'euros en AE hors fonds de concours ;

– l'ouverture de **618,62 millions d'euros en AE et 385,77 millions d'euros en CP** issus également de fonds de concours et 10 millions d'euros en AE et en CP d'attribution de produits ;

– l'ouverture de **150 millions d'euros en faveur du Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) géré par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**, compensée par une annulation équivalente de crédits budgétaires sur le programme 135 en matière de financement des aides à la pierre <sup>(1)</sup>.

En matière d'aides à la pierre, la participation de l'État au FNAP s'est donc limitée à 100 millions d'euros en AE et CP. Mais **cette baisse des crédits budgétaires** est plus que compensée par **les fonds de concours essentiellement alimentés par les bailleurs sociaux** par le biais de la caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Ainsi, 124 226 logements sociaux ont été financés en 2016 <sup>(2)</sup>, soit une augmentation de 14,1 % par rapport à 2015, et notamment dans les zones les plus tendues (zone A).

**Le rapport annuel de performances fait état de 2,021 milliards d'euros d'engagements non couverts par des paiements** sur le programme 135 en fin de gestion 2016. Ils correspondent à des restes-à-payer notamment en matière de logement locatif social.

**Le principal opérateur du programme 135, l'Agence nationale de l'habitat (ANAH)**, est chargé de la lutte contre l'habitat indigne et dégradé, la rénovation thermique, l'aide aux copropriétés dégradées et l'adaptation des logements dans le parc privé. Sa principale ressource, le produit des cessions de quotas carbone, est particulièrement volatile. Le budget initial de l'Agence avait retenu une hypothèse optimiste de 343,3 millions d'euros alors que le produit n'a atteint que 236,7 millions d'euros. Une hausse de la contribution d'Action Logement à l'opérateur (150 au lieu des 50 millions d'euros prévus) a été nécessaire pour maintenir son équilibre budgétaire.

Le programme « Habiter mieux », géré par l'ANAH dans le cadre du programme d'investissement d'avenir (PIA), a permis de financer des travaux d'amélioration énergétique dans 40 726 logements, en légère baisse par rapport aux années précédentes malgré l'abondement de 150 millions d'euros par décret d'avance en cours de gestion.

#### **D. LES DÉPENSES FISCALES : UN VOLET SOUS-ÉVALUÉ**

Les crédits budgétaires ne représentent qu'une partie des moyens engagés dans le cadre de la politique du logement. **Cinquante-trois dépenses fiscales sont rattachées à cette mission à titre principal** pour un coût évalué à **13,05 milliards d'euros pour 2016**.

---

(1) Décret d'avance du 2 juin 2016.

(2) 34 351 au titre du prêt locatif aidé d'intégration (PLAI), 57 909 pour le prêt locatif à usage social (PLUS) et 31 966 pour le prêt locatif social (PLS).



**DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT**

(en millions d'euros)

	<b>Chiffage pour 2013</b>	<b>Chiffage pour 2014</b>	<b>Chiffage pour 2015</b>	<b>Estimation pour 2016</b>
Programme Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables	nc	nc	nc	45
Programme Aide à l'accès au logement	97	98	101	103
Programme Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat	13 938	13 798	13 375	12 907
<b>Total</b>	<b>14 035</b>	<b>13 896</b>	<b>13 376</b>	<b>13 055</b>

Sources : commission des finances et rapports annuels de performances pour 2015 et 2016.

Ces dépenses poursuivent leur recul, entamé en 2013, en baissant de 321 millions d'euros entre 2015 et 2016 grâce à l'extinction progressive de plusieurs dispositifs tels que le crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt (– 343 millions d'euros). Cependant, d'autres, comme **la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire, dit « Pinel » (+ 118 millions d'euros), connaissent une croissance dynamique**. La dépense fiscale la plus coûteuse de la mission demeure le taux réduit de TVA pour les travaux d'amélioration des logements qui s'établit à 3,41 milliards d'euros.

Comme l'an dernier, la première recommandation de **la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire consiste à « évaluer régulièrement les dépenses fiscales attachées à cette mission et à supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes »**.



## ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i>.....</b>	150
A. UNE CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS 2012.....	150
B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN LÉGÈRE AUGMENTATION EN 2016.....	151
C. UNE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT PERFORMANTE.....	153
<b>II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i>.....</b>	153
<b>III. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i>.....</b>	154
<b>IV. LE PROGRAMME <i>MAJORATION DE RENTES</i>.....</b>	154
<b>V. LE PROGRAMME <i>FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE</i>.....</b>	154

La mission *Engagements financiers de l'État* représente en volume la troisième mission du budget général de l'État, avec 41,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 41,9 milliards d'euros en crédits de paiement (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 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*). Les deux programmes évaluatifs représentent plus de 99 % des CP de la mission, tandis que les programmes 366 et 338 n'ont été dotés d'aucun crédit en 2016 <sup>(1)</sup>.

L'exécution 2016 fait apparaître une consommation des AE et des CP inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2016, en raison d'une charge de la dette de nouveau plus faible qu'anticipé.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2016

(en milliards d'euros)

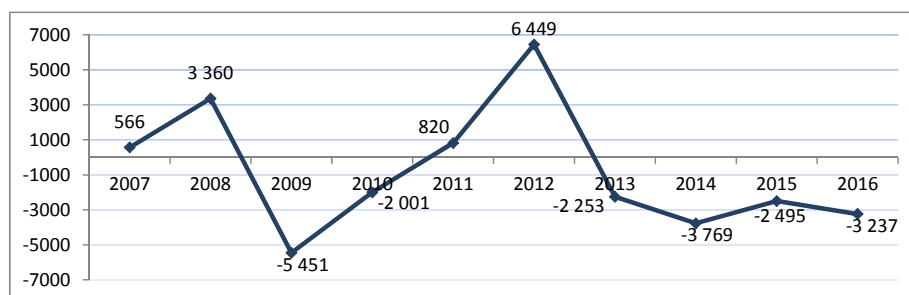
	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Prévision en loi de finances initiale	45,06	45,16
Exécution 2016	41,68	41,92
Écart prévision/exécution	- 3,38	- 3,24

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2016.

Cette sous-exécution de crédits est récurrente depuis l'exercice 2013, compte tenu de la persistance de faibles taux d'intérêt et d'inflation qui allègent mécaniquement la charge de la dette.

#### ÉVOLUTION DES ÉCARTS ENTRE L'EXÉCUTION ET LA PRÉVISION EN LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros)



Source : lois de finances initiales et lois de règlement.

(1) Par conséquent, ces deux programmes ne seront pas analysés dans le cadre de ce rapport.

Cette sous-exécution illustre le caractère prudent des prévisions relatives aux crédits évaluatifs des deux principaux programmes de la mission.

**SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION 2016**

(en millions d'euros)

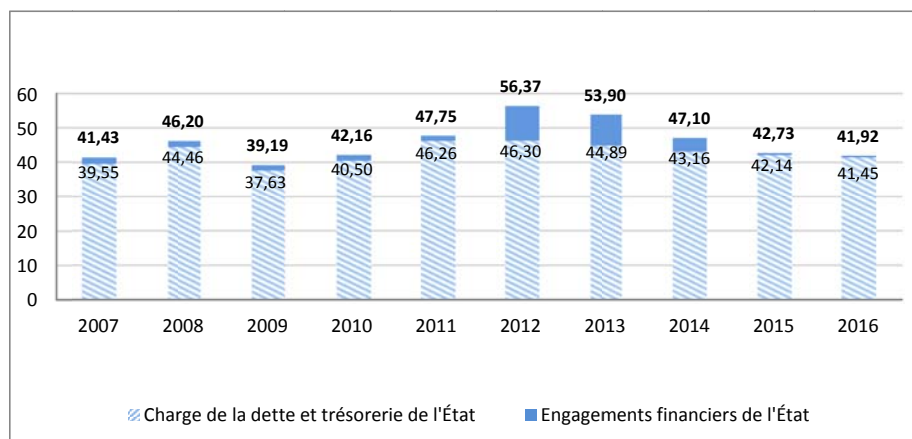
	Programme 117	Programme 114	Programme 145	Programme 168	Programme 344	Mission
<b>Autorisations d'engagement (AE)</b>						
Prévision en loi de finances initiale	44 452	125	331	151	0	45 059
Exécution	41 447	122	123	32	- 43	41 680
Écart prévision/exécution	- 3 005	- 3	- 208	- 119	- 43	- 3 378
<b>Crédits de paiement (CP)</b>						
Prévision en loi de finances initiale	44 452	125	331	151	100	45 159
Exécution	41 447	122	123	32	198	41 922
Écart prévision/exécution	- 3 005	- 3	- 208	- 119	98	- 3 237

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2016.

Ainsi, le montant des crédits consommés de la mission est le plus faible depuis 2010 et en baisse de 803 millions d'euros par rapport à 2015.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION 2007-2016**

(en milliards d'euros, en crédits de paiement)



Source : lois de règlement.

Cela représente une baisse de 14,5 milliards d'euros de crédits consommés au niveau de la mission par rapport à 2012, soit une diminution significative de 26 %<sup>(1)</sup>.

(1) En 2012, la mission a porté le financement du Mécanisme européen de stabilité à hauteur de 6,5 milliards d'euros en AE et en CP.

## I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

### A. UNE CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT EN DIMINUTION CONSTANTE DEPUIS 2012

#### 1. Une charge de la dette et de la trésorerie de l'État en diminution de 4,9 milliards d'euros par rapport à 2012

La charge de la dette et de la trésorerie de l'État s'établit à 41,4 milliards d'euros en 2016, en diminution de 700 millions d'euros par rapport à 2015. Ce niveau de dépense est en retrait de 3 milliards d'euros par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

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

(en milliards d'euros)

	Exécution 2012	Exécution 2013	Exécution 2014	Exécution 2015	LFI 2016	Exécution 2016	Écart à la LFI	Écart à l'exécution 2015
<b>Charge de la dette</b>	45,42	43,98	42,29	41,18	43,5	40,4	- 3,1	- 0,8
<b>Trésorerie</b>	0,88	0,91	0,87	0,96	0,92	1,04	0,12	0,08
<b>Ensemble</b>	<b>46,3</b>	<b>44,9</b>	<b>43,2</b>	<b>42,1</b>	<b>44,5</b>	<b>41,5</b>	<b>- 3</b>	<b>- 0,7</b>

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2016.

Cela représente une baisse de la charge de la dette et de la trésorerie de l'État de 4,9 milliards d'euros par rapport au point haut de l'exercice 2012, soit une diminution de la dépense de 10,6 % en quatre ans. À l'inverse, le coût de la trésorerie de l'État est relativement stable sur moyenne période.

La diminution de la charge de la dette depuis 2012 résulte d'un contexte exceptionnellement favorable :

- des conditions de financement très avantageuses, en raison de la politique monétaire de la Banque centrale européenne (BCE), avec des taux historiquement bas s'établissant en 2016 en moyenne à 0,37 % (contre 0,63 % en 2015) pour les émissions de moyen et long terme et à des taux négatifs en moyenne de 0,53 % pour les émissions de court terme (contre - 0,19 % en 2015), se traduisant par un allègement de la charge de la dette de 1,1 milliard d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale ;

- un taux d'inflation en France et en zone euro établi à 0,2 % en 2016, allégeant la charge des emprunts indexés à hauteur de 1,8 milliard d'euros par rapport aux anticipations de la loi de finances initiale.

Ces deux facteurs favorables permettent la poursuite de la baisse de la charge de la dette de l'État, malgré l'augmentation du volume de cette dernière.

## 2. Une augmentation ralentie de l'encours de la dette négociable de l'État

L'encours de la dette négociable de l'État poursuit sa progression, il s'établit à 1 621 milliards d'euros en valeur actualisée <sup>(1)</sup> à la fin 2016, soit une augmentation de 700 milliards d'euros par rapport à 2007.

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

(en milliards d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Encours de la dette négociable, valeur actualisée</b>	921	1 017	1 148	1 229	1 313	1 386	1 457	1 528	1 576	1 621
<b>Augmentation annuelle de l'encours</b>	–	96	131	81	84	73	71	71	48	45

Source : rapports annuels de performances Engagements financiers de l'État pour 2014, 2015 et 2016.

Toutefois, la hausse de l'encours de la dette négociable de l'État ralentit à 45 milliards d'euros en 2016, soit un niveau sensiblement inférieur à l'augmentation annuelle moyenne au cours des précédents exercices.

## B. UN BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN LÉGÈRE AUGMENTATION EN 2016

Le besoin de financement de l'État s'élève à 194 milliards d'euros en 2016, en hausse de 4,9 milliards d'euros par rapport à 2015, cependant à un niveau inférieur de 4,3 milliards d'euros à celui prévu en loi de finances initiale.

Le déficit à financer (69 milliards d'euros) est plus faible que celui prévu en loi de finances initiale (72,3 milliards d'euros) et en recul par rapport aux années précédentes (1,5 milliard d'euros par rapport à 2015).

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

## LE BESOIN DE FINANCEMENT DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

	Exécution 2014	Exécution 2015	2016 LFI	2016 LFR	Exécution 2016
<b>Besoins de financement</b>	<b>179,1</b>	<b>189,1</b>	<b>198,5</b>	<b>197,4</b>	<b>194,0</b>
Amortissement de titres d'État à moyen et long terme	103,8	116,4	125,0	124,9	124,9
Amortissement de dettes reprises par l'État	0,2	0,1	–	–	–
Déficit à financer*	73,6	70,5	72,3	69,9	69,0
Autres besoins de financement	1,5	2,0	1,2	2,6	0,2
<b>Ressources de financement</b>	<b>179,1</b>	<b>189,1</b>	<b>198,5</b>	<b>197,4</b>	<b>194,0</b>
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	172,0	187,0	187,0	187,0	187,0
Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement	1,5	0,8	2,0	–	–
Variation des BTF	1,4	–22,6	–	–18,7	–18,7
Variation des dépôts des correspondants	–1,3	6,7	–	–	+1,5
Variations des disponibilités	–1,4	–5,2	+9,0	+9,2	+4,6
Autres ressources de trésorerie	5,7	22,4	0,5	19,9	19,7

\* Hors dépenses affectées au programme d'investissements d'avenir (PIA).

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2016.

Le besoin de financement de l'État a été garanti par des émissions à moyen et long terme, nettes des rachats, à hauteur de 187 milliards d'euros, soit un niveau identique à celui de l'exercice précédent. Par ailleurs, l'État a bénéficié d'importantes primes à l'émission, notamment lors des réémissions de titres déjà créés, générant un niveau de ressources de trésorerie de 19,7 milliards d'euros en 2016. Toutefois, ce résultat est en recul par rapport aux ressources de trésorerie établies à 22,4 milliards d'euros en 2015.

### Les primes et décotes à l'émission

Les émissions de titres donnent lieu à l'existence de primes ou décotes, lorsque le taux facial de l'obligation diffère du taux issu de l'adjudication. Les primes versées par les souscripteurs résultent d'un taux facial supérieur au taux d'adjudication, à l'inverse les décotes sont le résultat d'un taux facial inférieur au taux d'adjudication et sont versées par l'État aux souscripteurs.

Le niveau de ces primes et décotes correspond à la différence, sur la durée de vie du titre, entre les versements issus du taux d'adjudication et le taux facial.

Les primes et les décotes sont considérées comme des ressources et des charges de trésorerie pour l'État. Ainsi, elles ont un impact sur la capacité de financement de ce dernier.

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



Les primes à l'émission ont permis une politique active de rachat de titres de court terme, diminuant l'encours des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) de 18,7 milliards d'euros à la fin 2016.

### C. UNE GESTION DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT PERFORMANTE

La gestion de la dette et de la trésorerie de l'État remplit de manière satisfaisante les cinq objectifs, déclinés en huit indicateurs de performance. Ainsi, le programme d'émission a par exemple été mené dans des conditions d'efficacité et de sécurité incontestables, avec une demande moyenne deux fois supérieure au volume de titres émis.

### 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. 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.

L'encours des garanties octroyées par l'État s'élève à 737 milliards d'euros à la fin 2016, selon le compte général de l'État. À la même date, le tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État (TIGRE) identifie 249 dispositifs considérés comme actifs.

Constitué de crédits évaluatifs, ce programme est en sous-exécution en 2016, comme les années précédentes. Cela illustre la prudence de la dotation de crédits destinés à prévenir les risques financiers inhérents à ce programme.

#### DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2016

(en millions d'euros)

Actions du programme	AE prévues en LFI 2016	AE consommées	CP prévus en LFI 2016	CP consommés
Agriculture et environnement	1	0	1	0
Soutien au domaine social, logement, santé	16,9	22,6	16,9	22,6
Financement des entreprises et industrie	4	1,5	4	1,5
Développement international de l'économie française	102,6	97,5	102,6	97,5
Autres garanties	0,5	0	0,5	0
<b>Total</b>	<b>125</b>	<b>121,6</b>	<b>125</b>	<b>121,6</b>

Source : rapport annuel de performances Engagements financiers de l'État pour 2016.

Seuls les crédits de l'action relative aux secteurs de l'action sociale, du logement et de la santé ont été surconsommés, à hauteur de 5,7 millions d'euros.

La performance du programme apparaît globalement satisfaisante. Toutefois, l'indice moyen pondéré de risque-pays du portefeuille d'assurance-crédit tend à se dégrader, en lien avec l'évolution de la notation financière de l'Afrique du Sud et du Brésil. En outre, la part des moins bons risques s'agissant de la garantie des cautions et des préfinancements du risque exportateur se révèle en augmentation par rapport à 2015.

### **III. LE PROGRAMME ÉPARGNE**

La consommation de crédits de ce programme (123,1 millions d'euros en CP) est en fort recul par rapport à la prévision de la loi de finances initiale (331 millions d'euros en CP) et à l'exécution 2015 (253,5 millions d'euros en CP). Cela traduit une baisse tendancielle, qui s'élève à 91 % par rapport au niveau de consommation de 2006. Celle-ci résulte d'une diminution significative du montant des primes des plans d'épargne-logement (PEL) et des comptes épargne-logement (CEL), en raison d'un défaut de compétitivité de ces produits par rapport au taux moyen des crédits immobiliers bancaires.

### **IV. LE PROGRAMME MAJORATION DE 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 est fermé depuis 1987 et est destiné à s'éteindre au cours des vingt prochaines années. Le niveau de crédits consommés s'élève à 32 millions d'euros en 2016 contre 151 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, du fait de versements honorés seulement au début de l'année 2017 à hauteur de 117,4 millions d'euros.

### **V. LE PROGRAMME FONDS 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. *In fine*, ce fonds a été doté d'une capacité d'intervention de 3 milliards d'euros, destiné à 578 collectivités locales et autres entités distinctes ayant accepté d'être subventionnées, pour un montant global d'aides notifiées de 2,56 milliards d'euros.

Compte tenu des fonds de concours et des reports de crédits, les crédits de paiement disponibles étaient de 200,7 millions d'euros en 2016, pour une consommation de 197,7 millions d'euros. Ces crédits ont été distribués à l'Agence de services et de paiement (ASP), qui a la charge de verser les aides aux entités bénéficiaires. Eu égard au solde de trésorerie de l'ASP, le niveau de versement des aides s'est élevé à 210,78 millions d'euros en 2016, après 47,95 millions d'euros versés en 2015, soit un total de 258,7 millions d'euros. Le solde des aides sera versé d'ici 2028.

\*

\* \*



## ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016</b> .....	159
A. LE POIDS CONSIDÉRABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL.....	159
B. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIMITÉS .....	160
C. LES CRÉATIONS DE POSTES .....	160
<b>II. L'ANALYSE DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES</b> .....	161
A. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ.....	161
B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ.....	161
C. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS.....	162
D. L'ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE.....	163
E. VIE DE L'ÉLÈVE .....	163
F. SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE .....	164

La mission interministérielle *Enseignement scolaire* qui regroupe les crédits relevant, 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 représente le premier poste de dépenses de l'État. En loi de finances initiale (LFI) pour 2016, **les crédits de paiement correspondent, en effet, avec 67,07 milliards d'euros, à 21,7 % de l'ensemble des CP du budget général et les emplois de la mission à 52,2 % des emplois autorisés par la loi de finances initiale.**

Les dépenses de personnel ont représenté en 2016, 92,4 % des dépenses totales de la mission (92,5 % en 2015), ce qui laisse relativement peu de marges de manœuvre aux gestionnaires et ce, d'autant que les dépenses, hors personnel, 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 2016, la mission était composée de six programmes, cinq d'entre eux relevant 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.

En LFI pour 2016, les **quatre programmes dédiés à l'enseignement stricto sensu ont représenté 60,05 milliards d'euros de dépenses, soit 90 % 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 (7,01 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.

## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* prévus en loi de finances initiale se sont élevés, pour 2016, à **67,01 milliards d'euros en AE** et à **67,07 milliards d'euros en CP**.

Les crédits ouverts ont finalement été de 67,83 milliards d'euros en AE et de 67,84 milliards d'euros en CP.

Quant aux crédits consommés, ils ont été, **avec 67,71 milliards d'euros très légèrement supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale pour les AE. Le niveau en crédits de paiement a été de 67,73 milliards d'euros.**

### A. LE POIDS CONSIDÉRABLE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

Le plafond d'emplois de la mission a été fixé à **1 002 421 ETPT** pour 2016. 989 719 ETPT ont été consommés.

Depuis 2012 et l'inflexion de la politique de recrutement mise en œuvre par le ministère, le plafond d'emplois de la mission a progressé de 32 838 ETPT, soit une hausse totale de 3,4 % en quatre exercices. La consommation du plafond d'emplois n'a néanmoins progressé que de 3 % sur la même période.

**Comme en 2015, l'exercice 2016 est ainsi marqué par une sous-réalisation du plafond d'emplois, à hauteur de 12 702 ETPT non utilisés.** Ce phénomène serait dû, selon les indications apportées par le ministère, notamment au surcalibrage 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.

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 qui regroupe les crédits relatifs à la gestion du parc immobilier et des systèmes d'information et projets informatiques et à l'organisation des concours et des examens. Les crédits de paiement pour 2016 se sont élevés à 690,84 millions d'euros, soit un niveau inférieur à celui retenu en LFI pour 2016 (703,07 millions d'euros).

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles se sont élevées en 2016 à 4,41 milliards d'euros, enregistrant une hausse de 3,5 % par rapport à 2015. Représentant 82 % des dépenses hors titre 2 de la mission *Enseignement scolaire*, elles portent principalement sur les bourses sur critères sociaux (+2,9 % par rapport à 2015), les subventions accordées aux personnels d'assistance éducative (+2,2 %), le forfait d'externat (+1,6 %) et le soutien au développement des activités périscolaires lié à l'aménagement des rythmes éducatifs, qui a connu une baisse notable de – 37 millions d'euros, soit – 9,6 %.

Enfin, les **dépenses d'investissement** prévues dans le seul programme 214 *Soutien de la politique d'éducation* se sont élevées en exécution à 87,2 millions d'euros en AE et à 118,8 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une très importante augmentation par rapport aux niveaux retenus en loi de finances initiale (52,5 millions d'euros en AE et 93,7 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 2015 sur l'année 2016 se sont élevés à 62,4 millions d'euros en AE et à 28,4 millions d'euros en CP, la quasi-totalité d'entre eux se rapportant au programme 214 *Soutien de la politique d'éducation nationale* et étant dus, notamment, au report d'opérations de constructions scolaires outre-mer.

La mission a été impactée par trois décrets d'avance, pour un montant de 583,9 millions d'euros en AE et 575,8 millions d'euros en CP (soit cinq fois plus qu'en 2015).

56,5 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 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**

L'objectif de création, entre 2012 et 2017, de 54 000 emplois 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, en plus du remplacement des agents quittant le ministère avait été fixé lors de la législature précédente.

**Le bilan des créations d'emplois entre 2012 et 2016 s'établit à 42 338 postes dont 36 626 effectivement pourvus, selon le bilan dressé par la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2016.**

Il faut noter que la Cour des comptes, comme elle l'avait fait en 2015, 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 enquêtes PISA (*Programm for International Student Assessment*) 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 fait 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 loi de finances initiale 2016, de 20,19 milliards d'euros en AE et CP. 20,44 milliards d'euros ont été consommés, en AE comme en CP, dont 20,40 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, sachant que l'enseignement primaire était considéré comme ayant un caractère prioritaire.

En revanche, les indicateurs, qui concerne la proportion d'élèves maîtrisant la langue française et les mathématiques en fin de CE1, notamment en zones REP et REP+ n'est pas renseigné pour 2016, pas plus que celui mesurant la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun en français, ni la proportion des élèves en situation de handicap parmi les élèves des écoles du premier degré.

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 - 3 % et + 3 %, est de 24 (23 en exécution 2015 et 21 dans le PAP 2016).

### B. L'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* a bénéficié en loi de finances initiale pour 2016 de 31,27 milliards d'euros en AE comme en CP. En exécution, ce sont 31,46 milliards d'euros qui ont été utilisés en AE comme en CP, dont 31,22 milliards d'euros dédiés aux dépenses de personnel.

La proportion d'élèves maîtrisant, en fin de troisième, les compétences 1 et 3 – français et mathématiques – du socle commun est de 76,2 % pour le français (83 % dans le PAP 2016), de 73,1 % pour les mathématiques (82 % dans le PAP 2016).

La réussite des élèves inscrits dans des programmes tels que les REP et les REP+ 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 – 7,4 % (REP) et – 10,9 % (REP+) 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 2015, 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.

Enfin, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée est de 25, au lieu de 28 en 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 classe pour le réseau REP+, – 2,7 pour le réseau REP).

### **C. L'ENSEIGNEMENT PRIVÉ DES PREMIER ET SECOND DEGRÉS**

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et second degré* a été doté, en loi de finances initiale pour 2016, de 7,203 milliards d'euros en AE et en CP. En exécution, les crédits consommés se sont élevés à 7,255 milliards d'euros en AE et en CP (dont 6,485 milliards d'euros pour les dépenses de personnel).

Ce programme regroupe les crédits destinés aux établissements privés sous contrat et mesure leurs performances avec la limite que de nombreuses données ne sont pas distinguées de celles des établissements publics.

L'indicateur relatif à la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences 1 (français) et 3 (mathématiques) du socle commun en fin de CM2 n'est pas renseigné. Le taux de redoublement est en baisse, (1,1 % en CP, au lieu de 1,7 % en 2015, 0,4 % en CM2 au lieu de 0,5 %, 1 % en 6<sup>e</sup>, au lieu de 2,4 %, 5,5 % en 2<sup>nde</sup>, au lieu de 7,1 %).

Le taux de remplacement des enseignants en congés maladie ou maternité n'est pas renseigné (la cible étant de 99,5 %). Enfin, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée est stable (23 comme en 2015) 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 pour 2016, de 1,384 milliard d'euros en AE et en CP (908,29 millions d'euros pour les dépenses de personnel). Les crédits finalement utilisés en 2016 se sont élevés à 1,37 milliard d'euros en AE et en CP et les dépenses de personnel à 902,16 millions d'euros.

En 2016, le taux de réussite aux différents examens, habituellement supérieur aux moyennes nationales, a montré une nette amélioration (85 %, au lieu de 83 % dans le PAP 2016 et 84,3 % en exécution 2015), notamment pour les baccalauréats de la voie générale et technologique (89,9 %, au lieu de 89,4 % en exécution 2015).

En revanche, le taux d'insertion professionnelle à 7 mois n'est pas disponible. Les données relatives à l'augmentation du coût unitaire de formation par élève supporté par l'État pour l'enseignement agricole public ne le sont pas non plus.

L'enseignement technique agricole accueillait en 2016, 165 000 élèves, près de 33 000 apprentis et a assuré la formation continue de plus de 450 000 personnes au sein de 811 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 4,814 milliards d'euros en AE et 4,829 milliards d'euros en CP en LFI pour 2016 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 2016 ont été de 4,89 milliards d'euros en AE et de 4,91 milliards d'euros en CP, dont 2,01 milliard d'euros de dépenses de personnel.

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 22,5 actes violents sont rapportés pour 1 000 élèves en lycée professionnel (contre 24,2 en 2015), pour une cible de 20 pour 1 000 dans le PAP 2016. Au collège, les données correspondantes sont de 13,5 pour 1 000 (12,4 actes rapportés pour 1 000 élèves en 2015). Ces données, bien qu'en stagnation, demeurent préoccupantes et la prévention de la violence, les systèmes de suivi et de sanctions doivent être améliorés.

Relevant de l'objectif « *Promouvoir la santé des élèves* », l'indicateur mesurant la proportion d'élèves ayant bénéficié d'un bilan de santé dans leur sixième année n'est pas renseigné.

Enfin, des moyens humains plus importants sont mis à la disposition des élèves handicapés. 135 734 élèves en situation de handicap bénéficient d'une aide humaine prescrite, soit un taux de couverture global de 92,6 %. Il faut noter que le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés a continué de progresser (de 7,5 % en 2016) et que celui des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées a augmenté de 12 % pour l'aide humaine. L'aide humaine mutualisée représente désormais 40 % 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 2,14 milliards d'euros en AE et de 2,18 milliards d'euros en CP en LFI 2016. En exécution, les AE comme les CP ont représenté 2,28 milliards d'euros, les dépenses de personnel représentant 1,49 milliard d'euros.

Ce programme transverse, finance les métiers de l'éducation nationale et 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 2016, « *deux tiers des sous-indicateurs constitutifs de cet objectif ont atteint les prévisions et/ou enregistrent une amélioration par rapport à la réalisation 2015* ».

Un autre objectif porte sur l'amélioration de la qualité de la gestion des ressources humaines : les résultats obtenus sont, toujours selon le RAP 2016, 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 aurait été améliorée dans plusieurs domaines : la modernisation des métiers 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 :

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i></b> .....	166
A. UNE DÉPENSE EN RECUL .....	166
B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS .....	167
<b>II. LE PROGRAMME 302 <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i></b> .....	168
A. UNE DÉPENSE CONTENUE, DES EFFECTIFS EN HAUSSE .....	168
B. DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE APRÈS UNE ANNÉE 2015 SANS PRÉCÉDENT .....	170
<b>III. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</i></b> .....	170
A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2016 .....	171
B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS .....	172
<b>IV. PROGRAMME 148 <i>FONCTION PUBLIQUE, UNE NOUVELLE FOIS SOUS- CONSOMMÉ</i></b> .....	173
A. DES OPÉRATEURS SOUS CONTRAINTE .....	173
B. LA SURBUDGÉTISATION CHRONIQUE DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE .....	174
C. LA PROGRESSIVE MISE EN ŒUVRE DE L'APPRENTISSAGE .....	174
<b>V. CRÉDITS NON RÉPARTIS</b> .....	175
A. PROGRAMME 551 : <i>UNE SURÉVALUATION DES BESOINS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE</i> .....	175
B. PROGRAMME 552 : UN RECOURS LIMITÉ À LA DOTATION POUR DÉPENSES IMPRÉVISIBLES .....	175
<b>VI. POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT</b> .....	176
A. LE PROGRAMME 309 <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i> .....	176
B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> .....	178

## I. PROGRAMME 156 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

Le programme finance les opérations d'établissement de l'assiette, de recouvrement et de contrôle des recettes de l'État et des collectivités locales, ainsi que le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics. Ce programme est mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFîP).

### A. UNE DÉPENSE EN RECUL

En 2016, l'enveloppe initialement accordée au programme 156 a été respectée, en AE comme en CP.

#### PRÉVISION ET CONSOMMATION EN 2016, EN AE ET CP

(en millions d'euros)

	AE	CP
Prévision LFI	8 098,1	8 012,7
Ouvertures par voie de FDC et ADP (*)	+ 33,4	+ 33,4
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	- 4,2	- 10,2
<b>Total crédits disponibles (1)</b>	<b>8 127,3</b>	<b>8 036,0</b>
<b>Exécution (2)</b>	<b>8 038,1</b>	<b>7 996,0</b>
Écart (1) - (2)	+ 89,2	+ 40,0

(\*) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

Source : rapport annuel de performances 2016.

La DGFîP a largement contribué à l'effort de redressement des finances publiques. Entre 2012 et 2016, le montant des crédits de paiement consommés a reculé de 381,9 millions d'euros (-4,6 % en 4 ans, soit -1,2 % par an). Ces économies ont essentiellement concerné la dépense hors titre 2 (-254,8 millions), et notamment les dépenses de fonctionnement (-224,7 millions).

#### CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	Conso. 2012	Conso. 2013	Conso. 2014	Conso. 2015	LFI 2016 (*)	Conso. 2016
Titre 2	7 062,5	7 106,4	7 119,1	7 059,3	6 942,1	6 935,4
Hors titre 2	1 315,4	1 242,2	1 157,3	1 090,3	1 093,8	1 060,6
<b>Total</b>	<b>8 377,9</b>	<b>8 348,6</b>	<b>8 276,4</b>	<b>8 149,6</b>	8 036,0	<b>7 996,0</b>

(\*) Y compris ouvertures et annulations par voie de FDC et ADP.

Source : rapports annuels de performances.

Entre 2015 et 2016, pour la seconde année consécutive, la dépense de titre 2 a diminué. Le recul des dépenses de personnel est la conséquence des réformes engagées depuis près d'une dizaine d'années par la DGFIP, issue de la fusion de la direction générale de la comptabilité publique et de la direction générale des impôts, en 2008. Le nombre d'ETPT a été réduit de plus de 20 000 depuis le rapprochement de ces deux directions (– 16,2 %).

#### ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP DEPUIS 2008

(en ETPT)

	2008	2012	2013	2014	2015	2016
ETPT votés	125 949	116 251	114 417	111 990	109 726	107 294
<b>ETPT exécutés</b>	<b>125 541</b>	<b>114 299</b>	<b>111 805</b>	<b>109 427</b>	<b>107 202</b>	<b>105 121</b>
Évolution (ETPT exécutés)	–	–	– 2 494	– 2 378	– 2 225	– 2 081

Source : rapports annuels de performances.

Une décision du 10 mai 2016 a autorisé la DGFIP à limiter les réductions d'emplois prévues dans son schéma d'emploi de 80 ETP, au titre de l'accueil des agents des chambres régionales des comptes, du renforcement des effectifs du service de traitement des déclarations rectificatives (STDR), et de la création de la direction de l'immobilier de l'État (DIE).

## B. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE GLOBALEMENT ATTEINTS

Le programme 156 poursuit quatre objectifs principaux : garantir le recouvrement des recettes publiques et lutter contre la fraude, payer rapidement et contrôler efficacement les dépenses publiques, développer la qualité de service, améliorer l'efficacité.

L'indicateur 1.1 Taux de déclaration et de recouvrement spontanés, a été globalement atteint en 2016, et, si les résultats stagnent, ceux-ci se situent souvent au-delà de la cible fixée. Certains points d'attention demeurent néanmoins : le taux de paiement des amendes a ainsi reculé de 4 points entre 2014 et 2016, et s'établit à 75,34 %, (pour une cible de 78 %), en raison d'un contexte économique dégradé.

Concernant l'indicateur 1.2 Efficacité de la lutte contre la fraude fiscale, les résultats sont stables et atteignent les objectifs fixés, sauf au niveau du sous-indicateur relatif au taux d'abandon contentieux des rappels suite à un contrôle fiscal externe, qui se dégrade significativement, en raison de l'abandon de contentieux importants.

Grâce au recul de la dépense hors titre 2 au niveau du programme 156, et aux diminutions d'effectifs, qui ont permis de contenir la masse salariale, l'indicateur 4.1 Taux d'intervention et d'évolution de la productivité présente de bons résultats.

## II. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

Le programme 302 regroupe l'ensemble des actions de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI). Cette direction assure plusieurs missions : la protection du territoire national et européen, l'amélioration et l'attractivité du territoire et de la compétitivité des entreprises, le recouvrement de divers droits et taxes, ainsi que la lutte contre les fraudes fiscales et financières.

### A. UNE DÉPENSE CONTENUE, DES EFFECTIFS EN HAUSSE

En 2016, le montant des crédits consommés s'est établi à un niveau inférieur à la prévision initiale, en AE comme en CP.

Le programme 302 avait bénéficié d'une majoration lors de la discussion budgétaire au titre du Plan de lutte anti-terrorisme (PLAT) annoncé à la suite des attentats du 13 novembre 2015 (+ 34,1 millions d'euros par rapport au montant inscrit en PLF). En cours de gestion, il a fait l'objet d'ouvertures supplémentaires, pour 57,4 millions d'euros en AE et 48,9 millions en CP, principalement grâce à la procédure de report de crédit.

#### PRÉVISION ET CONSOMMATION EN 2016, EN AE ET EN CP

(en millions d'euros)

	AE	CP
Prévision LFI	1 588,5	1 546,4
Ouvertures par voie de FDC et ADP (*)	+ 12,1	+ 12,1
Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP)	+ 45,3	+ 36,8
<b>Total crédits disponibles (1)</b>	<b>1 645,9</b>	<b>1 595,3</b>
<b>Exécution (2)</b>	<b>1 603,1</b>	<b>1 545,7</b>
Écart (1) – (2)	+ 42,8	+ 49,6

(\*) FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits

Source : rapport annuel de performances 2016.

En 2016, la consommation des crédits de paiement du programme 302 s'établit à un niveau inférieur de 40,3 millions d'euros à celui atteint en 2012. Néanmoins, hors mesure de périmètre, la dépense a été globalement stable sur la période. L'essentiel des économies réalisées entre 2012 et 2016 provient du recul des dépenses d'intervention (– 89,5 millions d'euros). En 2016, deux mesures de périmètre concernant le régime d'allocations viagères des débitants de tabacs ont été prises, à hauteur de 55 millions d'euros environ.

En revanche, sur la période 2012 – 2016, la consommation des dépenses de personnel a légèrement augmenté (+ 30,1 millions), les dépenses de fonctionnement sont restées stables (– 1,8 million), tandis que les dépenses d'investissement ont progressé (+ 11 millions).



## CONSOMMATION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

	Conso. 2012	Conso. 2013	Conso. 2014	Conso. 2015	LFI 2016 (*)	Conso. 2016
Titre 2	1 118,9	1 134,5	1 142,0	1 136,8	1 155,8	1 149,0
Hors titre 2	467,6	463,0	434,7	436,7	439,5	396,7
<b>Total</b>	<b>1 586,0</b>	<b>1 597,5</b>	<b>1 576,7</b>	<b>1 573,5</b>	1 595,3	<b>1 545,7</b>

(\*) Y compris ouvertures et annulations par voie de FDC et ADP.

Source : rapports annuels de performances.

Les dépenses de personnel ont été contenues depuis 2012 grâce à la dynamique de réduction des effectifs inscrite dans le projet stratégique douanier, qui prévoyait la suppression de 250 ETPT par an. À la suite des attentats de janvier et novembre 2015, la création de 535 emplois de surveillance a été décidée en 2016 dans le cadre du PLAT :

– 35 emplois créés au titre des décisions prises en 2015, et inscrites en loi de finances rectificative pour 2015 ;

– 1 000 emplois nouveaux en deux ans, soit 500 créations nettes environ, après déduction des 250 suppressions annuelles prévues par le schéma d'emploi dans la loi de finances pour 2016.

**Pour la première fois depuis 2009, l'exécution des crédits de personnel sur le programme 302 a pu être assurée sans recourir à des crédits complémentaires en cours d'exercice, grâce au rebasage des crédits ouverts dans le cadre du PLAT, ainsi qu'à l'amélioration de la prévision et du suivi du schéma d'emploi.**

## ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE LA DGFIP DEPUIS 2008

(en ETPT)

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>ETPT exécutés</b>	16 806	16 775	16 520	16 216	16 258
Évolution	–	– 31	– 255	– 304	+ 42

Source : rapports annuels de performances.

Le PLAT consistait également en une rallonge budgétaire de 45 millions d'euros sur deux ans, consacrée à l'achat d'équipements nouveaux. En 2016, les investissements en moyens de détection et armement ont ainsi atteint 4,3 millions d'euros, contre 1,42 million en 2015 (+ 199,5 %). En revanche, la consommation des crédits de paiement affectés au parc aéro-naval des douanes a reculé, tant sur le titre 3 (17,8 millions d'euros en 2016, soit – 3,3 %) que sur le titre 5 (16,4 millions, soit – 19,6 %).

## **B. DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE APRÈS UNE ANNÉE 2015 SANS PRÉCÉDENT**

Les résultats de la DGDDI en 2016 sont satisfaisants, mais enregistrent un recul par rapport à 2015, notamment concernant la lutte contre la fraude et les trafics.

L'objectif de soutien au développement des entreprises à l'international présente de bons résultats. L'indicateur 2.1 Part du commerce extérieur bénéficiant de la certification douanière européenne d'opérateur économique agréé, s'établit ainsi à 81,7 %, largement au-dessus de la cible (72 %). L'indice global de dématérialisation du dédouanement se maintient à un niveau élevé (87,4 %, pour une cible de 87 %).

L'efficacité des contrôles douaniers et fiscaux est également en hausse. L'indicateur 3.1 Efficacité de la gestion et des contrôles fiscaux est en amélioration, avec 415,1 millions d'euros de droits et taxes redressés en 2016, contre 377,4 millions en 2015, pour une cible de 322 millions. Le taux d'intervention sur les recettes douanières décroît (0,41 % en 2016 contre 0,44 % en 2015). L'efficacité du ciblage des déclarations en douane (indicateur 3.2) est également en progression, et s'établit à 4,7 %.

En matière de surveillance, en revanche, les résultats, s'ils restent satisfaisants, sont en retrait par rapport à l'année 2015 qui, selon l'administration douanière, avait constitué une année exceptionnelle.

En 2016, la DGDDI a ainsi réalisé 10 404 contentieux à enjeu de lutte contre la fraude, pour une cible de 10 955. En matière de stupéfiants, 644,6 millions d'euros de produits illicites ont été saisis, pour une cible de 350, contre 802,2 en 2015. Ce net recul est principalement dû à la diminution des saisies de cocaïne (11,7 tonnes saisies en 2016, contre 16,8 en 2015). Malgré cette baisse par rapport à 2015, il s'agit de la troisième meilleure performance historique de la DGDDI en matière de saisies de stupéfiants. Enfin, 441,3 tonnes de tabacs et cigarettes de contrebande ont été saisies, pour une cible de 420 tonnes, contre 629,5 tonnes en 2015.

Enfin, concernant l'indicateur 1.2 Protection des entreprises et des consommateurs européens, les résultats sont en croissance et dépassent largement la cible.

## **III. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES**

Le programme 218 finance les activités d'expertise, de conseil et de contrôle du ministère de l'économie et des finances et du ministère de la fonction publique. Il porte les crédits des politiques ministérielles transversales et comprend, à ce titre, une grande partie des effectifs et des crédits correspondant

aux missions de l'administration centrale des ministères. En 2016, le montant des crédits consommés s'est établi à 1,097 milliard d'euros en AE et 987,8 millions d'euros en CP.

## A. ANALYSE DE L'EXÉCUTION 2016

La consommation des crédits en 2016 a été supérieure de 109,6 millions d'euros en AE (+ 11,1 %) et inférieure de 63,6 millions d'euros en CP (– 6,0 %) à celle de l'exercice 2015.

### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218

(en millions d'euros)

Actions	Exécution 2015		Exécution 2016		Évolution 2015–2016			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
1. État-major et politiques transversales	338,2	338,5	294,6	293,6	– 43,6	– 12,9%	– 44,9	– 13,3%
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	74,2	72,7	70,2	70,9	– 4,1	– 5,5 %	– 1,8	– 2,4 %
5. Prestations d'appui et support	416,5	467,8	567,1	461,1	150,6	36,2 %	– 6,7	– 1,4 %
7. Pilotage des finances publiques et projets interministériels	158,7	172,3	165,2	162,1	6,6	4,2 %	– 10,2	– 5,9 %
<b>Total</b>	<b>987,6</b>	<b>1 051,3</b>	<b>1 097,1</b>	<b>987,8</b>	<b>109,6</b>	<b>11,1 %</b>	<b>– 63,6</b>	<b>– 6,0 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'évolution différenciée en AE et en CP est le reflet de la consommation des crédits attachés à l'action 5 *Prestations d'appui et support*. En effet, les AE consommés de l'action sont en augmentation de 150,6 millions d'euros et les CP sont en diminution de 6,7 millions d'euros en 2016. La croissance des AE s'explique notamment par la prise à bail avec option d'achat de l'immeuble White à Montrouge afin de reloger les services de l'INSEE (89,59 millions d'euros pour une durée de neuf ans) et par les négociations anticipées des baux d'un immeuble à Vincennes (31 millions d'euros pour une durée de douze ans).

En CP, toutes les actions du programme affichent une diminution du montant des crédits consommés. En particulier, les dépenses de l'action 1 *État-major et politiques transversales* diminuent (– 40,4 millions d'euros en AE et – 40,4 millions d'euros en CP) en raison de la baisse des crédits liées aux politiques ministérielles d'action sociale, de santé et de sécurité au travail. Celle-ci tient aux moindres dépenses relatives au financement des prestations logements prises en charge en 2016 par la trésorerie de l'Association pour le logement du personnel des administrations financières (ALPAF).

La décroissance des crédits en CP a également pour cause l'accélération de la diminution des dépenses de personnel du programme (– 14,3 millions d'euros en AE et en CP en 2016 contre 6,2 millions d'euros en 2015). Elle s'explique notamment par la disparition de deux cabinets ministériels.

S'agissant de la qualité de la programmation, le montant des crédits consommés en AE excède largement la prévision (+ 109,6 millions d'euros), en raison des opérations immobilières décrites ci-dessus.

### CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218 EN 2016

(en millions d'euros)

Actions	Prévision 2016 (y.c. FDC et ADP)		Exécution 2016		Écart exécution/prévision			
	AE	CP	AE	CP	AE		CP	
1. État-major et politiques transversales	335,7	335,0	294,6	293,6	- 41,0	- 12,1%	-41,4	- 12,2%
2. Expertise, audit, évaluation et contrôle	71,8	71,5	70,2	70,9	- 1,7	- 2,3 %	- 0,5	- 0,8 %
5. Prestations d'appui et support	455,5	422,8	567,1	461,1	111,6	24,9 %	38,3	9,5 %
7. Pilotage des finances publiques et projets interministériels	168,0	166,2	165,2	162,1	- 2,7	- 1,6 %	- 4,1	- 2,4 %
<b>Total</b>	<b>1 031,0</b>	<b>995,5</b>	<b>1 097,1</b>	<b>987,8</b>	<b>66,1</b>	<b>6,6 %</b>	<b>- 7,7</b>	<b>- 0,6 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Les écarts présentés dans le tableau ci-avant procèdent de multiples mouvements de crédits à la fois entrants et sortants. Citons en particulier le décret n° 2016-920 du 6 juillet 2016 qui a ouvert 80 millions d'euros en AE pour permettre la signature du bail devant permettre le relogement de l'INSEE à Montrouge. Par ailleurs, neuf décrets de transfert, un décret de virement, un décret d'avance, un arrêté de report de crédits par fonds de concours, dix ouvertures de crédits par fonds de concours, onze ouvertures de crédits par attribution de produits ont modifié le montant des crédits alloués au programme 218. Hors fonds de concours, deux arrêtés de report de crédits ont ouvert 88,3 millions d'euros en AE, correspondant à des décalages calendaires dans la mise en œuvre de projets informatiques et immobiliers. Enfin, la loi de finances rectificative pour 2016<sup>(1)</sup> a procédé à des annulations de crédits sur le titre 2.

Au total, ces différents mouvements ont ouvert 189,8 millions d'euros en AE et 34,2 millions d'euros en CP. Ils ont annulé 18,5 millions d'euros en AE et en CP.

## B. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

Comme le fait remarquer la Cour des comptes dans la note d'exécution budgétaire pour 2016, le programme 218 est le seul de la mission qui présente des indicateurs de qualité de service. Neuf indicateurs évaluent les résultats des politiques menées au regard de trois objectifs.

(1) Loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

Globalement, les résultats obtenus sont satisfaisants comparés aux cibles fixées. S'agissant de l'objectif d'améliorer l'information du Parlement et la qualité des services rendus aux administrations, les trois indicateurs choisis présentent des résultats en progrès. Notons toutefois que le taux de satisfaction du Parlement sur les PAP et les RAP (87 %) n'atteint pas la prévision fixée pour 2016 (90 %), bien qu'il soit en net progrès par rapport à 2015 (+ 7 pts). Les taux de satisfaction des directions partenaires du Contrôle général économique et financier (CGEfi) et de la direction des affaires juridiques (DAJ) et le taux de satisfaction des bénéficiaires des prestations de l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) sont tous supérieurs à 90 % et supérieurs à la cible fixée pour 2017.

S'agissant de l'objectif d'améliorer les conditions d'emploi des personnels, les résultats sont conformes aux prévisions et aux cibles fixées dans les PAP.

Enfin, concernant l'objectif de maîtriser le coût des fonctions support, notons que la direction des achats de l'État (DAE), créée par le décret du 3 mars 2016<sup>(1)</sup>, a permis de réaliser des gains d'achat à hauteur de 111 millions d'euros au travers de 39 projets d'achats interministériels.

#### **IV. PROGRAMME 148 FONCTION PUBLIQUE, UNE NOUVELLE FOIS SOUS-CONSOMMÉ**

Les enjeux du programme 148 *Fonction publique* sont plus modestes que son intitulé ne le laisse à penser. Il ne regroupe en effet qu'une infime part des crédits consacrés à la fonction publique dans la mesure où les dépenses de personnel et de fonctionnement des administrations sont intégrées au sein des missions dont elles mettent en œuvre les politiques publiques.

Dans la loi de finances initiale pour 2016, ce programme est doté de 231,5 millions d'euros en AE et 234,4 millions d'euros en CP. Seuls 190,4 millions en AE et 190,7 millions d'euros ont été consommés sur l'exercice 2016, en recul par rapport à 2015. Cet écart entre la programmation et l'exécution s'explique en partie par un transfert de 23 millions d'euros en faveur d'autres ministères pour financer l'apprentissage.

##### **A. DES OPÉRATEURS SOUS CONTRAINTE**

L'action 1 *Formation des fonctionnaires* se compose principalement des crédits des subventions pour charges de service public des écoles de formation placées sous la tutelle de la DGAFP, à savoir l'École nationale d'administration et les cinq instituts régionaux d'administration.

---

(1) Décret n° 2016-247 du 3 mars 2016 créant la direction des achats de l'État et relatif à la gouvernance des achats de l'État.

La subvention pour charges de service public au profit de l'ENA atteint 31,1 millions d'euros. Le coût complet annuel d'un élève est estimé à 83 654 euros, en baisse par rapport à 2015 (- 1 378 euros), en raison de l'augmentation de 80 à 90 élèves par promotion.

Les cinq IRA ont reçu 38,8 millions d'euros de subvention et le coût moyen d'un élève-attaché, relativement stable, est de 60 868 euros par an.

## **B. LA SURBUDGÉTISATION CHRONIQUE DE L'ACTION SOCIALE INTERMINISTÉRIELLE**

L'action 2 *Action sociale interministérielle* finance des prestations d'action sociale collectives (places en crèche, logements sociaux, restaurants inter-administratifs) ou individuelles (chèques-vacances, chèque emploi service universel pour la garde de jeunes enfants).

Sur les 123 millions d'euros en AE et 126 millions d'euros en CP prévus en LFI pour 2016, 112 millions d'euros ont été engagés et consommés. Cet écart s'explique en partie par une sous-consommation de la dotation de chèques-vacances (34,5 millions d'euros dépensés sur une dotation de 38 millions d'euros) et CESU jeunes enfants (34,5 millions d'euros dépensés sur 41,7 millions d'euros prévus). En revanche, en matière d'aides au logement, notamment l'aide à l'installation du personnel de l'État, la consommation de 10,4 millions d'euros est nettement supérieure à la prévision (5,2 millions d'euros).

## **C. LA PROGRESSIVE MISE EN ŒUVRE DE L'APPRENTISSAGE**

Le projet de loi de finances pour 2016 a ajouté une troisième action à ce programme afin de financer le développement de l'apprentissage dans la fonction publique d'État. La dotation doit financer la prise en charge de 50 % des frais de rémunération et de formation des apprentis recrutés dans les différents ministères et opérateurs, afin d'atteindre l'objectif de 10 000 apprentis recrutés au sein de la fonction publique d'État sur deux ans.

Sur les 30 millions d'euros en AE et CP ouverts en LFI, 23 millions d'euros ont ainsi fait l'objet d'un transfert en faveur des différents ministères sur l'exercice 2016. Ils ne sont donc pas consommés sur ce programme, réduisant un peu artificiellement le taux d'exécution du programme par rapport à la programmation initiale.

La Cour des comptes note cependant que les 23 millions d'euros transférés couvrent certes 50 % des coûts de formation sur l'année mais seulement 4 mois de rémunération des apprentis. Ainsi, les 8 mois restants ont été pris en charge sur leurs crédits par les ministères, pour un coût estimé à 43,7 millions d'euros.

## V. CRÉDITS NON RÉPARTIS

Les dotations de la mission *Crédits non répartis*, prévue par l'article 7 de la LOLF, permettent de soutenir rapidement des dépenses imprévues en cours de gestion, par voie réglementaire. La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions des finances et de l'examen du Conseil d'État, nécessaires aux décrets d'avance.

Cette mission n'est pas dotée d'objectifs ou d'indicateurs, elle ne s'inscrit pas dans une stratégie de performance. Elle regroupe des crédits indicatifs, qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés.

### A. PROGRAMME 551 : UNE SURÉVALUATION DES BESOINS POUR LA RÉFORME TERRITORIALE

Le programme 551 vise à permettre le financement de mesures en matière de rémunération *« dont la répartition ne peut être déterminée avec précision au moment du vote des crédits »*. Du point de vue de la programmation budgétaire, le PLF pour 2016 fait figure d'exception en dotant le programme 551 de 11,4 millions d'euros en AE et CP, alors qu'il ne comportait aucune dotation depuis plusieurs années – et qu'il n'en comporte pas pour 2017.

Sur ces 11,4 millions d'euros, seuls 3,1 millions ont été répartis entre 11 programmes afin de financer l'accompagnement indemnitaire des agents de l'État dans la réforme territoriale. Les agents dont le poste a été supprimé ou déplacé ont pu bénéficier de la prime d'accompagnement de la réorganisation territoriale de l'État (PARRE) dont les barèmes ont été établis selon la distance kilométrique et la situation familiale.

Alors que la budgétisation prévoyait une mobilité de 800 agents environ, la mobilité consécutive à la réorganisation territoriale de l'État n'a concerné que 400 agents. Par conséquent, 8,3 millions d'euros – soit 73 % des crédits ouverts en LFI – ont été annulés par le décret d'avance du 2 décembre 2016.

### B. PROGRAMME 552 : UN RECOURS LIMITÉ À LA DOTATION POUR DÉPENSES IMPRÉVISIBLES

Le programme 552 est *« une dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles »*, selon les termes de la LOLF. Il vise à couvrir les surcoûts exceptionnels pour lesquels il n'apparaît pas possible de faire fonctionner le principe d'auto-assurance budgétaire au sein de la mission concernée.

**Depuis 2012, la différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP correspond à une provision spécifique pour des prises à bail urgentes de l'administration.** La signature d'une telle convention exige de disposer

rapidement d'autorisations d'engagement couvrant la totalité d'un bail de plusieurs années.

Deux mouvements réglementaires sont intervenus en cours de gestion :

– 8 millions d'euros en AE et CP ont bénéficié au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* afin d'abonder les fonds spéciaux (décret non publié) ;

– 80 millions d'euros en AE ont été répartis au profit du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* ont permis la signature d'un nouveau bail (immeuble « White »), d'une durée de neuf ans, pour le relogement des services de la direction générale de l'INSEE à Montrouge (décret du 6 juillet 2016).

**À plusieurs reprises, la Cour des comptes a souligné dans ses notes d'analyse de l'exécution budgétaire de cette mission que l'utilisation des crédits s'éloignait de l'exigence d'imprévisibilité prévue par la LOLF.**

Sur l'exécution 2015, la Cour invitait le Gouvernement à « *réduire le recours à la mission Crédits non répartis en prenant en compte de manière plus précise les besoins du programme 129* ». Elle a été entendue : non seulement le recours au programme 552 pour financer les fonds spéciaux a largement diminué en exécution 2016, mais aussi la LFI pour 2017 prévoit une augmentation de la dotation des fonds spéciaux du programme 129 de près de 20 millions d'euros par rapport à 2016.

Sur l'exécution 2016, la Cour note que « *comme tous les ans, moins d'un tiers des AE inscrites a été consommé* ». Les prises à bail sont censées être prévues par chaque ministère dans les missions qui les concernent. Pour la Cour, « *un ajustement du niveau des AE à un montant plus proche du maximum exécuté au cours des cinq dernières années permettrait une budgétisation plus sincère* ».

## **VI. POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT**

### **A. LE PROGRAMME 309 ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT**

Le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* regroupe les crédits finançant les dépenses d'entretien lourd des bâtiments de l'État propriétaire, principalement pour des immeubles de bureaux dont les administrations occupantes sont soumises à loyer budgétaire.

Les dépenses recouvrent la mise en sécurité des bâtiments, la maintenance préventive, les contrôles réglementaires mais aussi des travaux lourds de remise en état et en conformité ou des opérations visant des objectifs de transition énergétique. Les dépenses doivent également permettre la mise en accessibilité des établissements recevant du public.



Les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 133,9 millions d'euros en AE et 143,6 en CP. Des ouvertures et annulations de crédits en cours d'exercice ont porté les montants disponibles à 180 millions d'euros en AE et 131,3 en CP. 125,6 millions d'euros en AE ont été consommés (soit 93,8 % des montants votés en loi de finances) et 128,1 millions d'euros en CP (soit 89,2 %).

Par rapport à l'exercice 2015, les montants de crédits consommés présentent une baisse, pour les AE, de 7,9 millions d'euros (– 5,9 %) et, pour les CP, de 15,8 millions d'euros (– 11 %).

Cette diminution s'inscrit dans le prolongement des exercices précédents et contribue fortement aux efforts budgétaires de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Comme le montre le tableau suivant, les baisses de crédits concernent l'ensemble des postes de dépenses à l'exception de hausses de CP pour des contrôles réglementaires dus à des modifications de programmation de dépenses du ministère de la défense non connues au moment de l'examen de la loi de finances.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES AE ET DES CP DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

Intitulé de l'action	Autorisations d'engagement				Crédits de paiement			
	2015	2016	évolution		2015	2016	évolution	
Contrôles réglementaires	16,6	16,3	– 0,3	– 1,8 %	10,1	15,8	+ 5,7	+ 56,4 %
Audits, expertises, diagnostics	3,3	3,1	– 0,2	– 6,1 %	3,1	2,9	– 0,2	– 6,4 %
Maintenance préventive	29,4	24,3	– 5,1	– 17,3 %	28	26,3	– 1,7	– 6,1 %
Maintenance corrective	20,2	16	– 4,2	– 20,8 %	24,3	18,6	– 5,7	– 23,5 %
Travaux lourds, mise en conformité et remise en état	64	65,9	+ 1,9	+ 3 %	78,5	64,5	– 14	– 17,8 %
<b>Total</b>	<b>133,5</b>	<b>128,1</b>	<b>– 5,4</b>	<b>– 4 %</b>	<b>143,9</b>	<b>128,1</b>	<b>– 15,8</b>	<b>– 11 %</b>

On relève enfin une légère augmentation de la consommation des autorisations d'engagement pour les dépenses de travaux lourds (+ 3 %) qui paraît conforme à l'effort que l'État doit consentir pour améliorer la performance énergétique des bâtiments ainsi que pour les mises en chantier de projets ambitieux dans le cadre des agendas d'accessibilité programmée (Ad'ap).

Le programme 309 a été supprimé au 31 décembre 2016, l'article 42 de la loi n° 2016–1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 faisant entrer les dépenses relatives à l'entretien du propriétaire dans le périmètre du compte spécial d'affectation *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

## B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* a été créé par l'article 47 de la loi de finances pour 2006 pour financer la modernisation du parc immobilier grâce au produit des cessions d'actifs. Le CAS vise à inciter les ministères à réaliser des opérations de restructurations immobilières. Il contribue également au désendettement de l'État.

En recettes, le CAS recueille principalement les produits issus des cessions d'actifs immobiliers. En dépenses une part des produits des cessions alimente le programme 721 *Contribution au désendettement de l'État*, mais la dépense est destinée principalement au programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières* pour partie vers une enveloppe mutualisée entre ministères et pour partie vers le financement en capital des opérations de restructuration du parc immobilier des ministères ayant cédé des biens.

### EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* DEPUIS SA CRÉATION

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

Années	Recettes				Dépenses			Résultat
	Produits de cession	Versement du budget général	Fonds de concours	Total	Dépenses immobilières	Contribution au désendettement	Total	
<b>2006</b>	<b>798,9</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>798,9</b>	<b>225,3</b>	<b>68,5</b>	<b>293,7</b>	<b>505,2</b>
2007	820,9	6,4	0,4	827,7	684,5	175,1	859,6	- 31,9
2008	395,3	1,5	0,3	397,1	305,7	51,2	357,0	40,1
2009	475,0	140,0	0,5	615,5	868,3	32,2	900,5	- 285,0
2010	502,3	89,1	0,9	592,3	567,9	44,9	612,8	- 20,5
2011	597,7	13,4	4,6	615,7	365,6	56,5	422,1	193,6
2012	514,7	22,7	9,7	547,1	400,0	61,4	461,4	85,7
2013	391,0	5,9	9,5	406,4	494,3	76,1	570,5	- 164,1
2014	506,1	10,8	15,6	532,5	499,3	76,6	575,9	- 43,3
2015	609,2	8,9	3,9	622,0	411,5	86,2	497,7	124,3
<b>2016</b>	<b>559,5</b>	<b>6,7</b>	<b>7,5</b>	<b>573,7</b>	<b>315,9</b>	<b>180,9</b>	<b>496,8</b>	<b>76,9</b>
<b>2006-2016</b>	<b>6 170,6</b>	<b>305,4</b>	<b>52,9</b>	<b>6 529</b>	<b>5 138,4</b>	<b>909,6</b>	<b>6 047,9</b>	<b>481,1</b>

Source : lois de règlements.

#### 1. Des recettes plus importantes que prévu

Les recettes de l'année 2016 s'élèvent à 559,5 millions d'euros issus des produits de cession des ventes immobilières, auxquels s'ajoutent 7,5 millions d'euros provenant de fonds de concours et 6,7 millions d'euros de versements du budget général.

Le total des recettes atteint donc 573,7 millions d'euros, en baisse de 48,3 millions d'euros (- 7,8 %) par rapport à 2015 mais supérieur de 71,7 millions d'euros aux montants prévus par la loi de finances initiale (+ 14,3 %).

L'écart en exécution s'explique par l'importance des encaissements ayant lieu en début et fin d'année ce qui les rend plus difficile à appréhender lors de la préparation du budget : 46 % des recettes proviennent d'encaissements réalisés en janvier et décembre 2016.

889 biens ont été cédés en 2016, contre 998 en 2015 (– 14 %). Le prix de vente moyen s'établit à 589 351 euros mais 85,3 % du total du produit de cessions provient de moins de cinquante cessions dont le produit est supérieur à un million d'euros. Le produit de trois cessions représente 42 % du total : l'Hôtel de l'Artillerie (Paris 7<sup>e</sup>), l'ancien site de la Police de l'Air et des frontières (Paris 8<sup>e</sup>) et l'Hôtel de Broglie (Paris 7<sup>e</sup>).

Pour les ventes réalisées dans l'hexagone, la part de l'Ile-de-France est stable à près de 69 % du produit. Trois ministères ont constitué à eux seuls plus des trois quarts du montant total des produits de cession (Défense : 34,1 % ; Intérieur : 21,3 % ; services du Premier ministre : 11,3 %)

La part des ventes réalisées à l'étranger, essentiellement par le ministère des affaires étrangères, diminue fortement, passant de 212,6 à 64,8 millions d'euros. L'exercice 2015 avait en effet été marqué par une opération exceptionnelle de cession à la Malaisie du campus diplomatique de Kuala Lumpur pour 193,1 millions d'euros. En 2016, le produit de la cession du palais Clam Gallas, siège de l'Institut français à Vienne, a néanmoins atteint 22 millions d'euros.

## **2. La hausse de la contribution au désendettement de l'État compense la diminution des dépenses immobilières**

Le niveau global des dépenses s'élève à 496,8 millions d'euros, en baisse de 0,18 % par rapport à 2015. L'écart est élevé avec le montant de 575 millions d'euros en CP inscrit en loi de finances initiale pour 2016. Si le taux d'exécution moyen est de 86,4 %, cet écart s'explique principalement, sur le programme 723, par le report d'opérations immobilières alors que, sur le programme 721, la contribution du CAS au désendettement de l'État est accentuée.

### ***a. La forte hausse des crédits du programme 721 Contribution au désendettement de l'État***

En 2016, la contribution au désendettement de l'État a dépassé pour la première fois le taux de 30 % des ressources du CAS : 180,9 millions d'euros ont été versés sur le programme 721 ce qui représente 31,5 % des recettes et 36,4 % des dépenses. Ce montant augmente de 110 % par rapport à 2015 où le montant de 86,2 millions d'euros représentait 13,8 % des recettes et 17,3 % des dépenses.

Cette hausse importante avait été globalement prévue par la loi de finances initiale qui fixait une cible de 155 millions d'euros, augmentée de

10 millions d'euros par la loi de finances rectificative, auxquels se sont ajoutés 17,6 millions d'euros de crédits reportés de 2015.

La hausse provient principalement d'une contribution forfaitaire exceptionnelle de 100 millions d'euros versée par le ministère des affaires étrangères afin de tenir compte des recettes exceptionnelles réalisées en 2015. L'écart provient également de l'augmentation de la part des cessions non exonérées de contribution au désendettement.

***b. La baisse des crédits du programme 723 Contribution aux dépenses immobilières***

Le montant des AE engagées atteint 242 millions d'euros en 2016 contre 409 en 2015 (– 40,8 %). Le montant des CP est de 315,9 millions d'euros, contre 411,5 en 2015 (– 23,2 %).

Ces diminutions importantes prolongent une baisse déjà constatée lors de l'exercice 2015. Elles n'étaient pas envisagées par la loi de finances initiale qui avait inscrit 433,8 millions d'euros en AE et 420 millions en CP. Alors que les taux d'exécution en 2015 étaient de 97,7 % en AE et de 99,6 % en CP, ils sont ramenés à 55,8 % en AE et 75,2 % en CP.

Ceci est la conséquence de la mise en œuvre depuis septembre 2015 d'un pilotage renforcé du solde du CAS, dont le résultat avait été déficitaire en 2013 et 2014. À la suite d'une communication en conseil des ministres du 20 janvier 2016, cette approche se fonde sur l'examen des projets de cession et d'acquisition dans le cadre de la nouvelle conférence nationale de l'immobilier public ainsi que sur la généralisation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) expérimentés depuis 2015. Cependant, en 2016, la démarche a conduit à différer les arbitrages budgétaires au mois de mai, ce qui, selon la Cour des comptes, a privé les ministères d'une visibilité complète des montants alloués et constitué un frein à la dépense. Les crédits mobilisés en 2016 ont donc essentiellement porté sur des opérations en cours d'exécution ou déjà validées.

Parmi les opérations de montants les plus élevés figurent la construction du nouveau rectorat de Lille (36 millions d'euros en AE), les travaux de la cité administrative de Paixhans au Mans (9,5 millions d'euros en AE), la relocalisation de l'Ambassade de France à Accra (6,36 millions d'euros en AE), le pôle scientifique et technique de Marne la Vallée (6,19 millions d'euros en AE), la reconstruction de l'Ambassade de France à Port-au-Prince (6,12 millions d'euros en AE) ou des travaux lourds sur le site de Lowendal du ministère de l'agriculture (5,95 millions d'euros en AE).

### 3. Le niveau élevé de trésorerie facilite l'élargissement du périmètre du CAS

Conséquence de recettes supérieures aux prévisions et de dépenses stabilisées, le CAS connaît en 2016 un solde positif de 76,9 millions d'euros après un solde positif de près de 124 millions d'euros en 2015.

En conséquence, la trésorerie du CAS passe de 819,43 millions d'euros fin 2015 à 1 153,9 millions d'euros fin 2016 tandis que le montant des restes à payer au 31 décembre 2016 diminue, passant de 308 à 239,7 millions d'euros.

L'article 42 de la loi de finances pour 2017 élargit le champ des dépenses prises en charge par le CAS aux dépenses de restructuration et d'entretien lourd jusqu'alors portées par le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État*, supprimé en conséquence. En contrepartie les recettes du CAS sont étendues aux redevances domaniales jusqu'à présent comptabilisées en recettes non fiscales du budget général. D'autre part les produits de cessions immobilières ne devront plus obligatoirement contribuer au désendettement de l'État.

Les restes à payer du CAS ont donc basculé au 1<sup>er</sup> janvier 2017 sur deux nouveaux programmes : pour 191 millions d'euros sur le programme 723 *Opérations immobilières nationales et des administrations centrales* et pour 48,6 millions d'euros sur le programme 724 *Opérations immobilières déconcentrées*.

\*

\* \*



## IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

---

### SOMMAIRE

Pages

<b>I. LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE MISE EN CAUSE PAR DES PRÉVISIONS INSUFFISANTES .....</b>	<b>185</b>
<b>II. LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE</i> : UNE FAIBLE EXÉCUTION DES CRÉDITS .....</b>	<b>187</b>

La mission *Immigration, asile et intégration* contribue au financement des objectifs de la politique française d'immigration autour de trois grands axes d'action : la maîtrise des flux migratoires, l'intégration des personnes immigrées en situation régulière et la garantie du droit d'asile. Deux opérateurs mobilisent dans ce cadre une partie des crédits alloués : l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) et l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA).

**Les moyens mis en œuvre au titre de cette mission s'inscrivent dans le contexte de la croissance exponentielle des migrations internes et internationales** dans le monde, et plus particulièrement de l'entrée dans l'espace Schengen de personnes fuyant la guerre en Syrie pour demander l'asile en application de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. La problématique de l'asile, centrale pour cette mission, comporte une double dimension européenne et nationale. En effet, une partie des demandeurs d'asile en Grèce et en Italie fait l'objet d'un mécanisme de « relocalisation » dans d'autres pays membres de l'Union européenne consécutivement à une décision du Conseil européen de septembre 2015 <sup>(1)</sup>. Malgré le rétablissement temporaire du contrôle aux frontières, une partie des demandeurs d'asile a néanmoins pu faire sa demande en France, et voit ainsi sa demande traitée dans ce pays.

TABLEAU 1 : EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Taux d'exécution (%) Montant du différentiel de consommation (millions d'euros)	Crédits demandés		Crédits adoptés		Crédits ouverts		Fonds de concours	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Mission immigration, asile et intégration</b>	<b>143,3 %</b> (+ 304,6)	<b>142,3 %</b> (+ 297,5)	<b>116,9 %</b> (+ 145,7)	<b>116,1 %</b> (+ 138,7)	<b>97,6 %</b> (- 24,9)	<b>96,9 %</b> (- 31,9)	<b>92,9 %</b> (- 4,1)	<b>92,9 %</b> (- 4,1)
Programme 303 <i>Immigration et asile</i>	145,4 % (+ 287,5)	144,3 % (+ 280,2)	123,6 % (+ 176)	122,7 % (+ 168,7)	98,0 % (- 19,1)	97,3 % (- 25,6)	85,5 % (- 5,1)	85,5 % (- 5,1)
Programme 104 <i>Intégration et accès à la nationalité française</i>	124,3 % (+ 17,1)	124,6 % (+ 17,2)	74,3 % (- 30,2)	74,4 % (- 30,1)	93,8 % (- 5,8)	93,3 % (- 6,3)	104,8 % (+ 1,1)	104,8 % (+ 1,1)

Source : projet annuel de performances 2016 et rapport annuel de performances 2016.

**La mission mobilise 0,3 % du budget général. En 2016, le montant des crédits ouverts s'est élevé à 1,03 milliard d'euros en AE et en CP, contre 0,7 milliard d'euros en 2015, soit une augmentation de moitié. 98 % de ces crédits en AE et 97 % en CP ont été consommés. Toutefois, dans sa note d'exécution budgétaire, malgré la prise en compte partielle de ses recommandations, la Cour des comptes considère comme en 2015 le budget de cette mission insincère et irrégulier.** Le montant des crédits consommés était en effet supérieur de 145,7 millions d'euros en AE et 138,7 millions d'euros en CP par rapport à celui des crédits adoptés, qui résultent de :

(1) Décision (UE) 2015/1601 du Conseil du 22 septembre 2015 instituant des mesures provisoires en matière de protection internationale au profit de l'Italie et de la Grèce



– une sur-exécution au titre du programme 303 *Immigration et asile* qui soulève la question de la sincérité et de la régularité des prévisions ;

– une sous-exécution au titre du programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* qui pose la question de l'effectivité de la mise en œuvre des mesures prévues en LFI.

### I. LE PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE : UNE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE MISE EN CAUSE PAR DES PRÉVISIONS INSUFFISANTES

Le programme 303 *Immigration et asile* représente 91 % des crédits ouverts au titre de la mission. **920,8 millions d'euros en AE et 912,1 millions d'euros en CP ont été consommés** sur les 939,8 millions d'euros finalement ouverts en AE et 938,5 millions d'euros en CP. Le taux d'exécution des crédits disponibles s'élève ainsi à 98 % en AE et 97,3 % en CP, (14,5 % des crédits sollicités au titre de fonds de concours n'ayant pas été obtenus).

Ces chiffres montrent que les prévisions de la LFI ont néanmoins été insuffisantes. En effet, malgré la majoration des crédits initialement demandés de 76 millions d'euros par voie d'amendements lors de l'examen de la LFI, **200 millions d'euros de crédits supplémentaires ont dû être ouverts en cours d'exercice** <sup>(1)</sup>.

TABLEAU 2 : EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Fonds de concours		Crédits adoptés (y.c. FDC)		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>303 – Immigration et asile</b>	<b>633,3</b>	<b>632,7</b>	<b>35,5</b>	<b>35,5</b>	<b>744,8</b>	<b>744,2</b>	<b>920,7</b>	<b>912,9</b>
01 – Circulation des étrangers et politique des visas	0,6	0,6	0	0	0,6	0,6	0,3	0,3
02 – Garantie de l'exercice du droit d'asile	533,3	533,3	18,2	18,2	615,6	615,6	798,9	798,4
03 – Lutte contre l'immigration irrégulière	76,6	76,7	5,4	5,4	85,2	85,3	88,4	85,5
04 – Soutien	22,8	22,1	12	12	43,4	42,7	33,2	28,6

Source : projet annuel de performances 2016 et rapport annuel de performances 2016.

**L'insuffisance la plus notable porte sur l'action 2 relative à la garantie de l'exercice du droit d'asile**, qui représente 80 % des crédits du programme. 800 millions d'euros en AE et CP ont été consommés, au lieu des 533,3 millions d'euros adoptés en LFI (hors FC) (+ 265 millions d'euros), ce qui représente une augmentation de 60 % par rapport à 2015.

(1) Notamment, décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 (158 millions d'euros en AE et en CP), loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (35,9 millions d'euros en AE et 30 en CP).

Plus particulièrement, 346,2 millions d'euros ont été consommés pour le financement de l'allocation pour demandeur d'asile (ADA) pour une prévision de 148,8 millions d'euros. Cet écart est lié à l'augmentation de 7 % du nombre de demandes d'asile – 85 726 demandes 2016 contre 80 075 en 2015 – et à la réforme de l'allocation temporaire d'attente (ATA).

**S'ajoute à cela une dette de 166 millions d'euros à Pôle emploi au titre d'exercices antérieurs pour le service de l'ATA.** 30 millions d'euros ont été votés en loi de finances rectificative afin de rembourser une partie de cette dette, dont le montant est désormais contenu. En effet, en application de la loi de 2015 relative à la réforme du droit d'asile, l'OFII est devenu gestionnaire de l'ADA en remplacement de Pôle emploi. **Pour la Cour des comptes, l'existence de cette dette entache le budget de la mission d'irrégularité.**

De même, **139,6 millions d'euros ont été consommés pour le financement de l'hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile (HUDA)**, au lieu des 111,5 millions d'euros prévus. La gestion de l'ensemble des structures d'accueil a été rationalisée afin d'accroître les capacités à moindre coût : 9 906 places ont été créées en centre d'accueil de demandeurs d'asile (CADA) et 2 232 places dans le cadre du dispositif d'accueil temporaire – service de l'asile (AT-SA), en partie compensées par la suppression de 8 000 places en hébergement d'urgence dédié aux demandeurs d'asile (HUDA) <sup>(1)</sup>.

Enfin, **56,2 millions d'euros ont été accordés à l'OFPRA, un versement complémentaire de 2,6 millions d'euros ayant abondé son budget pour le recrutement de cent nouveaux agents.** L'amélioration de l'efficacité de l'opérateur s'est traduite par un accroissement du nombre de décisions rendues, une réduction d'un mois du délai de traitement des dossiers et le maintien du stock de ceux de plus d'un an à 8,8 %, malgré l'augmentation du nombre des demandes d'asile (indicateur P303.2.1). Une réduction du montant global des aides accordées aux réfugiés pourrait en résulter, celles-ci étant accordées en l'attente d'une décision définitive sur leur demande d'asile.

**La consommation des crédits de l'action 3 relative à la lutte contre l'immigration irrégulière a été supérieure aux prévisions de 3,2 millions d'euros en AE et de 200 000 euros en CP**, s'élevant à 88,4 millions d'euros en AE et 85,3 millions d'euros en CP. La sous-estimation des dépenses d'intervention sanitaire et d'accompagnement social des personnes retenues dans les centres de rétention administrative (CRA), sur-exécutées à hauteur de 18,5 millions d'euros, n'a que partiellement été compensée par la faible consommation des crédits prévus pour la gestion de ces centres (CRA), résultant d'un accroissement de leur taux d'occupation, et pour l'éloignement des étrangers en situation irrégulière, résultant du rétablissement des contrôles aux frontières (61 762 non-admissions à la frontière en 2016 contre 15 849 en 2015).

---

(1) Les 10 000 places d'hébergement gérées par les Centres d'accueil et d'orientation (CAO) relèvent en 2016 du BOP 177.

## II. LE PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* : UNE FAIBLE EXÉCUTION DES CRÉDITS

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* représente **9 % des crédits ouverts au titre de la mission. 87,5 millions d’euros en AE et CP ont été consommés** sur les 93,2 millions d’euros ouverts en AE et 93,8 millions d’euros en CP, soit un taux d’exécution de 93,8 % en AE et 93,3 % en CP.

La hausse des besoins ayant été anticipée, le montant des crédits adoptés en LFI en 2016 a été supérieur de 64 % à celui de 2015. Toutefois, celle-ci n’a pas donné lieu à la consommation attendue : 25,5 millions d’euros de crédits en AE et 24,8 millions d’euros en CP ont été annulés et si l’on tient compte d’un excédent de crédits attribués au titre de fonds de concours de 2 millions d’euros (action 15), il apparaît que **plus du quart des crédits votés en LFI n’a pas été utilisé.**

TABLEAU 3 : EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104

(en millions d’euros)

	Crédits demandés		Fonds de concours attendus		Crédits adoptés (y.c. FDC)		Crédits consommés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 104 – Intégration et accès à la nationalité française</b>	<b>70,4</b>	<b>70,2</b>	<b>22,1</b>	<b>22,1</b>	<b>117,7</b>	<b>117,5</b>	<b>87,4</b>	<b>87,4</b>
Action 11 – Accueil des étrangers et primo arrivants	14,6	14,6	5	5	45,7	45,7	18,2	18,2
Action 12 – Actions d’accompagnement des étrangers en situation régulière	24,7	24,7	11,5	11,5	36	36	26,3	26,1
Action 14 – Accès à la nationalité française	1,2	1,1	0	0	1,2	1,1	1,1	0,9
Action 15 – Accompagnement des réfugiés	20,6	20,6	5,6	5,6	25,9	25,9	33,4	33,8
Action 16 – Accompagnement du plan de traitement des foyers de travailleurs migrants	9,2	9,2	0	0	9	9	8,4	8,4

Source : projet annuel de performances 2016 et rapport annuel de performances 2016.

La consommation des crédits adoptés en LFI au titre de l’action 11 relative à l’accueil des étrangers et primo arrivants, inférieure de 27,4 millions d’euros aux prévisions, reflète, pour partie, le retard pris dans la mise en place du dispositif européen de « relocalisation ». 26 millions d’euros avaient été attribués par voie d’amendements en cours de discussion budgétaire pour permettre l’accueil en France de 20 000 réfugiés ayant fait leur demande d’asile en Italie ou en Grèce. 2 696 seulement ont été accueillies en 2016 et ont bénéficié d’un contrat d’intégration républicaine (CIR). La sous-exécution ne résulte toutefois pas uniquement de ce retard : une erreur d’imputation de 5 millions d’euros au titre de la subvention versée à l’OFII a donné lieu à une annulation de crédits du même montant. Les 17,6 millions d’euros attribués à l’opérateur sont conformes aux prévisions.

La consommation des **crédits adoptés en LFI au titre de l'action 12 relative à l'accompagnement des étrangers en situation irrégulière a été inférieure aux prévisions de 9,7 millions d'euros en AE et 9,8 millions d'euros en CP**. Le nombre de CIR signés est ainsi légèrement en retrait par rapport au nombre de contrats d'accueil et d'intégration (CAI) signés – 110 106 CAI en 2015 contre 106 263 CIR en 2016 – et la diminution du nombre d'heures de formations linguistiques – 150 heures, contre 230 heures dans le cadre d'un CAI – n'a pas été immédiatement assortie de l'accès à des formations de niveau supérieur (niveaux A2 et B1), en raison d'une notification tardive du marché. Ce défaut de consommation des crédits résulte aussi de « contraintes de gestion » qui n'ont pas permis la perception de 7,5 millions d'euros de fonds de concours.

L'augmentation du nombre de dossiers liée à la tension de la situation migratoire et la réactivité des institutions européennes pour permettre leur financement expliquent en revanche la **sur-exécution de crédits de 7,6 millions d'euros au titre de l'action 15 relative à l'accompagnement des réfugiés**. Hors fonds de concours, le taux d'exécution des crédits est de 99,8 %, en raison d'une légère sous-consommation des crédits finançant les centres provisoires d'hébergement (CPH). Mais, tandis que 5,6 millions d'euros de contributions avaient été envisagés en LFI, ont été perçus 1,2 million d'euros du fonds européen pour les réfugiés (FER) au titre d'une programmation datant de 2011, et 13,2 millions d'euros du fonds asile, migration et intégration « réinstallation » (FAMI) pour l'accueil des personnes réinstallées dans le cadre des programmes européens décidés en 2015.

Enfin, **l'OFII, opérateur principal pour la mise en œuvre de ces deux actions, a reversé au budget général 7,7 millions d'euros** au titre d'excédents de recettes pour les années 2015 et 2016. En effet, l'essentiel de son budget est en effet constitué de ressources propres dont la perception a été supérieure au plafond fixé en LFI (fixé à 140,7 millions d'euros en 2016 et à 140 millions d'euros en 2015).

\*

\* \*

## JUSTICE

### SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	190
<b>I. DES RESSOURCES D'UN NIVEAU INÉDIT MAIS INSUFFISANT POUR DESSERRER DES CONTRAINTES QUASI STRUCTURELLES</b> .....	190
A. DES MOYENS EN HAUSSE N'EXCLUANT PAS INÉGALITÉS ET TENSIONS DANS LA CONSOMMATION DES CRÉDITS ET EMPLOIS .....	190
B. UNE EXÉCUTION TOUJOURS ENTRAVÉE PAR DES CHARGES ET FACTEURS DE RIGIDIFICATION DE LA DÉPENSE .....	193
<b>II. DES OBJECTIFS DIVERSEMMENT ATTEINTS ET DES PERFORMANCES ASSEZ INÉGALES AU REGARD DES BESOINS IDENTIFIÉS</b> .....	196
A. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX .....	196
B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UNE PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS OBÉRÉE PAR LA SURPOPULATION CARCÉRALE .....	197
C. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE ET EN DEÇÀ DES CIBLES FIXÉES .....	197
D. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UN DISPOSITIF PERFECTIBLE DANS SA GESTION .....	198
E. LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE PILOTAGE : UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFIRMER .....	198

## INTRODUCTION

La mission *Justice* constitue le cadre budgétaire de gestion des moyens humains, matériels et financiers dont dispose le ministère de la justice afin de remplir ses missions régaliennes.

Classée parmi les missions prioritaires de l'État, la mission *Justice* disposait au terme de la loi de finances initiale pour 2016 **de 8 565 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 8 193 millions d'euros en crédits de paiement**. Par rapport à l'exercice 2015, les montants prévus par la LFI représentent une augmentation des ressources de 3,69 % en CP tandis que les AE diminuent de 6,92 %. Ce niveau de CP participe de l'augmentation constante des moyens de la mission observée depuis environ une décennie et dont le cours s'est accéléré depuis 2014.

S'agissant de l'exécution 2016, il convient de souligner **l'importance des ressources apportées au titre du financement des mesures du plan de lutte antiterroriste (PLAT 2)**. Résultant de l'adoption par l'Assemblée nationale en première lecture d'un amendement au projet de loi de finances, en réponse aux attentats de novembre 2015, le PLAT contribue à abonder les crédits et emplois de l'ensemble des programmes pour un montant global de 348,10 millions d'euros (y compris en crédits de titre 2) en AE et de 266,94 millions d'euros en CP. Ces crédits s'ajoutent à ceux du volet 2016 du PLAT 1 lancé à la suite des attentats de janvier 2015 et financé en gestion 2015 par décret d'avance.

### I. DES RESSOURCES D'UN NIVEAU INÉDIT MAIS INSUFFISANT POUR DESSERRER DES CONTRAINTES QUASI STRUCTURELLES

Si l'exécution 2016 de la mission *Justice* a été facilitée par le renforcement des ressources, elle n'a pas levé toutes les hypothèques qui pèsent sur la consommation des moyens qui lui sont affectés, ni sur la question de sa soutenabilité.

#### A. DES MOYENS EN HAUSSE N'EXCLUANT PAS INÉGALITÉS ET TENSIONS DANS LA CONSOMMATION DES CRÉDITS ET EMPLOIS

Si le montant des AE baisse de 6,18 % par rapport à l'exercice 2015 (à 7 759,42 millions d'euros), **la consommation des CP croît de 2,46 % par rapport à 2015, atteignant la somme record de 8 042,49 millions d'euros**.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-après, cette hausse de la consommation caractérise l'exécution en 2016 de l'ensemble des programmes.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AUX PROGRAMMES  
DE LA MISSION JUSTICE ENTRE 2013 ET 2016**

*(en millions d'euros)*

Programmes		Exéc. 2013	LFI 2014	Crédits Ouverts 2014	Exéc. 2014	LFI 2015	Crédits ouverts 2015	Exéc. 2015	LFI 2016	Crédits Ouverts 2016	Exéc. 2016
<b>166 – Justice judiciaire</b>	AE	2 811,03	3 186,99	3 285,46	2 992,68	2 998,21	3 254,52	2 846,51	3 247,59	3 497,05	3 227,07
	CP	3 034,80	3 115,10	3 063,46	3 053,58	3 068,30	3 105,42	3 089,39	3 210,12	3 241,65	3 225,11
<b>107 – Administration pénitentiaire</b>	AE	2 813,26	2 842,81	3 654,43	2 943,07	4 703,54	5 020,67	3 992,61	3 727,32	3 887,37	3 041,81
	CP	3 130,18	3 229,94	3 191,56	3 171,29	3 374,98	3 357,66	3 322,22	3 463,73	3 414,79	3 340,93
<b>182 – Protection judiciaire de la jeunesse</b>	AE	783,99	779,18	771,62	758,66	779,88	794,44	780,09	809,21	819,96	803
	CP	765,88	783,18	761,20	757,90	777,38	780,82	774,92	803,94	809,15	798,18
<b>101 – Accès au droit et à la justice</b>	AE	337,78	368,00	384,13	381,71	359,15	340,15	338,85	365,94	340,75	338,83
	CP	337,95	368,00	383,93	381,57	357,73	338,73	338,73	366,56	338,97	338,96
<b>310 – Conduite et pilotage de la politique de la justice</b>	AE	290,596	407,38	419,42	308,83	357,60	368,00	308,91	412,14	453,53	345,16
	CP	301,94	314,26		293,36	318,94	334,03	320,45	344,41	358,40	334,96
<b>335– Conseil supérieur de la Magistrature</b>	AE	6,57	3,79	5,54	3,22	3,62	4,49	3,18	3,45	4	3,55
	CP	3,54	4,18	5,18	3,49	4,34	5,12	3,90	4,41	5	4,39
<b>TOTAL MISSION</b>	AE	<b>7 043,23</b>	<b>7 588,15</b>	<b>8 520,60</b>	<b>7 388,16</b>	<b>9 202</b>	<b>9 782,27</b>	<b>8 270,15</b>	<b>8 565,65</b>	<b>8 574,54</b>	<b>7 759,42</b>
	CP	<b>7 574,28</b>	<b>7 814,66</b>	<b>7 713,13</b>	<b>7 661,18</b>	<b>7 901,67</b>	<b>7 921,78</b>	<b>7 849,60</b>	<b>8 193,17</b>	<b>8 042,49</b>	<b>8 042,49</b>

Source : rapports annuels de performances 2013 à 2016.

● Compte tenu de leurs masses financières respectives, la progression des crédits découle avant tout de la dynamique divergente des dépenses réalisées par les programmes 166 *Justice judiciaire* (+ 13,37 % en AE et 4,39 % en CP) et 107 *Administration pénitentiaires* (– 23,81 % en AE et + 0,56 % en CP).

**Le programme 166** accroît sa consommation en AE et CP du fait principalement de l'exécution de trois actions : l'action 1 *Traitement et jugement des contentieux civils* (à raison du paiement des frais de justice) ; l'action 2 *Conduite de la politique pénale* (hausse des paiements pour frais médicaux, frais relatifs aux autres services et prestations de service, frais d'huissiers de justice, ainsi que frais d'enquêtes sociales rapides, d'enquêtes de personnalité et de contrôle judiciaire) ; l'action 6 *Soutien* (avec notamment la poursuite de la mise en place d'un circuit simplifié pour le règlement des frais de justice, le versement des cotisations sociales et salariales pour les collaborateurs occasionnels du service public et le déploiement de la plateforme nationale des interceptions judiciaires – PNIJ).

Le recul enregistré en AE et CP par **le programme 107** s'explique essentiellement par l'évolution des dépenses de l'action 2 *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*. L'exécution 2016 est marquée d'une part par une nette réduction de la consommation de CP pour les établissements pénitentiaires en gestion déléguée et – à un moindre degré – pour les établissements en gestion publique ; d'autre part, elle se solde par une

augmentation des dépenses relatives à la prévention de la récidive et à la réinsertion des personnes placées sous main de justice. La consommation des crédits d'investissement est assez nettement inférieure aux prévisions de la LFI.

**Le programme 310 *Soutien*** enregistre une augmentation assez soutenue de sa consommation de crédits (+ 11,74 % en AE et + 4,51 % en CP). L'*Action informatique ministérielle* voit, en effet, ses crédits d'investissement affectés au développement des grands projets applicatifs renforcés.

**Le programme 182 *Protection judiciaire*** augmente ses dépenses de 2,93 % en AE et de 3 % en CP, en raison principalement des crédits consommés dans le cadre de l'action 1 *Mise en œuvre des décisions judiciaires*.

• **Le taux d'exécution des crédits demeure à des niveaux élevés** ; en hausse en ce qui concerne les AE (passant de 89,87 % à 90,49 %) et en légère baisse pour ce qui est des CP (de 99,34 % à 98,05). Ces chiffres traduisent en soi **l'existence de sous-exécutions relatives des dépenses** par rapport aux prévisions de la LFI 2016 mais également par rapports aux crédits ouverts.

Il en va ainsi en ce qui concerne les dépenses de fonctionnement des programmes 107 *Administration pénitentiaire*, 182 *Protections judiciaires de la jeunesse* et 101 *Accès au droit et à la justice*. Représentant plus d'un quart des crédits de la mission en 2016, les crédits de titre 3 ont donné lieu à la consommation de 1927 millions d'euros en AE et de 2 064 millions d'euros en CP. Quoiqu'en augmentation de 1,9 % par rapport à l'exercice 2015, l'exécution se solde par une dépense inférieure de 57 millions d'euros aux crédits ouverts en LFI, même si elle augmente sur certains postes particuliers tels que les frais de justice. On notera en revanche que les programmes 166 *Justice judiciaire*, 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* auront consommé davantage de crédits que les montants prévus en LFI.

Pour ce qui est des **crédits d'investissement (titre 3)**, la hausse très nette des AE ouvertes (955,43 millions d'euros contre 541,81 millions d'euros) diverge très nettement de la consommation des CP. La sous-exécution des CP, légèrement plus importante que celle observée en 2015, trouve son origine dans la non-réalisation du programme d'investissement de l'administration pénitentiaire et du Secrétariat général du ministère.

Par ailleurs, on notera que **le taux d'exécution moyen des crédits PLAT est de 30 % inférieures aux montants ouverts**, en raison notamment des difficultés de l'administration pénitentiaire à mettre en œuvre dans l'année les mesures financées (notamment pour la création de places nouvelles en prison et mobilisation des associations).



## **B. UNE EXÉCUTION TOUJOURS ENTRAVÉE PAR DES CHARGES ET FACTEURS DE RIGIDIFICATION DE LA DÉPENSE**

### **1. L'effet d'éviction des dépenses de personnel**

Les crédits consommés au titre des dépenses de personnel en 2016 atteignent le montant inégalé de 5 021 millions d'euros en AE et CP (62 % du budget de la mission).

**La consommation des crédits sur ce poste de dépense connaît une progression de 3,78 % par rapport à l'exécution 2015.**

Outre l'impact de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique, elle tient d'une part à la mise en œuvre de mesures catégorielles, ainsi qu'à l'octroi de primes spécifiques en application des plans de lutte antiterroristes pour certains emplois. D'autre part, la hausse des crédits consommés de titre 2 constitue un effet induit du renforcement des personnels affectés à la mission.

Aux termes de la LFI 2016, le plafond d'emploi pour l'ensemble des programmes portait sur un effectif de 80 280 ETPT. Compte tenu de l'abondement de 708 ETPT autorisé par l'adoption de l'amendement relatif au PLAT 2, la mission disposait théoriquement de 80 988 ETP à l'ouverture de l'exercice 2016. Ceci se solde par **une sous-exécution du plafond d'emploi de 1 164 ETPT, avec des effectifs représentant en gestion 79 824 équivalents temps plein.**

Cette discordance entre prévision et réalisé s'explique par **l'exécution fortement contrastée du plafond d'emplois qui révèle les difficultés auxquelles certains programmes ont pu se heurter.**

Pour le programme *Justice judiciaire* (31 607 ETPT), l'exécution 2016 s'achève sur un écart global de - 475 ETPT qui trouve son origine principale dans la réalisation tardive du schéma d'emploi autorisé par le PLAT pour l'action 2 *Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales*. Dans ce contexte, seuls les emplois de la catégorie des greffiers bénéficient d'une surexécution du plafond d'emplois.

**Avec 37 561 ETPT, le programme *Administration pénale* dispose également d'effectifs en retrait par rapport aux prévisions (38 074 ETPT).** Cet état de fait – qui tend à se pérenniser – tient notamment en 2016 à la sous-exécution du schéma d'emploi des surveillants pénitentiaires (- 375 ETP). Par rapport à la LFI et compte tenu des transferts réalisés en loi de finances rectificative et en gestion, le nombre des personnels de surveillance baisse même de 26 483 à 25 896 ETPT (- 1 051).

## **2. L'hypothèque des restes à payer et des reports d'autorisation d'engagement**

Certes, **le montant des engagements antérieurs non couverts par des paiements antérieurs à la fin de l'exercice 2016 baisse de 4,52 %** par rapport au niveau constaté au 31 décembre 2015, s'établissant à 5 982 millions d'euros contre 6 265 millions d'euros. La cause de cette réduction réside dans la baisse des restes à payer du programme 107 *Administration pénitentiaire* (qui chute de 6,99 % pour se limiter à 3981 millions d'euros). Ceux du programme 166 *Justice judiciaire* demeurent relativement stables (1 588 millions d'euros, soit une progression de 0,12 %).

**Mais même en diminution sensible, le montant des engagements antérieurs constitue une charge de nature à restreindre la latitude des gestionnaires de la mission.** De fait, il représente 74,39 % des crédits consommés en 2016. Le poids des restes à payer constitue un défi tout particulier pour l'Administration pénitentiaire. En 2016, 40 % des crédits de paiement hors titre 2 ont été employés à la couverture d'engagements antérieurs, mais cette dépense n'aura permis de réduire les restes à payer que de 10 %.

Un même constat prévaut en ce qui concerne l'aléa que recèlent les reports d'autorisation d'engagement sur l'exécution budgétaire de la mission. **Quoiqu'en très net recul par rapport au niveau constaté en 2015 (– 28 %), ces ressources demeurent à un niveau très élevé, en l'occurrence 646 millions d'euros en (contre 899 millions d'euros).** Les reports d'AE comptent pour 18,5 % des autorisations d'engagement hors crédits pour dépenses de personnel pour l'ensemble de la mission mais ce taux atteint 24 % des crédits en ce qui concerne les programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaire*.

## **3. Le poids des frais de justice dans l'exécution des dépenses de fonctionnement**

D'après les estimations fournies par la Cour des comptes, **les dépenses relatives aux frais de justice devraient atteindre 624 millions d'euros en 2016.** Ce montant correspond à une progression des crédits consommés de 31,37 % par rapport à 2015 (470 millions d'euros). Les frais de justice représentent ainsi 29 % des CP consommés en 2016 sur le titre 3 (soit 2 164 millions d'euros).

**La première cause du dynamisme de la dépense en 2016 réside dans les mesures prises afin de réduire les délais de paiement aux fournisseurs et de régler le stock de factures en instance de paiement.** À cette fin, le ministère a mobilisé un financement exceptionnel de 100 millions d'euros : 59 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale (somme sur laquelle la réserve de précaution a été levée en mai 2016) ; 40 millions d'euros obtenus en application du décret d'avance du 3 octobre 2016.

La seconde cause de la hausse des crédits consommés tient à **l'évolution de frais de justice sur des prestations revêtant un caractère inflationniste faute de réalisation des économies escomptées.**

Il s'agit en premier lieu **des interceptions judiciaires** qui occasionnaient une dépense de 122,5 millions d'euros en 2015, dont 110,27 millions d'euros en frais de justice. Les économies attendues de la plateforme nationale des interceptions judiciaires sont estimées par le ministère de la justice à seulement 10 millions d'euros faute d'un déploiement complet. En deuxième lieu, **la médecine légale** (55 millions d'euros en tendanciel annuel) génère un report de charge en augmentation constante faute d'une budgétisation adéquate. On notera enfin que **l'affiliation des collaborateurs occasionnels du service public de la justice au régime général de la Sécurité sociale** constitue une mesure dont le coût global en année pleine est évalué à 50 millions d'euros.

#### **4. Un financement des investissements (immobiliers) comportant des risques de rigidification de la dépense**

L'exécution 2016 se caractérise par une consommation des crédits de paiement relativement faible en comparaison de la hausse inédite des AE inscrites en loi de finance initiale (+ 76,34 %). Cette disproportion peut se justifier par la volonté d'engager de nouveaux programmes et l'existence de tranches fonctionnelles ayant pour effet d'étaler la consommation des crédits dans le temps.

Toutefois, **l'écart entre les AE et les CP comporte le risque de restreindre à l'avenir la latitude des gestionnaires** du fait de l'importance des restes à payer. Ce risque existe tout particulièrement pour le programme immobilier de l'Administration pénitentiaire.

**Une préoccupation similaire peut être exprimée en ce qui concerne le recours aux partenariats publics-privés (PPP), ces contrats impliquant l'engagement de crédits de fonctionnement et pour opérations financières sur le long terme.** En 2016, ces contrats ont donné lieu à la consommation de 102 millions d'euros en AE et 158 millions d'euros en CP dans le cadre d'opérations immobilières du programme 107. Pour ce qui est du programme *Justice judiciaire*, il convient de signaler de signaler deux contrats de partenariat/construction n'ayant donné lieu à des mouvements de crédits très limités en investissement, à savoir : le partenariat relatif au futur Palais de justice de Caen (avec le désengagement de 0,15 million d'euros pour la part investissement du fait de la livraison du chantier en juillet 2015) ; le partenariat relatif au futur Palais de justice de Paris (avec l'affectation de 25 millions d'euros supplémentaire en AE afin de financer des fiches modificatives complémentaires liées aux contraintes de sécurisation du site).

## **5. L'aide juridictionnelle et à l'accès au droit : une dépense de guichet maîtrisée ?**

Le financement de l'aide juridictionnelle sur des ressources budgétaires aura donné lieu à la consommation de 305 millions d'euros en 2016 (en AE et CP). Ce chiffre traduit une poursuite de la baisse des dépenses engagée depuis deux exercices, les crédits consommés s'établissant en 2014 à 328 millions d'euros et 313 millions en 2015.

Toutefois, selon l'analyse de la Cour des comptes, le rehaussement du plafond d'admission à l'aide juridictionnelle (de 941 euros à 1 000 euros), ainsi que la revalorisation de l'unité de valeurs servant de référence au calcul de la rétribution des avocats (de plus de 18 % en 2016 et d'un tiers en 2017) constituent des facteurs inflationnistes. C'est la raison pour laquelle **la Cour juge qu'il existe un risque important pour la soutenabilité du programme 101 à partir de 2017, compte tenu de l'effet en année pleine de ces deux mesures**. Elle en estime la charge financière à 69 millions d'euros au total.

## **II. DES OBJECTIFS DIVERSEMENT ATTEINTS ET DES PERFORMANCES ASSEZ INÉGALES AU REGARD DES BESOINS IDENTIFIÉS**

Nombre des indicateurs destinés à leur évaluation apparaissent en retrait par rapport aux résultats obtenus en 2015. Certains résultats les éloignent même parfois des cibles fixées pour les exercices 2016 et 2017.

### **A. JUSTICE JUDICIAIRE : UNE NOUVELLE DÉGRADATION DES CONDITIONS DE TRAITEMENT DES CONTENTIEUX**

En premier lieu, **les délais de traitement des procédures civiles, hors procédures courtes s'allongent**. À l'exception des tribunaux d'instance et des tribunaux de commerce, l'ensemble des juridictions enregistre des délais supérieurs à ceux constatés en 2014 et 2015 et excédant la cible fixée. En ce qui concerne les cours d'appel et conseils de prud'homme, ainsi que les tribunaux de grande instance, le RAP 2016 évoque un niveau de saturation de la capacité de traitement de certains contentieux, ainsi que le poids de certains contentieux (droit du travail, droit de la protection sociale, droit de la famille).

Comme en 2015, on ne dispose **pas de données chiffrées sur le délai moyen de traitement des procédures pénales (en dehors de la Cour de cassation)**, ainsi que pour le taux de mise à exécution et le délai moyen de mise à exécution.

## B. ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE : UNE PRISE EN CHARGE DES DÉTENUS OBÉRÉE PAR LA SURPOPULATION CARCÉRALE

Le bilan de l'exercice 2016 comporte de nombreux contrastes. On ne peut que déplorer **un nouvel alourdissement du taux d'occupation des places en maison d'arrêt** : celui-ci atteint 136 %, contre 134 % en 2014 et 2015 et une cible fixée à 132 % des places par le PAP 2016. Ceci s'explique par une augmentation du nombre de personnes prévenues mises en détention (+ 7 % en 2016) supérieure à celle du nombre de places opérationnelles. En revanche, le nombre de détenus par cellule ne change pas par rapport à 2015. Par ailleurs, on observe **une nouvelle et forte augmentation du taux d'incidents pour 10 000 détenus** : le taux d'agressions contre un personnel ayant entraîné une interruption temporaire de travail atteint 40,8 % en 2016 (contre 31,9 % en 2015), bien au-delà de la cible fixée.

Une amélioration de la prise en charge des détenus et un renforcement des mesures de réinsertion est perceptible à travers plusieurs indicateurs.

Il en va ainsi de la mesure de l'activité des services pénitentiaires d'insertion et de probation (SPIP), avec notamment une **hausse du pourcentage de propositions d'aménagements de peine avec avis favorable du SPIP** et du nombre de personnes placées sous main de justice (PPSMJ) ayant été prises en charge par un SPIP dans les délais de convocation, dans le cadre d'une condamnation à un sursis avec mise à l'épreuve.

## C. PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE : DES RÉSULTATS EN DEMI-TEINTE ET EN DEÇÀ DES CIBLES FIXÉES

Les délais de prise en charge imputables aux services du secteur public et du secteur associatif habilité s'allongent pour ce qui est des mesures de milieu ouvert et des mesures judiciaires d'investigation éducative (MJIE). **Le nombre de jeunes (hors investigation, TIG et réparations) inscrits dans un dispositif d'insertion sociale et professionnelle ou de formation, recule**, passant de 74 % en 2015 à 71 % en 2016, en deçà du niveau de 2014.

Les taux d'occupation des diverses structures de la PJJ <sup>(1)</sup> baissent légèrement pour s'établir sous la cible fixée par le PAP pour 2016, du fait d'un fort taux de rotation des équipes éducatives et des problèmes de recrutement – tant d'éducateurs que de cadres.

---

(1) Il s'agit des établissements de placement éducatif (EPE) et des unités éducatives d'hébergement collectif (UEHC) ; des centres éducatifs renforcés (CER) ; des centres éducatifs fermés (CEF).

#### **D. ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE : UN DISPOSITIF PERFECTIBLE DANS SA GESTION**

On constate **la nette accélération de l'examen des demandes d'aide juridictionnelle** : seuls 10,4 % des bureaux d'aide juridictionnelle (BAJ) traitent ces dossiers dans un délai supérieur à 60 jours (contre 14 % en 2015 et 12 % en 2014). Le délai moyen d'examen des demandes d'aide s'établit désormais à 39 jours (contre 43 jours en 2015). Ceci s'explique par la refonte des formulaires remplis par les justiciables, ainsi que par l'effort des juridictions pour affecter les effectifs indispensables au bon fonctionnement des BAJ.

**Le coût de traitement d'une décision d'aide diminue** à 14,06 euros, soit un niveau inférieur à 2015 et à la cible fixée à 16 euros. En revanche, **le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État demeure insatisfaisant** (6,9 % en 2016 comme en 2015 mais très nettement en deçà de la cible).

#### **E. LE PROGRAMME DE CONDUITE ET DE PILOTAGE : UNE DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE À CONFIRMER**

Neuf projets relatifs à des palais de justice accusent un retard de réalisation et cinq opérations judiciaires sont en dépassement de coût. Sept projets relatifs au parc pénitentiaire subissent un retard et deux projets présentent un dépassement de coût.

\*

\* \*

**MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**  
*AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC*

**SOMMAIRE**

Pages

<b>I. LA MISSION <i>MÉDIAS</i> : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES CRÉDITS.....</b>	200
A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET UN TAUX D'EXÉCUTION EN BAISSÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION ....	200
B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME.....	201
<b>II. LE COMPTE SPÉCIAL <i>AVANCE À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</i>.....</b>	204
A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE RESSOURCE PLUS FAIBLE QUE LA PRÉVISION ET LA FORTE HAUSSE DES EXONÉRATIONS.....	205
B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LA PART PRÉPONDÉRANTE MAIS EN BAISSÉ DE FRANCE TÉLÉVISIONS .....	205

Les crédits finançant l’audiovisuel public sont portés par :

– la mission *Médias, livre et industries culturelles* composée, en 2016, de trois programmes : *Presse* (programme 180), *Livre et industries culturelles* (programme 334) et *Contribution à l’audiovisuel et à la diversité radiophonique* (programme 313) <sup>(1)</sup>.

– 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 Médias Monde, TV5 Monde, et l’Institut national de l’audiovisuel) et en recette le produit de la contribution à l’audiovisuel public. En 2016, comme en 2015, les crédits consommés sont équivalents aux crédits prévus en loi de finances initiale : ils s’élèvent à **3,8 milliards d’euros**.

## I. LA MISSION MÉDIAS : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME DANS UN CONTEXTE DE HAUSSE DES CRÉDITS

Le montant de l’exécution 2016 des trois programmes de la mission s’élève à 510,86 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) contre 690,1 millions d’euros en 2015, et à 525,6 millions d’euros en crédits de paiement (CP) également en baisse par rapport à l’exercice précédent (697,5 millions d’euros en 2015).

### A. UNE STABILITÉ DES CRÉDITS À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET UN TAUX D’EXÉCUTION EN BAISSÉ SUR L’ENSEMBLE DE LA MISSION

#### 1. L’évolution des crédits par rapport à 2015

Le tableau suivant récapitule la variation des crédits entre la loi de finances initiale pour 2015 et la loi de finances initiale pour 2016

#### ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE 2015 ET 2016

(en millions d’euros)

	LFI 2015		LFI 2016		Écart LFI 2014/LFI 2015	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 180 <i>Presse</i>	256,3	256,3	255,3	255,3	- 0,4%	- 0,4%
Programme 334 <i>Livre et industrie culturelle</i>	271,9	268,9	266,1	276,5	- 2,1%	2,8%
Programme 313 <i>Contribution à l’audiovisuel public et à la diversité radiophonique</i>	189,6	189,6	29,4	29,2	- 84,5%	- 84,6%
<b>TOTAL Mission</b>	<b>717,8</b>	<b>714,8</b>	<b>550,8</b>	<b>561</b>	<b>- 23,3%</b>	<b>- 21,5%</b>
<i>Hors action 1 du programme 313 (crédits de FTV)</i>	<b>557,4</b>	<b>554,4</b>	<b>550,8</b>	<b>561</b>	<b>- 1,2%</b>	<b>1,2%</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2016.

(1) En 2017, le programme 313 a été supprimé en raison de la disparition des crédits budgétaires affectés à France Télévisions, l’intégralité de son financement relevant désormais du compte de concours financiers Avances à l’audiovisuel public.



Ainsi, la baisse apparente de plus de 20 % en AE et CP entre 2015 et 2016 n'est due en réalité qu'à une modification de périmètre, les crédits inscrits en 2015 dans le programme 313, à hauteur de 160,4 millions d'euros en AE et en CP en faveur de France Télévisions ayant été transférés vers le compte de concours financiers « *Avances à l'audiovisuel public* ».

## **2. Un taux d'exécution en baisse**

Le bilan de l'exécution révèle en 2016 un taux de consommation des crédits de 93 % des AE et 93,7 % des CP inscrits en LFI, contre respectivement 96,6 % en AE et 97,6 % en CP l'année précédente. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, note que « *depuis 2013, cette consommation baisse chaque année et, en 2016, particulièrement, du fait de la disparition des crédits budgétaires de l'audiovisuel public qui étaient préservés des annulations et versés entièrement* ».

En 2016, rapportés aux seuls CP disponibles, la sous-consommation représente, selon la Cour des comptes, 19,8 millions d'euros de crédits (3,6 %), issus pour la plupart du programme *Presse* qui se caractérise par des engagements tardifs et des paiements différés. La Cour préconise, en conséquence, de « *réduire le montant des reports des aides à la presse en organisant les réunions des commissions en tenant compte du cycle budgétaire* »<sup>(1)</sup>.

## **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). Ce sont en théorie des dépenses rigides, même si des écarts par rapport aux trajectoires initiales peuvent être constatés.

### **1. Le programme 180 *Presse* : un contexte budgétaire sous contrainte**

Le tableau suivant récapitule les crédits alloués et consommés dans le cadre des deux actions du programme.

---

(1) Note d'exécution budgétaire pour 2016.

## 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	127,5	127,5	129,07	129,07	101,2 %	101,2 %
2 : Aides à la presse	127,8	127,8	96,7	102	75,7 %	79,8 %
TOTAL 2016	255,3	255,3	225,8	231,03	93,2 %	97,3 %
TOTAL 2015	256,3	256,3	238,90	249,30	93,2 %	97,3 %
Écart 2015/2016	-0,39 %	-0,39 %	-5,48 %	-7,33 %		

Source : rapport annuel de performances 2016.

Les crédits consacrés aux abonnements de l'État auprès de l'Agence France-Presse (AFP) sont déterminés au regard du contrat d'objectifs et de moyens (COM). Si en 2015 la trajectoire a été conforme à celle fixée par le COM, la dotation versée en 2016 est supérieure à cette dernière (107,4 millions d'euros au lieu de 105,8 millions d'euros). Ce dépassement s'explique par une dégradation des ressources et une hausse des charges, nécessitant un abondement complémentaire.

Le montant des crédits consommés de l'action 2 *Aides à la presse* se caractérise par un taux d'exécution particulièrement faible, et en baisse par rapport à l'exercice précédent : l'action affichait en 2015 un taux d'exécution des autorisations d'engagement de 86,2 % et en crédits de paiement de 94,2 %, contre 75,7 % et 79,8 % en 2016. Cette sous-exécution a porté principalement sur les aides à la modernisation, en particulier le Fonds stratégique de modernisation de la presse.

## 2. Le programme 334 *Livre et industries culturelles*

Depuis 2016, le programme 334 *Livre et industries culturelles* regroupe au sein de la mission quatre actions : la politique de l'État en faveur du livre et de la lecture (action 1) ; les priorités du ministère en matière d'industries culturelles, et plus spécialement en direction du secteur de la musique enregistrée (action 2) ; les crédits respectivement dédiés au soutien aux médias de proximité (action 3) et à la Compagnie internationale de radio et télévision-CIRT (action 4). Il est à noter que les actions 3 et 4 n'existaient pas dans la maquette de la mission.

Le tableau suivant récapitule l'exécution budgétaire pour 2016 des quatre actions du programme.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 334 POUR 2016

(en millions d'euros)

Actions	Prévisionnel (LFI)		crédits consommés		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1: Livre et lecture	246,9	257,3	237,6	247,9	96,2 %	96,3 %
2 : Industries culturelles	15,97	15,97	15,07	14,4	94,4 %	90,2 %
3:Soutien aux médias de proximité <sup>(1)</sup>	1,56	1,56	1,54	1,54		
4:CIRT	1,65	1,65	1,65	1,65		
<b>TOTAL 2016</b>	<b>266,08</b>	<b>276,48</b>	<b>255,86</b>	<b>265,49</b>	<b>96,2 %</b>	<b>96,0 %</b>
TOTAL 2015	271,9	269	261,7	258,65	96,2 %	96,2 %
Écart 2015/16	- 2,1%	3%	-2%	3 %		

Source : projet annuel de performance pour 2016.

Les opérateurs du programme sont au nombre de cinq. À la Bibliothèque nationale de France (BnF), principal opérateur du programme, s'ajoutent 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. 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.

**Le montant des subventions consommées au titre des charges de service public de ces deux opérateurs (BnF et BPI) en 2016 s'élève à 183,5 millions d'euros, en légère baisse par rapport à 2015 (185,02 millions d'euros),** pour une prévision en LFI à hauteur de 190,24 millions d'euros. Cet écart en exécution, engendré par la réserve de précaution et l'annulation de 2 millions de crédits en cours de gestion, témoigne de la volonté de maîtrise des dépenses des opérateurs.

Le programme 334 porte également les dépenses d'investissement destinées au financement de deux opérations, l'une en cours et l'autre en préparation : la réhabilitation du quadrilatère Richelieu, qui fait l'objet d'un financement interministériel, et la modernisation à venir de la bibliothèque publique d'information. Le coût total actualisé de la rénovation du Quadrilatère Richelieu s'élève en 2016 à 232,4 millions d'euros, dont 155,2 millions sont portés par le programme 313. Pour 2016, les dépenses d'intervention représentent 0,5 million d'euros en AE et 9,9 millions d'euros en CP. **La soutenabilité financière de l'échéancier actualisé de cette opération, telle qu'évaluée par la Cour des comptes, demeure incertaine.**

(1) Cette action est rattachée à partir de la LFI pour 2017 au programme 180 désormais intitulé « Presse et Médias ».

### 3. Le programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique*

Avec la suppression, achevée en 2016, de la dotation sur crédits budgétaires de France Télévisions, qui faisait l'objet de l'action 1 du programme 313 *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique*, ce dernier ne retrace plus, en 2016, que les crédits dédiés au soutien aux radios associatives locales par le biais du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER) <sup>(1)</sup>.

En effet, au cours du débat parlementaire, il a été décidé de remplacer la dotation budgétaire de 40,5 millions d'euros prévue initialement dans le PLF pour 2016, à due concurrence par une hausse de l'affectation de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) <sup>(2)</sup>.

Le tableau suivant présente l'exécution du programme 313, l'évolution entre 2015 et 2016 n'y étant pas quantifiée au regard de l'importance des modifications de périmètre.

#### EXÉCUTION DU PROGRAMME 313 EN 2016

(en millions d'euros)

Actions	Prévisionnel (LFI)		crédits consommés		Écart	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
1: France Télévisions	0,2	0,2			0,0%	0,0%
2 : Industries culturelles	29	29	29,2	29,2	100,7 %	100,7 %
Total 2016	29,2	29,2	29,2	29,2	100,0 %	100,0 %
Total 2015	189,55	189,55	189,52	189,52	100,0 %	100,0 %
Écart 2013/14	- 84,6%	- 85%	- 85%	- 85%		

Source : rapport annuel de performances 2016.

Les crédits à destination de France Télévisions s'élevaient à 160,4 millions d'euros en 2015, ce qui explique la baisse massive des crédits entre 2015 et 2016. Il est à noter que cette mesure de périmètre n'a pas réduit le financement public global en faveur de France Télévisions, ce dernier étant en augmentation de 28,8 millions d'euros entre les deux exercices.

## II. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCÉ À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

La contribution à l'audiovisuel public (CAP) pour 2016 est indexée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac (soit 1 %), ce qui se traduit par une revalorisation d'un euro de son montant aussi bien en France métropolitaine qu'en

(1) Le maintien du programme 313 avec les seuls crédits du FSER apparaissant peu pertinent, il a été décidé, dans le cadre du PLF 2017, de le supprimer et de le rattacher au programme 180, désormais intitulé Presse et médias.

(2) Programme 841 France Télévisions de la mission Avances à l'audiovisuel public.

Outre-mer. Le montant de la CAP s'élève en 2016 à 137 euros en France métropolitaine (+ 1 euro), et à 87 euros en Outre-mer (+ 1 euro).

#### **A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : UNE RESSOURCE PLUS FAIBLE QUE LA PRÉVISION ET LA FORTE HAUSSE DES EXONÉRATIONS**

**Au total, en 2016**, le montant des dépenses et des recettes du compte de concours financier qui **comprend désormais l'intégralité des crédits en faveur des opérateurs de l'audiovisuel public** s'est élevé à 3,8 milliards d'euros. Il bénéficie de trois sources de recettes : le produit de la contribution à l'audiovisuel public, les crédits du budget général de l'État visant à compenser les dégrèvements, et depuis 2016 une part de la taxe sur les opérateurs de communications électroniques (TOCE) affectée au financement de France Télévisions.

En 2016, le montant anticipé des recettes de CAP était de **3,21 milliards d'euros**. En réalité, elles ne seront que de 3,11 milliards d'euros. Ceci s'explique principalement par une hausse du montant des dégrèvements dû à une extension de leur champ à la taxe d'habitation prévue par la LFI pour 2016. S'y ajoute une baisse progressive du taux d'équipement et une baisse du taux de perception. Pour couvrir ce manque à gagner, l'État se trouve dans l'obligation d'augmenter le remboursement des dégrèvements qui passe d'une prévision de 513 millions d'euros de crédits budgétaires à une réalisation de 617 millions d'euros<sup>(1)</sup>. Comme le souligne la Cour des comptes, *« pour la première fois depuis 2010, les ressources sont inférieures à la prévision de la LFI, malgré une augmentation du taux de la CAP de 1 euro. L'année où il était finalement décidé de mettre fin au financement budgétaire de l'audiovisuel public sur la mission Médias (160 millions d'euros en 2015), l'État est dans l'obligation d'ajouter 100 millions pour équilibrer le solde du compte de concours financier »*.<sup>(2)</sup>

#### **B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC : LA PART PRÉPONDÉRANTE MAIS EN BAISSE DE FRANCE TÉLÉVISIONS**

L'affectation aux organismes de l'audiovisuel public du produit de la CAP est décidée en loi de finance initiale et se répartit depuis 2015 entre six programmes dédiés.

Le tableau suivant récapitule l'évolution de la répartition des crédits, et précise par ailleurs l'évolution de l'ensemble des crédits dévolus à l'audiovisuel public.

---

(1) Crédits retracés dans le cadre de la mission Remboursement et dégrèvement.

(2) Note d'exécution budgétaire pour 2016.

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC 2015 / 2016**

(en millions d'euros)

	<b>Exécution 2015</b>	<b>Exécution 2016</b>	<b>Part du programme/ total CAP exécution 2015</b>	<b>Évolution crédits exécution 2014/2015</b>
France Télévisions	2 369,3	2 559,6	66,2 %	8,03 %
Arte France	267,25	269,8	7,0 %	0,95 %
Radio France	614,4	619,5	16,0 %	0,83 %
France Médias Monde	247	249,1	16,0 %	0,85 %
TV5 Monde	77,8	78,5	2,0 %	0,90 %
Institut national de l'audiovisuel	90,9	90,9	2,4 %	0,00 %
TOTAL CAP (TTC)	3 666,7	3 867,4	100 %	5,48 %
Dotation budgétaire P313	160,4			
Total audiovisuel	3 827	3 867		1,05%

Source : rapport annuel de performances pour 2015 et 2016.

Toutes sources de financements confondues, les crédits en faveur de l'audiovisuel public sont en légère augmentation de 1,05 % (+ 0,57 % entre 2014 et 2015).

\*

\* \*

## OUTRE-MER

### SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. LA BAISSÉ DES CRÉDITS CONSOMMÉS ET L'ACCROISSEMENT DES ÉCARTS ENTRE LA PROGRAMMATION ET L'EXÉCUTION.....</b>	208
A. LA NETTE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS AU NIVEAU DE LA MISSION MASQUE LES ÉVOLUTIONS OPPOSÉES DES DEUX PROGRAMMES .....	208
B. DES ÉCARTS MARQUÉS ENTRE LES CRÉDITS OUVERTS ET LES CRÉDITS CONSOMMÉS .....	211
<b>II. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DES PRÉVISIONS ET DE L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES .....</b>	213
<b>III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE.....</b>	213

La mission *Outre-mer* vise à favoriser le développement économique et la création d'emplois dans les territoires ultramarins. **En 2016**, le montant des crédits consommés au titre de la mission s'est élevé à **1,94 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**. Rappelons que les crédits de la mission outre-mer ne constituent qu'une partie de l'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultramarins (12,9 % en 2017 selon le document de politique transversale – DPT 2017).

## I. LA BAISSÉ DES CRÉDITS CONSOMMÉS ET L'ACCROISSEMENT DES ÉCARTS ENTRE LA PROGRAMMATION ET L'EXÉCUTION

### A. LA NETTE DIMINUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS AU NIVEAU DE LA MISSION MASQUE LES ÉVOLUTIONS OPPOSÉES DES DEUX PROGRAMMES

#### 1. La poursuite de la décroissance des crédits consommés de la mission

**En 2016, les crédits consommés de la mission ont diminué de 3,6 % en AE et de 4,6 % en CP par rapport à 2015.** Il s'agit de la troisième année consécutive de baisse. À périmètre courant, le montant total des crédits consommés est inférieur de 12,0 % en AE et de 9,6 % en CP à celui de 2013.

Cette décroissance triennale est toutefois intervenue après une hausse marquée entre l'exercice 2012 et l'exercice 2013 (+ 7,9 % en AE et + 11,1 % en CP). Au total, le montant des crédits consommés en 2016 est inférieur de 5,0 % en AE et supérieur de 0,5 % en CP à celui de 2012.

#### ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CP DE LA MISSION DEPUIS 2012

(en millions d'euros)

Programme	Exercice 2012	Exercice 2013	Exercice 2014	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2012–2016
<b>P 138 Emploi outre-mer</b>	1 223,7	1 453,0	1 370,7	1 372,8	1 247,7	2,0 %
<b>P 123 Conditions de vie outre-mer</b>	668,5	649,5	667,4	619,6	653,4	– 2,2 %
<b>Total mission Outre-mer</b>	1 892,2	2 102,5	2 038,1	1 992,4	1 901,1	0,5 %
<b>Croissance annuelle</b>	– 2,4%	11,1 %	– 3,1%	– 2,2%	– 4,6%	n.a.

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

À législation inchangée, le mouvement baissier des crédits consommés est appelé à se poursuivre en 2017, les crédits ouverts en loi de finances (LFI) pour 2017 étant inférieurs de 2,2 % en AE et de 3,9 % en CP aux crédits ouverts en LFI pour 2016, à périmètre constant.



## 2. Des programmes aux évolutions opposées

La mission *Outre-mer* se décompose en deux programmes. Le programme 138 *Emploi outre-mer* vise à favoriser la création d'emplois et une croissance durable par le soutien à la compétitivité des entreprises et par le renforcement de la qualification professionnelle des actifs des outre-mer. Il finance principalement les exonérations de cotisations sociales patronales dont peuvent bénéficier, sous conditions, les entreprises installées dans les départements et régions d'outre-mer (DROM) via l'action 1 *Soutien aux entreprises*. Le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* comporte les crédits dédiés aux politiques d'intervention de l'État pour améliorer les conditions de vie des populations ultramarines.

La diminution des crédits consommés de la mission s'explique par la décroissance des crédits du programme 138 qui correspondent majoritairement à des dépenses de guichet. Le montant des crédits de ce programme consommés en 2016 s'est en effet nettement infléchi par rapport à 2015 (– 7,8 % en AE et – 9,1 % en CP).

### ÉVOLUTION ANNUELLE DES CRÉDITS CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

Programme	AE			CP		
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015–2016	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015–2016
<b>P 138 <i>Emploi outre-mer</i></b>	1 366,6	1 259,6	– 7,8 %	1 372,8	1 247,7	– 9,1 %
<b>P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i></b>	649,4	684,4	5,4 %	619,6	653,4	5,5 %
<b>Total mission</b>	2 016,1	1 944,1	– 3,6 %	1 992,4	1 901,1	– 4,6 %

Source : commission des finances, d'après le RAP 2016.

La consommation des crédits du programme 138 s'est nettement infléchie en 2016 par rapport à l'exécution 2015. **Le montant des crédits consommés en 2016 a ainsi été inférieur de 7,8 % en AE et de 9,1 % en CP** à celui de 2015. Cette diminution résulte avant tout de la baisse des crédits de l'action 1 *Soutien aux entreprises* qui compte pour environ 80 % des crédits du programme. Alors que l'État avait remboursé l'ACOSS à hauteur de 1,096 milliard d'euros en 2015, ce montant s'est abaissé à 982,8 millions d'euros en 2016, en baisse de 107,9 millions d'euros (– 9,9 %).

**ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CONSOMMATION  
DES CRÉDITS DU PROGRAMME 138 PAR ACTION**

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016
1. <i>Soutien aux entreprises</i>	1 096,8	991,0	-9,6 %	1 100,8	989,3	-10,1 %
2. <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i>	267,3	265,9	-0,5 %	269,4	256,0	-5,0 %
3. <i>Pilotage des politiques des outre-mer</i>	2,5	2,7	8,3 %	2,6	2,5	-4,4 %
<b>Total P 138 <i>Emploi outre-mer</i></b>	<b>1 366,6</b>	<b>1 259,6</b>	<b>-7,8 %</b>	<b>1 372,8</b>	<b>1 247,7</b>	<b>-9,1 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Suivant le mouvement inverse, le **programme 123 a bénéficié d'une hausse des crédits consommés (+ 5,4 % en AE et + 5,5 % en CP)**. Elle est la conséquence attendue de l'évolution des crédits ouverts en LFI pour 2016 par rapport à la LFI 2015 (+ 2,4 % en AE et + 2,6 % en CP). Son ampleur tient au caractère moins contraignant des mesures de régulation intervenues en 2016 par rapport à celles de 2015. Priorité de la mission, l'action 1 *Aide au logement* a ainsi pu bénéficier d'une augmentation de 6,4 % en AE et de 9,2 % en CP des crédits consommés.

**ÉVOLUTION ANNUELLE DE LA CONSOMMATION  
DES CRÉDITS DU PROGRAMME 123 PAR ACTION**

(en millions d'euros)

Action	AE			CP		
	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016
11. <i>Logement</i>	218,1	232,0	6,4 %	198,2	216,5	9,2 %
12. <i>Aménagement du territoire</i>	125,6	146,0	16,3 %	154,4	145,8	-5,6 %
13. <i>Continuité territoriale</i>	46,0	39,2	-14,9 %	42,4	39,8	-6,2 %
14. <i>Sanitaire, social, culture, jeunesse et sports</i>	21,8	21,9	0,8 %	22,0	19,1	-13,3 %
15. <i>Collectivités territoriales</i>	186,9	190,0	1,6 %	166,9	182,6	9,4 %
16. <i>Insertion économique et coopération régionales</i>	0,8	1,0	25,1 %	1,1	1,1	4,3 %
17. <i>Fonds exceptionnel d'investissement</i>	29,3	39,6	35,2 %	23,9	29,3	22,8 %
18. <i>Appui à l'accès aux financements bancaires</i>	21,0	14,7	-29,9 %	10,7	19,3	80,8 %
<b>Total P 123 <i>Conditions de vie outre-mer</i></b>	<b>649,4</b>	<b>684,4</b>	<b>5,4 %</b>	<b>619,6</b>	<b>653,4</b>	<b>5,5 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## B. DES ÉCARTS MARQUÉS ENTRE LES CRÉDITS OUVERTS ET LES CRÉDITS CONSOMMÉS

Les écarts entre la programmation des crédits en LFI et leur consommation se sont accrus en 2016. **Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) a d'ailleurs émis un avis défavorable pour chaque programme**, les motivant notamment par les difficultés d'application de la mise en réserve des crédits. Dans sa note d'exécution budgétaire relative à l'exercice 2016 (NEB 2016), la Cour des comptes préconise à cet égard une refonte de la structure de la mission.

### 1. La sous-exécution de chacun des programmes

Après prise en compte des prévisions d'attributions de produits et des fonds de concours dont pouvait bénéficier la mission, l'écart entre prévision et consommation des crédits en 2016 s'est élevé à 7,1 % en AE et 8,4 % en CP, contre respectivement 3,7 % et 4,1 % en 2015.

Concrètement, la différence entre la programmation et la consommation des crédits est la conséquence des trois décrets d'avance de l'année 2016 qui ont annulé des crédits disponibles de la mission à hauteur de **157,8 millions d'euros en AE** et de **182,2 millions d'euros en CP**.

À la différence de l'exercice 2015, l'écart entre la programmation et la réalisation est plus prononcé pour le programme 138 que pour le programme 123. Autrement dit, les annulations de crédits ont davantage porté sur des dépenses de guichet que sur des dépenses discrétionnaires. L'écart entre la prévision et l'exécution s'explique donc principalement par des économies de constatation.

Concernant le programme 138 *Emploi outre-mer*, des annulations à hauteur de 124,7 millions d'euros en AE et de 127,6 millions d'euros en AE ont en effet été opérées.

Concernant le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, 33 millions d'AE et 53,6 millions de CP ont été annulés. Ces annulations ont concerné la ligne budgétaire unique (LBU) à raison de 29,3 millions d'euros de CP, les contrats de plan État-régions (CPER), les contrats de développement et les contrats de projets à raison de 19,4 millions d'euros de CP et l'enveloppe allouée à l'Agence française de développement (AFD) à raison de 9,9 millions d'euros de CP. À l'inverse, le programme a été abondé de 33 millions d'euros en AE et 20,7 millions d'euros en CP *via* des reports de crédits.

CRÉDITS DISPONIBLES ET CONSOMMÉS EN 2016

(en millions d'euros)

	Programme 138		Programme 123		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI 2016 hors FDC et ADP	1 360,1	1 360,4	717,8	701,1	2 077,9	2 061,5
Ouvertures par voie de FDC et ADP	19,1	19,1	0,2	0,2	19,3	19,3
Ouvertures/annulations hors voie de FDC et ADP	- 103,8	- 119,7	- 31,3	- 33,9	- 135,1	- 153,6
Total ouvertures/annulations	- 84,7	- 100,6	- 31,1	- 33,7	- 115,8	- 134,3
Crédits disponibles après ouvertures/annulations	1 275,4	1 259,8	686,7	667,4	1 962,1	1 927,2
<b>Consommation</b>	<b>1 259,6</b>	<b>1 247,7</b>	<b>684,5</b>	<b>653,4</b>	<b>1 944,1</b>	<b>1 901,1</b>
<b>en % des crédits de LFI</b>	<b>92,6 %</b>	<b>91,7 %</b>	<b>95,4 %</b>	<b>93,2 %</b>	<b>93,6 %</b>	<b>92,2 %</b>
<b>en % des crédits disponibles</b>	<b>98,8 %</b>	<b>99,0 %</b>	<b>99,7 %</b>	<b>97,9 %</b>	<b>99,1 %</b>	<b>98,6 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## 2. La régulation budgétaire

Le PLF 2016 a fixé le taux de mise en réserve à 8 % hors titre 2 (HT2) et à 0,5 % pour le T2. Un surgel a été effectué sur les reports de crédits de l'année 2016 pour chaque programme. Au total, le montant des crédits mis en réserve sur la mission s'est élevé à 155,3 millions d'euros en AE et 173,5 millions d'euros en CP HT2 et 0,7 million d'euros pour le T2 en AE/CP.

S'agissant du programme 123, les crédits mis en réserve se sont élevés à 58 millions d'euros en AE et 76,2 millions d'euros en CP. Sur ce montant, 67,2 % des AE et 31 % des CP ont été dégelés en gestion, essentiellement sur la ligne budgétaire unique (LBU), sur des contrats passés localement et sur la dotation globale d'autonomie (DGA) de la Polynésie française. En outre, 17,1 % des CP mis en réserve (13 millions d'euros) ont été dégelés pour être reportés sur l'année 2017, afin de couvrir une partie des restes à charge. Enfin, 19 millions d'euros en AE et 39,6 millions d'euros en CP de crédits gelés ont été annulés par décret en fin de gestion, ce qui représente 32,7 % des AE et 51,9 % des CP mis en réserve.

S'agissant du programme 138, la totalité des crédits mis en réserve HT2 a été annulée (97,30 millions d'euros en AE et 97,32 millions d'euros en CP), en raison de la surestimation de 11 % en programmation du montant des remboursements d'exonérations de cotisations sociales patronales. Pour ce qui est des crédits mis en réserve en T2, un dégel a été obtenu à la suite de la revalorisation en octobre avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier de l'indemnité liée au temps d'activité des militaires (ITAOPC).

## II. POURSUIVRE L'AMÉLIORATION DES PRÉVISIONS ET DE L'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES

**Le PLF 2016 estime à 3,971 milliards d'euros le coût des dépenses fiscales rattachées à la mission**, soit 27 % du montant des crédits budgétaires affectés à la politique transversale en faveur des outre-mer tels que présentés par le DPT 2016.

Dans la NEB 2016, la Cour des comptes note deux voies d'amélioration concernant la fiabilité de l'information relative aux dépenses fiscales. D'une part, elle remarque que certains dispositifs ne sont pas retracés exhaustivement dans le rapport annuel de performances (RAP). D'autre part, elle observe que les objectifs de chaque dispositif, tels que formalisés par le RAP, gagneraient à être précisés.

Le coût de ces dépenses est tendanciellement en hausse (+ 1,1 % entre 2013 et 2015), tiré par la croissance des trois dépenses fiscales les plus coûteuses de la mission. En revanche, le coût de la plupart des autres dépenses fiscales est en repli. Ce phénomène s'observe notamment pour les dispositifs de défiscalisation en faveur du logement et de l'investissement productif.

L'effort d'évaluation de certaines dépenses fiscales de la mission *Outre-mer* se poursuit. Trois évaluations sont en cours, leurs résultats étant attendus courant 2017. Elles concernent l'aide fiscale à l'investissement productif, l'aide à l'investissement en matière de logement social et la réduction du taux d'accises du rhum.

## III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La Cour des comptes formule plusieurs recommandations touchant aux indicateurs de performance. Elle estime souhaitable que davantage d'indicateurs couvrent les activités de l'agence de l'outre-mer (LADOM), unique opérateur de la mission. Elle remarque de plus qu'un seul indicateur des sept indicateurs porte sur l'efficacité des politiques menées.

Plus fondamentalement, la Cour pointe la faible utilité du dispositif de performance en ce que les résultats obtenus ne conditionnent pas l'allocation future des crédits au moment de l'élaboration du budget.

\*

\* \*



## POLITIQUE DES TERRITOIRES

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2016</b> .....	216
A. UNE MISSION FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE .....	216
B. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION.....	218
C. DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN BAISSÉ.....	218
<b>II. LA BAISSÉ DES DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SE POURSUIT</b> .....	219
<b>III. POLITIQUE DE LA VILLE : UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DISCRÉTIONNAIRES</b> .....	220

La mission *Politique des territoires* a pour objet, selon le rapport annuel de performances, de « *contribuer au développement durable des territoires dans une perspective de développement solidaire et équilibré* ». Elle comprend les programmes 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*, 162 *Interventions territoriales de l'État* et 147 *Politique de la ville*.

## I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2016

### A. UNE MISSION FORTEMENT AFFECTÉE PAR LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Les crédits consommés en 2016 s'élèvent à 598,2 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 650 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Ils sont inférieurs de 14 % en AE et 11 % en CP à la prévision de la loi de finances initiale (LFI). Les CP sont en baisse de 7 % par rapport à 2015.

#### EXÉCUTION DE LA MISSION POLITIQUE DES TERRITOIRES

(en millions d'euros)

	Exécution 2015		LFI 2016 <sup>(1)</sup>		Exécution 2016		2016/2015		Exécution/ prévision	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Programme 112</b>	161,2	249,4	218	257,1	169,9	223	+ 5 %	- 11 %	- 22 %	- 13 %
<b>Programme 162</b>	13,3	40	47,1	45,9	38,6	36,3	+ 191 %	- 9 %	- 18 %	- 21 %
<b>Programme 147</b>	409	409,3	428,7	429,6	389,6	390,7	- 5 %	- 5 %	- 9 %	- 9 %
<b>Total</b>	583,5	698,8	693,8	732,6	598,2	650	+ 3 %	- 7 %	- 14 %	- 11 %

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

**Les différents mouvements de crédits intervenus en cours d'année ont réduit les crédits disponibles de la mission de 8 millions d'euros en AE et de plus de 20 millions d'euros en CP.**

Si les trois programmes ont subi des annulations dans le cadre des décrets d'avance, comme le montre le tableau ci-après, elles ont plus particulièrement touché les programmes 112 et 162. Ces annulations ont en effet porté sur 6 % des crédits de paiement votés en loi de finances initiale pour le programme 147, contre 12 % pour le programme 112 et 39 % pour le programme 162.

(1) y compris prévisions de fonds de concours et attributions de produits.



## RÉCAPITULATION DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

	Programme 112		Programme 162		Programme 147		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>LFI</b>	210	249,1	22,1	25,9	428,7	429,6	660,8	704,6
<b>LFR</b>	-0,4	-0,4			5	5	4,6	4,6
<b>Total des mouvements de crédit, dont :</b>	-17,8	-27,3	13,7	16	-38,8	-38,9	-42,9	-50,2
<i>reports</i>	7,2	2	14	24,5	0,6	1,4	21,9	27,9
<i>virements</i>	0,06	0,06			-0,2	-0,2	-0,1	-0,1
<i>transferts</i>	0,3	0,3	1,5	1,5	-16,2	-16,2	-14,4	-14,4
<i>décrets d'avance</i>	-25,3	-29,6	-1,8	-10	-23,1	-24	-50,2	-63,6
<b>Fonds de concours et attribution de produits</b>	5,1	5,1	25	20	0,4	0,4	30,4	25,4
<b>Total crédits ouverts</b>	196,9	226,5	60,8	61,9	395,2	396,1	652,9	684,5
<b>Crédits consommés</b>	169,9	223	38,6	36,3	389,6	390,7	598,2	650
<b>Consommation des crédits ouverts</b>	86%	98%	64%	59%	99%	99%	92%	95%

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

Les décrets d'avance étaient destinés à financer les dépenses relatives au plan d'urgence et à l'allocation pour demandeurs d'asile <sup>(1)</sup>, le financement des contrats aidés et de l'hébergement d'urgence <sup>(2)</sup>, le financement des opérations extérieures, ainsi que des dépenses d'intervention et de personnel de plusieurs ministères <sup>(3)</sup>.

Si la réserve du programme 147 a fait l'objet d'un dégel presque total pour financer les mesures annoncées lors des comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté, celles des programmes 112 et 162, augmentées de surgels importants, n'ont fait l'objet que d'un dégel très partiel en fin de gestion.

Sur la base de crédits disponibles sensiblement inférieurs aux crédits votés, on constate une **exécution très satisfaisante des crédits du programme 112 (98 %) et du programme 147 (99 %)**. Les crédits disponibles du programme des interventions territoriales de l'État (PITE) ont en revanche été sous-exécutés (64 % en AE et 59 % en CP). Alors que les actions concernant la Bretagne, le Marais poitevin et les Antilles ont été correctement exécutées, celle du programme d'investissement en faveur de la Corse a pris du retard, en raison notamment du **caractère tardif du rattachement des crédits**

(1) Décret n° 2016-732 du juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2016-1300 du 3 octobre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(3) Décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

**issus du fonds de concours de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF).**

## **B. DES DÉPENSES FISCALES SUPÉRIEURES AUX CRÉDITS DE LA MISSION**

**Avec un coût total pour 2016 de 877 millions d'euros, les dépenses fiscales rattachées à la mission représentent davantage que ses crédits. Elles sont en hausse de 77 millions d'euros par rapport à l'exécution 2015.**

Sur les quatorze dispositifs fiscaux rattachés à la politique de la ville, quatre concentrent l'essentiel de la dépense. Les trois plus importantes sont également celles dont le coût augmente le plus par rapport à 2015 :

– l'exonération plafonnée à 50 000 euros du bénéfice réalisé par les entreprises qui exercent une activité dans une zone franche urbaine de troisième génération ou qui créent une activité dans une zone franche urbaine–territoire entrepreneur entre le 1<sup>er</sup> janvier 2006 et le 31 décembre 2020 (185 millions d'euros, + 10 millions par rapport à 2015) ;

– le taux réduit de TVA à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété dans les quartiers prioritaires de la ville (QPV) (137 millions d'euros, + 37 millions d'euros par rapport à 2015) ;

– l'abattement en faveur des immeubles en zone urbaine sensible (ZUS) puis en QPV (66 millions d'euros, + 19 millions d'euros par rapport à 2015).

La même concentration de la dépense sur quelques dispositifs s'observe pour les dépenses fiscales liées à l'aménagement du territoire. 93 % de leur coût relève de cinq dispositifs, sur les vingt rattachés au programme 112. Outre les exonérations accordées aux entreprises créées dans les zones de revitalisation rurale ou les zones d'aide à finalité régionale, les dispositifs les plus coûteux concernent la Corse : taux particuliers de TVA (175 millions d'euros), crédit d'impôt pour l'investissement (54 millions d'euros) et exonération temporaire des mutations par décès portant sur des immeubles ou des droits immobiliers. **Depuis plusieurs années, la Cour des comptes recommande d'évaluer la pertinence des dépenses fiscales en faveur de la Corse.**

## **C. DES CRÉDITS DE PERSONNEL EN BAISSÉ**

Les emplois et les crédits de titre 2 de la mission sont répartis entre le programme 112 (personnel du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET)) et le programme 147 (délégués du préfet dans le cadre de la politique de la ville et, depuis la mi-2016, délégués du Gouvernement).

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2016 à 20,96 millions d'euros, ce qui représente une baisse de près de 6 % par rapport à 2015. Pour le

programme 147, seules les primes spécifiques versées aux délégués du préfet sont exécutées directement à partir des crédits de titre 2. Les délégués du préfet étant systématiquement mis à disposition par d'autres administrations, les dépenses de personnel du programme 147 prennent la forme de remboursements à ces structures sous forme de transfert <sup>(1)</sup>.

Le plafond d'emploi du CGET a été légèrement sous-exécuté (- 3 ETPT). Il baisse de 13 ETPT par rapport à l'exécution 2015 pour atteindre 276 ETPT. Il en va de même pour les délégués du préfet dans le cadre de la politique de la ville (316,5 ETPT exécutés sur un plafond de 319).

## II. LA BAISSÉ DES DÉPENSES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE SE POURSUIT

**Les dépenses d'intervention (titre 6), qui représentent plus de 80 % des dépenses du programme 112, diminuent de 12,1 % en CP par rapport à 2015, après avoir déjà baissé de 5,3 % entre 2014 et 2015.**

### DÉPENSES D'INTERVENTION DU PROGRAMME 112 <sup>(2)</sup>

(en millions d'euros)

	2014		2015		2016	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>CPER</b>	118,6	118,7	91,3	101,3	110,6	103,8
<i>dont CPER 2015-2020</i>			91,3	7,6	110,6	43,7
<b>Prime d'aménagement du territoire</b>	34,7	22,9	23,8	16,7	13,5	21,3
<b>Pôles d'excellence rurale</b>	0	20,5	0	34	0	15,3
<b>Autres dispositifs d'intervention</b>	35,4	53,1	32,3	46,6	3,1	36,5
<b>Subventions, évaluation, études et assistance technique</b>	6,8	6,2	12,4	10,9	5,7	7,3
<b>Total</b>	195,4	221,4	159,8	209,5	159,09	184,1

Source : CGET.

La diminution des CP s'explique aux trois quarts par l'**extinction progressive des paiements au titre des pôles d'excellence rurale**, qui ne font plus l'objet d'engagements depuis 2014. Cette extinction est à l'origine d'une économie de constatation de près de 20 millions d'euros.

(1) Le décret n° 2016-1653 du 2 décembre 2016 portant transfert de crédits a ainsi transféré 16 millions d'euros du programme 147 vers vingt-deux programmes du budget général.

(2) Ces données sont corrigées des erreurs d'imputation et des retraits d'AE sur des années antérieures qui n'ont pas fait l'objet d'une opération autorisée de recyclage. Elles peuvent donc différer de celles figurant dans les tableaux du rapport annuel de performances.

**La diminution des engagements sur la prime d'aménagement du territoire (PAT) se poursuit**, en cohérence avec la réforme de 2014, qui a supprimé la prime « recherche et innovation » et recentré le dispositif sur les PME. Un montant total d'aides de 13,5 millions d'euros a ainsi été engagé en 2016, contre 23,8 millions d'euros en 2015. Selon le rapport annuel de performances, l'augmentation de la consommation des CP par rapport à 2015 ne remet pas en cause la constatation d'économies sur la politique d'aménagement du territoire, mais « *résulte de la modification des comportements des entreprises primées dans la sollicitation des versements de la subvention et de l'évolution du cadre juridique d'attribution* »<sup>(1)</sup>. Les versements effectués en 2016 ont conduit au solde final de 36 programmes primés entre 2005 et 2014.

Les dépenses au titre des contrats de plan État-régions (CPER) représentent plus de la moitié des dépenses d'intervention du programme 112. L'accélération des engagements au titre de la génération 2015–2020 et la poursuite des paiements au titre de la génération précédente conduisent à une augmentation des AE et une stabilisation des CP. La consommation des CP sur la génération 2015–2020 est conforme à la prévision de la loi de finances. On constate en revanche une légère sous-exécution sur les CPER 2007–2014 (89,6 %).

### **III. POLITIQUE DE LA VILLE : UNE LÉGÈRE PROGRESSION DES DÉPENSES D'INTERVENTION DISCRÉTIONNAIRES**

Les crédits des quatre actions du programme 147 représentent près des deux tiers de ceux de la mission. 80 % d'entre eux, représentant 50 % de ceux de la mission, sont ventilés dans l'action 1. Ils ne représentent toutefois qu'un cinquième des dépenses effectuées au titre de la politique de la ville.

Ne sont en effet pas retracées dans ces crédits :

– **453 millions d'euros en 2016 de dépenses fiscales** rattachées au programme<sup>(2)</sup>, soit une augmentation de 16,2 % par rapport à 2015 ;

– **1,1 milliard d'euros** dépensés par l'**Agence nationale pour la rénovation urbaine** (ANRU), principalement financés par les contributions d'Action Logement (910 millions d'euros<sup>(3)</sup>) et de la caisse de garantie du logement locatif social (30 millions d'euros).

---

(1) L'échéancier de paiement des primes s'étend sur une période moyenne d'environ six exercices budgétaires, avec un maximum de trois versements.

(2) Parmi les quatorze dépenses fiscales rattachées au programme 147, les deux principales ont été instituées au bénéfice des ZFU de « troisième génération » (185 millions d'euros) et au titre du taux de TVA réduit à 5,5 % pour l'accession sociale à la propriété dans les quartiers de la politique de la ville (137 millions d'euros).

(3) Cette contribution a été augmentée en cours d'exercice de 60 millions d'euros pour financer des actions du programme national de rénovation urbaine (PNRU). Aucune dépense n'a été engagée en 2016 au titre du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU).

Le montant des crédits consommés au titre du programme, en diminution de 19,4 millions d'euros en AE et 18,6 millions d'euros en CP (4,7 %) par rapport à 2015, s'élève à 389,6 millions d'euros en AE <sup>(1)</sup> et 390,7 millions d'euros en CP. Cela représente 91 % des crédits adoptés en LFI en majorité dédiés à des dépenses d'intervention.

#### EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 147

(en millions d'euros)

	Crédits demandés		Crédits adoptés		Crédits consommés		Exécution des crédits adoptés	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>147 – Politique de la ville</b>	<b>437,2</b>	<b>438,1</b>	<b>428,7</b>	<b>429,6</b>	<b>389,6</b>	<b>390,7</b>	<b>90,9 %</b>	<b>90,9 %</b>
01 – Actions territorialisées et dispositifs spécifiques de la politique de la ville	347	347	338,7	338,7	301,2	301,5	88,9 %	89 %
02 – Revitalisation économique et emploi	57,6	57,6	57,6	57,6	64,8	67,1	112,4 %	116,3 %
03 – Stratégie, ressources et évaluation	32,6	32,6	32,4	32,4	23,2	20,6	71,7 %	63,8 %
04 – Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie	0	0,9	0,04	0,9	0,4	1,4	1110,8 %	157,8 %

Source : projet annuel de performances 2016 et rapport annuel de performances 2016.

L'exécution des crédits en 2016 a été affectée par des décisions prises en comité interministériel à l'égalité des chances (CIEC) en 2015 et en 2016, financées par un dégel de la totalité des crédits mis en réserve au titre du programme, et par la dissolution au 31 décembre 2015 de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), consécutivement à la création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) responsable des crédits du programme.

Ainsi, l'augmentation de 10,1 millions d'euros des crédits de l'action 3 par rapport à 2015 peut être mise en rapport à la fois avec la fin du versement de la subvention de fonctionnement de l'ACSé (2,3 millions d'euros en 2015), les dépenses de fonctionnement associées ayant été transférées au programme 112, mais aussi avec le transfert de 14 millions d'euros provisionnés à l'action 1 pour les associations « têtes de réseau » qui s'ajoutent aux 1,3 million prévus au titre du « partenariat national ». En définitive, les crédits consommés au titre de l'évaluation, de la formation et de l'accompagnement des acteurs ont diminué de 3,2 millions d'euros et n'ont été exécutés que pour moitié.

De même, la sur-exécution des crédits de l'action 2, qui ont enregistré une diminution de 30 % par rapport à 2015, traduit deux évolutions contradictoires. D'un côté la subvention allouée à l'EPIDe a augmenté de près de 4 millions d'euros (dont 1 million n'a pas été consommé) pour répondre à l'objectif du CIEC d'étendre le dispositif à mille jeunes supplémentaires. De l'autre, l'extinction

(1) La Cour des comptes constate une consommation de 392,1 millions d'euros en AE (+ 2,5 millions d'euros). Ce montant brut n'inclue pas les reprises sur engagements antérieurs ayant eu lieu sur certains dispositifs.

depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015 du dispositif d'exonérations de cotisations sociales dans les zones franches urbaines (ZFU), auquel se sont substitués des crédits au titre du CICE et le dispositif « ZFU-TE » (territoires entrepreneurs), a conduit à une consommation certes inférieure de 27 millions d'euros à celle de 2015, mais qui s'est néanmoins avérée supérieure de près de 11 millions d'euros aux prévisions de la LFI, atteignant 42,1 millions d'euros. Le solde de la compensation à l'ACOSS de ces exonérations pour 2015 a quant à lui été réglé sur le fonds de roulement de l'ACSé – les 6,7 millions d'euros restant ayant été reversés au budget général.

Par rapport à 2015, le montant des crédits consommés à l'action 1 a diminué de 1,9 million d'euros, s'élevant à 301 millions d'euros en AE et CP ; 37,4 millions d'euros de crédits votés en LFI n'ont pas été consommés. Mis à part le transfert de 14 millions d'euros à l'action 3 pour les associations de proximité (*cf. supra*), le taux d'exécution de ces crédits s'est élevé à 93 %. Deux tendances contradictoires expliquent cette situation.

En premier lieu, 30 % des crédits dévolus au dispositif des « adultes-relais » ont été annulés à hauteur de 22,3 millions d'euros. Alors même que les prévisions relatives à ce dispositif avaient été rehaussées afin de permettre la revalorisation de 5 % des salaires prévues par le CIEC, ces annulations de crédits sont venues constater un défaut d'exécution habituel en début d'exercice, mais aussi la mobilisation de 18,6 millions d'euros puisés dans la trésorerie de l'ASP. En fin de compte, le coût du dispositif a été en 2016 de 61,9 millions d'euros, contre 59,2 millions d'euros en 2015, soit une augmentation de 4,6 %. En second lieu, les dépenses d'intervention discrétionnaires de l'action 1, et notamment au titre de la programmation des contrats de ville, sont passées de 162,9 millions d'euros en 2015 à 192,9 millions d'euros en 2016 (+ 18,9 %) consécutivement aux décisions du CIEC. Grâce à une forte mobilisation des agents des services déconcentrés de l'État, la dissolution de l'ACSé, n'a pas engendré d'incident dans la chaîne de paiements – 22 581 subventions ont été attribuées à 11 908 porteurs de projets pour la réalisation 28 000 actions.

Enfin, la sur-exécution des crédits de l'action 4 résulte de versements à l'ANRU au titre du plan de rénovation des collèges dégradés (697 289 euros ont été consommés sur les 880 000 prévus) et du financement de 9 équivalents temps plein (ETP) mobilisés sur les actions du programme d'investissements d'avenir.

\*

\* \*

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :  
RECHERCHE**

---

**SOMMAIRE**

---

<b>I. LA PARTIE RECHERCHE DE LA MIRES AFFICHE UNE EXÉCUTION CONFORME AUX CRÉDITS VOTÉS .....</b>	<b>224</b>
A. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMMES DE RECHERCHE .....	224
B. LE RECOURS AUX OPÉRATEURS ET LA DÉBUDGÉTISATION PROGRESSIVE DE LA MIRES NUANCE LA PERTINENCE DE LA BUDGÉTISATION .....	227
<b>II. LA PERFORMANCE CONTRASTÉE DES PROGRAMMES DE RECHERCHE .....</b>	<b>230</b>
A. UNE ABSENCE D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES .....	230
B. LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE RECHERCHE EN PROIE À UN CONTEXTE INTERNATIONAL HAUTEMENT CONCURRENTIEL .....	230

La mission *Recherche et Enseignement supérieur* (MIREs) représente, par le volume de crédits dont elle bénéficie, la **cinquième mission la plus importante de l'État**. Elle concentre les dépenses de recherche civile et d'enseignement supérieur de six ministères : Éducation nationale, Recherche et enseignement supérieur ; Environnement, énergie et mer ; Économie et finances ; Défense ; Culture et communication ; Agriculture, agroalimentaire et forêt.

En 2016, les crédits consacrés à la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* se sont élevés à 26,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en augmentation respectivement de 1,97 % et 0,27 % par rapport à 2015. L'exécution sur l'ensemble de la mission est fidèle aux prévisions.

## I. LA PARTIE RECHERCHE DE LA MIREs AFFICHE UNE EXÉCUTION CONFORME AUX CRÉDITS VOTÉS

À l'exception des programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante* relevant tous deux de la partie « Enseignement supérieur », la partie « Recherche » est composée de sept programmes et représente 41 % des crédits totaux, soit 11,2 milliards d'euros en AE et 10,4 milliards d'euros en CP.

### A. EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMMES DE RECHERCHE

Les taux d'exécution montrent la **maîtrise globale du budget** des sept programmes : 96,5 % des crédits ouverts en AE (10,8 milliards d'euros consommés sur 11,18 milliards d'euros ouverts), 103,5 % en CP (10,72 milliards d'euros consommés sur 10,35 milliards d'euros ouverts).

#### RATIOS D'EXÉCUTION 2016 Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS

(en pourcentages)

	Consommés / prévus		Consommés / adoptés		Consommés / ouverts	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Partie recherche Mires	102,3 %	101,1 %	103,6 %	100,0 %	96,5 %	103,5 %
Programme 172	100,2 %	98,5 %	100,5 %	98,8 %	100,0 %	97,6 %
Programme 190	120,0 %	117,8 %	96,6 %	83,5 %	87,5 %	100,0 %
Programme 191	95,7 %	92,6 %	95,7 %	92,6 %	99,8 %	96,6 %
Programme 192	107,2 %	107,4 %	97,0 %	97,8 %	93,2 %	94,1 %
Programme 193	94,5 %	94,5 %	99,4 %	99,4 %	100,0 %	100,0 %
Programme 186	95,6 %	95,8 %	95,9 %	96,1 %	99,3 %	99,4 %
Programme 142	97,2 %	97,2 %	97,9 %	97,9 %	78,3 %	99,6 %

Source : commission des finances d'après les données des documents budgétaires (PAP et RAP 2016).

Le **programme 172** *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* est le **principal programme de la mission Recherche**. Il dépend du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, mais sa mise en œuvre est confiée à différents opérateurs (en particulier



l'ANR, le CNRS et le CEA), dont le financement représente 94 % des crédits votés. Il a été doté de 6,24 milliards d'euros en AE et 6,25 milliards d'euros en CP en LFI pour 2016, soit 24 % des crédits de la MIREs. 6,27 milliards d'euros ont été consommés en AE, 6,17 milliards d'euros en CP. Toutefois l'anticipation des erreurs de budgétisation initiales en régulation a permis d'afficher des taux finaux de crédits consommés sur crédits ouverts de 100 % en AE et 97,5 % en CP.

Le **programme 193** *Recherche spatiale* a été doté en 2016 de 1,37 milliard en AE comme en CP. 97 % de cette somme est versé au Centre national d'études spatiales (CNES) et 3 % à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT). L'intégralité des crédits bénéficie donc aux opérateurs et la consommation est strictement égale aux crédits ouverts.

Le **programme 190** *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durable* a bénéficié en 2016 de 1,93 milliard d'euros en AE et 1,67 milliard d'euros en CP. L'ajout cette année de l'action *15 couverture des charges nucléaires de long terme* représente un important changement de périmètre et une augmentation de 25 % (soit 338 millions d'euros) des crédits votés. À périmètre constant, c'est bien un effort budgétaire supérieur qui a été demandé à la recherche. Les taux d'exécution des crédits ouverts sont conformes aux attentes : 87,5 % en AE (1,69 milliard d'euros consommés sur 1,93 milliard d'euros ouverts) et 100 % en CP (1,66 milliard d'euros).

Le **programme 192** *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* est le seul programme de la mission à dépendre du **ministère de l'Économie et des finances**. 874 millions d'euros en AE et 929 millions d'euros en CP avaient été votés en LFI 2016, mais, à la différence des autres programmes de recherche, seuls 31 % des crédits en AE et 28 % en CP sont directement alloués aux opérateurs (tableau 4). L'exécution des crédits ouverts est donc maîtrisée : 93,2 % en AE (848 millions consommés sur 910 millions d'euros ouverts) ; 94,1 % en CP (909 millions consommés sur 966 millions d'euros ouverts).

Le soutien aux Jeunes entreprises innovantes (JEI) dans le programme 192 prend la forme d'**exonérations fiscales** sur les cotisations sociales. Le dispositif est en place depuis 2004 et depuis, le nombre de bénéficiaires a plus que doublé, pour un coût en 2016 estimé à 453 millions d'euros. Ce coût reste approximatif, six des dix dépenses fiscales n'étant pas chiffrées et leur impact non mesuré.

Le **programme 191** *Recherche duale* dépend **des ministères chargés de la défense et de la recherche**. Les projets sélectionnés bénéficient des crédits de recherche duale alloués au CNES et au CEA. En 2016, le programme 191 a été doté de 180 millions d'euros en CP et en AE en LFI contre 192 millions d'euros en 2015. Malgré cette réduction de dotations, la consommation de crédits reste maîtrisée : 99,8 % en AE et 96,6 % en CP.

Le **programme 186 Recherche culturelle et culture scientifique** est le plus petit programme de la mission (123 millions d'euros en CP et en AE alloués en LFI pour 2016). 90 % des crédits sont gérés par l'opérateur Universciences (regroupant la Cité des Sciences et de l'Industrie et le Palais de la Découverte). Ce recours à l'opérateur explique la maîtrise de l'exécution de 99,3 % en AE comme en CP.

Le **programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricole** est centré sur la formation. L'action 1 *Enseignement supérieur* bénéficie de 89 % des CP accordés au programme en LFI pour 2016, laissant 35 millions d'euros en CP à l'action 2 *Recherche, développement et transfert de technologie*. Les crédits ouverts en AE ne sont consommés en 2016 qu'à hauteur de 78,3 % (324 millions consommés sur 414 millions d'euros ouverts). En CP, le taux d'exécution final est de 99,6 % (323 millions de crédits consommés sur 325 millions ouverts).

### CRÉDITS ALLOUÉS À LA RECHERCHE

(en millions d'euros)

Source de la donnée	Loi de finances initiale			
	Crédits demandés		Crédits adoptés dont FDC/AdP	
	PAP		RAP	
	AE	CP	AE	CP
MIRES 2016	25 991	25 887		
Partie Recherche Mires	10 542	10 607	10 419	10 725
Programme 172	6 264	6 268	6 244	6 248
Programme 190	1 407	1 413	1 748	1 994
Programme 191	180	180	180	180
Programme 192	791	846	874	929
Programme 193	1 441	1 441	1 371	1 371
Programme 186	123	123	122	122
Programme 142	333	333	331	330

(en millions d'euros)

Source de la donnée	Régulation				Exécution	
	Ouvertures/ annulations		Crédits effectivement ouverts		Crédits consommés	
	Calculé		Calculé		RAP	
(Euros)	AE	CP	AE	CP	AE	CP
MIRES 2016			26 782	26 347	26 312	26 076
Partie Recherche Mires			11 184	10 356	10 790	10 722
Programme 172	31	80	6 275	6 329	6 274	6 175
Programme 190	211	- 58	1 929	1 665	1 689	1 665
Programme 191	- 7	- 7	172	172	172	166
Programme 192	133	135	910	966	848	909
Programme 193	- 8	- 8	1 363	1 363	1 363	1 363
Programme 186	- 3	- 3	118	118	117	117
Programme 142	82	- 5	414	325	324	323

Source : commission des finances d'après les données des documents budgétaires PAP et RAP 2016

## B. LE RECOURS AUX OPÉRATEURS ET LA DÉBUDGÉTISATION PROGRESSIVE DE LA MIRE NUANCE LA PERTINENCE DE LA BUDGÉTISATION

Plusieurs mécanismes budgétaires viennent altérer la clarté de la budgétisation :

– en premier lieu, **la sous-budgétisation de la participation aux organisations scientifiques internationales (OSI)**. La Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, y voit une « *atteinte au principe de sincérité* », puisque ces contributions constituent une dépense obligatoire ;

– en second lieu, **le versement aux opérateurs** de la quasi-totalité des crédits budgétaires de la mission (à hauteur de 88 % sur l'année 2016, hors PIA) atténue le principe d'annualité budgétaire puisque les crédits versés aux opérateurs peuvent être utilisés sur plusieurs exercices ;

– enfin, si le recours aux **ouvertures et aux fonds de concours** en cours d'année explique l'adéquation finale des crédits votés et des dépenses engagées, ce mécanisme de rattrapage budgétaire vient masquer les défauts de budgétisation initiale qui sont donc peu visibles au moment de la loi de règlement, en particulier pour le programme 192 *Recherche en matière économique et industrielle*.

Sur la base de ces constats, on note que le transfert de compétences aux opérateurs pose la question de la validité de la budgétisation, en particulier celle des dépenses de personnel. En effet, à l'exception des programmes 192 et 142 *Recherches agricoles*, les programmes de la partie Recherche ne sont pas dotés en crédits de titre 2. Les emplois sont financés par les subventions pour charge de service public (SCSP). **Cela conduit à la répétition en 2016 d'une sous-exécution chronique des plafonds d'emplois** qui permet la constitution par les opérateurs d'une marge mobilisable en gestion grâce à la fongibilité asymétrique, reconduite en LFI l'année suivante par le report de crédits. L'État a ainsi une visibilité limitée quant à la réalité de la trajectoire suivie en matière d'emplois par les opérateurs.

En outre, on assiste à la **substitution progressive des crédits budgétaires par les fonds de concours** dans le financement des opérateurs. Ce phénomène pose un problème de traçabilité budgétaire, notamment pour la gestion et le suivi des crédits du programme d'investissement d'avenir (PIA) alloués à la MIRE. Le PIA II finance, par exemple, le projet NANO 2017 qui ne bénéficie plus de crédits budgétaires. Le lancement du PIA III en 2017 continue de susciter les réserves de la Cour des comptes. Toutefois, les remarques sur le suivi des PIA I et II ont été prises en considération : les dix milliards prévus pour le PIA III ne seront pas ouverts dans des programmes éphémères sans possibilité de suivi à long terme mais apparaîtront, à partir de la loi de finances pour 2018, dans les crédits de l'ANR, échelonnés à hauteur de 2 milliards d'euros par an pendant cinq ans.

**CRÉDITS PAR OPÉRATEUR ET PAR PROGRAMME DE LA MIRE (PARTIE RECHERCHE)**

	Programme 172				Programme 190				Programme 191				Programme 192			
	LFI 2016		Exécution		LFI 2016		Exécution		LFI 2016		Exécution		LFI 2016		Exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
<b>Crédits alloués au programme</b>	6 244 300	6 248 944	6 274 130	6 175 960	1 718 070	1 724 070	1 689 438	1 665 318	180 075	180 075	172 275	166 666	776 518	831 568	848 793	909 408
<b>Crédits alloués aux opérateurs</b>	5 847 052	5 851 932	5 807 086	5 709 108	1 629 780	1 629 780	1 582 476	1 582 476	180 075	180 075	172 274	166 666	240 913	229 098	234 186	223 316
<b>Part des opérateurs dans le programme (%)</b>	94	94	93	92	95	95	94	95	100	100	100	100	31	28	28	25
<b>Académie des technologies</b>	1 375	1 375	1 298	1 298												
<b>ANR</b>	585 143	590 023	603 395	544 014												
<b>BRGM</b>	49 452	49 452	48 164	48 164												
<b>CEA</b>	596 167	596 167	609 262	597 910	1 233 137	1 233 137	1 203 423	1 203 423	27 318	27 318	27 318	26 330				
<b>CIRAD</b>	130 364	130 364	128 046	128 046												
<b>CNRS</b>	2 561 766	2 561 766	2 520 957	2 501 712												
<b>Génope</b>	3 000	3 000	2 822	2 822												
<b>IFREMER</b>	150 407	150 407	147 373	147 373												
<b>IHEST</b>	1 547	1 547	1 473	1 473												
<b>INED</b>	16 826	16 826	16 645	16 645												
<b>INRA</b>	675 231	675 231	668 577	668 577												
<b>INRIA</b>	170 184	170 184	167 494	167 494												
<b>INSERM</b>	618 473	618 473	608 347	600 347												
<b>IPEV</b>	22 125	22 125	20 630	20 630												
<b>IRD</b>	204 591	204 591	201 895	201 895												
<b>IRSTEA</b>	58 891	58 891	58 509	58 509												
<b>IFSTTAR</b>					86 205	86 205	83 516	83 516								
<b>CNES</b>									152 757	152 757	144 956	144 956				
<b>INERIS/IRSN</b>					172 729	172 729	163 912	163 912								
<b>Écoles des Mines</b>													72 904	72 904	68 624	68 624
<b>institut Mines Télécom</b>													123 947	112 132	122 616	111 746
<b>ACTA/ ACTIA</b>																
<b>GENES</b>													9 654	9 654	9 277	9 277
<b>LNE</b>													23 885	23 885	23 183	23 183
<b>Écoles ES agricole et vétérinaire</b>																
<b>UNIVER-SCIENCE</b>																
<b>IFPEN</b>					129 785	129 785	124 056	124 056								

	Programme 193				Programme 186				Programme 142				Total des sept programmes			
	LFI 2016		Exécution		LFI 2016		Exécution		LFI 2016		Exécution		LFI 2016		Exécution	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Crédits alloués au programme	1 371 720	1 371 720	1 363 017	1 363 017	122 131	122 148	117 704	117 970	331 765	330 927	324 743	323 963	10 744 579	10 809 452	10 790 100	10 722 302
Crédits alloués aux opérateurs	1 371 720	1 371 720	1 363 017	1 363 017	116 244	116 299	111 556	111 506	98 135	97 385	85 683	84 906	9 483 919	9 476 289	9 356 278	9 240 995
part des opérateurs dans le programme (%)	100	100	100	100	95	95	95	95	30	29	26	26	88	88	87	86
Académie des technologies													1 375	1 375	1 298	1 298
ANR													585 143	590 023	603 395	544 014
BRGM													49 452	49 452	48 164	48 164
CEA													1 856 622	1 856 622	1 840 003	1 827 663
CIRAD													130 364	130 364	128 046	128 046
CNRS					1 210	1 210	1 550	1 483					2 562 976	2 562 976	2 522 507	2 503 195
Géopole													3 000	3 000	2 822	2 822
IFREMER													150 407	150 407	147 373	147 373
IHEST													1 547	1 547	1 473	1 473
INED													16 826	16 826	16 645	16 645
INRA									1 263	1 263	1 338	1 338	676 494	676 494	669 915	669 915
INRIA													170 184	170 184	167 494	167 494
INSERM													618 473	618 473	608 347	600 347
IPEV													22 125	22 125	20 630	20 630
IRD													204 591	204 591	201 895	201 895
IRSTEA									22 531	22 531	22 026	22 026	81 422	81 422	80 535	80 535
IFSTTAR													86 205	86 205	83 516	83 516
CNES	1 329 151	1 329 151	1 306 285	1 306 285									1 481 908	1 481 908	1 451 241	1 451 241
INERIS/IRSN													172 729	172 729	163 912	163 912
Écoles des Mines													72 904	72 904	68 624	68 624
Institut Mines Télécom													123 947	112 132	122 616	111 746
ACTA/ ACTIA									5 200	5 200	4 706	4 706	5 200	5 200	4 706	4 706
GENES													9 654	9 654	9 277	9 277
LNE													23 885	23 885	23 183	23 183
Écoles ES agricole et vétérinaire									69 141	68 391	57 613	56 836	69 141	68 391	57 613	56 836
UNIVERSCIEN CE					113 303	113 358	106 577	106 628					113 303	113 358	106 577	106 628
IFPEN													129 785	129 785	124 056	124 056

\*certains opérateurs du tableau dépendent d'opérateurs plus importants également financés par la MIREs. Tel est le cas de l'IPEV, Institut Paul Émile Victor, composé de huit membres dont le CNRS, l'IFREMER, le CEA, autres opérateurs de la mission.

Source : commission des finances d'après données du rapport annuel de performances 2016.

## II. LA PERFORMANCE CONTRASTÉE DES PROGRAMMES DE RECHERCHE

### A. UNE ABSENCE D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

En 2016, la MIREs compte seize dépenses fiscales pour un montant global de 6 milliards d'euros. 92 % de ce montant est dédié au financement du seul crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) qui est devenue l'aide principale à la R&D des entreprises en France. La Cour des comptes alertait en 2015 sur l'absence d'évaluation du CIR. L'indicateur du projet annuel de performances 2017 (PAP) *Mesures de l'impact du crédit d'impôt recherche* n'est que peu précis, indiquant depuis 2014 un ratio « supérieur ou égal à 1 » de dépenses de R&D privée supplémentaire par euro de CIR. Des enquêtes cherchent encore à affiner ce résultat afin de déterminer si l'on peut parler d'un effet multiplicateur (ratio supérieur à 1) ou simplement additionnel (ratio égal à 1) du CIR et si son efficacité justifie son coût.

### B. LES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DE RECHERCHE EN PROIE À UN CONTEXTE INTERNATIONAL HAUTEMENT CONCURRENTIEL

#### *172 – Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*

L'indicateur 1.1 indique une baisse du nombre de publications françaises dans les revues internationales visibles. 1,84 % des publications de référence provenaient des opérateurs français en 2014, 1,79 % en 2016. **Entre 2010 et 2015, la part des publications françaises dans la production mondiale chute de 17 % quand celle de la Chine augmente de 68 %.**

Les institutions françaises de recherche maintiennent toutefois davantage leur rayonnement à l'échelle européenne, et plus encore dans l'axe de même dynamisme France – Allemagne – Royaume uni. L'« Europe de la Recherche » souhaite répondre à ce contexte concurrentiel. Pour autant, le repli de l'implication des équipes françaises se confirme en 2016. Le taux de sélection des projets français dans le cadre de la stratégie européenne Horizon 2020 a été revu à 14,7 % au lieu des 20 % prévus.

Pour s'adapter à cette concurrence accrue, la loi d'orientation sur l'enseignement supérieur et la recherche du 22 juillet 2013 a misé sur le développement des partenariats entre universités et pôles de compétitivité. Le décloisonnement entre la recherche et l'entreprise apparaît comme un objectif central pour faciliter l'innovation. Les contrats recherche-entreprise représentent 386,59 millions d'euros en 2016, soit une augmentation de 20 % par rapport à 2015.

#### *190 – Recherche dans le domaine de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*

La loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ainsi que les nouveaux objectifs de la Stratégie nationale

de recherche (SNR) ont contribué à élargir le spectre de la recherche en environnement en 2016 faisant du programme 190 un programme transversal se concentrant tant sur les filières énergétiques que sur les secteurs dérivés, transport et bâtiment. Cette pluralité dans les domaines d'action n'est toutefois pas reflétée dans le choix des indicateurs. En outre, pour les indicateurs existants, la diversité des organismes concernés, tels que l'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR), l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire (IRSN), le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) ou encore le Centre d'énergie atomique (CEA) rendent problématique l'approche globale qui les soutient.

À titre d'exemple, si l'indicateur 1.1 indique une augmentation satisfaisante du nombre de publications des opérateurs, il cache d'importantes disparités entre les résultats positifs de l'INERIS et ceux plus nuancés de l'IFSTTAR ou du CSTB. Ce même biais se retrouve quant à l'évaluation de l'intégration française aux initiatives de recherche européenne. La part des contrats européens est présentée en hausse dans les recettes totales des organismes du programme (2,26 % en 2016 contre 1,85 en 2015), sans distinction entre les trente-sept projets proposés par l'IFSTTAR et les douze de l'IFPEN.

### ***192 – Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle***

Le programme 192 soutient les pôles de compétitivité, les PME innovantes, l'enseignement supérieur et ses incubateurs reliés.

Le soutien aux entreprises d'innovation est validé par l'indicateur 3.2, qui montre un taux de pérennité sur trois ans de 82 % (pour un taux moyen national de 65 %) des entreprises bénéficiant des incubateurs et dispositifs de soutien de l'Institut Mines Télécom et des écoles des mines rattachées. Ces organismes d'enseignement supérieurs (principalement l'Institut Mines-Télécom et le Groupe des écoles nationales d'économie et statistiques) ont un lien particulier et entretenu avec le domaine de l'entreprise, qui participe à leur fonctionnement.

L'indicateur 2.1 montre un dépassement de cible en 2016 du volume des **contrats sur financement privé** : 18 % des ressources consacrées à la recherche en proviennent directement contre 16 % en 2015. Le rapport annuel de performances souligne l'utilité de ces contrats pour l'économie nationale, leurs retombées permettent également à ces écoles d'afficher un **haut taux d'insertion de leurs diplômés** : 91,4 % dans les six mois suivant l'obtention du diplôme en 2016 (indicateur 4.2).

### ***193 – Recherche spatiale***

La recherche spatiale est au cœur de nombreux défis d'aménagement des territoires, de sécurité, d'environnement, mais également de performances économiques (marché des télécoms) ou diplomatiques.

**Le programme de lancement Ariannespace** récolte 65 % des parts de marché « ouvert » en 2016 contre 56 % en 2015. Le rôle central du centre spatial guyanais est souligné dans ce succès.

**L'union européenne a instauré, par le traité de Lisbonne, une compétence partagée dans le domaine spatial.** En 2016, le CNRS consacre 71 % de son budget à des programmes en coopération européenne, montrant une volonté d'implication en adéquation avec les attentes de l'Union. Pour autant, les indicateurs du programme ne mesurent que peu les effets de cette politique sur le marché. L'indicateur 4.1 atteste de l'augmentation du nombre de satellites français utilisés à des fins applicatives en 2016 sans considérer les satellites Galileo issus de la coopération européenne.

#### **191 – Recherche duale**

L'unique indicateur du programme évalue la pertinence, soit la part du financement global dont les retombées sur le secteur de la défense sont précisément identifiées. Le taux s'élève à 82,6 % en 2016, taux stable par rapport à 2015. Il faut tout de même préciser que pour le CEA, 100 % du financement produit des externalités identifiées, contre 79,4 % pour le CNES.

#### **186 – Recherche culturelle et culture scientifique**

Le programme 186 s'articule autour de deux axes : la production scientifique et la promotion de la culture scientifique auprès du public. L'objectif 1 prévoit la promotion auprès du « *public le plus large* » de la culture scientifique. Le choix de budgétisation autour de l'opérateur unique Universcience dont les sites sont uniquement dans Paris, pose toutefois la question de la mesure de cette action sur l'ensemble du territoire national. Pour 2016, les fréquentations sont inférieures aux prévisions : 2,76 millions d'euros contre 3,20 attendus en fréquentation physique (en raison du contexte sécuritaire), 7,89 contre 9,5 millions d'euros prévus sur les sites internet. La Cité de la science et de l'industrie est l'institut d'Universcience le plus touché par la baisse des fréquentations en 2016.

#### **142 – Enseignement supérieur et recherche agricole**

Le programme 142 porte les crédits de l'enseignement supérieur en matière agricole, pilier nécessaire de la transition écologique. Le taux d'insertion professionnelle des écoles de recherche en agriculture sous six mois est de 76,5 % en 2016, en progression de 2 points par rapport à 2015.

La recherche agricole est, quant à elle, soumise à la définition en cours du plan « Agriculture Innovation 2025 ». Depuis 2014, la part des publications destinées au secteur professionnel ou à l'appui au politique publique est stable autour de 21 %, laissant une **marge de travail importante sur la valorisation de la recherche agricole.**

\*

\* \*



**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :  
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</b> .....	234
A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES .....	234
B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES POUR CERTAINS ÉTABLISSEMENTS, MALGRÉ LA PRÉSERVATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS .....	236
C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PEU CONVAINCANTE .....	237
<b>II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE</b> .....	238
A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION DES AIDES AUX ÉTUDIANTS AGGRAVÉE PAR DES MESURES NOUVELLES EN COURS D'EXÉCUTION .....	238
B. DES RÉSULTATS MITIGÉS EN MATIÈRE DE DÉMOCRATISATION DES ÉTUDES SUPÉRIEURES ET DE LOGEMENT ÉTUDIANT .....	239

En 2016, les crédits consacrés à la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* se sont élevés à 26,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 26,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en augmentation respectivement de 1,97 % et 0,27 % par rapport à 2015.

Au sein de la mission, les crédits consacrés à l'enseignement supérieur sont regroupés dans les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiante*. Comme les années précédentes, ils connaissent une évolution plus favorable que les programmes consacrés à la recherche, puisqu'ils augmentent de 2,2 % en AE et 0,4 % en CP.

**ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS  
CONSCRÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR <sup>(1)</sup>**

(en millions d'euros)

		Autorisations d'engagement		Évolution 2016/2015	Crédits de paiement		Évolution 2016/2015
		2015	2016		2015	2016	
<b>Prog. 150</b> <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i>	LFI	12 732	13 022,1	+ 2,3 %	12 829,8	12 932,3	+ 0,8 %
	Consommation	12 636,8	12 945,5	+ 2,4 %	12 743,7	12 807,5	+ 0,5 %
	Taux de consommation	99,3 %	99,4 %	/	99,3 %	99 %	/
<b>Prog. 231</b> <i>Vie étudiante</i>	LFI	2 510,2	2 544,4	+ 1,4 %	2 507,6	2 489,5	- 0,7 %
	Consommation	2 548,3	2 577	+ 1,1 %	2 556	2 546,9	- 0,4 %
	Taux de consommation	101,5 %	101,3 %	/	101,9 %	102,3 %	/
<b>Total Enseignement supérieur</b>	LFI	15 242,2	15 566,6	+ 2,1 %	15 337,4	15 421,8	+ 0,6 %
	Consommation	15 185,1	15 522,5	+ 2,2 %	15 299,8	15 354,4	+ 0,4 %
	Taux de consommation	99,6 %	99,7 %	/	99,8 %	99,6 %	/

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2016.

**I. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE**

**A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES**

• Les crédits consommés en 2016 sur le programme 150 se sont élevés à 12,95 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) (+ 2,4 % par rapport à 2015) et 12,8 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) (+ 0,5 % par rapport à 2015). L'augmentation des crédits de paiement est légèrement inférieure à la prévision (+ 0,8 %).

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

L'exécution des crédits du programme est globalement conforme aux crédits votés en loi de finances initiale, puisque leur taux de consommation (en incluant les prévisions de fonds de concours et attributions de produits) dépasse 99 %. Ce chiffre est cependant peu significatif, dans la mesure où la majeure partie des crédits (94 %) est exécutée sous la forme de subventions pour charges de service public versées aux opérateurs.

Les crédits de paiement réellement ouverts ont été inférieurs de 38,6 millions d'euros aux crédits prévus en loi de finances. 18,9 millions d'euros ont été ouverts par voie de fonds de concours ou attributions de produits (pour une prévision de 39,2 millions d'euros), mais le solde des mouvements de crédits hors FDC et ADP en exécution est de – 57,5 millions d'euros.

Le programme 150 a notamment été **mis à contribution pour le financement du plan d'urgence pour l'emploi** <sup>(1)</sup> **et de l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)** <sup>(2)</sup>. Inversement, en fin de gestion, il a bénéficié de l'ouverture de 1,7 million d'euros destinés à couvrir le besoin résultant de la revalorisation du point de la fonction publique.

- La réserve de précaution initiale du programme s'élevait à 115,7 millions d'euros en CP et a été portée à 149,7 millions d'euros en cours d'exercice en raison du gel de crédits reportés et de surgels. Sur ce montant, comme en 2015, 70 millions d'euros correspondaient à une mise en réserve forfaitaire sur les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, soit un montant plus de deux fois inférieur à celui qui résulterait de l'application des règles prévues par la circulaire d'août 2015 (qui permet l'application d'un taux réduit à la part des subventions représentative de la masse salariale).

**Comme en 2015, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a émis un avis négatif sur les documents de programmation qui lui ont été présentés : le responsable de programme a anticipé en début d'exercice un dégel intégral de la réserve sur le titre 2 et un dégel sur le « hors titre 2 » de 73 % de la réserve en AE et 22 % en CP.** La Cour des comptes critique pour sa part la pratique qui consiste à mentionner dans les notifications de subventions adressées à chaque établissement le montant des crédits mis en réserve. Cette indication tend, à tort, à indiquer aux établissements que ces crédits peuvent être pris en compte dans leurs prévisions d'exécution.

- Du fait de l'importance des subventions dans les crédits de la mission, son découpage en actions fournit peu d'informations pertinentes sur la destination réelle des dépenses. On peut toutefois observer une sous-exécution de l'action 14 *Immobilier* qui, outre les subventions versées aux établissements, comprend les crédits d'investissement de l'État (titre 5) et les dotations en fonds propres (titre 7).

---

(1) Décret n° 2016-732 du 2 juin 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Décret n° 2016-1543 du 16 novembre 2016 portant virement de crédits et décret n° 2016-1652 du 2 décembre 2016 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

Par nature de dépense, on relève :

– une sur-consommation des crédits de fonctionnement hors subventions pour charges de service public. Avec 26,1 millions d’euros, ces dépenses sont proches du montant exécuté en 2015, mais excèdent de 78 % le montant prévu en loi de finances initiale. Il s’agit pour l’essentiel de charges locatives finançant des locaux tampons pour des opérations conduites dans le cadre des contrats de plan, ainsi que des frais connexes aux opérations inscrites dans ces contrats ;

– une **sous-consommation des crédits d’investissement**, qu’ils relèvent du titre 5 (45,1 millions d’euros consommés sur 65,4 millions prévus en loi de finances) ou du titre 7 (139,1 millions d’euros consommés sur 180,4 prévus en loi de finances). Un écart de plus de 30 millions d’euros apparaît sur les crédits prévus pour l’opération Campus. La Cour des comptes met en outre l’accent sur le **report de travaux de mise en accessibilité des locaux des établissements publics d’enseignement supérieur**, alors même que les universités ont bénéficié d’un régime dérogatoire en matière de cotisation au Fonds pour l’insertion des personnes handicapées dans la fonction publique (FIPHFP) (*cf. infra*). Les crédits destinés à financer ces travaux étant disponibles au moment où le ministère a dû procéder à une annulation de crédits, ils ont été annulés.

D’une manière générale, compte tenu de l’importance des crédits de masse salariale (88,5 %) dans les subventions pour charges de service public versées aux opérateurs, les mouvements de régulation budgétaire affectant le programme 150 portent le plus souvent sur les crédits d’investissement.

## **B. DES DIFFICULTÉS PERSISTANTES POUR CERTAINS ÉTABLISSEMENTS, MALGRÉ LA PRÉSERVATION DES MOYENS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS**

• En incluant les subventions pour charges de service public et les dotations en fonds propres, **les crédits alloués aux opérateurs sur le programme 150 se sont élevés en 2016 à 12,1 milliards d’euros (95 % des crédits du programme), dont 10,6 milliards d’euros pour les seules universités.**

Ces crédits sont supérieurs de 5,2 millions d’euros à la prévision de la loi de finances et de 79,4 millions d’euros par rapport à 2015. Pour ce qui concerne les seules subventions pour charges de service public, l’augmentation par rapport à 2015 s’élève à 154 millions d’euros. **Le budget 2015 avait été marqué par un prélèvement sur le fonds de roulement de certains opérateurs du programme 150, dont le montant total s’était élevé à 96,7 millions d’euros. La mesure n’a pas été reconduite en 2016.**

L’augmentation des subventions aux opérateurs est également due aux crédits de masse salariale (57,9 millions d’euros) correspondant à la création de 960 emplois supplémentaires. **Les 105 établissements ayant accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE) utilisent ces crédits supplémentaires librement, dans le respect de la soutenabilité financière.**

Compte tenu de la rigidité de leur masse salariale, ils ne procèdent pas systématiquement à des créations d'emplois mais financent ainsi la progression mécanique de la masse salariale. **Selon une enquête déclarative du ministère, sur la période 2013–2016, environ trois emplois ouverts sur quatre ont été effectivement créés.** Si le nombre d'emplois sous plafond (152 907 ETPT) progresse de 917 ETPT entre 2015 et 2016 sur le périmètre de l'ensemble des opérateurs du programme (dont 275 ETPT au titre de transferts d'autres programmes vers le programme 150), le plafond d'emplois (163 775 ETPT) est loin d'être saturé.

- En plus de ces crédits budgétaires et de financements extra-budgétaires conséquents dans le cadre des investissements d'avenir et du plan Campus, les universités ont bénéficié de **30 millions d'euros supplémentaires, destinés à financer le renforcement des mesures de sécurité, sous la forme du maintien d'un taux de cotisation dérogatoire au FIPHFP.** La Cour des comptes souligne que **ce taux dérogatoire ne repose sur aucun fondement juridique** et relève le non-recouvrement par le FIPHFP d'une recette obligatoire.

- Malgré la préservation des moyens consacrés aux opérateurs, certains établissements rencontrent des **difficultés financières persistantes.** Après une diminution entre 2011 et 2014, le nombre d'établissements ayant présenté un compte de résultat déficitaire a fortement augmenté en 2015, passant de 9 à 25 opérateurs. Cette évolution s'explique par le prélèvement sur le fond de roulement opéré en 2015, qui a touché 18 des 20 établissements ayant voté un budget en déficit « simple », c'est-à-dire n'ayant pas déjà connu un exercice déficitaire en 2014. La Cour des comptes estime que *« si le mécanisme de prélèvement devait s'avérer neutre sur le compte de résultat (le fonds de roulement compensant les moindres recettes perçues), divers établissements ont pu, pour des raisons d'affichage, voter des budgets déséquilibrés »*. La situation est plus préoccupante pour les cinq opérateurs en déficit double, triple ou quadruple. Selon la grille d'alerte du ministère, **six universités sont dans une situation très dégradée, avec un risque d'insoutenabilité à court ou moyen terme, et neuf dans une situation dégradée, avec un risque d'insoutenabilité à moyen terme.**

### C. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE PEU CONVAINCANTE

Les indicateurs de performance du programme ont un intérêt avant tout documentaire. Comme le souligne la Cour des comptes, *« ils ne servent pas, ou guère, à la budgétisation initiale et, somme toute, assez peu au pilotage de l'exécution budgétaire ou à la phase de reddition des comptes »*.

Pour un nombre significatif d'entre eux, le résultat pour 2016 n'est pas disponible. C'est en particulier le cas pour les deux indicateurs considérés comme les plus représentatifs de la mission :

– le pourcentage d’insertion professionnelle des jeunes diplômés. L’enquête n’étant menée que tous les trois ans, aucun résultat n’est disponible depuis 2013 ;

– le pourcentage d’une classe d’âge obtenant un diplôme de l’enseignement supérieur en formation initiale. Le résultat n’est pas disponible pour 2016 (la prévision actualisée est de 49,8 %), mais cet indicateur a connu une hausse de presque 7 % depuis 2008, pour atteindre 49,2 % en 2015. **La cible de 50 % n’est cependant pas encore atteinte, alors que le livre blanc de l’enseignement supérieur et de la recherche présenté en janvier dernier fixe un objectif de 60 % pour 2025.**

Les résultats sont encore à améliorer pour d’autres objectifs importants : **le taux de réussite en licence ne connaît pas d’amélioration significative et la part des jeunes sortant de l’enseignement supérieur sans diplôme a augmenté en 2013 et 2014 pour atteindre 22 %.**

## II. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

### A. UNE SOUS-BUDGÉTISATION DES AIDES AUX ÉTUDIANTS AGGRAVÉE PAR DES MESURES NOUVELLES EN COURS D’EXÉCUTION

• Les crédits consommés en 2016 sur le programme 231 s’élèvent à 2 577 millions d’euros en AE (contre 2 548,3 millions d’euros en 2015) et 2 546 millions d’euros en CP (contre 2 556 millions d’euros en 2015).

La baisse des crédits de paiement résulte du choix fait par le Gouvernement, en loi de finances initiale, de réduire de 50 millions d’euros les crédits d’investissement du réseau des œuvres universitaires (en CP uniquement) par rapport à 2015, afin de mobiliser la trésorerie du réseau.

En exécution, cette économie (ramenée à 46 millions d’euros après mise en réserve) n’a toutefois concerné les crédits d’investissement qu’à hauteur de 25 millions d’euros afin de préserver le programme d’investissement. En contrepartie, la subvention pour charges de service public du Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) a été diminuée de 7 millions d’euros. Pour les 14 millions d’euros restants, il avait été envisagé d’opérer un prélèvement sur le fonds de roulement du CROUS de Paris. Finalement, le choix a été fait de faire porter l’économie sur les crédits finançant les bourses sur critères sociaux, alors même que leur budgétisation a nécessité l’ouverture de crédits supplémentaires. Ceci montre que la mesure était mal calibrée.

• **Les crédits de l’action 1 Aides directes dépassent la prévision de la loi de finances de 59 millions d’euros**, ce qui conduit la Cour des comptes à remettre en cause le constat fait les années précédentes d’une meilleure budgétisation des bourses.

Le montant des bourses sur critères sociaux a excédé la prévision de 38 millions d'euros, sous le double effet de la fusion des échelons 0 et 0 *bis* (cf. *infra*) et de la **sous-estimation du nombre de bénéficiaires**. Pour les aides au mérite, le dépassement est de 5 millions d'euros, également à cause de la sous-estimation du nombre de bénéficiaires.

**La sous-estimation du nombre de bénéficiaires de bourses a conduit à préempter la réserve de précaution, qui ne pouvait dès lors plus être mobilisée pour financer deux mesures nouvelles non prévues en loi de finances initiale :**

– **l'aide à la recherche du premier emploi (ARPE)**, pour un coût de 25 millions d'euros pour la période allant de septembre à décembre 2016 ;

– **la fusion des deux premiers échelons de bourses (0 et 0 *bis*)**, qui a permis à tous les étudiants boursiers de percevoir une allocation, alors que les boursiers à l'échelon 0 ne bénéficiaient auparavant que d'une dispense des frais d'inscription. Le coût de cette mesure est estimé à 25,2 millions d'euros en année pleine et 10,1 millions d'euros en 2016.

**Cela a conduit à ce que la réserve initiale, augmentée des « surgels », soit une nouvelle fois intégralement dégelée pour financer les bourses et aides aux étudiants. Il a en outre été nécessaire d'ouvrir des crédits supplémentaires en fin de gestion, pour 28,9 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP.**

## **B. DES RÉSULTATS MITIGÉS EN MATIÈRE DE DÉMOCRATISATION DES ÉTUDES SUPÉRIEURES ET DE LOGEMENT ÉTUDIANT**

La raison d'être du programme 231 est d'offrir à chaque étudiant un égal accès aux études supérieures et une même chance de réussite dans la filière de son choix.

Avec une augmentation de la population étudiante de 12,3 % entre 2008 et 2015, la massification de l'enseignement supérieur est une réalité dont on ne peut que se féliciter. L'origine sociale des étudiants varie en revanche peu d'une année à l'autre et **les étudiants des catégories sociales les plus favorisées continuent à être fortement surreprésentés** au regard du poids de ces catégories dans l'ensemble de la société. Ainsi, selon les indicateurs du rapport annuel de performances, 78 % des jeunes de 20 ou 21 ans enfants d'employeurs, de cadres et de professions intermédiaires ont accès à l'enseignement supérieur, contre 47 % des enfants d'ouvriers et d'employés. Ces derniers ne représentent que 29 % des étudiants de niveau licence, 20 % des étudiants de niveau master et 17 % des étudiants de niveau doctorat <sup>(1)</sup>.

---

(1) Cet indicateur repose sur des informations données par les étudiants eux-mêmes.

La démocratisation de l’enseignement supérieur passe par la politique d’orientation et l’attribution de bourses sur critères sociaux, mais également par la couverture des besoins des étudiants en logement. Le logement constitue en effet souvent le premier poste de dépense des étudiants et un frein important à la mobilité géographique. Or **le taux de couverture des besoins en logements pour les étudiants boursiers est à peine supérieur à 25 % et a tendance à se dégrader (25,8 en 2014, 25,5 en 2015, 25,4 en 2016), le nombre de places offertes par les CROUS augmentant plus lentement (+ 1,9 % en 2016) que le nombre de boursiers (+ 2,6 %).**

En 2016, avec 105,1 millions d’euros, l’hébergement a représenté 64 % des investissements du réseau des œuvres universitaires et scolaires, soit un niveau sensiblement équivalent à l’exécution 2015. Ces investissements s’inscrivent dans le cadre du plan de création de 40 000 logements étudiants sur la période 2013–2017. Le nombre de logements construits ou réhabilités en 2016 s’élève à 6 186, en légère baisse par rapport à 2015. 9 186 logements sont attendus pour 2017.

#### BILAN DES RÉALISATIONS POUR LE LOGEMENT ÉTUDIANT

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Total
<b>Constructions</b>	3 800	4 034	2 241	4 038	3 136	5 086	22 335
<b>Réhabilitations</b>	5 781	4 096	4 071	2 406	3 050	4 100	23 504

Source : rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur pour 2016.

Les logements pris en compte comprennent à la fois les logements construits ou gérés par les CROUS, les logements construits par les organismes HLM et gérés en propre par ces organismes ou par des associations dédiées, ainsi que les logements conventionnés à loyer plafonné construits par des opérateurs privés.

Dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire 2016, la Cour des comptes identifie comme un enjeu de soutenabilité du programme pour les prochaines années la forte augmentation (1,1 milliard d’euros en un an) des engagements hors bilan des CROUS, qui s’élèvent désormais à 2,3 milliards d’euros. Ces engagements sont constitués pour une large partie des dettes contractées auprès des offices HLM pour la création de résidences universitaires, incluant une garantie sur les loyers futurs <sup>(1)</sup>.

\*

\* \*

---

(1) Pour les logements construits par les bailleurs sociaux, le CROUS acquittant un loyer comprenant le remboursement de l’emprunt contracté par le bailleur, des frais de gestion ainsi qu’une provision pour grosses réparations. À la fin de la convention, une fois le remboursement de l’emprunt terminé, l’État peut devenir propriétaire de la résidence. Les CROUS doivent comptabiliser les loyers à venir comme des engagements hors bilan.



**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE**  
*PENSIONS*

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</b> .....	242
A. UNE ENVELOPPE RESPECTÉE GRÂCE À DES MOUVEMENTS SIGNIFICATIFS EN GESTION .....	243
B. UNE BAISSÉ DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT QUI DEVRAIT S'INSCRIRE DANS UNE PERSPECTIVE DE LONG TERME .....	246
C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE INCOMPLETS .....	246
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PENSIONS</i></b> .....	247
A. DES DÉPENSES ET DES RECETTES PROCHES DES NIVEAUX PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE .....	249
B. UN SOLDE CUMULÉ DE PLUS DE 3 MILLIARDS D'EUROS .....	250
C. DES PRÉVISIONS DE QUALITÉ, UNE GESTION DU PROGRAMME 742 À AMÉLIORER .....	250

## 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. Le manque de cohérence de la maquette budgétaire de la mission fait l'objet de critiques récurrentes de la Cour des comptes. D'une part, elle mêle des subventions à des régimes spéciaux de retraite, à un dispositif de soutien sectoriel et même, dans la loi de finances pour 2017, au régime complémentaire agricole. D'autre part, elle ne permet pas d'avoir une vision complète de la participation de l'État aux différents régimes spéciaux de retraite <sup>(1)</sup>, certains figurant dans d'autres programmes.

Les crédits de la mission sont composés à 99,8 % de crédits d'intervention finançant les prestations des différents régimes de la mission et, de manière marginale, les frais de fonctionnement des régimes bénéficiaires. Le reste correspond à la subvention pour charges de service public (9,85 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, dont les dépenses se sont élevées en 2016 à 6,32 milliards d'euros, 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 64 % 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 régimes en rapide déclin démographique, qui n'accueillent plus ou très peu de nouveaux retraités, ce qui explique que leurs dépenses connaissent une baisse régulière.

---

(1) Aux termes de l'article R. 711-1 du code de la sécurité sociale, sont considérés comme des régimes spéciaux de retraite : les régimes des trois fonctions publiques, des marins, des mines, de la SNCF, de la RATP, des chemins de fer d'intérêt général secondaire et d'intérêt local, des industries électriques et gazières, de la Banque de France, de la Comédie française et de l'Opéra de Paris.

**ÉVOLUTION ET CONSOMMATION DES CRÉDITS  
DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE (AE=CP)**

*(en millions d'euros)*

	Exécution 2015	Loi de finances pour 2016	Exécution 2016	Évolution 2016/2015	Écart exécution / prévision
<b>Programme 198</b> <i>Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres</i>	4 088,8	4 038,7	4 066,1	- 0,6 %	+ 0,7 %
<b>Programme 197</b> <i>Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins</i>	853	824,8	824,8	- 3,3 %	-
<b>Programme 195</b> <i>Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers</i>	1 509,8	1 456,8	1 429,4	- 5,3 %	- 1,9 %
<b>Total</b>	6 451,6	6 320,4	6 320,4	- 2 %	-

Source : rapport annuel de performances de la mission Régimes sociaux et de retraite pour 2016.

**A. UNE ENVELOPPE RESPECTÉE GRÂCE À DES MOUVEMENTS SIGNIFICATIFS EN GESTION**

**1. Une exécution de la mission conforme à la prévision**

Avec 6,32 milliards d'euros, la consommation des crédits de la mission en 2016 est conforme aux crédits ouverts en loi de finances initiale, alors que l'exercice 2015 s'était achevé avec une sur-consommation de 38 millions d'euros.

Ce montant est inférieur à la prévision du budget triennal 2015-2017, qui fixait le plafond de la mission à 6,4 milliards d'euros. Cette sous-exécution par rapport au triennal a deux explications principales. La première est une inflation constatée inférieure aux hypothèses retenues dans le triennal, ce qui s'est traduit par une moindre revalorisation des pensions pour ces deux dernières années (0,1 % en 2015 et pas de revalorisation en 2016). La seconde réside dans le décalage du 1<sup>er</sup> avril au 1<sup>er</sup> octobre de la date de revalorisation des pensions, décidée lors de la réforme des retraites de 2014<sup>(1)</sup>. Pour le seul régime de la RATP, ce décalage permet une diminution du besoin de financement estimée entre 5 et 11 millions d'euros par an entre 2015 et 2020.

Comme le souligne la Cour des comptes, **la facilité offerte en exécution par la faiblesse de l'inflation n'a pas vocation à perdurer dans un scénario de reprise progressive de l'activité.**

---

(1) Loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

Si l'exécution de la mission est conforme aux crédits ouverts en loi de finances initiale, la situation est contrastée entre les différents régimes de retraite financés par la mission.

Les dépenses du **programme 197 Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins** se sont élevées, comme prévu en loi de finances, à 824,8 millions d'euros. Rappelons que, contrairement à celles qui sont versées aux régimes des transports terrestres, la subvention versée au régime des marins n'est pas une subvention d'équilibre, ce qui rend l'exécution moins tributaire de la fiabilité des hypothèses retenues pour la prévision. Compte tenu de prévisions de recettes surestimées et d'une moindre subvention du Fonds de solidarité vieillesse (FSV), **le maintien de la subvention de l'État au niveau inscrit en loi de finances initiale s'est traduit par une augmentation du prélèvement sur le fonds de roulement de l'ENIM**, qui s'est élevé à 24 millions d'euros au lieu des 20 millions d'euros envisagés. Le directeur des affaires maritimes, responsable du programme, estime que **la trésorerie de l'établissement est désormais à un niveau incompressible**. En 2017, la subvention de l'État devra par conséquent permettre d'équilibrer les dépenses sans recours au fonds de roulement.

L'exécution des crédits du **programme 195** est inférieure à la prévision de 27,4 millions d'euros. Outre la faiblesse de l'inflation, la sous-exécution des crédits consacrés à la caisse de retraite des mines est due à une baisse du nombre de pensionnés plus rapide qu'anticipée.

Enfin, comme en 2015, l'exécution du **programme 198**, le plus important de la mission, se caractérise par une sur-exécution des crédits inscrits en loi de finances (4 066,1 millions d'euros au lieu de 4 038,7). **La Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF) a de nouveau connu un besoin de financement complémentaire (51 millions d'euros)**, attribué à une hausse non prévue des départs en retraite en fin d'année 2016, ainsi qu'à une baisse de la masse salariale due à une diminution du nombre de cotisants et aux grèves du printemps 2016. Ce besoin aurait été supérieur sans la mise en œuvre, au 1<sup>er</sup> janvier 2016, de la mensualisation du versement des pensions du régime de la SNCF, qui était auparavant trimestriel. Les pensions sont désormais versées au plus près de la situation de l'assuré, alors qu'auparavant, si le bénéficiaire venait à décéder, le versement de la pension trimestrielle était réputé acquis.

Les crédits consacrés aux autres régimes du programme ont pour leur part été sous-exécutés, à hauteur de 16 millions d'euros pour le régime de la RATP, en raison d'un nombre de départs en retraite inférieur à la prévision, et de 3 millions d'euros pour le congé de fin d'activité des routiers (CFA).

Du fait du besoin de financement complémentaire de la CPRPSNCF, **le reliquat de 3 millions d'euros disponible sur l'enveloppe prévue pour le CFA n'a pas pu être utilisé pour réduire la dette de l'État envers le gestionnaire du CFA**, qui s'élève à 10 millions d'euros et résulte d'une « avance » demandée par l'État au gestionnaire en 2011.

## 2. Des mouvements en gestion significatifs et récurrents qui témoignent de difficultés à établir des prévisions

L'enveloppe globale votée en loi de finances a été respectée au prix de mouvements budgétaires significatifs en cours d'exercice.

La sous-exécution des crédits de certaines actions (mines et RATP) a permis d'abonder ceux du régime de la SNCF, dont les crédits initiaux se sont avérés, comme en 2015, insuffisants pour couvrir ses besoins de financement. Le besoin de financement complémentaire de la CPRPSNCF a pu être couvert par le **transfert de 27 millions d'euros en provenance du programme 195<sup>(1)</sup> et la fongibilité de 24 millions d'euros de crédits non utilisés au sein du programme 198. Un mouvement analogue ayant déjà été nécessaire en 2015, il est regrettable que ce mouvement n'ait pas pu être anticipé dès la programmation initiale.**

Ce besoin de financement complémentaire pour 2016 appelle à la vigilance pour l'exécution 2017 du régime de la SNCF. L'augmentation non-anticipée en 2016 du nombre de départs en retraite va se répercuter sur les dépenses de pensions à verser en 2017. En outre, comme le rapporteur spécial l'avait signalé à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2017, les arrêtés fixant les taux de cotisation patronale pour la SNCF pour les années 2013 à 2015 ont été annulés par le Conseil d'État<sup>(2)</sup>. Lorsqu'un nouvel arrêté sera pris, **la CPRPSNCF devra rembourser à l'entreprise publique un trop perçu qui pourrait s'élever à près de 100 millions d'euros.**

Les mouvements de crédits récurrents intervenant en cours de gestion illustrent la difficulté des responsables de programme à bâtir leur programmation budgétaire initiale sur des hypothèses fiables. Les dépenses subventionnées par la mission ont un caractère obligatoire et dépendent de nombreux facteurs qui échappent à la maîtrise des caisses et des responsables de programme. Les responsables des programmes sont en outre tributaires des données et projections fournies par les caisses et disposent de peu de moyens pour mener une contre-expertise détaillée. C'est pourquoi la Cour des comptes appelle depuis plusieurs années à revoir le pilotage de la mission<sup>(3)</sup>.

## 3. Une utilisation de la réserve contestable

Outre les mouvements de crédits susmentionnés, l'exécution de la mission a nécessité, comme en 2015, le dégel de l'ensemble de la réserve des trois programmes de la mission.

---

(1) Décret n° 2016-1602 du 25 novembre 2016 portant transfert de crédits.

(2) Décisions n° 384816 du 20 mai 2016 et n° 393920 du 11 juillet 2016.

(3) Elle qualifie l'organisation du programme 198 de « bancal » : le responsable du programme n'exerce pas la tutelle sur les caisses de la SNCF et de la RATP, et n'est même pas signataire des conventions d'objectifs et de gestion.

La Cour des comptes s'est à plusieurs reprises interrogée sur la pertinence de l'application de la réserve à cette mission. Elle estime que *« la mise en réserve est purement faciale pour une mission qui couvre des dépenses obligatoires. Par ailleurs, cette mise en réserve n'est pas utilisée comme un système d'amortissement en cas de difficultés d'exécution, puisque les responsables de programmes savent dès la loi de finances initiale que ces crédits devront intégralement être libérés pour couvrir les dépenses des différentes caisses. »*

Les contrôleurs budgétaires et comptables ministériels du ministère de l'environnement et du ministère de l'économie et des finances ont d'ailleurs rendu des avis réservés sur la soutenabilité des programmes, dans la mesure où elle supposait une levée intégrale de la réserve.

## **B. UNE BAISSÉ DES SUBVENTIONS DE L'ÉTAT QUI DEVRAIT S'INSCRIRE DANS UNE PERSPECTIVE DE LONG TERME**

La baisse des crédits de la mission prévue par la loi de finances initiale pour 2016 a été respectée. Les dépenses de la mission *Régimes sociaux et de retraite* ont diminué de 131 millions d'euros (2 %) par rapport à l'exécution 2015.

D'après les estimations pluriannuelles des responsables de programme, cette tendance baissière devrait se poursuivre, mais l'effort de l'État continuera à représenter une part significative des recettes des régimes<sup>(1)</sup>. Ceci résulte de plusieurs dynamiques distinctes :

– dans les années à venir, la masse des pensions servies par certains régimes subventionnés est amenée à décroître du fait de la baisse du nombre d'allocataires (mines et SNCF) et de la faible revalorisation des pensions. En revanche, la masse des pensions de la RATP ne diminuera qu'à horizon 2050, le nombre d'allocataires étant actuellement à la hausse, et les pensions versées par l'ENIM devraient progresser d'environ 0,5 % par an jusqu'en 2020 ;

– le montant des cotisations versées va légèrement croître du fait du glissement vieillesse technicité (GVT), des revalorisations salariales décidées par la SNCF et la RATP et des hausses de cotisations introduites à la suite de la réforme des retraites de 2014.

## **C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE INCOMPLETS**

Les indicateurs de performance de la mission ne couvrent qu'une faible partie des crédits de la mission. Il s'agit avant tout d'indicateurs de gestion, qui ne permettent pas de suivre l'évolution de la part de la subvention de l'État dans le financement général des régimes subventionnés et ne fournissent aucune information sur leur soutenabilité à long-terme. Seul le programme 195 dispose d'indicateurs ramenant la subvention de l'État à la masse des prestations servies.

---

(1) En 2016, la subvention de l'État a financé 66 % des charges des régimes de la mission.

Les indicateurs de gestion choisis (coût unitaire d'une primo-liquidation et dépenses de gestion pour 1 € de prestations servies) ne permettent en outre pas la comparaison entre chacune des caisses, celles-ci présentant des différences structurelles et de fonctionnement.

L'indicateur le plus représentatif de la mission est le coût unitaire d'une primo-liquidation de pension de retraite. Il s'élève pour 2016 à 347 euros, en nette baisse à la fois par rapport à l'exécution 2015 (381 euros) et par rapport à la prévision de la loi de finances pour 2016 (382 euros). Cette performance est toutefois à relativiser, dans la mesure où la baisse est due à la forte hausse du nombre de primo-liquidations constatées, sur lequel les gestionnaires de caisse n'ont pas de levier d'action.

Les conventions d'objectifs et de gestion comprennent également un objectif de récupération des indus. Si la CPRPSNCF (95 % pour un objectif de 97 %) et l'ENIM (98 % pour un objectif de 99 %) s'approchent de la cible, les efforts sont à poursuivre à la CPRPRATP (55 % pour un objectif de 96 %).

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *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 (53 156 millions d'euros, soit 93 % des dépenses du CAS en 2016) 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*, doté de 1 898 millions d'euros, représente 3 % des dépenses 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 1 972,6 millions d'euros, représente 3 % des dépenses 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.

## ÉVOLUTION DU CAS PENSIONS ENTRE 2015 ET 2016

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

	Recettes			Écart recettes 2016 par rapport à		Dépenses			Écart dépenses 2016 par rapport à		Solde	
	Exécution 2015	Loi de finances pour 2016	Exécution 2016	Exécution 2015	Loi de finances pour 2016	Exécution 2015	Loi de finances pour 2016	Exécution 2016	Exécution 2015	Loi de finances pour 2016	Prévision LFI 2016	Exécution 2016
<b>Programme 741 Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité</b>	53 301,2	54 010,7	53 908,2	+ 1,14 %	- 0,19 %	52 536,7	53 297,3	53 156,5	+ 1,18 %	- 0,26 %	+ 713,4	+ 751,6
<b>Programme 742 Ouvriers des établissements industriels de l'État</b>	1 957,6	1 872,8	1 896,6	- 3,12 %	+ 1,27 %	1 902,8	1 916,2	1 897,6	- 0,27 %	- 0,97 %	- 43,4	- 1,1
<b>Programme 743 Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions</b>	2 054,5	1 991,2	1 984,5	- 3,41 %	- 0,33 %	2 094,6	1 991,2	1 972,6	- 5,83 %	- 0,93 %	0	+ 11,9
<b>Total</b>	57 313,3	57 874,7	57 789,2	+ 0,83%	- 0,15 %	56 534,1	57 204,7	57 026,8	+ 0,87 %	- 0,31 %	+ 670	+ 762,4

Source : rapport annuel de performances du compte d'affectation spéciale Pensions pour 2016.



## A. DES DÉPENSES ET DES RECETTES PROCHES DES NIVEAUX PRÉVUS EN LOI DE FINANCES INITIALE

### 1. Une hausse modérée des dépenses de pensions (+ 0,9 %)

• Les dépenses du CAS *Pensions* se sont élevées en 2016 à 57 027 millions d'euros, soit 178 millions d'euros de moins que la prévision de la loi de finances (– 0,3 %).

La légère sous-exécution des dépenses par rapport à la loi de finances s'observe sur les trois programmes du CAS.

Elle résulte notamment d'une inflation plus faible que prévu, qui a conduit à une absence de revalorisation des pensions de retraite en octobre 2016, alors qu'une revalorisation de 0,6 % était prévue en loi de finances initiale (– 63 millions d'euros) et de dépenses de transferts entre régimes de retraite inférieures aux prévisions (– 39 millions d'euros).

• Par rapport à 2015, les dépenses du CAS *Pensions* ont progressé de 0,9 % (493 millions d'euros). Ce rythme de progression, supérieur à celui qui a été observé entre 2014 et 2015 (+ 0,45 %), rompt avec la tendance au ralentissement de l'augmentation constatée depuis 2010. Il reste cependant modéré par rapport à la moyenne constatée depuis 2007 (+ 2,3 % par an).

La modération de la hausse a des causes à la fois conjoncturelles et structurelles :

- la faiblesse de l'inflation ;
- l'impact de la montée en charge des différentes réformes des retraites, qui réduisent temporairement les effectifs de départs en retraite (augmentation de l'âge légal d'ouverture des droits, augmentation de la durée d'assurance requise pour liquider une retraite à taux plein, montée en charge du dispositif de décote et surcote).

### 2. Des recettes en ligne avec les prévisions

• Les recettes du CAS se sont élevées à 57 789 millions d'euros en 2016, soit un montant légèrement plus faible que la prévision inscrite en loi de finances initiale (– 0,15 %), pour l'essentiel sous l'effet d'assiettes de cotisations légèrement inférieures à la prévision. La revalorisation du point d'indice au 1<sup>er</sup> juillet 2016, non prévue au moment de la loi de finances initiale, a permis de réduire cet écart.

Alors que les contributions des ministères sont globalement conformes à la prévision, celles des établissements publics, des collectivités territoriales et d'Orange sont inférieures.

• **Par rapport à 2015, les recettes du CAS ont progressé de 0,8 %** sous l'effet de plusieurs facteurs :

– le relèvement du taux de cotisation salariale des fonctionnaires de 0,4 point (9,94 %), dans la perspective de sa convergence, d'ici 2020, vers le taux de cotisation des salariés du privé sur la tranche inférieure au plafond de la sécurité sociale ;

– l'augmentation des assiettes de contributions pour les employeurs civils (+ 400 millions d'euros) et militaires (+ 90 millions d'euros). Le taux de contribution employeurs, qui a nécessité par le passé de fréquents réajustements, est stable depuis 2014 (74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, 0,32 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et 126,07 % pour les militaires).

## **B. UN SOLDE CUMULÉ DE PLUS DE 3 MILLIARDS D'EUROS**

Les dépenses (+ 0,87 %) et les recettes (+ 0,83 %) du CAS ayant augmenté à des rythmes comparables, le solde du CAS reste à un niveau similaire à celui de 2015 (+ 762 millions d'euros après + 779 millions d'euros), ce qui **porte le solde cumulé du CAS *Pensions* au niveau record de 3,162 milliards d'euros.**

**L'accélération prévue des dépenses de pension ramènera mécaniquement le niveau du solde cumulé du CAS vers un niveau proche du seuil minimal** permettant d'assurer, conformément au II de l'article 21 de la LOLF, l'équilibre du CAS à tout instant. Le solde d'exercice du CAS devrait en effet redevenir négatif à partir de 2020.

## **C. DES PRÉVISIONS DE QUALITÉ, UNE GESTION DU PROGRAMME 742 À AMÉLIORER**

Les indicateurs de performance du CAS peuvent être répartis en deux grandes catégories : la qualité de la prévision et la maîtrise des coûts de gestion.

Pour le programme 741, **l'exécution de l'année 2016 confirme la qualité des prévisions** observée les années précédentes, puisque l'écart entre la prévision et l'exécution est de 0,19 % et se réduit à 0,02 % une fois neutralisés les effets de revalorisation des pensions ainsi que les changements de comportements de départ. La prévision est également satisfaisante pour le programme 742.

**Pour le programme 741, les indicateurs de coût de gestion** d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaires de retraite **devraient respecter la trajectoire baissière observée ces dernières années**. Le transfert de la gestion des pensions des ministères employeurs vers le service des retraites de l'État devrait accélérer cette baisse, mais, comme la Cour des comptes le souligne, la montée en charge de ce transfert est très progressive et devrait être accélérée.

**Pour le programme 742**, le coût unitaire d'un contrôle de liquidation par la Caisse des dépôts et consignations augmente par rapport à 2015, alors que le PAP prévoyait une baisse. Dans un contexte de forte diminution du nombre de contrôles (liée à la baisse du nombre de dossiers transmis par le ministère de la défense), **les coûts fixes, notamment informatiques, pèsent sur le coût unitaire d'un contrôle**. Une revue de dépenses sur la gestion des dépenses de guichet et d'intervention par des tiers, programmée pour 2017, devrait permettre de mieux appréhender ces coûts de gestion.

La performance est également en retrait pour la récupération des indus et trop versés : le taux de récupération s'élève à 85,7 %, en net recul par rapport à 2015 (98,5 %) et par rapport à la prévision de la loi de finances (90 %).

\*

\* \*



**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;  
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

---

**SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	254
<b>I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UNE ARCHITECTURE SIMPLIFIÉE ET CLARIFIÉE</b> .....	255
A. PROGRAMME 119 : <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEUR GROUPEMENTS</i> .....	255
B. PROGRAMME 122 : <i>CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</i> ..	260
<b>II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE</b> .....	264

## INTRODUCTION

Avec des montants consommés en 2016 en hausse par rapport à 2015 (3,73 milliards d'euros en AE et 2,81 milliards d'euros en CP), les dépenses de la mission ne représentent toutefois qu'une très faible part des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales. L'essentiel de ces flux (99,9 milliards d'euros en 2016) consistent en des prélèvements sur recettes (PSR).

Si la consommation des CP a connu une légère augmentation de 2,4 % entre 2015 et 2016, l'engagement des AE est quant à lui en forte hausse de 24 % sur la même période. Cette situation s'explique notamment par le maintien de la forte majoration des AE au titre de la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) et par la création de la dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL + 790 millions d'euros en exécution en AE). Depuis 2012, les crédits de la mission n'ont fait que progresser, de 39 % 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 63 % des dépenses de la mission en 2016 contre 64 % en 2015.

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), la dotation globale d'équipement des départements (DGE) et la nouvelle dotation de soutien à l'investissement local des communes et de leurs groupements (DSIL). Ces trois dépenses, qui ont représenté 30 % du montant total des charges imputées sur la mission en 2016, 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 (DGCL), 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 ET CLARIFIÉE**

La fusion des programmes 119, 120 et 121 mise en œuvre pour la première fois en 2015 a clarifié l'architecture de la mission en rassemblant sur un même programme des dotations aux objectifs similaires, tous niveaux de collectivités confondus.

En 2016, le périmètre de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* a évolué avec la création d'une nouvelle dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements et d'un fonds d'urgence en faveur des départements visant à aider les départements en difficulté, notamment en raison du poids de leurs dépenses sociales. En outre, la loi de finances 2016 a fusionné les fonds « catastrophe naturelle » et « calamités publiques » au sein d'une nouvelle dotation de solidarité en faveur de l'équipement de collectivités territoriales touchées par des événements climatiques ou géologiques.

### **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), la dotation de soutien à l'investissement des communes et de leurs groupements (DSIL) et la dotation globale d'équipement des départements (DGE), qui représentent à elles quatre 90 % des crédits de la mission.

En 2016, les dépenses du programme 119 s'élèvent à 3,43 milliards d'euros en AE et 2,49 milliards d'euros en CP consommés. Les taux d'exécution s'établissent à 97,7 % sur la base des crédits disponibles en AE et à 97,8 % en CP.

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.

#### **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 1 736,3 millions d'euros d'AE et 881,5 millions d'euros de CP ont été inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2016, soit 800 millions d'euros d'AE supplémentaires par rapport à la LFI pour 2015, correspondant à la création de la dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) à destination du bloc communal.

Au cours de l'exercice 2016, ces crédits ont été minorés à hauteur de 28,9 millions d'euros en AE et en CP à la suite de transferts. En outre, des mouvements de fongibilité interne touchant l'action 1 ont eu lieu durant l'exercice 2016. Un autre mouvement de fongibilité interne a dû être effectué, suite au dégel seulement partiel de fin de gestion, de l'action 1 vers les actions 2 et 6 à hauteur de 112 millions d'euros en CP, afin de faire en sorte que la totalité des crédits constitutionnellement dus pour les concours « SCHS » et « ACOTU », ainsi que 71,3 millions d'euros sur les 80,4 millions d'euros ouverts en LFI pour 2016 pour la DGD « bibliothèques », soient délégués et consommés à la fin de l'exercice.

Ainsi, le montant des crédits ouverts en 2016 au titre de l'action 1 a été porté à 1 725,7 millions d'euros en AE et 738,7 millions d'euros en CP.

– **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). 815,6 millions d'euros pour les AE et 591,2 millions d'euros en CP ont été consommés en 2016 au titre de cette dotation.

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 et cette majoration a été reconduite en LFI 2016.

Les trois premières catégories d'opérations retenues par les commissions d'élus concernent le patrimoine bâti et l'urbanisme (24,9 %), les équipements scolaires (20,6 %) et la voirie (12,5 %).

– **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 2016, la consommation s'est élevée à 0,38 million d'euros en autorisations d'engagement et en CP au titre du remboursement versé par l'État sur la base des indemnités dues au titre de l'exercice 2015 ;

– **la dotation forfaitaire** a été mise en œuvre au bénéfice des communes qui délivrent des **titres sécurisés** (cartes nationales d'identité, passeports). En 2016, 17,78 millions d'euros en AE et 17,75 millions d'euros en CP ont été consommés, soit l'intégralité des crédits dans la limite du montant disponible en AE et en CP.

– **la dotation politique de la ville (DPV)** créée en loi de finances initiale pour 2015 en substitution de la dotation de développement urbain (DDU).

En 2016, les 100 millions d'euros d'AE inscrites en loi de finances ont été majorées en cours d'exercice pour un montant total de 0,8 million d'euros dans le cadre de mouvements de fongibilité interne à la suite d'erreurs d'imputations au niveau local. Au 31 décembre 2016, **96,3 millions d'euros d'AE ont été**



**consommées.** Il convient de signaler que le montant des minoration s'élève pour 2015 à 2,67 millions d'euros. Le taux de consommation réel des AE en 2016 se trouve porté à 95,5 %. 4,6 millions d'euros d'AE restent sans emploi à la fin de l'exercice 2016 suite à des erreurs commises au niveau local par des plateformes Chorus ; ces crédits ont néanmoins été engagés et sont donc demandés en report sur 2017.

Les 73,3 millions d'euros de CP inscrits en LFI pour 2016 ont été ramenés à 63,3 millions d'euros en fin de gestion à la suite du mouvement de fongibilité interne des dotations d'investissement vers certaines DGD, afin que ces dernières puissent être versées aux collectivités concernées. En 2016, la consommation des CP de la DPV s'est établie à 62,4 millions d'euros, contre 56,4 millions d'euros en 2015.

## 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 16,8 millions euros d'AE et 16,9 millions d'euros de CP restés sans emploi en 2015 et reportés sur 2016.

Au total, 147,2 millions d'euros en AE et 147,3 millions d'euros en CP ont ainsi été ouverts en 2016 sur l'action 2 du programme 119. La consommation 2016 s'est élevée à presque 100 %.

La DGD des communes se décline en cinq concours détaillés dans le tableau suivant :

### L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2016

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts						Crédits consommés	
	Crédits votés en LFI 2016		Reports de crédits 2015 sur 2016 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	+ 16,8	+ 16,8			107,4	107,4
DGD relative à l'élaboration des documents d'urbanisme	23,3	23,3	+ 0,02	+ 0,11			23,3	23,4
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
<b>TOTAL</b>	<b>130,4</b>	<b>130,4</b>	<b>+ 16,82</b>	<b>+ 16,91</b>			<b>147,2</b>	<b>147,3</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2016.

### 3. L'action n° 3 *Soutien aux projets des départements*

L'action 3 est constituée par la dotation globale d'équipement des départements (DGE) qui est destinée à soutenir l'effort d'investissement des départements en matière d'équipement rural (infrastructures publiques en milieu rural, tourisme vert ou encore habitat rural). Depuis 2015, la DGE des départements n'est plus imputée sur le programme 120 mais sur le programme 119.

En 2016, 215,9 millions d'euros d'AE et de CP ont été ouverts au titre de la LFI pour 2016 pour la DGE des départements. Les crédits ont fait l'objet d'une **mise en réserve initiale** d'un montant de 27,7 millions d'euros en AE et en CP, puis d'un **gel complémentaire** de 6,5 millions d'euros en AE et 8,5 millions d'euros en CP. Un mouvement de **fongibilité interne** est par ailleurs venu abonder la DETR et la DPV en AE (pour 0,6 million d'euros). Les crédits de la DGE ont également été concernés par les **deux séries d'annulation** intervenues au cours de l'exercice 2016, respectivement de 11 millions d'euros en AE et en CP et de 19,1 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP. Cette dotation a par ailleurs contribué à hauteur de 5 millions d'euros au **mouvement de fongibilité interne** opéré en fin de gestion afin de verser les DGD constitutionnellement dues aux collectivités territoriales concernées.

Ainsi, les crédits disponibles en 2016 au titre de la DGE se sont élevés à 150,9 millions d'euros en AE et 152,1 millions d'euros en CP, contre 207,2 millions d'euros en AE et 209,2 millions d'euros en CP en 2015. Au total, 150,6 millions d'euros d'AE et 151,3 millions d'euros de CP ont été consommés au titre de la DGE des départements en 2016, soit une consommation supérieure à 99 % des crédits disponibles.

### 4. L'action n° 4 *dotation générale de décentralisation des départements*

L'action n° 4 regroupe les crédits affectés en 2016 à la dotation générale de décentralisation (DGD) de droit commun des départements.

Le montant total des crédits inscrits sur cette action en loi de finances 2016 s'élève à 265,2 millions d'euros en AE et en CP. Ces crédits ont été majorés en cours de gestion à hauteur de :

– 0,5 million d'euros en AE et CP au titre de crédits ouverts tardivement en 2015 en LFR de fin d'année et reportés sur 2016 ;

– 0,1 million d'euros en AE et en CP ouverts en loi de finances rectificative du 29 décembre 2016.

Au total, 265,9 millions d'euros en AE et CP ont ainsi été ouverts en 2016 sur l'action 4 du programme 119 : 264,3 millions d'euros en AE et en CP ont été ouverts au titre de la DGD des départements (sous-action 1) et 1,5 million d'euros en AE et en CP au titre de la DGD fluviale de la Guyane (sous-action 2).

## 5. L'action n° 5 *dotation générale de décentralisation des régions*

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'Île-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 2016) 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 2016.

(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	588,4	588,4	+ 14,5	+ 14,5	602,9	602,9	589,5	589,5
DGD Corse	277,1	277,1	–	–	277,1	277,1	277,1	277,1
DGD STIF	128,1	128,1	–	–	128,1	128,1	128,1	128,1
<b>TOTAL</b>	<b>993,6</b>	<b>993,6</b>	<b>+ 14,5</b>	<b>+ 14,5</b>	<b>1008,1</b>	<b>1008,1</b>	<b>994,7</b>	<b>994,7</b>

Source : rapport annuel de performances pour 2016.

## 6. L'action n° 6 *Dotation générale de décentralisation concours particuliers*

Cette action dotée de 225,4 millions d'euros en 2016 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.

Le montant total des crédits ouverts en loi de finances pour 2016 sur l'action n° 6 s'élève à 225,4 millions d'euros en AE et en CP. À la suite de mesures de gel et de fongibilité interne, les crédits consommés ont été de 217,1 millions d'euros en AE et 219 millions d'euros en CP.

## DGD CONCOURS PARTICULIERS CONSOMMATION EN 2016

(en millions d'euros)

	<b>Autorisations d'engagement</b>	<b>Crédits de paiement</b>
Autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains (ACOTU)	87,9	87,9
Concours particulier « ports maritimes de commerce et de pêche »	51,9	51,9
Concours particulier « bibliothèques municipales et départementales de prêt »	71,2	73,1
Aérodromes	3,96	3,98
Concours pour le financement du transfert du domaine public fluvial	2,1	2,1
<b>TOTAL</b>	<b>217,1</b>	<b>219</b>

Source : projet annuel de performances 2016.

### 7. La dépense fiscale

La dépense fiscale résultant du taux de TVA à 10 % 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 2016.

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 2016, La Cour des comptes recommande une nouvelle fois sa suppression.

### B. PROGRAMME 122 : CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration* regroupe l'ensemble des concours spécifiques gérés par le ministère de l'intérieur et attribués aux collectivités territoriales, ainsi que les moyens attribués à la direction générale des collectivités locales (DGCL) pour la mise en œuvre des deux programmes de la mission (élaboration et suivi du cadre normatif des collectivités territoriales).

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.

Dans le cadre de la LFI 2016, il a été décidé, compte tenu de la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) au

31 décembre 2015, de rattacher les crédits du fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) au programme 122 à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.

Par ailleurs, une sous-action « fonds d'urgence aux départements » a été créée sur l'action 1 du programme 122 *aides exceptionnelles* et dotée en LFR 2016 de 200 millions d'euros en AE et CP.

### **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 118,8 millions d'euros en AE et à 118,6 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.

Au total, ce sont donc 40,08 millions d'euros en AE et 34,41 millions d'euros en CP qui ont été ouverts sur la ligne « Calamités publiques » en 2016 compte tenu des ouvertures, des reports et des mouvements de fongibilité. En AE, ces crédits concernent principalement l'indemnisation des collectivités locales pour les événements climatiques ou géologiques suivants :

- 9,18 millions d'euros d'AE déléguées pour le tunnel de Chambon en Isère ;

- 8,73 millions d'euros d'AE déléguées à aux départements de la Savoie et de la Haute-Savoie pour les intempéries de mai 2015 ;

- 4,9 millions d'euros d'AE déléguées à 6 départements pour les intempéries de septembre 2015 principalement dans le Languedoc-Roussillon.

- *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 93,6 millions d'euros en AE et en CP sur cette ligne, dont 73,3 millions d'euros ouverts par amendements du Gouvernement.

Des redéploiements de crédits au sein du programme 122 à hauteur de 6,3 millions d'euros en AE et 6,6 millions d'euros en CP ont permis d'abonder la ligne « calamités publiques ». Par ailleurs, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 a annulé 0,34 million d'euros en AE et en CP.

La consommation constatée en fin d'exercice atteint 86,7 millions d'euros en AE alloués à 10 907 projets d'investissement et 86,4 millions d'euros de CP.

- Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

- le montant des crédits disponibles début 2016 au titre du **fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** s'est établi à 0,88 million d'euros d'AE obtenue en report de 2015 sur 2016 et à 0 euro en CP. La consommation de crédits au titre de cette sous-action s'est élevée à 0,54 million d'euros en AE et CP sur l'année 2016 délégués à 4 communes : Guéret (0,03 million d'euros) dans la Creuse, Varennes-sur-Allier (0,08 million d'euros) dans l'Allier, Langres (0,25 million d'euros) dans la Haute-Marne, et enfin Senlis (0,18 million d'euros) dans l'Oise ;

- **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 2016.

5 communes connaissant des difficultés financières particulièrement importantes ont bénéficié de cette dotation : Chinon (0,16 million d'euros) en Indre-et-Loire, Grigny (0,8 million d'euros) dans l'Essonne, Vieux-Habitants (0,3 million d'euros) en Guadeloupe, Kourou (0,6 million d'euros) et Roura (0,4 million d'euros) en Guyane.

## **2. L'action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses inférieures aux prévisions**

2,6 millions d'euros en AE et CP avaient été inscrits en loi de finances initiale 2016 sur cette action qui comprend des dépenses de fonctionnement de la DGCL ainsi que des dépenses d'investissement dédiées aux applications informatiques de cette même direction.

Les crédits ouverts pour 2016 pour les frais de fonctionnement se sont élevés à 803 888 euros en AE et à 713 621 euros en CP. Les dépenses de fonctionnement de la DGCL se sont élevées en 2016 à 522 325 euros en AE et à 450 307 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 361 542 euros en AE et 286 166 euros en CP ;

- Les dépenses de fonctionnement du comité des finances locales pour 43 068 euros en AE et 50 173 euros en CP ;

- Le fonctionnement des organismes nationaux relatifs aux collectivités locales pour 117 715 euros en AE et 113 968 euros en CP.

Mais les consommations de crédits retracées sur cette action concernent essentiellement les dépenses d'investissement dédiées aux applications informatiques : 1,57 million d'euros en AE et 1,19 million d'euros en CP ont été réalisés en 2016 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 ouvertes en LFI ont représenté 138,56 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2016, ces crédits ont été entièrement consommés.

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 50,38 millions d'euros en AE et 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).

## II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE

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.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2016, la Cour des comptes souligne que les concours versés aux collectivités locales et organismes assimilés par l'intermédiaire de ce compte ne sont pas des prêts ou avances au sens de la loi organique 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.

Trois grandes catégories d'avances sur impôts transitent 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 taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) aux départements ;

– le versement d'avances sur des impôts auto-liquidés.

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.

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 2016, soit le montant des ressources fiscales versées aux collectivités territoriales par l'intermédiaire de ce compte de concours financiers, se sont accrues de 2,5 milliards d'euros (+ 2,6 %). Cette augmentation est intervenue à périmètre constant par rapport à 2015.

## 1. Présentation de l'exécution du CAV

Le solde prévisionnel d'exécution du CAV en 2016, tel qu'il était arrêté en LFI, faisait ressortir un excédent de 827 millions d'euros. L'exécution aboutit à un solde excédentaire de 1 381 millions d'euros.

Cet excédent s'explique en partie pour des raisons structurelles :

– pour les impositions sur rôle, le solde résulte de l'écart entre recettes recouvrées et rôles émis ;

– pour les impôts auto-liquidés, la CVAE génère un solde structurellement positif du fait de l'accroissement tendanciel des recettes d'une année sur l'autre alors que les dépenses correspondent aux encaissements de l'année précédente. En 2016, la diminution des dépenses prévisionnelles de CVAE est en outre imputable à l'extinction du dégrèvement transitoire et à la baisse de la taxe additionnelle à la CVAE versée aux chambres de commerce et d'industrie.

Le programme 832 *avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie* permet l'octroi d'avances à celles ou ceux d'entre eux, 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 2016.

Le programme 833 se décline en quatre actions. Les crédits ouverts pour ces quatre actions en 2016 s'élevaient à 103,713 milliards d'euros (AE et CP).

La **première action**, de loin la plus importante, a pour objet de garantir le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. Les crédits (95,9 milliards d'euros) inscrits pour 2016 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, 91,8 milliards d'euros ont été consommés au cours de l'exercice 2016.

La **deuxième action** garantit aux départements le versement mensuel de la part de la TICPE leur revenant, pour le financement du revenu minimum d'insertion (RMI) et 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 2016 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. Au total, 5 875 millions d'euros ont été consommés au cours de l'exercice 2016.

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. Au total, 899 millions d'euros ont été consommés au cours de l'exercice 2016.

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 936 millions d'euros.

## **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 2016, 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 99,59 % contre 99,17 % en 2015.

L'objectif n° 2 porte sur la TICPE. L'indicateur 2.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE » se maintient à un niveau élevé avec 95,13 % de versements réalisés à la date prévue en 2016 pour une prévision actualisée de 95,05 %.

\*

\* \*

## REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

---

### SOMMAIRE

---

Pages

<b>I. UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE, STABLE PAR RAPPORT À 2015 .....</b>	<b>269</b>
A. UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE .....	269
B. UNE CONSOMMATION STABLE PAR RAPPORT À 2015 .....	269
C. DES DÉPASSEMENTS IMPUTABLES PRINCIPALEMENT AU PROGRAMME 200 .....	270
D. UN LÉGER DÉPASSEMENT AU NIVEAU DU PROGRAMME 201 .....	273
<b>II. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE ..</b>	<b>273</b>
<b>III. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ATTEINTS .....</b>	<b>274</b>

Plus importante mission du budget général en termes de crédits ouverts, la mission *Remboursements et dégrèvements* présente certaines particularités qui la différencient des autres dépenses de l'État.

Dotée de crédits évaluatifs et dépourvue de crédits de titre 2, elle a pour vocation de permettre une présentation claire et un suivi efficace des montants de remboursements et dégrèvements d'impôts d'État et d'impôts locaux, et des dispositifs fiscaux associés, qui viennent en atténuation des recettes fiscales brutes.

Elle comporte deux programmes :

- le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* ;
- le programme 201 *Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux*.

La mission *Remboursements et dégrèvements* regroupe ainsi les dépenses liées à des situations dans lesquelles l'État est amené à restituer des impôts, des taxes ou des contributions aux contribuables, ou dans lesquelles l'État ne recouvre pas certaines créances sur les contribuables.

Les raisons pour lesquelles l'État est amené à effectuer ces opérations sont diverses et peuvent être classées en trois catégories :

– les sommes restituées en raison de la mécanique de l'impôt, qui s'explique par les modalités de recouvrement propres à certaines ressources fiscales : l'État restitue certaines sommes, lorsque les montants déjà versés excèdent l'impôt dû, en matière d'impôt sur les sociétés (IS), ou lorsque le montant de taxe sur la valeur ajoutée déductible excède le montant collecté par une entreprise, par exemple ;

– les sommes restituées en raison des politiques publiques, lorsqu'un contribuable bénéficie d'un crédit d'impôt ;

– les raisons liées à la gestion de l'impôt, lorsque des corrections sont apportées après le calcul de l'impôt, à l'avantage du contribuable, à la suite d'une erreur matérielle, d'une contestation, ou d'un litige.

Le présent commentaire de rapport annuel de performances a pour objectif d'évaluer la qualité de la prévision initiale, de commenter la présentation budgétaire retenue pour cette mission, et d'analyser les objectifs de performance et les résultats obtenus.

## I. UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE, STABLE PAR RAPPORT À 2015

### A. UNE CONSOMMATION SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE

L'exécution 2016 a été globalement conforme à la prévision initiale. La consommation des crédits s'élève à 103,33 milliards d'euros, 3,16 milliards d'euros au-dessus du plafond voté en loi de finances, soit un écart de 3,2 %. Cette situation s'explique principalement par un dépassement de 2,42 milliards d'euros constaté sur le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*.

#### PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016

(en milliards d'euros)

	Autorisations d'engagement / Crédits de paiement	Écart à la prévision LFI	Écart à la prévision LFI + LFR
<b>Prévision LFI</b>	<b>100,16</b>		
dont : programme 200	88,19		
dont : programme 201	11,97		
<b>Ouvertures LFR</b>	<b>+ 4,59</b>		
dont : programme 200	+ 4,31		
dont : programme 201	+ 0,29		
<b>Total crédits disponibles (*)</b>	<b>104,76</b>		
dont : programme 200	92,50	<i>Sur-exécution par rapport à la prévision LFI</i>	<i>Sous-exécution par rapport à la prévision LFI + LFR</i>
dont : programme 201	12,26		
<b>Consommation PLR</b>	<b>103,33</b>		
dont : programme 200	90,62	- 2,42	+ 1,88
dont : programme 201	12,71	- 0,74	- 0,45

(\*) Total des crédits disponibles = prévision de la loi de finances initiale + crédits ouverts en loi de finances rectificative.

Source : rapport annuel de performances.

Les dépenses de la mission se sont révélées plus dynamiques que prévues. Une inscription de crédits de 4,31 milliards d'euros a été réalisée en loi de finances rectificative pour le programme 200, et de 0,29 milliard pour le programme 201. Ces ouvertures ont été suffisantes, puisque la consommation des crédits pour 2016 s'établit à 1,43 milliard d'euros en dessous du plafond de crédits disponibles.

### B. UNE CONSOMMATION STABLE PAR RAPPORT À 2015

La consommation des crédits s'établit en 2016 à un niveau très proche de celui constaté l'année précédente : +0,15 milliard d'euros, soit +0,1 %. Par rapport à 2015, la dépense a diminué au niveau du programme 200, presque compensée par l'augmentation constatée au niveau du programme 201.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE ENTRE 2015 ET 2016

(en milliards d'euros)

	Prévision LFI 2015	Crédits dispo. 2015	Exécution 2015	Prévision LFI 2016	Crédits dispo. 2016	Exécution 2016	Écart exécution 2015–2016
Programme 200	87,83	87,83	91,51	88,19	92,50	90,62	- 0,89
Programme 201	11,65	11,65	11,68	11,97	12,26	12,71	+ 1,03
<b>Total mission</b>	<b>99,48</b>	<b>99,48</b>	<b>103,18</b>	<b>100,16</b>	<b>104,76</b>	<b>103,33</b>	<b>+ 0,15</b>

Source : rapports annuels de performances.

L'écart entre prévision initiale et exécution s'est réduit entre 2015 et 2016, passant de 3,70 à 3,17 milliards d'euros, ce qui traduit une amélioration de la qualité de la prévision.

Pour le programme 200, ces évolutions s'expliquent par :

- la suppression de la prime pour l'emploi par la loi n° 2014–1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 (- 1,93 milliard d'euros) ;

- la diminution des admissions en non-valeur, qui s'établissent à 2,06 milliards d'euros, un montant proche de celui constaté en 2013, après deux années à des niveaux élevés (- 0,45 milliard d'euros, soit - 17,9 %) ;

- la compensation partielle de ces diminutions par l'augmentation du coût des contentieux communautaires de + 0,42 milliard d'euros (*voir également la sous-partie I.C*), ainsi que par le dynamisme des dépenses liées aux crédits d'impôt, en matière d'IS (+ 0,83 milliard d'euros, dont 0,5 milliard en raison du crédit d'impôt compétitivité emploi – CICE) et d'impôt sur le revenu – IR (+ 0,32 milliard, dont 0,3 milliard en raison du crédit d'impôt transition énergétique – CITE).

Concernant le programme 201, les dépenses ont augmenté de 1,03 milliard d'euros, soit + 8,8 %, dont près de la moitié en raison de la hausse du coût de l'action 1 *Taxe professionnelle et contribution économique territoriale*. La consommation des crédits sur cette action en 2016 est supérieure de 0,42 milliard d'euros au montant 2015 (+ 6,7 %), en raison des effets du plafonnement de la contribution économique territoriale, et du dégrèvement barémique.

## C. DES DÉPASSEMENTS IMPUTABLES PRINCIPALEMENT AU PROGRAMME 200

### 1. Un dépassement en exécution sur le programme 200

Le dépassement en exécution constaté au niveau de la mission s'explique principalement par une consommation supérieure à la prévision initiale au niveau du programme 200 (+ 2,42 milliards d'euros).

Cette augmentation est concentrée sur les actions 11 *Remboursements et restitutions liés à la mécanique de l'impôt*, et 12 *Remboursements et dégrèvements liés à des politiques publiques*. Cette situation trouve plusieurs explications :

– le montant des remboursements d'excédents d'impôts sur les sociétés est supérieur de 1,63 milliard d'euros à la prévision initiale, soit un écart de 10,9 %. Cela est principalement lié la moindre augmentation du bénéfice fiscal entre 2014 et 2015 : estimée à +9,7 % à l'automne 2015, celle-ci s'est finalement établie à 4,2 % en exécution. La prolongation jusqu'en avril 2017 de la mesure de suramortissement pour les investissements, la révision des imputations de CICE sur l'impôt brut réalisé en 2016, et la révision au titre des remboursements de créances relatives à des reports arrière de déficit expliquent le reste de cette évolution ;

– les remboursements de crédits de TVA dépassent de 1,04 milliard d'euros la prévision initiale (+ 2,1 %). La prévision inscrite en LFI reposait sur une hypothèse de croissance des remboursements de crédit de TVA nulle, et a été relevée en LFR pour tenir compte de la hausse anticipée des exportations, finalement moins élevée que prévue ;

– le dynamisme du CICE explique l'augmentation de 0,49 milliard d'euros des crédits d'impôt d'IS par rapport à la prévision (+ 5,9 %) ;

– les crédits d'impôt d'IR sont supérieurs de 0,57 milliard d'euros à la prévision initiale (+ 27,0 %), sous l'effet du surcoût du CITE.

En revanche, la consommation sur l'action 13 s'établit très en deçà de la prévision initiale : l'écart s'élève à 1,42 milliard d'euros, soit 11,7 %. Cela s'explique principalement par le coût brut moindre qu'anticipé des contentieux communautaires, pour tenir notamment compte de la révision de l'estimation des remboursements des droits afférents au contentieux OPCVM (– 1,0 milliard d'euros).

#### COÛT DES CONTENTIEUX COMMUNAUTAIRES EN 2016

(en milliards d'euros)

Contentieux	LFI 2016	Exécution 2016	Écart à la LFI
OPCVM et fonds de pension	1,75	0,75	1,00
Précompte mobilier (*)	– 0,67	0,00	– 0,67
De Ruyter (**)	0,20	0,07	0,13
Stéria	0,34	0,33	0,01
<b>Dépenses totales</b>	<b>1,62</b>	<b>1,15</b>	<b>0,47</b>

(\*) La LFI prévoyait des recettes d'un montant de 0,78 milliard d'euros et des dépenses de 0,11 milliard, soit un coût total de – 0,67 milliard.

(\*\*) Il convient d'ajouter à ce montant une dépense au profit de la Sécurité sociale, de 0,2 milliard d'euros en LFI 2016 et de 0,11 milliard en exécution 2016.

Source : *Cour des comptes*, Mission Remboursements et dégrèvements. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, d'après la direction du budget.

## 2. Des dépenses contenues mais à surveiller : les contentieux fiscaux

L'impact budgétaire net de ces contentieux est difficile à évaluer, en raison, premièrement, de la difficulté à prévoir le moment et le sens des décisions juridictionnelles définitives, deuxièmement, de la réactivité des contribuables pour déposer leurs demandes, et troisièmement, du rythme de traitement des dossiers par l'administration fiscale.

En 2016, les dépenses liées aux contentieux fiscaux ont augmenté de manière significative.

### IMPACT BUDGÉTAIRE NET DES CONTENTIEUX DE SÉRIE

(en milliards d'euros)

	2014	2015	2016	2017
<b>Prévision LFI</b>	2,8	2,1	1,6	1,4
<b>Exécution</b>	0,7	0,7	1,2	–

Source : Cour des comptes, Le budget de l'État en 2016 (résultats et gestion), et direction générale des finances publiques.

Les provisions pour litiges fiscaux comptabilisées au bilan de l'État ont doublé depuis 2012, et atteignent 24,1 milliards d'euros fin 2016.

### PROVISION POUR LITIGES FISCAUX

(en millions d'euros)

	31/12/2012	31/12/2013	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016
Contentieux à forts enjeux (hors i.m.)	778	3 766	4 594	4 822	4 964
Contentieux de série (hors i.m.)	7 053	6 430	6 945	10 760	12 952
Autres contentieux (hors i.m.)	1 602	1 587	1 836	1 811	1 847
Intérêts moratoires (« i.m. »)	2 524	2 855	2 933	3 650	4 217
<b>Provision pour litiges fiscaux</b>	<b>11 957</b>	<b>14 638</b>	<b>16 308</b>	<b>21 044</b>	<b>23 980</b>

Source : direction générale des finances publiques.

Cette provision prudente résulte de la méthodologie suivie par la direction générale des finances publiques, l'administration appliquant un taux de dégrèvement au montant des droits contestés, en fonction du risque encouru par l'État.

Trois contentieux de série représentent plus de la moitié de cette provision : « précompte mobilier » pour 1,9 milliard d'euros, « OPCVM » pour 4,9 milliards, et « contribution additionnelle au titre des montants distribués » pour 5,4 milliards – soit 12,2 milliards d'euros.

L'augmentation intervenue en 2016 résulte essentiellement d'une dotation supplémentaire concernant ce dernier contentieux (+ 2,5 milliards d'euros). En fonction des suites qui lui seront données, l'impact budgétaire pourrait connaître une forte augmentation dans les années à venir. Les 5,4 milliards d'euros d'enjeux identifiés en droit au 31 décembre 2016 recouvrent 2 774 affaires, dont 2 231 au



stade de la réclamation et 543 au stade juridictionnel. Le risque pour l'État pourrait en réalité être plus élevé, car le rendement annuel de la taxe s'est élevé à 1,8 milliard d'euros environ depuis 2012.

#### D. UN LÉGER DÉPASSEMENT AU NIVEAU DU PROGRAMME 201

Initialement anticipée à 11,97 milliards d'euros, la consommation des crédits sur le programme 201 s'établit finalement à 12,71 milliards d'euros en 2016, soit une surconsommation de 0,74 milliard par rapport à la loi de finances initiale (+ 6,2 %), et de 0,45 milliard par rapport à la loi de finances rectificative (+ 3,8 %).

Cet écart s'explique principalement par :

– un montant plus élevé que prévu du coût du dégrèvement barémique sur l'action 1 *Taxe professionnelle et contribution économique territoriale*, déjà évoqué (+ 0,3 milliard d'euros, soit + 4 %) ;

– des mesures de soutien en faveur des exploitants agricoles suite aux conditions climatiques exceptionnelles en 2016, pour 0,2 milliard d'euros, ainsi qu'une augmentation importante des régularisations d'imposition 2016 suite à des changements de propriétaires connus tardivement, pour 0,1 milliard d'euros, au niveau de l'action 2 *Taxe foncière* (+ 0,4 milliard d'euros, soit + 37,8 %).

## II. UNE PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE QUI POURRAIT ÊTRE AMÉLIORÉE

À l'occasion de la publication du rapport spécial annexé au rapport de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2017<sup>(1)</sup>, plusieurs propositions, qui concernaient tant la présentation budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements, que les informations financières qui mériteraient d'être publiées dans les documents budgétaires, avaient été formulées. Ces propositions s'inscrivaient dans la lignée des recommandations inscrites par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire<sup>(2)</sup>, et reconduites chaque année.

Il était ainsi rappelé que :

– les remboursements et dégrèvements d'impôts locaux constituent de véritables dépenses de l'État ; de tels transferts aux collectivités territoriales ne devraient pas être présentés en déduction des recettes fiscales brutes, même si leur suivi au sein de la mission *Remboursements et dégrèvements* n'est pas remis en cause ;

---

(1) Annexe n° 41 au rapport n° 4061 fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2017, portant sur la mission Remboursements et dégrèvements, par M. Dominique Lefebvre, rapporteur spécial.

(2) Cour des comptes, Mission Remboursements et dégrèvements. Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016, mai 2017.

– l’alignement de l’architecture budgétaire du programme 201 devrait être aligné sur celle du programme 200, c’est-à-dire adopter une répartition en trois catégories selon la nature de la dépense (mécanique de l’impôt, politiques publiques, gestion de l’impôt) et non selon la nature du prélèvement ;

– les restitutions de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ne devraient plus être enregistrées en dépenses du programme 201, mais devraient être déduites des recettes du compte d’avances aux collectivités territoriales, pour aligner les recettes sur les sommes à reverser aux collectivités territoriales ;

– des informations détaillées sur les admissions en non-valeur, par année de prise en charge comptable de la créance et par impôt, devraient être publiées dans les projets et rapports annuels de performances, et les remises gracieuses accordées sur les différents impôts, dans les rapports annuels de performances.

Si l’administration fiscale est opposée à la réalisation de la première proposition, elle a manifesté son accord de principe pour la mise en œuvre des deux suivantes, qui devrait pouvoir être effectuée à moyen terme.

### **III. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE ATTEINTS**

La mission comporte quatre indicateurs qui ont tous pour objectif de mesurer la qualité du service rendu aux usagers, en se concentrant sur la rapidité du traitement des dossiers par l’administration fiscale.

En 2016, les résultats ont de nouveau été atteints. Ces résultats sont globalement stables, malgré une légère dégradation par rapport à 2015, sur les indicateurs 200–1.2 (Ancienneté des demandes de remboursement de crédit TVA non imputable qui ont fait l’objet d’un remboursement partiel ou total dans un délai strictement supérieur à 30 jours) et 200–1.3 (Taux net de réclamations contentieuses en matière d’IR et de contribution à l’audiovisuel public des particuliers traitées dans un délai de 30 jours par les services locaux).

L’amélioration constatée sur l’indicateur 200–1.1 (Taux de demandes de remboursement de crédit TVA non imputable et de restitutions d’IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours ) est due, selon la DGFIP, à une meilleure appropriation du formulaire de liquidation de l’IS, et, concernant la TVA, à la mise en place en 2015 de dispositifs d’amélioration des délais de traitement et l’automatisation des contrôles et de la procédure pour les demandes de remboursement qui ne sont pas jugées à risque.

\*

\* \*

## SANTÉ

---

### SOMMAIRE

---

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 204 : UNE DIMINUTION STRUCTURELLE DES MOYENS</b> .....	276
A. UN PROGRAMME SOUS TENSION BUDGÉTAIRE .....	276
B. LE REFLET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE DANS LA GESTION INFRA-ANNUELLE DES CRÉDITS .....	278
<b>II. LE PROGRAMME 183 : LA QUALITÉ ET LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION SONT TOUJOURS EN CAUSE</b> .....	279
A. LA PERSISTANCE D'UN ÉCART SIGNIFICATIF ENTRE PROGRAMMATION ET CONSOMMATION .....	280
B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 183 .....	281
<b>III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE</b> .....	282

La mission *Santé* se décompose en deux programmes : le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* et le programme 183 *Protection maladie*, qui finance principalement l'aide médicale de l'État (AME). S'ajoutent aux crédits budgétaires de la mission dix dépenses fiscales dont le coût total est estimé à 3,3 milliards d'euros en 2016, d'après le projet annuel de performance (PAP) 2016. **En 2016, les crédits consommés de la mission se sont élevés à 1,312 milliard d'euros en AE (+ 2,8 % par rapport à 2015) et à 1,315 milliard d'euros en CP (+ 5,0 %).** Comme les années précédentes, les programmes 204 et 183 connaissent des évolutions contraires.

#### CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION SANTÉ

(en millions d'euros)

Programme	AE			CP		
	Consommation 2015	Consommation 2016	Évolution 2015-2016	Consommation 2015	Consommation 2016	Évolution 2015-2016
P 204 <i>Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins</i>	501,6	474,1	- 5,5 %	477,6	476,7	- 0,2 %
P 183 <i>Protection maladie</i>	773,9	837,7	8,2 %	773,9	837,7	8,2 %
<b>Total mission</b>	1 275,5	1 311,9	2,8 %	1 251,5	1 314,5	5,0 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## I. LE PROGRAMME 204 : UNE DIMINUTION STRUCTURELLE DES MOYENS

### A. UN PROGRAMME SOUS TENSION BUDGÉTAIRE

#### 1. Des crédits consommés en baisse

Le programme 204 *Prévention, sécurité et offre de soins* a enregistré une diminution de ses crédits de 27,5 millions d'euros en AE (- 5,5 %) et de 0,9 million d'euros en CP (- 0,2 %).

La diminution prononcée des AE consommés s'explique essentiellement par des dotations exceptionnelles versées en 2015 à l'agence de santé de Wallis-et-Futuna qui fait face à des sous-budgétisations chroniques.

En CP, les crédits du programme sont en légère diminution. Celle-ci s'inscrit dans la tendance observée ces dernières années. Entre 2012 et 2016, à périmètre courant, les crédits consommés du programme ont ainsi diminué de 206,1 millions d'euros en CP (- 30,2 %). Certes, la majeure partie de la décroissance des crédits tient à des mesures de transferts vers l'assurance maladie opérées en loi de finances initiale pour 2015. Il n'en demeure pas moins que le programme est sous tension, ce qui se traduit en particulier par d'importants efforts fournis par les opérateurs (voir *infra*).

S'agissant de la soutenabilité à court et moyen termes du programme, les contentieux à venir concernant l'usage du valproate de sodium (présent notamment dans la Dépakine) constituent un risque important. La LFI pour 2017 a créé un dispositif d'indemnisation des victimes. Les coûts de procédure, d'expertise et d'indemnisation pourraient atteindre près de 80 millions d'euros en année pleine, d'après la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016 de la mission *Santé* (NEB) de la Cour des comptes.

## 2. L'effort budgétaire des opérateurs du programme

En 2016, le programme 204 participait au financement de huit opérateurs. Une refonte majeure de leur périmètre est intervenue en 2016, par l'ordonnance du 14 avril 2016<sup>(1)</sup> et par le décret du 27 avril 2016<sup>(2)</sup> qui ont créé l'Agence nationale de santé publique (ANSP) ou Santé publique France. Elle a regroupé l'Institut national de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation à la santé (INPES), l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (EPRUS) et le groupement d'intérêt public (GIP) Addictions drogues alcool info services (ADALIS). Aucun impact budgétaire n'a été enregistré en 2016. Les premières économies résultant de la fusion sont attendues en 2017.

L'exercice 2016 reflète la contrainte budgétaire pesant sur les opérateurs. Les subventions pour charges de service public (SCSP) ont déchu de 15 millions d'euros entre la programmation 2015 et la programmation 2016. En exécution, le montant des SCSP versés a été réduit de 11 millions d'euros (– 4 %).

### MONTANT DES SCSP VERSÉES AUX OPÉRATEURS EN 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

	Prévision 2015	Réalisation 2015	Prévision 2016	Réalisation 2016
SCSP	301,0	269,8	285,5	259,0

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2016.

L'effort budgétaire s'observe également dans l'analyse de l'évolution des emplois sous plafond des opérateurs. La programmation 2016 prévoyait une diminution nette de 4 équivalents temps plein travaillés (ETPT) et de 23 ETPT à périmètre constant. Tous les opérateurs devaient être mis à contribution, à l'exception de ceux qui sont concernés par la création de l'ANSP. En exécution, l'ampleur de la réduction des ETPT a été plus importante (– 60 ETPT), les opérateurs ayant décidé d'anticiper les réductions d'effectifs à venir.

(1) Ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique.

(2) Décret n° 2016-523 du 27 avril 2016 relatif à la création de l'Agence nationale de santé publique.

ÉVOLUTION DES EMPLOIS SOUS PLAFOND DES OPÉRATEURS

(en ETPT)

	Prévision 2015	Exécution 2015	Prévision 2016	Exécution 2016	Écart réalisation 2015-2016
ABM (agence de biomédecine)	251	249	247	241	- 8
ANSM (Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé)	983	991	970	956	- 35
EHESP (École des hautes études en santé publique)	329	325	325	320	- 5
INCa (Institut National du Cancer)	151	150	149	147	- 3
ADALIS (Addictions Drogues Alcool Info Service)	36	38	36	570	9
EPRUS (Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires)	30	29	30		
INPES (Institut nationale de prévention et d'éducation pour la santé)	127	126	127		
InVS (Institut national de veille sanitaire)	382	386	411		
<b>Total</b>	<b>2 289</b>	<b>2 294</b>	<b>2 295</b>	<b>2 234</b>	<b>- 60</b>

Source : Cour des comptes, NEB 2016.

Le programme 204 contribue au redressement des comptes publics. Il s'agit d'être vigilant à ce que l'ampleur de l'effort demandé n'obère pas la capacité de pilotage par l'État des politiques de santé publique.

**B. LE REFLET DE LA CONTRAINTE BUDGÉTAIRE DANS LA GESTION INFRA ANNUELLE DES CRÉDITS**

La mise en réserve des crédits alloués au programme 204 a fait l'objet d'annulations, comme les années précédentes, au profit du programme 183 (voir *infra*). **Au total, 42,1 millions d'AE ont été annulés par décret <sup>(1)</sup> ou en loi de finances rectificative (LFR)**, un niveau supérieur à celui de la mise en réserve initiale (28 millions d'euros). **En 2016, les crédits consommés ont été respectivement inférieurs de 4,6 % et de 4,3 % en AE et en CP à la prévision du PLF 2016**, comme l'illustre le tableau ci-après.

(1) Décrets d'annulation du 2 juin 2016 et du 3 octobre 2016 et décret de virement du 28 juin 2016.

**ÉCART ENTRE LA PROGRAMMATION ET LA CONSOMMATION  
DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204**

Action	AE		CP	
	Exercice 2015	Exercice 2016	Exercice 2015	Exercice 2016
<b>11. Pilotage de la politique de santé publique</b>	- 8,8 %	9,1 %	- 8,4 %	9,2 %
<b>12. Santé des populations</b>	- 9,9 %	- 61,4 %	- 9,8 %	- 61,3 %
<b>13. Prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins</b>	- 2,4 %	3,0 %	- 5,1 %	6,8 %
<b>14. Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades</b>	- 28,3 %	- 26,5 %	- 27,2 %	- 26,0 %
<b>15. Prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation</b>	- 3,5 %	- 10,0 %	3,1 %	- 9,3 %
<b>16. Réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires</b>	- 23,1 %	- 65,2 %	- 21,8 %	- 63,4 %
<b>17. Qualité, sécurité et gestion des produits de santé</b>	- 6,3 %	- 1,8 %	- 6,5 %	- 1,5 %
<b>18. Projets régionaux de santé</b>	- 0,7 %	6,7 %	- 0,7 %	6,7 %
<b>19. Modernisation de l'offre de soins</b>	80,9 %	4,3 %	5,9 %	4,2 %
<b>Total P 204 Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins</b>	<b>- 2,6 %</b>	<b>- 4,6 %</b>	<b>- 7,3 %</b>	<b>- 4,3 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

**II. LE PROGRAMME 183 : LA QUALITÉ ET LA SINCÉRITÉ DE LA PROGRAMMATION SONT TOUJOURS EN CAUSE**

Le programme 183 finance l'aide médicale de l'État (AME) et le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). L'AME désigne en réalité trois dispositifs distincts : l'AME de droit commun, ouverte aux étrangers en situation irrégulière et justifiant d'une résidence en France depuis au moins trois mois, le dispositif dédié aux soins urgents et les autres dispositifs de l'AME dont l'AME humanitaire.

## A. LA PERSISTANCE D'UN ÉCART SIGNIFICATIF ENTRE PROGRAMMATION ET CONSOMMATION

Le programme 183 se caractérise depuis plusieurs exercices par une sous-budgétisation significative qui met en cause la qualité et la sincérité de la programmation. L'exercice 2016 ne fait pas exception.

### EXÉCUTION DU PROGRAMME 183 PAR RAPPORT À LA PROGRAMMATION

(en millions d'euros)

	AE/CP					
	Exercice 2015			Exercice 2016		
	LFI	Consommation	Écart	LFI	Consommation	Écart
2. Aide médicale de l'État	676,4	764,7	13,1 %	739,0	825,4	11,7 %
3. Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	10,0	9,2	-8,0 %	13,4	12,3	-8,0 %
<b>Total P 183 Protection maladie</b>	<b>686,4</b>	<b>773,9</b>	<b>12,7 %</b>	<b>752,4</b>	<b>837,7</b>	<b>11,3 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'écart à la programmation porte sur l'action 2 *Aide médicale de l'État*. **La consommation de crédits en 2016 a été supérieure de 86,4 millions d'euros (11,7 %) à la programmation.** Il s'est légèrement réduit par rapport à l'exercice 2015 (88,3 millions d'euros). Il est vrai que la prévision des dépenses de l'AME est un exercice délicat. Plusieurs éléments laissent toutefois penser que la prévision pour 2016 était trop optimiste et reposait sur des hypothèses peu documentées. La Cour des comptes a mis en cause la sincérité de la programmation des dépenses de l'AME à plusieurs reprises <sup>(1)</sup>.

La sous-budgétisation du dispositif en LFI 2016 a requis des ouvertures de crédits en gestion et en LFR 2016. La mise en réserve des crédits (58,9 millions d'euros) n'a été que « *symbolique et temporaire* », suivant l'expression de la Cour des comptes <sup>(2)</sup>, comme les années précédentes. La quasi-intégralité de la réserve a été dégelée en gestion pour permettre le financement de l'AME.

Des risques importants pèsent sur la programmation 2017, comme les années précédentes. La Cour des comptes relève que les hypothèses de budgétisation sont optimistes. En LFI 2017, 815,2 millions d'euros ont été inscrits sur l'action 2, soit un montant inférieur de 1,2 % par rapport à la consommation 2016.

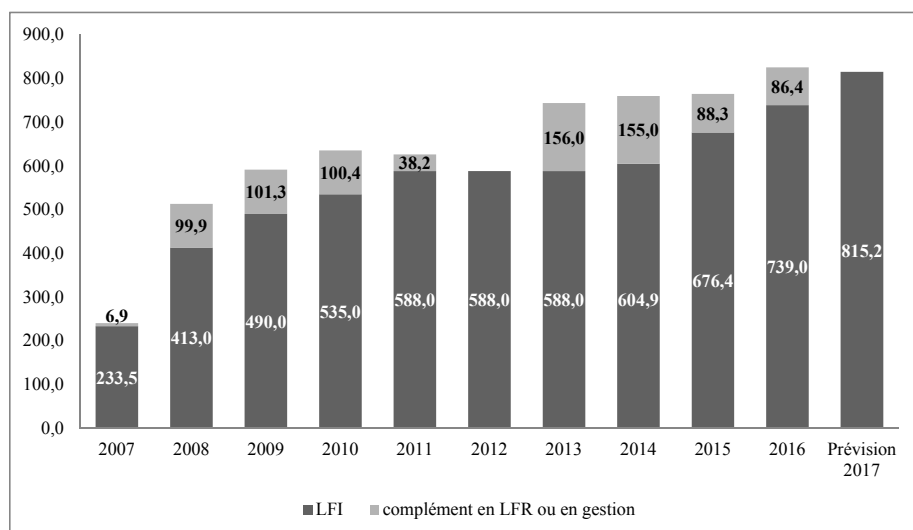
(1) Voir notamment la NEB 2015.

(2) NEB 2016.



## LES DÉPENSES DE L'ACTION 2 AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

## B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES DU PROGRAMME 183

La croissance des crédits consommés du programme 183 a été plus importante en 2016 (+ 8,2 % en AE/CP) qu'en 2015 (+ 1,8 %), en raison d'une croissance plus élevée des dépenses de l'AME de droit commun. Elle s'explique par l'augmentation du nombre de bénéficiaires. Le nombre de consommateurs moyen annuel est en effet passé de 226 870 en 2015 à 235 050 en 2016 (+ 3,6 %).

### ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 183 EN AE/CP

(en millions d'euros)

Action	Exercice 2015	Exercice 2016	Évolution 2015-2016	
2. Aide médicale de l'État	764,7	825,4	+ 63,8	7,9 %
3. Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante	9,2	12,3	+ 3,1	34,0 %
<b>Total P 183 Protection maladie</b>	<b>773,9</b>	<b>837,7</b>	<b>+ 60,7</b>	<b>8,2 %</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Les crédits de l'action 2 ne reflètent pas la réalité de l'ensemble des dépenses de l'AME, puisqu'une partie est prise en charge par l'assurance maladie. Tout d'abord, au titre de l'AME de droit commun, l'État a contracté une dette envers la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAMTS) qui gère le dispositif. Elle s'élevait à 11,4 millions d'euros en 2016 (- 1 million d'euros par rapport à 2015). D'autre part, s'agissant du dispositif de soins urgents, l'État ne participe

qu'à hauteur d'une dotation forfaitaire fixée à 40 millions d'euros depuis 2008, le reste étant pris en charge par l'assurance maladie (36,9 millions d'euros en 2016). La Cour des comptes recommande d'étudier une éventuelle intégration de l'ensemble des dépenses de l'AME dans le périmètre de la mission.

#### COÛT DE L'ENSEMBLE DES DISPOSITIFS DE L'AME

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Crédits consommés au titre de l'action n° 2 AME	626,2	587,5	744,0	759,9	764,7	825,4
<i>Croissance annuelle Action 2</i>	- 1,5 %	- 6,2 %	26,6 %	2,1 %	0,6 %	7,9 %
Évolution de la dette contractée par l'État au titre de l'AME de droit commun	21,2	35,4	13,2	5,6	12,5	- 1,0
Soins urgents (part prise en charge par l'assurance maladie)	50	80	89	65	48,9	36,9
<b>Total des dépenses d'AME (y.c. les dispositifs financés par la CNAMTS)</b>	<b>697,4</b>	<b>702,9</b>	<b>846,2</b>	<b>830,5</b>	<b>826,1</b>	<b>861,3</b>
<i>Croissance annuelle du total</i>	5,3 %	0,8 %	20,4 %	- 1,9 %	- 0,5 %	4,3 %

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et les réponses aux questionnaires budgétaires.

### III. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

La maquette de performance a été renouvelée lors de la préparation du PLF 2016 afin de mieux prendre en compte les indicateurs des programmes de qualité et d'efficacité (PQE) annexés au projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) et les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) conclus avec les opérateurs.

Après la poursuite de la réduction du nombre d'indicateurs de performance, six indicateurs évaluent la performance du programme 204. Les résultats obtenus sont globalement conformes aux objectifs. Notons toutefois que le taux de participation au dépistage organisé du cancer colorectal pour les personnes de 50 à 74 ans a été de 29,3 % en 2016, un niveau significativement inférieur à la cible (35 %).

Quatre indicateurs mesurent la performance du programme 183. La Cour des comptes observe que le maintien de certains indicateurs est discutable, soit parce qu'ils ne sont pas documentés (comme le pourcentage des dossiers contrôlés par entretien et ayant conduit à un refus du droit à l'AME), soit parce que le résultat reste à 100 % depuis plusieurs exercices (le pourcentage des dossiers présentant des ressources nulles contrôlés).

\*

\* \*

## SÉCURITÉS

POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ CIVILE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE,  
*CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS*

---

### SOMMAIRE

---

Pages

<b>I. LES PROGRAMMES 176 POLICE NATIONALE ET 152 GENDARMERIE NATIONALE</b> .....	284
A. LA MISE EN ŒUVRE DES HAUSSES D'EFFECTIFS .....	285
B. LE RATTRAPAGE SOUS TENSION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT .....	286
C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE .....	287
<b>II. LE PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE</b> .....	288
<b>III. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE</b> .....	290
<b>IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</b> .....	291

## I. LES PROGRAMMES 176 *POLICE NATIONALE* ET 152 *GENDARMERIE NATIONALE*

Face à la menace terroriste et à la crise migratoire, l'effort financier en faveur des forces de sécurité a été significativement accru. L'exercice 2016 met ainsi en œuvre six plans de renforcement : le « *plan de lutte contre le terrorisme* » (PLAT) initié dès avril 2015, le « *plan de lutte contre l'immigration clandestine* » (PLIC) présenté en septembre 2015, le plan « *BAC- PSIG* » relatif aux forces d'intervention, présenté en octobre 2015, le « *pacte de sécurité* » (PDS) consécutif aux attaques terroristes de novembre 2015, le « *plan de sécurité outre-mer* » (PSOM) d'avril 2016 et le « *plan de sécurité publique* » (PSP) d'octobre 2016.

La loi de finances pour 2016 a ouvert 9 970,9 millions d'euros en autorisation d'engagement (AE) et 9 973,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP) pour le **programme 176, Police nationale**. Les taux d'exécution sont très élevés, de 99,6 % pour les AE et 99,84 % pour les CP. Au total, **9 927,1 millions d'euros en AE** ont été consommés, en hausse de 218,1 millions d'euros par rapport à 2015 (+ **2,25 %**) ainsi que **9 957,7 millions d'euros en CP**, en hausse de 255,2 millions d'euros (+ **2,63 %**).

Pour le **programme 152, Gendarmerie nationale**, les crédits ouverts en loi de finances initiale s'élevaient à 8 560,7 millions d'euros en AE et 8 403,3 en CP. Les taux d'exécution atteignent 99,17 % pour les AE et 98,87 % pour les CP. Les montants consommés s'élèvent à **8 490,4 millions d'euros en AE**, en hausse de 328,1 millions d'euros en un an (+ **4,02 %**) et à **8 308,3 millions d'euros en CP**, en hausse de 161 millions d'euros (+ **1,98 %**).

Comme le montre le tableau ci-dessous, pour les deux programmes, la dépense supplémentaire atteint 546,2 millions d'euros en AE et 416,2 en CP. Depuis les attentats de janvier 2015, sur deux exercices, la hausse s'élève à 974 millions d'euros en AE et 722,4 millions d'euros en CP.

### CONSOMMATION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 176 ET 152 EN 2014, 2015 ET 2016

Programme 176 <i>Police nationale</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Montants consommés	9 430	9 709	9 927,1	9 467,3	9 702,5	9 957,7
Hausse annuelle		279	218,1		235,2	255,2
en %		+ 2,96%	+ 2,25%		+ 2,48 %	+ 2,63 %
Hausse 2014–2016			497,1			490,4
en %			+ 5,27%			+ 5,18%
Programme 152 <i>Gendarmerie nationale</i>	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Montants consommés	8 013,5	8 162,3	8 490,4	8 076,3	8 147,3	8 308,3
Hausse annuelle		148,8	328,1		71	161
en %		+ 1,86 %	+ 4,02 %		+ 0,88 %	+ 1,98 %
Hausse 2014–2016			476,9			232
en %			+ 5,95 %			+ 2,87 %

Sources : rapports annuels de performances.

Si la hausse des crédits consommés est largement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale, on constate une part de sous-budgétisation : la réserve de précaution a dû être mobilisée pour couvrir des dépenses certaines et prévisibles, insuffisamment budgétées, pour des dépenses de masse salariale comme pour les crédits de fonctionnement.

#### A. LA MISE EN ŒUVRE DES HAUSSES D'EFFECTIFS

La **police nationale** a bénéficié d'un **schéma d'emploi exceptionnel qui a accru les effectifs de 2 336 postes** (dont 390 issus du PLAT, 530 du PLIC et 1 366 du PDS). C'est le solde de 15 235 entrées en poste contre 12 899 sorties dont 3 002 départs en retraite. Ce solde positif n'était que de 244 effectifs en 2015, 173 en 2014 et 192 en 2013, après une baisse de 1 368 effectifs en 2012. **Exprimée en équivalents temps plein travaillé (ETPT), la consommation du plafond d'emploi augmente de 1 588 postes**, après une hausse de 1 185 postes en 2015, passant ainsi de 143 982 ETPT en 2015 à 145 570 ETPT en 2016.

La réalisation du schéma d'emplois de la **gendarmerie nationale** a accru les effectifs de **2 417 postes** (dont 55 issus du PLAT, 370 du PLIC et 1 763 du PDS). C'est le solde de 13 963 entrées en poste contre 11 546 sorties dont 2 868 départs en retraite. Ce solde positif n'était que de 553 effectifs en 2015 et 822 en 2014 après des baisses de 197 effectifs en 2013 et 1 838 effectifs en 2012. **La consommation du plafond d'emploi augmente de 548 postes en ETPT**, après une hausse de 293 postes en 2015, passant ainsi de 95 488 ETPT en 2015 à 96 036 ETPT en 2016.

La masse salariale, cotisations et contributions sociales comprises, atteint, pour la police nationale, **8 837,9 millions d'euros**, en hausse de 145,2 millions d'euros (+ 1,67 %) et pour la gendarmerie nationale, **6 998,2 millions d'euros**, en hausse de 89,6 millions d'euros (+ 1,3 %).

Pour les deux programmes, le poids de la masse salariale dans l'ensemble des CP recule légèrement, de 87,4 % en 2015 à 86,7 % en 2016. **Pourtant, la budgétisation en loi de finances initiale n'a pas suffisamment pris en compte les besoins de crédits de titre 2** : la consommation est supérieure aux crédits de rémunérations prévus par la loi de finances, le taux de consommation dépassant 100,07 %. Sur les seules rémunérations d'activité (8 636,9 millions d'euros pour les deux programmes), le taux de consommation atteint 100,55 %, dépassant de 47,6 millions d'euros des montants inscrits en loi de finances.

En conséquence, l'ouverture d'un concours de gardien de la paix a nécessité que le ministre passe outre un refus de visa du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM). La gendarmerie nationale a dû mobiliser 16,7 millions d'euros de la réserve de précaution pour financer la revalorisation du point d'indice, la prime d'officier de police judiciaire et l'indemnité journalière d'absence temporaire (IJAT).

Ces tensions paraissent devoir persister sur l'exercice 2017 au vu de l'augmentation de 14 % en 2016 du stock d'heures supplémentaires récupérables (atteignant 21,4 millions d'heures), de l'effet différé sur les dépenses de titre 2 des sorties d'écoles, ainsi que des dépenses supplémentaires liées aux mesures de revalorisation indemnitaires prévues par les protocoles du 11 avril 2016 (217,8 millions d'euros en 2017 contre 53,7 en 2016).

## **B. LE RATTRAPAGE SOUS TENSION DES MOYENS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT**

Pour les deux programmes, la part des dépenses hors titre 2 passe de 12,6 à 13,3 % des crédits de paiement, ce qui traduit un rattrapage de l'investissement et du fonctionnement.

Les dépenses de fonctionnement de la police nationale ont atteint 841,2 millions d'euros en CP, en hausse de 55,1 millions d'euros (+ 7 %). **Ce montant est supérieur de 89,3 millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances initiale et le taux d'exécution de 111,9 %. L'écart provient d'une sous-budgétisation de dépenses pourtant exigées par les augmentations d'effectifs et les niveaux accrus d'activité des services** : par exemple 90 millions d'euros en CP étaient ouverts pour l'équipement des fonctionnaires de police, mais 136 millions d'euros ont été consommés. Les dépenses de fonctionnement de la gendarmerie nationale ont atteint 1 146,7 millions d'euros en CP, en hausse de 18,2 millions d'euros (+ 1,61 %) et 1 302,4 millions d'euros en AE, en hausse de 159,2 millions d'euros (+ 13,9 %), montant supérieur de 11 millions d'euros aux crédits inscrits en loi de finances.

**Ces écarts ont conduit le CBCM à donner des avis défavorables sur la programmation des dépenses hors titre 2.** Pour le programme 152, un arbitrage du Premier ministre du 16 février 2016 a autorisé à placer la réserve de précaution sur les loyers de fin d'année de la gendarmerie, qui ne présentent pourtant pas le caractère d'aléa de gestion, garantissant ainsi le dégel des crédits en fin d'exercice.

Les dépenses d'investissement ont bénéficié du fléchage d'une partie des plans de renforts vers l'équipement lourd (voitures, systèmes d'information, drones). Pour la gendarmerie nationale, les dépenses atteignent 183,5 millions d'euros en AE, en hausse de 81,5 millions d'euros (+ 79,9 %) et 156,8 millions d'euros en CP, en hausse de 55,5 millions d'euros (+ 54,8 %). Le taux d'exécution des CP atteint 104,6 %. Les acquisitions de véhicules augmentent de 71 % par rapport à 2015 et représentent près de la moitié des CP (75,4 millions d'euros). Les dépenses immobilières permettent de financer un plan de rénovation du parc (plan d'urgence 2015–2017), avec le doublement des dépenses de maintenance lourdes qui dépassent 60 millions d'euros en CP.

Pour la police nationale, les dépenses atteignent 147,11 millions d'euros en AE, en baisse de 38,5 millions d'euros (– 20,8%) et 234,15 millions d'euros en CP, en hausse de 66 millions d'euros (+ 39,2 %). Au regard des montants plus

importants inscrits au budget, le taux d'exécution des CP n'est que de 75,5 %. Une part de l'écart provient de l'exécution sur les dépenses de fonctionnement de dépenses immobilières de maintenance initialement inscrites en investissement. Les achats de véhicules ont progressé de 40 %, pour 52,9 millions d'euros contre 37,9 en 2015. L'échéancier 2016 des dépenses immobilières liées à l'installation de la direction régionale de la police judiciaire aux Batignolles s'est élevé à 62,3 millions d'euros, en hausse de 30,5 millions d'euros par rapport à 2015.

### C. LA MESURE DE LA PERFORMANCE

Les indicateurs de performance de la mission ont été définis antérieurement aux attaques terroristes de 2015. Aucun ne permet de mesurer les effets des inflexions apportées à la politique de sécurité intérieure alors même que la lutte contre le terrorisme figure parmi les priorités stratégiques de la mission mentionnées dans le projet annuel de performances pour 2016.

Le premier objectif commun aux deux forces porte sur « *l'évaluation objective de la délinquance* ». En zone police, les violences physiques crapuleuses ont baissé de 4,75 % en 2016 après une baisse de 8,37 % en 2015, mais les violences physiques non crapuleuses ont augmenté de 1,41 %, après une hausse de 10,4 % en 2015. S'agissant des biens, on constate des baisses des crimes et délits de 1,58 %, les cambriolages baissant de 1,41 % après une hausse de 3,52 % en 2015. En zone gendarmerie, les violences crapuleuses diminuent de 1,4 % alors que les violences non crapuleuses et sexuelles augmentent de 2,5 %, après des hausses de 4,1 % en 2015 et 6,6 % en 2016. Pour la première fois depuis 2014 on constate une hausse des cambriolages (+ 3,4 %).

Le deuxième objectif consiste à « *renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance* ». Le taux d'élucidation des homicides, à 70,3 % en 2016, après 66,98 % en 2015, reste à retrait de dix points par rapport aux niveaux constatés avant les attentats terroristes (supérieurs à 80 %). C'est la conséquence du nombre de victimes d'actes terroristes pour lesquelles les règles d'enregistrement actuelles, inadaptées, ne tiennent compte que des cas où l'auteur de l'homicide a été entendu, et non de celles où il est décédé. En zone police, après une baisse en 2015, le taux d'élucidation des vols avec violence progresse de 12,69 %, et le taux d'élucidation des cambriolages augmente légèrement à 10,67 %. En zone gendarmerie, 22 % des vols avec violence et 14 % des cambriolages sont élucidés contre respectivement 25,4 % et 15 % en 2015.

La valeur des avoirs criminels saisis par la police nationale est en recul à 291,2 millions d'euros en 2016 contre 326 millions d'euros en 2015, montants néanmoins supérieurs aux 255 millions d'euros constatés en 2013. La valeur des saisies qui progresse continûment pour la gendarmerie nationale, est passée de 101 millions d'euros en 2013 à 230,3 en 2016.

Le troisième objectif visant à « *optimiser l'emploi des forces mobiles* » s'apprécie par la progression de l'engagement de ces forces en prévention de proximité. Après une dégradation en 2015 pour les CRS et pour la gendarmerie mobile, conséquences de la mobilisation de ces forces sur les missions VIGIPIRATE et en renfort de la police aux frontières, cet indice commence à recouvrer des niveaux proches des objectifs.

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 une progression des taux d'efficacité des opérations de dépistage de l'alcoolémie, de l'usage de stupéfiants ainsi que du contrôle de vitesse : dans chaque cas, le nombre d'infractions relevées progresse plus vite que le nombre d'accidents corporels impliquant la même infraction.

Enfin, le cinquième objectif « *optimiser l'emploi des ressources* » permet, pour la police nationale, de constater un tassement du taux de disponibilité des véhicules qui passe de 97 % en 2015 à 96,29 % en 2016. Ce taux est inférieur pour la gendarmerie nationale mais en forte progression, passant de 86,3 % en 2015 à 93,2 % en 2016 grâce à l'acquisition de 3 378 nouveaux véhicules en 2016.

## **II. LE PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE**

Le programme 161 *Sécurité civile* retrace les crédits finançant les actions du ministère de l'intérieur consacrées à la protection des populations et la gestion des crises. Comme pour les autres programmes de la mission, l'année 2016 aura été marquée, en matière de sécurité civile, par plusieurs événements dramatiques qui ont très fortement mobilisé les services opérationnels.

Le service du déminage a connu ainsi une activité particulièrement soutenue avec l'organisation de l'EURO 2016 et les attentats de Magnanville, Nice et Saint-Etienne du Rouvray. Les formations militaires de la sécurité civile engagées sur deux théâtres d'opérations extérieurs ont été sollicitées également pour l'opération de démantèlement de la « jungle » de Calais. Quant à la saison « feux de forêts » 2016, elle a été caractérisée par une activité importante au mois d'août, du fait de températures élevées et d'une pluviométrie déficitaire.

Le programme a été doté en loi de finances initiale de 414,29 millions d'euros en AE et de 448,61 millions d'euros en CP (soit 2,36 % des crédits de l'ensemble de la mission). Les crédits disponibles ont été de 445,69 millions d'euros en AE (les reports de crédits autorisés ayant été affectés pour près de 90 % aux tranches fonctionnelles des marchés en cours) et de 456,83 millions d'euros en CP. La consommation des AE et des CP disponibles s'établit respectivement à 94 % et 99,4 %.



- *Un léger dépassement en exécution des dépenses de personnel*

Le plafond d'emplois prévisionnel du programme 161 (2 389 ETPT) a respecté celui fixé en loi de finances initiale (2 402 ETPT). Les crédits du titre 2 ont été abondés par un décret d'avance à hauteur de 1,3 million d'euros, ce financement ayant été complété, comme pour l'ensemble des programmes de la mission, par un dégel de la réserve de précaution.

- *Des dépenses de fonctionnement en augmentation*

Les dépenses de fonctionnement, hors dépenses de personnel (maintenance, location, carburant, produit retardant des avions et des hélicoptères et couverture des coûts de fonctionnement des moyens nationaux) ont connu en 2016 une augmentation en exécution (140,1 millions d'euros au lieu de 133,3 millions en 2015 en CP).

- *Des dépenses d'intervention en légère hausse*

Les dépenses d'intervention ont connu une légère hausse en 2016, en raison d'une activité opérationnelle soutenue (105,1 millions d'euros après 103,4 millions d'euros en 2015). Elles comprennent la subvention versée au budget spécial de la ville de Paris au titre du financement de la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (81,2 millions d'euros en CP), les secours d'extrême urgence (3,1 millions d'euros), les dépenses des colonnes de renfort (2,6 millions d'euros) et la subvention de fonctionnement versée à l'école nationale supérieure des officiers de sapeurs-pompiers (3,2 millions d'euros).

85 % environ de ces dépenses sont légales ou conventionnelles, ce qui laisse peu de marge de manœuvre financière sachant que le programme 161 porte 65 % des crédits d'intervention de la mission *Sécurités*. Pour 2016, l'écart entre les crédits ouverts et exécutés s'explique principalement par les dépenses d'extrême urgence versées aux victimes des inondations.

- *Des dépenses d'investissement en progression sensible*

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 avaient, pendant plusieurs années, connu une progression insuffisante. En 2016, les taux d'exécution des crédits d'investissement du programme 161 ont augmentés par rapport à 2015 et se sont établis à 112,4 % des AE ouvertes en loi de finances initiale et à 76,9 % pour les CP. Les crédits exécutés augmentent de 96,3 %, en raison essentiellement des coûts engendrés par la relocalisation de la base aérienne de la sécurité civile à Nîmes.

- *Des performances assez satisfaisantes*

L'analyse des objectifs les plus représentatifs du programme montre que les résultats inscrits dans le rapport annuel de performances 2016 sont plutôt satisfaisants.

Un premier objectif, en lien avec l'actualité récente vise à « faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste ». En conséquence de l'état d'urgence, le nombre d'objets suspects a augmenté de 65 % en 2016. Le délai d'intervention des équipes de déminage est lui resté stable : 11 minutes pour les sites pré-positionnés, 47 minutes pour les sites non pré-positionnés.

Un autre objectif consiste dans « l'efficacité et l'efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en milieux difficiles » mesuré notamment par le rapport entre le nombre de missions médicalisées et le total des missions de secours. Le résultat, de 84 %, est certes inférieur à la cible retenue dans le PAP 2016 (88 %), mais il est supérieur aux résultats d'exécution pour 2015 (82 %), du fait d'un réel effort d'optimisation des moyens mis à disposition.

Un troisième objectif, emblématique de la politique de sécurité civile vise à « assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêts ». Selon la Cour des comptes, le résultat en baisse est la conséquence de l'intensité exceptionnelle du danger météorologique en 2016 (10 390 hectares parcourus par le feu, au lieu de 3 100 en 2015) et de l'immobilisation de la flottille de sécurité civile suite à l'accident d'un appareil au mois d'août.

L'objectif d'harmonisation des moyens des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) est mesuré par le taux d'adhésion des SDIS au réseau Acropole-Antares, visant à favoriser l'interopérabilité entre les services publics s'occupant de sécurité civile. Ce taux de 87,7 % pour 2016, est en augmentation constante. Il demeure néanmoins inférieur à la cible de 100 % retenue par le PAP 2016.

Comme l'a fait la Cour des comptes, on peut regretter qu'étant donné l'importance d'un projet d'investissement comme le SAIP un nouvel indicateur n'ait pas été mis en place, pour évaluer son efficacité.

### **III. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE**

Le programme 207 *Sécurité et éducation routière* porte les crédits permettant 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, en réalité, une part minime des moyens de 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 par des dépenses de titre 2 : en 2016, en CP comme en AE, 440,5 millions d'euros pour le programme 176 (+ 0,71 % par rapport à 2015) et 736,9 millions d'euros pour le programme 152 (+ 1,31 %). Relèvent également directement de la politique de sécurité routière une partie des dépenses financées par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

Depuis 2015, le programme 207 ne comporte aucun crédits de titre 2, les emplois ayant été transférés sur le programme support 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*. La Cour des comptes considère que l'absence de rattachement à un programme unique des effectifs et de la masse salariale consacrés à la politique de sécurité routière présente un risque d'insincérité budgétaire.

En 2016, les crédits du programme 207 inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 39,1 millions d'euros (en AE et en CP), en diminution, à périmètre constant, de 2,3 millions d'euros par rapport à 2015 et de 8,6 millions d'euros par rapport à 2014. Les annulations de crédits en exécution ont diminué les AE et les CP respectivement de 7,5 et 7,2 millions d'euros. La consommation est donc en baisse de 9,4 millions d'euros en AE (- 23 % en un an) et de 7,7 millions d'euros en CP (- 19,4 %).

Les premières estimations de l'accidentalité routière en 2016 font état de 3 469 tuées en France métropolitaine, contre 3 465 en 2015 et 3 388 en 2014. Depuis 2013, la mortalité routière a augmenté de 7,7 %. De même, le nombre de blessés hospitalisés plus de 24 heures est en hausse à 27 214 contre 26 143 en 2015 (+ 4,1 %). Les données confirment le mouvement de hausse apparu en 2014 et inédit depuis 2001 qui paraît mettre hors de portée l'objectif, fixé au début de la décennie, de passer sous la barre des 2 000 morts par an en 2020. On compte néanmoins en 2016 près de 500 victimes de moins qu'en 2011.

Le détail des indicateurs de performance par catégories d'utilisateurs indique que, contrairement à 2015, la hausse de la sinistralité affecte principalement les utilisateurs vulnérables : + 7 % pour la mortalité cycliste comme pour la mortalité piétonne, la mortalité des automobilistes diminuant de 2 % par rapport à 2015 après des hausses de 12 % et de 8 % en 2014 et 2015.

#### **IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS**

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* répartit le produit des amendes issues de la circulation et du stationnement routiers entre de nombreux bénéficiaires. Le montant de certaines dépenses n'est plafonné que par le montant des recettes constatées.

Le CAS n'a bénéficié que partiellement de la hausse du produit des amendes détaillé dans le tableau ci-après.

**PRODUIT DES AMENDES ISSUES DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT**

(en millions d'euros)

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>augmentation</b>	<b>En %</b>
<b>Amendes radars</b>	642,2	760,5	118,5	+ 18,5 %
<b>Amendes hors radars et amendes majorées</b>	965,5	1 057,4	92,4	+ 9,6 %
<b>Total amendes</b>	1 607,7	1 817,9	210,9	+ 13,1 %

Source : rapports annuels de performances.

Sur ces produits :

– un prélèvement au profit de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFIFT) a atteint 351,5 millions d'euros, en hausse de 118,3 millions d'euros (+ 50,7 %) ;

– 45 millions d'euros ont été versés au budget général, comme en 2015, pour abonder le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Au total **1 421,4 millions d'euros ont été reversés au CAS (78 % du produit)** contre 1 329,6 millions d'euros en 2015 (85 % du produit). La hausse des recettes effectives du CAS s'établit donc à 91,8 millions d'euros (+ 6,9 %).

Le produit des amendes est nettement plus important que la prévision de la loi de finances initiale établie à partir de tendances enregistrées de 2014 à début 2015 : le décalage est de 88,5 millions d'euros pour les amendes radars (+ 13,16 %) et de 48,8 millions d'euros pour les amendes non radars (+ 4,8 %). Ce dynamisme traduit l'arrivée à maturité d'un parc de près de 4 400 radars.

Les recettes du CAS sont réparties entre cinq programmes

- **Le programme 751 Radars**, 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).

Les crédits ouverts en loi de finances initiale étaient en baisse par rapport à 2015 : 204,2 millions d'euros, en AE comme en CP, contre 217,1 un an plus tôt. Avec les ouvertures intervenues en cours d'exercice, les crédits disponibles se sont élevés à 221,6 millions d'euros en AE et à 233,1 en CP. La consommation s'est établie à 208,2 millions d'euros en AE, en hausse de 1,9 million d'euros par rapport à 2015, et à 216 millions d'euros en CP, en hausse de 33,6 millions d'euros en un an.

L'action 1 supporte le financement du déploiement, du remplacement et de la maintenance des radars (102,7 millions d'euros consommés en CP). L'action 2 a financé à hauteur de 92,7 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 finance notamment des dépenses de communication visant à limiter la vitesse sur les routes : la dépense a atteint

20,6 millions d'euros, contre 6,7 millions d'euros envisagés en lois de finances, afin de lancer des campagnes de communication supplémentaires.

- Le **programme 752 Fichier national du permis de conduire** porte le fonctionnement et la maintenance informatiques du système national des permis de conduire (SNPC) et recouvre également l'édition et l'affranchissement des lettres aux titulaires de permis de conduire au titre d'un retrait ou d'une restitution de points. Le montant des crédits prévus par la loi de finances s'élevait à 20,5 millions d'euros en AE comme en CP. Les crédits consommés ont atteint 23,4 millions d'euros en AE et 21,6 millions d'euros en CP, en retrait, respectivement de 2,1 et 4,9 millions d'euros par rapport à 2015. L'édition et l'affranchissement des 16,71 millions de lettres adressées en 2016 (en hausse de 2,9 % par rapport à 2015) représentent un coût de 13,11 millions d'euros en CP.

- 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 26,2 millions d'euros en AE comme en CP, contre 30 millions d'euros en 2015 : ils ont été entièrement consommés. Fin 2016, 22,2 millions d'avis de contravention ont été émis par voie électronique, contre 20 millions en 2015.

- Le **programme 754 Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières** 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 2016, s'élevaient à 672 millions d'euros, augmentés du report de 575,2 millions d'euros de 2015 ce qui porte les crédits disponibles à 1 247,2 millions d'euros, en AE comme en CP. Comme les dépenses ne se sont élevées qu'à 637,2 millions d'euros, proches des 635 millions d'euros consommés en 2015, des montants importants de crédits restaient disponibles en fin d'année : 610 millions d'euros.

- Enfin le **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 recettes encaissées se sont élevées à 440,5 millions d'euros, montant conforme à la prévision de la loi de finances et en hausse de 29,4 millions d'euros par rapport à 2015 (+ 7,2 %).



## SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

### SOMMAIRE

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016</b> .....	296
<b>II. PRINCIPALES OBSERVATIONS</b> .....	297
A. LE PROGRAMME 304 : L'IMPACT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ .....	297
B. LE PROGRAMME 157 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES D'AAH .....	299
C. LE PROGRAMME 137 EN SOUS-EXÉCUTION .....	300
D. LE PROGRAMME 124, SUPPORT DE PLUSIEURS MISSIONS .....	301
E. DES DÉPENSES FISCALES À ÉVALUER .....	302

## I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2016

La loi de finances initiale pour 2016 a doté la mission de près de 18,4 milliards d'euros en AE et CP, en nette augmentation par rapport à la dotation pour 2015 (+ 2,6 milliards d'euros). **Pour autant, la prévision s'est avérée insuffisante.** L'exécution pour 2016 comptabilise 19,05 milliards d'euros en AE et 19,07 milliards d'euros en CP, soit une hausse de 17 % par rapport à l'année précédente.

**Cette augmentation résulte en partie de mesures de périmètre, détaillées *infra*, mais également d'une évolution tendancielle liée au dynamisme des dépenses de guichet.** Les dépenses d'intervention atteignent 92 % des crédits de la mission consommés en 2016 (17,6 milliards d'euros), ce qui contraint fortement l'exécution. La quasi-totalité (98 %) de la mise en réserve de précaution et les surgels appliqués aux reports de crédits ont été dégelés en cours d'année.

Si les trois décrets d'avance ont annulé un total de 121,9 millions d'euros d'AE et 115,9 millions de CP, la loi de finances rectificative du 29 décembre 2016 a été nécessaire pour abonder les programmes 304 (+ 369,3 millions d'euros) et 157 (+ 423,8 millions d'euros), notamment pour financer la prime d'activité et l'allocation aux adultes handicapés. Au total, la sur-exécution des crédits dépasse de 3,8 % la prévision initiale.

### EXÉCUTION 2016 DES DÉPENSES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme		LFI (a)	Mouvements en cours d'exercice	Crédits ouverts (b)	Exécution (c)	Niveau de dépenses (c/a)	Taux de consommation (c/b)
304	AE	5 143,18	323,07	5 466,25	5 460,74	+ 6,17%	99,90%
	CP	5 143,18	323,52	5 466,7	5 460,11	+ 6,16%	99,88%
157	AE	11 699,55	428,13	12 127,68	12 117,14	+ 3,57%	99,91%
	CP	11 699,55	429,59	12 129,14	12 115,88	+ 3,56%	99,89%
137	AE	27,63	- 3,3	24,33	23,57	- 14,69%	96,88%
	CP	27,63	- 3,3	24,33	22,68	- 17,92%	93,22%
124	AE	1 487,31	- 20,49	1 466,82	1 452,5	- 2,34%	99,02%
	CP	1 497,63	- 0,95	1 496,68	1 477,83	- 1,32%	98,74%
Total	AE	18 357,67	727,41	19 085,08	19 053,95	3,79 %	99,84 %
	CP	18 367,99	748,86	19 116,85	19 076,50	3,86 %	99,79 %

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2016.

Près de 99,8 % des crédits ouverts ont été consommés dans l'année, soulignant de fortes tensions sur l'exécution.



## II. PRINCIPALES OBSERVATIONS

### A. LE PROGRAMME 304 : L'IMPACT DE LA PRIME D'ACTIVITÉ

En LFI pour 2016, les dotations du programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* ont été portées à 5 143,2 millions d'euros en crédits de paiement, à comparer aux 2 630,6 millions d'euros prévus en 2015 (+ 95 %).

En exécution également, la consommation des crédits progresse de 91,8 % en CP, de 2 846,6 millions d'euros en 2015 à 5 460,1 millions d'euros en 2016.

#### VARIATION DES DÉPENSES SUR LE PROGRAMME 304 ENTRE 2015 ET 2016

(à périmètre courant)

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	variation (en %)	2015	2016	variation (en %)
Action 11 – Prime d'activité et autres dispositifs	2 525,33	4 744,02	+ 87,86	2 525,33	4 744,02	+ 87,86
Action 12 – Économie sociale et solidaire	4,4	–	– 100	4,18	–	– 100
Action 13 – Autres expérimentations	0,93	0,49	– 47,31	0,89	0,47	– 47,19
Action 14 – Aide alimentaire	33,4	40,34	+ 20,78	45,62	39,8	– 12,76
Action 15 – Qualification en travail social	6	6,68	6,5	5,97	6,64	+ 11,22
Action 16 – Protection juridique des majeurs	239,38	637,67	+ 166,38	239,38	637,63	+ 166,37
Action 17 – Protection et accompagnement des enfants, des jeunes et des familles vulnérables	25,02	31,52	+ 25,98	25,27	31,53	+ 24,77
Action 18 – Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (nouvelle)		0	–		0	
<b>Total</b>	<b>2 834,46</b>	<b>5 460,72</b>	<b>+ 92,65</b>	<b>2 846,64</b>	<b>5 460,09</b>	<b>+ 91,81</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La progression des dépenses de ce programme s'explique essentiellement par des mesures de périmètre.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2016, conformément aux préconisations du rapport de M. Christophe Sirugue<sup>(1)</sup>, la prime d'activité s'est substituée à la prime pour l'emploi (PPE) et au revenu de solidarité active (RSA) dans son volet « activité ». Or, si le RSA activité était financé en 2015 sur l'action 11 du programme 304, la PPE était, en revanche, inscrite comme dépense fiscale rattachée à la mission *Travail et emploi*.

(1) « Repenser les minima sociaux », rapport au Premier ministre, de Christophe Sirugue, avril 2016.

En exécution 2015, les dépenses relatives au RSA activité et à la PPE s'établissent respectivement à 2,018 milliards d'euros et 2,104 milliards d'euros. La LFI pour 2016 a estimé le coût de la prime d'activité à 3,94 milliards d'euros sur l'année, soit une dépense proche – bien que légèrement inférieure – de la somme des deux dépenses précédentes, mais intégralement imputée sur le programme 304.

Cependant, alors que le RSA activité souffrait d'un taux de non-recours évalué aux deux tiers des personnes éligibles, la prime d'activité est rapidement montée en charge et le taux de recours a dépassé les 50 % prévus. **Sur l'action 11 Prime d'activité et autres dispositifs, initialement dotée de 4,364 milliards d'euros, l'exécution atteint 4,744 milliards d'euros, dont 4,113 milliards d'euros pour la seule prime d'activité.** Notons également qu'en raison du décalage de versement (le mois N est versé en début de mois N+1), 609 millions d'euros correspondant aux versements de décembre 2016 sont comptabilisés dans les restes à payer, minorant d'autant la consommation pour 2016.

Les autres dépenses de l'action sont celles du **Fonds national des solidarités actives (FNSA)**, qui a bénéficié d'une partie du dégel de la réserve de précaution (+ 205 millions d'euros). Ce fonds, chargé uniquement de financer les « primes de Noël » versées aux bénéficiaires de prestations sociales et le RSA jeunes depuis la suppression du RSA activité, a été supprimé en LFI pour 2017. Ses dépenses et sa dette vis-à-vis des organismes de sécurité sociale (98 millions d'euros) sont intégrées au budget de l'État.

Par ailleurs, les crédits de l'**action 16 Protection juridique des majeurs** connaissent une progression importante, dans la mesure où, pour la première année, la totalité du financement de la protection juridique des majeurs est inscrite sur le budget de l'État, engendrant une économie de 390 millions d'euros pour la sécurité sociale. La part de l'État dans le financement public passe de 39 % en 2015 à 99,7 % en 2016 (il reste une part subsidiaire des départements), pour une consommation proche de la prévision, à hauteur de 637,6 millions d'euros en exécution.

Enfin, une nouvelle action a été créée sur ce programme en LFI pour 2016 afin de financer l'**aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants dans leur pays d'origine (ARFS)**, entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016, avec une inscription de crédits de 60 millions d'euros. La prestation ne comptant finalement que 8 bénéficiaires, aucun crédit n'a été consommé. 50 millions d'euros ont été annulés par le décret d'avance du 2 juin 2016 pour financer le plan pour l'emploi.

Pour mémoire, les dépenses en faveur de l'économie sociale et solidaire, inscrites sur l'action 12 en 2015, ont été ouvertes sur la mission *Économie* en LFI pour 2016.

## B. LE PROGRAMME 157 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION RÉCURRENTÉ DES DÉPENSES D'AAH

Le programme 157 *Handicap et dépendance* vise à permettre aux personnes handicapées et aux personnes âgées en perte d'autonomie de choisir librement leur mode de vie. Il ne regroupe pas l'ensemble de la politique du handicap mais finance les ressources d'existence et les mécanismes d'accompagnement vers l'activité professionnelle.

**Les deux postes de dépenses les plus importants, le financement des ressources d'existence (action 3) et l'incitation à l'activité professionnelle (action 2), sont régulièrement sous-dotés.** La LFR du 29 décembre 2016 a ainsi ouvert 423,8 millions d'euros en AE et CP sur le programme 157.

L'action 3 *Ressources d'existence* permet notamment de couvrir les dépenses de l'allocation aux adultes handicapés (AAH). Cette prestation représente désormais 47 % des dépenses de l'ensemble de la mission *Solidarité*. Comme prévu lors de l'examen de la LFI, la dotation initiale au titre de l'AAH (8,61 milliards d'euros en CP) a été bien inférieure à la consommation réelle (9,05 milliards d'euros), faisant apparaître une sous-budgétisation de l'ordre de 446 millions d'euros.

### CRÉDITS RELATIFS À L'AAH DEPUIS 2010

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>LFI</b>	6 234,2	6 938	7 515,2	8 154,8	8 400,3	8 513,1	8 605,5
<b>Exécution</b>	6 624,6	7 150,0	7 806,2	8 165,4	8 482,1	8 831,0	9 051,7
<b>Écart</b>	390,4	211,8	291,0	10,6	81,8	317,9	446,2
<i>Évolution du nombre de bénéficiaires</i>							
	915 000	956 580	996 957	1 023 300	1 041 775	1 062 900	1 089 300

Source : Cour des comptes, d'après les documents budgétaires.

D'une part, le nombre de bénéficiaires de l'AAH augmente chaque année. De 915 000 en 2010, on atteint près de 1 million en 2012 et 1 089 300 pour 2016. D'autre part, le montant de la prestation est revalorisé au 1<sup>er</sup> avril (+ 0,1 %) – et non plus au 1<sup>er</sup> septembre –, et atteint en 2016 montant mensuel à taux plein atteint 808,46 euros.

Ainsi, la première recommandation de la Cour des comptes sur l'exécution de cette mission est de « *mettre fin à la sous-budgétisation récurrente de l'AAH* »<sup>(1)</sup>. **Les crédits inscrits en LFI étant systématiquement inférieurs à la dépense constatée, l'insincérité de la programmation budgétaire ne fait pas de doute.**

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Solidarité, insertion et égalité de chances, mai 2017.

Contrairement à l'AAH, le coût de l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI) diminue, passant de 248,7 millions d'euros en 2015 à 242 millions en 2016.

Sur l'action 2 *Incitation à l'activité professionnelle*, la programmation a été fiable. Sur une dotation de 2,754 milliards d'euros, la consommation de 2,727 milliards d'euros a permis de financer la dotation globale de fonctionnement des établissements et services d'aide par le travail (ESAT) à hauteur de 1,469 milliard d'euros, le plan d'aide à l'investissement pour les ESAT à hauteur de 1,3 million d'euros et l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH) pour 1,255 milliard d'euros.

La dotation ESAT finance 119 231 places (+ 15 par rapport à 2015) mais le coût moyen par place augmente légèrement, passant de 12 266 euros en 2015 à 12 323 euros en 2016.

La stratégie de performance du programme n'est pas concluante. Le principal indicateur, considéré comme l'un des plus représentatifs de la mission, concerne la qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées. La cible visait un délai de traitement moyen des dossiers de 2 mois pour les enfants et 3 mois pour les adultes. Il est regrettable que l'indicateur ne soit pas renseigné pour 2016.

### **C. LE PROGRAMME 137 EN SOUS-EXÉCUTION**

Seuls 23,57 millions d'euros en AE et 22,68 millions d'euros en CP ont été consommés sur les 27,6 millions d'euros prévus en LFI pour 2016. Le programme 137 *Égalité entre les hommes et les femmes* représente moins de 0,2 % des crédits de la mission. Si le programme a bénéficié de reports de crédits à hauteur de 758 850 d'euros, plus de 4,12 millions d'euros ont été annulés par décrets d'avance.

Ses deux principaux postes de dépenses sont les actions de prévention et de lutte contre les violences sexistes (14,73 millions d'euros en exécution) et contre la prostitution et la traite des êtres humains (2,91 millions d'euros en exécution).

En matière de performance, les résultats sont mitigés. Seuls 13,4 % des accords de branche et 9,5 % des accords d'entreprise abordent le thème de l'égalité professionnelle, en baisse par rapport à 2015. En matière d'aide aux personnes victimes de violence, le taux de réponse aux appels traités par la permanence téléphonique de la Fédération nationale solidarité femmes atteint 78,6 %, proche de l'objectif, mais le taux de réponse du Collectif féministe contre le viol chute à 10 % en raison d'une hausse du nombre d'appels de 230 % à effectif constant.

## D. LE PROGRAMME 124, SUPPORT DE PLUSIEURS MISSIONS

Le programme 124 est le programme support des missions *Solidarité, Santé et Sport*. Au total, quinze programmes de politiques publiques partenaires d'autres ministères bénéficient d'un déversement sortant du programme 124. Contrairement aux trois programmes précédents mis en œuvre par la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), ce programme est géré par la direction des finances, des achats et des services au secrétariat général des affaires sociales.

### VARIATION DES DÉPENSES PAR TITRE SUR LE PROGRAMME 124 ENTRE 2015 ET 2016

(en millions euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2015	2016	variation (en %)	2015	2016	variation (en %)
Titre 2 – Dépenses de personnel	725,05	723,59	- 0,2	725,05	723,59	- 0,20
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	750,64	714,72	- 4,79	761,39	739,47	- 2,88
Titre 5 – Dépenses d'investissement	1,20	0,65	- 45,83	1,13	0,99	- 12,39
Titre 6 – Dépenses d'intervention	5,27	13,54	+ 156,93	5,65	13,78	+ 143,89
<b>Total</b>	<b>2 834,46</b>	<b>5 460,72</b>	<b>+ 92,65</b>	<b>2 846,64</b>	<b>5 460,09</b>	<b>+ 91,81</b>

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

La LFI pour 2016 prévoyait des crédits de 1 487,31 millions d'euros en AE et 1 497,63 millions d'euros en CP. Le programme n'a été concerné par les trois décrets d'avance qu'au titre de l'annulation de crédits (- 45,8 millions d'euros en CP). Il a bénéficié de sommes équivalentes à ces annulations par décrets de transfert et fonds de concours. La consommation est finalement légèrement inférieure aux prévisions, à hauteur de 1 452,5 millions d'euros en AE et 1 477,83 millions d'euros en CP.

Les dépenses de personnel (723 millions d'euros consommés en 2016) représentent la moitié des dépenses de la mission, et sont globalement maîtrisées. Le plafond d'emplois voté en LFI pour 2016 a été fixé à 10 229 ETP, soit 76 de moins qu'en 2015. Le niveau de réalisation est de 10 137 ETP, ce qui équivaut à un schéma d'emploi de - 127 ETP compte tenu d'un transfert en gestion de + 35 ETP.

Ce programme permet notamment le financement de la subvention pour charge de service public des agences régionales de santé, à hauteur de 563 millions d'euros. Malgré une diminution progressive de la subvention depuis 2014, l'exécution 2016 conduit à un résultat excédentaire et un apport de 34 millions d'euros au fonds de roulement. La diminution du nombre des ARS, passés de 26 à 17 au 1<sup>er</sup> janvier 2016, devrait permettre de réaliser des économies d'échelle.

La forte augmentation des dépenses d'intervention correspond à des crédits issus de fonds de concours dans le cadre des projets du programme d'investissement d'avenir (PIA). Les 8,7 millions d'euros attribués financent six projets de gestion des données numériques dans le champ social, comme la déclaration sociale nominative.

## **E. DES DÉPENSES FISCALES À ÉVALUER**

Vingt-neuf dépenses fiscales – 9 sur le programme 304, 20 sur le programme 157 – sont rattachées à la mission *Solidarité* à titre principal, représentant un total de 13,7 milliards d'euros. Ce montant représente 16 % de l'ensemble des dépenses fiscales de l'État.

Seules trois missions du budget général dépassent le seuil des 10 milliards d'euros de dépenses fiscales : les deux autres sont les missions *Économie* (23,9 milliards d'euros pour 77 mesures fiscales) et *Égalité des territoires et logement* (13 milliards).

Si certaines de ces dépenses fiscales participent pleinement de la politique qu'elles accompagnent, il est cependant regrettable qu'elles ne soient ni justifiées dans les documents budgétaires, ni que leur efficacité ne soit évaluée depuis 2011, malgré leur coût croissant. Dans la note d'analyse sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes recommande, outre une évaluation régulière et une maîtrise financière, « *de supprimer celles dont l'efficacité et l'efficience apparaissent insuffisantes* ».

\*

\* \*

## **SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

---

### **SOMMAIRE**

---

	Pages
<b>I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 219 <i>SPORT</i> EST LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À LA PROGRAMMATION INITIALE .....</b>	306
<b>II. LE PROGRAMME 163 <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> SUBIT UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE LIÉE AU DÉVELOPPEMENT DU SERVICE CIVIQUE .....</b>	308

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, 657,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 665,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été exécutés en 2016, pour une prévision initiale votée en loi de finances de 629,7 millions d'euros en AE et de 636,9 millions d'euros en CP.

**EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

(en millions d'euros)

Programmes	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution
P 219 <i>Sport</i>	237,5	224,7	95 %	244,7	232,2	95 %
P 163 <i>Jeunesse et vie associative</i>	392,2	433,1	110 %	392,2	433,6	111 %
<b>Totaux</b>	<b>629,7</b>	<b>657,8</b>	<b>104 %</b>	<b>636,9</b>	<b>665,8</b>	<b>105 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2016.

**Les crédits de la mission ont globalement évolué à la hausse au cours de l'exercice 2016, en particulier pour couvrir les dépenses engagées dans le cadre du service civique au sein du programme *Jeunesse et vie associative*** (crédits consommés supérieurs de 4,5 % en AE et en CP par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale). L'augmentation observée au niveau de la mission cache des disparités entre les programmes : si les crédits de paiement du programme *Jeunesse et vie associative* sont en hausse de 11 %, ceux du programme *Sport* sont en diminution de 5 % par rapport à la loi de finances initiale.

Par rapport à l'exécution budgétaire 2012, début du précédent quinquennat, les AE et les CP de la mission ont augmenté de 43,4 %, marquant le soutien aux politiques en faveur de la jeunesse et de la vie associative en dépit des contraintes pesant sur l'équilibre budgétaire : en particulier, le programme 163 *Jeunesse et vie associative* a bénéficié d'une hausse des crédits budgétaires de 118,6 % en AE et de 117,9 % en CP sur cette période. Elle s'explique par le développement du volontariat de service civique : en 2016, près de 92 000 jeunes ont exercé une mission de service civique contre 52 300 en 2015 et 29 900 en 2012. Inversement, les AE et les CP du programme 219 *Sport* enregistrent une baisse de 13,8 % en AE et de 12,5 % en CP sur le précédent quinquennat.



## ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Actions	Autorisations d'engagement						
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	Évolution 2015-16	Évolution 2012-16
P 219 Sport	260,7	242,5	236,3	229,6	224,7	- 2,1 %	- 13,8 %
P 163 Jeunesse et vie associative	198,1	244,5	210,8	265,1	433,1	63,4 %	118,6 %
<b>Totaux</b>	<b>458,8</b>	<b>487</b>	<b>447,1</b>	<b>494,7</b>	<b>657,8</b>	<b>33,0 %</b>	<b>43,4 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2016.

## ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Actions	Crédits de paiement						
	LR 2012	LR 2013	LR 2014	LR 2015	LR 2016	Évolution 2015-16	Évolution 2012-16
P 219 Sport	265,4	254,6	241,6	238,8	232,2	- 2,8 %	- 12,5 %
P 163 Jeunesse et vie associative	199,0	244,6	209,3	265,4	433,6	63,4 %	117,9 %
<b>Totaux</b>	<b>464,4</b>	<b>499,2</b>	<b>450,9</b>	<b>504,2</b>	<b>665,8</b>	<b>32,1 %</b>	<b>43,4 %</b>

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2016.

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 versements pour un montant total de 428,9 millions d'euros en 2016.

Enfin, il est rappelé que **l'essentiel des moyens financiers sont fiscaux puisque près de 2,64 milliards d'euros de crédits et/ou de réductions d'impôts sont compris dans le périmètre de la mission, à travers 17 dépenses fiscales.**

## I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 219 *SPORT* EST LÉGÈREMENT INFÉRIEURE À LA PROGRAMMATION INITIALE

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 70 % – sont consacrés au développement du sport de haut niveau.

Les crédits initialement inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 218 millions d'euros en AE et 224,7 millions d'euros en CP. Parmi les mouvements de crédits opérés en cours de gestion, le programme a bénéficié de 19,5 millions d'euros en AE et de 19,8 millions d'euros en CP de fonds de concours, provenant en quasi-totalité du Centre national pour le développement du sport (CNDS). Il a fait par la suite l'objet de décrets d'ouverture et d'annulation de crédits pour une annulation nette de 10,1 millions d'euros en AE et de 10,6 millions d'euros en CP. En fin de gestion 2016, 224,7 millions d'euros en AE et 232,2 millions d'euros en CP ont été consommés, soit 95 % des crédits ouverts en loi de finances initiale.

### TAUX D'EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 219

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution	LFI 2016	LR 2016	Taux d'exécution
Promotion du sport pour le plus grand nombre	32,8	26,7	81 %	32,8	26,8	82 %
Développement du sport de haut niveau	158,3	153,2	97 %	165,5	160,7	97 %
Prévention par le sport et protection des sportifs	18,8	16,3	87 %	18,8	16,2	86 %
Promotion des métiers du sport	27,6	28,4	103 %	27,6	28,4	103 %
<b>Totaux</b>	<b>237,5</b>	<b>224,7</b>	<b>95 %</b>	<b>244,7</b>	<b>232,2</b>	<b>95 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>227,4</b>	<b>224,7</b>	<b>99 %</b>	<b>233,9</b>	<b>232,2</b>	<b>99 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de – 10,1 millions d'euros en AE et de – 10,6 millions d'euros en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2016.

Il convient d'ajouter, en plus de crédits exécutés, plusieurs dépenses fiscales telles que 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 20 millions d'euros en 2016, ainsi que le taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles pour un montant de 75 millions d'euros.

**DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME *SPORT****(en millions d'euros)*

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Évolution 2015-16</b>
Taux de 5,5 % des droits d'entrée aux réunions sportives non soumises à l'impôt sur les spectacles	75	75	–
Exonération des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs	20	20	–
Exonération des bénéfices réalisés en France par des organismes chargés d'une compétition sportive internationale	nc	nc	–

nc : non chiffrable

*Source : rapport annuel de performances de 2016.*

Dans le domaine du sport pour le plus grand nombre, l'année 2016 se caractérise par la mise en œuvre pour la seconde année consécutive du plan « *Citoyens du sport* » initié par le Comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) du 6 mars 2015.

Le Centre national pour le développement du sport (CNDS), principal opérateur du programme en ce domaine, a bénéficié pour 2016 de 253,7 millions d'euros. Il ne s'agit pas d'une subvention pour charges de service public mais de recettes affectées dont les plafonds sont fixés en loi de finances. Les dépenses devant s'élever à 244,9 millions d'euros contre 252,8 millions d'euros initialement, il en résulte un résultat positif de 9,8 millions d'euros en 2016 alors que le résultat prévisionnel était attendu en perte à hauteur de 8,3 millions d'euros. Il est en effet observé une importante sous-consommation des engagements antérieurs par rapport à la prévision.

Dans le domaine du sport de haut niveau, la France a accueilli de juin à juillet 2016 les championnats européens de football. Dans ce cadre, le programme *Sport* a financé pour 1,37 million d'euros l'achat de places protocolaires dans les stades, et pour 0,55 million d'euros l'achat de 20 000 places à caractère social. L'événement aurait généré quant à lui 1,22 milliard d'euros d'activité – dont 596 millions d'euros générés par l'organisation de l'événement et 626 millions d'euros par le tourisme<sup>(1)</sup>. Toutefois, l'exonération des bénéfices réalisés en France perçus par les organismes chargés de l'organisation en France d'une compétition sportive internationale ne fait l'objet d'aucun chiffrage dans le rapport annuel de performances (RAP) de 2016.

La France a également participé en 2016 aux Jeux olympiques et paralympiques (JOP) de Rio. Le budget du programme *Sport* a ainsi versé 131 primes aux 70 médaillés pour un montant total de 3,39 millions d'euros.

---

(1) *Centre de droit et d'économie du sport (CDES) et Cabinet KENEO, Étude sur l'impact économique de l'Euro 2016, 2017.*

## II. LE PROGRAMME 163 *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* SUBIT UNE HAUSSE SIGNIFICATIVE LIÉE AU DÉVELOPPEMENT DU SERVICE CIVIQUE

Les crédits inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 392,2 millions d'euros en AE et en CP, auxquels il convient d'ajouter 43,9 millions d'euros en AE et 44,6 millions d'euros en CP résultant du solde des principaux mouvements positifs et négatifs de crédits. L'exécution 2016 du programme se caractérise ainsi par un redéploiement significatif des crédits en gestion, après dégel de la réserve de précaution, et une mobilisation importante lors de la loi de finances rectificatives, afin d'assurer le financement du service civique. En effet, la gestion a été marquée par la poursuite de la montée en charge du service civique afin d'atteindre l'objectif fixé par le précédent Gouvernement de 170 000 « *dès que possible* » au lieu de 100 000 jeunes pris en charge à la fin de l'année 2017. En 2016, près de 92 000 volontaires ont ainsi réalisé une mission de service civique, soit près de 40 000 de plus qu'en 2015.

### TAUX D'EXÉCUTION 2016 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 163

(en millions d'euros)

<i>Actions</i>	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2016	LR 2016	<i>Taux d'exécution</i>	LFI 2016	LR 2016	<i>Taux d'exécution</i>
Développement de la vie associative	26,1	23,6	90 %	26,1	24,0	92 %
Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire	71,5	79,7	111 %	71,5	79,7	111 %
Développement du service civique	294,6	329,8	112 %	294,6	329,8	112 %
<b>Totaux</b>	<b>392,2</b>	<b>433,1</b>	<b>110 %</b>	<b>392,2</b>	<b>433,6</b>	<b>111 %</b>
<b>Totaux après mouvements <sup>(1)</sup></b>	<b>436,4</b>	<b>433,1</b>	<b>99 %</b>	<b>437,2</b>	<b>433,6</b>	<b>99 %</b>

(1) Intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de + 43,9 millions d'euros en AE et de + 44,6 millions d'euros en CP.

Source : rapport annuel de performances de 2016.

La loi de finances initiale pour 2016 prévoyait une subvention pour charge de service public versée à l'Agence du service civique (ASC) de 295 millions d'euros (174 millions d'euros en 2015). Dans un premier temps, 10,5 millions d'euros de ces crédits ont fait l'objet d'une annulation par décret d'avance en juin 2016, dont 7,5 millions d'euros au titre de la réserve de précaution. Dans un second temps, afin de faire face aux besoins croissants de l'agence, il a été ouvert par le décret d'avance de décembre 2016 près de 12 millions d'euros et par loi de finances rectificative près de 31 millions d'euros supplémentaires. Au total, le montant versé à l'Agence du service civique s'est élevé à 326 millions d'euros, soit une hausse de 88 % par rapport à l'exécution 2015.

Par ailleurs, le secteur associatif a été soutenu financièrement par les subventions versées aux associations et fondations agréées « jeunesse et éducation populaire » (JEP) à hauteur de 13,1 millions d’euros et au Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP) qui a apporté son soutien à l’emploi associatif à hauteur de 30,9 millions d’euros en 2016. Les subventions versées par le FONJEP permettent de soutenir plus de 4 100 postes.

Enfin, le niveau des dépenses fiscales reste très significatif par rapport à celui des dépenses budgétaires puisqu’elles représentent 2,54 milliards d’euros, soit près de six fois les dépenses du programme 163. Une nouvelle fois, la Cour des comptes recommande sur ce point la mise en œuvre d’une « *évaluation des dépenses fiscales rattachées à la mission, notamment au regard de leur cohérence avec la politique publique en faveur de la vie associative* »<sup>(1)</sup>.

#### 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	1 315	1 370	4,2 %
Réduction d’impôt au titre des dons faits par les entreprises (IR et IS)	695	676	680	0,6 %
Franchise pour les activités lucratives accessoires des associations sans but lucratif (TVA)	135	152	152	–
Réduction d’impôt au titre de certains dons (ISF)	130	140	143	2,1 %
Exonération au bénéfice du donataire des dons ouvrant droit, pour le donateur, à la réduction ISF	90	100	100	–
Exonération en matière d’IS des revenus patrimoniaux perçus par les fondations reconnues d’utilité publique	80	80	80	–
Taxation à un taux réduit des produits de titres de créances perçus par des organismes sans but lucratif	15	15	15	–
<b>Total des dépenses fiscales</b>	<b>2 446</b>	<b>2 478</b>	<b>2 540</b>	<b>2,5 %</b>

Source : rapport annuel de performances de 2016.

\*  
\* \*

(1) Cour des comptes, Mission Sport, jeunesse et vie associative, Note d’analyse de l’exécution budgétaire, 2016, p. 8.



**TRAVAIL ET EMPLOI :**  
*FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA  
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE*

**SOMMAIRE**

	Pages
<b>I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</b> .....	312
A. DES CRÉDITS INITIAUX INSUFFISANTS POUR LES CONTRATS AIDÉS.....	312
B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS SUR DES DISPOSITIFS IMPORTANTES .....	313
<b>II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</b> .....	314
A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LARGEMENT REHAUSSÉE EN COURS D'ANNÉE .....	314
B. LES EFFORTS ENTREPRIS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL « FNDMA » .....	316
C. LA GESTION DE L'AFPA.....	316
<b>III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL</b> .....	316
<b>IV. PROGRAMME 155 CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</b> .....	317
<b>V. LES DÉPENSES FISCALES ATTACHÉES À LA MISSION</b> .....	317

Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2016 pour la mission *Travail et emploi* s'élevaient à 11,54 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 11,70 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). La consommation a été très supérieure aux autorisations initiales ainsi qu'aux montants consommés en 2015 : l'exécution finale s'élève à 16,76 milliards d'euros en AE et 13,03 milliards d'euros en CP (contre 12,11 milliards d'euros consommés en 2015). La mission *Travail et emploi* a ainsi fait l'objet de larges ouvertures de crédits en cours d'année, principalement sur les programmes 102 et 103.

Ces ouvertures de crédits accompagnent la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi décidé au début de l'année 2016 en même temps qu'elles ont permis de compenser la sous-estimation initiale de l'impact budgétaire des contrats aidés ouverts en 2015. Par conséquent, les crédits supplémentaires ouverts par décrets d'avance et en loi de finances rectificative sur la mission s'élèvent à 5 352 millions d'euros en AE et 1 618 millions d'euros en CP, soit respectivement + 46,4 % et + 13,8 % par rapport à la LFI. S'y ajoute un prélèvement de 115 millions d'euros sur la trésorerie du Fonds de solidarité pour contribuer au financement de l'allocation spécifique de solidarité (ASS).

Comme le fait remarquer la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire sur la mission *Travail et emploi*, « *au-delà des critiques relatives à la sincérité et à la qualité de la LFI, l'impact des mesures nouvelles et des sous-budgétisations pose la question de la soutenabilité budgétaire à moyen terme* », notamment en ce qui concerne les contrats aidés systématiquement revus à la hausse en cours d'année lors des trois derniers exercices budgétaires. En outre, dans le même temps, le coût unitaire de chaque contrat pour le budget de l'État a eu tendance à augmenter.

Traditionnellement élevés en raison de la gestion différenciée en AE et en CP de plusieurs dispositifs à forts enjeux budgétaires, les restes à payer s'établissent fin 2016 à 4 919 millions d'euros sur le programme 102 et 3 773 millions d'euros sur le programme 103. Ils concernent principalement les nouveaux dispositifs de prime à l'embauche en PME (2 400 millions d'euros environ) et de plan 500 000 formations (588 millions d'euros). L'apurement de ces restes à payer, pour un total proche de 9 milliards d'euros, constituera un enjeu central pour la mission au cours des prochaines années.

## **I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI**

### **A. DES CRÉDITS INITIAUX INSUFFISANTS POUR LES CONTRATS AIDÉS**

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.



En LFI pour 2016, ce programme a été doté de 7 279 millions d'euros en AE et 7 536 millions d'euros en CP.

Un effort de 150 000 contrats aidés supplémentaires par rapport à la LFI (soit +50,8 %) a été officialisé par la circulaire du 30 juin 2016 relative à la programmation pour le second semestre.

Au-delà du dégel de la totalité de la réserve de précaution (505 millions d'euros en AE et 525 millions d'euros en CP pour l'ensemble du programme 102), des reports de crédits (70 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP), et de redéploiements en gestion, ces mesures ont fait l'objet d'ouvertures à hauteur de 1 423 millions d'euros en AE et de 575 millions d'euros en CP par le décret d'avance du 3 octobre 2016, puis de 105 millions d'euros en AE et 135 millions d'euros en CP prévus lors du collectif budgétaire.

Par conséquent, les crédits ouverts sur l'année représentent 8,94 milliards d'euros en AE et 8,33 milliards d'euros en CP. Les taux d'exécution se situent respectivement à 99 et 100 %.

Le fait marquant de l'exécution 2 016 demeure donc la sous-budgétisation initiale des dépenses liées aux contrats aidés, avec un surcoût en exécution de 875 millions d'euros en CP sur le programme 102. Cette sous-budgétisation repose en large partie sur une prévision insincère puisque reposant sur l'hypothèse de 295 000 entrées en contrats uniques d'insertion (CUI) (secteurs marchand et non-marchand, y compris les emplois d'avenir) en 2016, contre 445 000 en 2015 (– 653 millions d'euros). Dans un contexte de permanence d'un chômage élevé, cette prévision ne pouvait se réaliser compte-tenu d'enjeux politiques forts.

## **B. DES RÉSULTATS ENCOURAGEANTS SUR DES DISPOSITIFS IMPORTANTS**

Dans le cadre du renouvellement de la convention tripartite entre l'État, Pôle emploi et l'Unédic pour la période 2015–2018, les indicateurs relatifs à Pôle emploi ont fait l'objet d'une refonte.

Parmi les ajouts, l'indicateur 1.1 mesure l'évolution du nombre de retours à l'emploi. La performance de Pôle emploi à cet égard est appréciée « *à conjoncture et structure de la demande d'emploi en fin de mois constantes* » sur la base d'un modèle économétrique. Les cibles s'interprètent par rapport au niveau de référence de 2014. Alors que le nombre de retours à l'emploi s'élevait à 3 613 870 en 2014, le résultat 2 016 témoigne d'une amélioration avec 3 944 897 retours à l'emploi.

L'indicateur 1.2 « Taux de retour à l'emploi de tous les publics » se stabilise entre 2015 et 2016 alors qu'il était en baisse constante depuis 2011 mais il reste inférieur aux cibles fixées pour les travailleurs handicapés, les seniors et les personnes résidant en quartier prioritaire de la ville.

Enfin, l'indicateur 2.3 « Temps consacré au suivi et à l'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (en ETPT) » montre que le nombre d'agents de Pôle emploi qui s'occupent du suivi et de l'accompagnement des demandeurs d'emploi est de 13 256 au 31 décembre 2016, soit une augmentation de 1 406 agents sur un an grâce aux redéploiements permis la dématérialisation de certains services (inscription, demande d'allocation, appui de 2 200 services civiques) et à la rénovation de l'entretien de situation et de diagnostic des demandeurs d'emploi. Il convient toutefois de faire attention à ce que la qualité et l'utilité des entretiens soit préservée malgré les contraintes temporelles pesant sur les agents.

## **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 LARGEMENT REHAUSSÉE EN COURS D'ANNÉE**

Le programme 103 finance à titre principal la compensation aux organismes sociaux des exonérations de cotisations sociales, notamment pour 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).

Il a été doté de 3 457 millions d'euros en AE et 3 310 millions d'euros en CP en LFI 2 016. Son périmètre a été élargi dans la LFI 2 016 par la budgétisation du coût de la déduction forfaitaire imputable sur les cotisations patronales due par les particuliers employeurs (224 millions d'euros). En sens inverse, deux primes en faveur de l'apprentissage sont débudgétisées par rapport à la LFI 2015 (soit –84 millions d'euros) et remplacées par le transfert aux régions d'une fraction supplémentaire de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE). Il s'agit de la nouvelle prime d'apprentissage de 1 000 euros versée par les régions aux entreprises de moins de 10 salariés et de l'aide de 1 000 euros pour le recrutement d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de 250 salariés mise en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2014 dans le cadre du plan de relance de l'apprentissage.

Comme pour le programme 102, la mise en œuvre du plan d'urgence pour l'emploi s'est traduite par un surcoût par rapport à la LFI de 3 913 millions d'euros en AE et 854 millions d'euros en CP sur le programme 103. Le total des AE ouvertes sur l'année représente ainsi 7,46 milliards d'euros pour une consommation effective de 7,08 milliards d'euros. De la même manière, le total des CP ouverts sur l'année atteint 4,15 milliards d'euros pour une consommation effective de 3,89 milliards d'euros au 31 décembre 2016.

Cette exécution fortement supérieure aux crédits initiaux prévus en LFI s'explique principalement par la mise en œuvre du plan 500 000 formations pour 987 millions d'euros en AE et 399 millions d'euros en CP et par la prime à l'embauche dans les PME pour 2 921 millions d'euros en AE et 517 millions d'euros en CP.

Pour rappel, cette prime de 4 000 € sur deux ans pour toute nouvelle embauche en PME intervenant avant le 31 décembre 2016, revient en pratique à élargir aux entreprises jusqu'à 250 salariés l'aide initialement réservée aux TPE recrutant leur premier salarié (80 millions d'euros en AE et 85 millions d'euros en CP prévus en LFI 2 016 à ce titre). Au niveau des résultats, les deux tiers des contrats ont été directement signés en CDI. Toutefois, toutes les entreprises ainsi enregistrées n'ont pas demandé le paiement de leur prime, ou n'ont pas renouvelé cette demande au-delà du premier versement.

Quant au plan 500 000 formations, il concerne 330 000 formations supplémentaires financées par l'État pour un montant unitaire maximum de 3 000 € ont ainsi été contractualisées avec les conseils régionaux.

Sur le périmètre constant de la mission, on note également la diminution du nombre de bénéficiaires de l'allocation temporaire dégressive versée au salarié qui accepte d'être reclassé dans un emploi pour un salaire inférieur à ce qu'il touchait antérieurement (– 5,0 millions d'euros par rapport à 2015) et la révision à la baisse des prévisions relatives au nombre de bénéficiaires de contrats de génération (– 4,3 millions d'euros). L'avenir de ces deux dispositifs pose ainsi question au regard de leur faible utilisation et du peu d'empressement dont ils font l'objet de la part des bénéficiaires potentiels. Ainsi, seuls 11 589 contrats de génération ont été signés en 2016 pour un coût total de 121 millions d'euros alors que la LFI prévoyait une dotation de 159 millions d'euros sur ce dispositif.

Concernant l'activité partielle, on constate une baisse globale du nombre d'heures utilisées, lequel passe à 107 millions d'heures autorisées contre 132 millions en 2015, soit une baisse de 18 %, qui s'explique par l'amélioration de la conjoncture économique qui a en particulier profité au secteur du bâtiment.

## **B. LES EFFORTS ENTREPRIS EN MATIÈRE D'APPRENTISSAGE ET LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL « FNDMA »**

Mise en œuvre dès juin 2015, l'aide à l'embauche de jeunes apprentis par les très petites entreprises a fait l'objet, en 2016, de 96 884 demandes d'aide validées, dont 63 308 demandes provenant des entreprises de 1 à 6 salariés. Le secteur de l'industrie manufacturière est le secteur qui a le plus bénéficié de cette aide.

Afin de contribuer au développement de l'apprentissage conformément à l'objectif de 500 000 apprentis en 2017, la réforme globale de son financement qui a été engagée a impacté le compte d'affectation spéciale (CAS) Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage (FNDMA) à partir de 2015. Celui-ci sert désormais de clé de lecture pour la répartition de 1 502 millions d'euros en AE et en CP au profit des Régions, dont 99 millions d'euros au titre de la correction des disparités entre Régions.

## **C. LA GESTION DE L'AFPA**

En 2016, les financements versés à l'AFPA sur le programme 103 de la mission *Travail et emploi* s'établissent à 153 millions d'euros en CP, dont une subvention au titre du programme d'activités de service public (PASP) de 99 millions d'euros. Ce montant finance les surcoûts liés à la présence territoriale demandée à l'AFPA, ainsi que l'activité d'orientation des publics qui lui a été transférée par l'État, la mise en œuvre d'actions de formation pour les emplois d'avenir et la politique de certification. Il est en hausse par rapport à la LFI 2016 (+ 4,1 %) et à l'exécution 2015 (+ 11,5 %), compte tenu notamment du nouveau dispositif « Déclic pour l'action ».

Ce financement doit être replacé dans le contexte du soutien massif de l'État à l'AFPA depuis plusieurs exercices pour un total de plus de 200 millions d'euros.

## **III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL**

Le programme 111 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.

Il est le moins doté de la mission avec 57 millions d'euros en AE et 92 millions d'euros en CP en LFI 2 016. Les crédits finalement consommés se sont élevés à 59,02 millions d'euros en AE et 84,5 millions d'euros en CP. L'exécution est ainsi proche de la prévision et ne pose pas de difficulté particulière.

En matière de démocratie sociale, la DGT a organisé avec succès en 2016 la deuxième édition du scrutin destiné à mesurer l'audience des organisations syndicales auprès des salariés des très petites entreprises et des employés à domicile qui s'est tenu pour la première fois en décembre 2012. 4,5 millions salariés de TPE ont ainsi été appelés à voter pour un syndicat de leur choix, du 30 décembre 2016 au 13 janvier 2017, par voie électronique ou par correspondance. 31 organisations syndicales se sont portées candidates, soit au niveau national interprofessionnel ou professionnel, soit au niveau régional interprofessionnel.

En matière de respect du droit du travail, on note cependant que les résultats de l'indicateur 1.1 « Part des contrôles des services de l'inspection du travail portant sur les priorités de la politique du travail » demeure près de 10 points en dessous de l'objectif affiché, après plusieurs années d'absence de résultats due aux mouvements sociaux du corps des inspecteurs du travail après la mise en œuvre de la réforme globale de l'organisation et des statuts de l'inspection du travail.

#### **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. 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.

La loi de finances initiale pour 2016 a doté le programme 155 de 752 millions d'euros en AE et 764 millions d'euros en CP. Les crédits consommés se situent à 723 millions d'euros en AE et à 716 millions d'euros en CP, soit à des niveaux très proches de l'exécution 2015 et légèrement en-deçà des autorisations budgétaires sur l'année.

Au niveau des effectifs, l'exécution 2016 s'est avérée inférieure au plafond d'emplois (9 538 ETPT en moyenne pour un plafond fixé à 9 701 ETPT par la LFI) et en recul par rapport aux emplois consommés en 2015 (9 610 ETPT).

#### **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 en 2016, comme en 2015, pour un montant total estimé 6,96 milliards d'euros, en net recul par rapport à 2015 (8,82 milliards d'euros) du fait de la disparition de la prime pour l'emploi (2 104 millions d'euros en 2015) et de son remplacement par la prime d'activité désormais inscrite sur la mission budgétaire *Solidarité, insertion et égalité des chances*.



**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*

SOMMAIRE

Pages

<b>I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</b> .....	320
A. LES RECETTES DU COMPTE .....	321
B. LES DÉPENSES DU COMPTE .....	321
C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....	322
<b>II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE</b> .....	322
<b>III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</b> .....	324
A. LES RECETTES DU COMPTE .....	325
B. LES DÉPENSES DU COMPTE .....	325
C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES .....	326

## 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 essentiellement 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). Les dividendes sont affectés, en revanche, au budget général de l’État.

Le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* est excédentaire en 2016 à hauteur de 1,28 milliard d’euros : 5,28 milliards d’euros de recettes pour 4 milliards d’euros de dépenses. Cet excédent s’ajoute au solde excédentaire du compte arrêté au 31 décembre 2015, qui s’établit désormais à 3,68 milliards d’euros.

### COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT*

(en millions d’euros, arrondis à l’unité la plus proche)

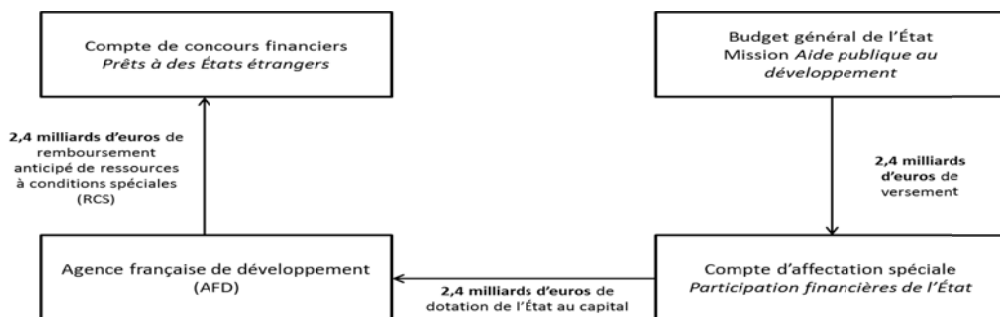
Solde du compte au 31 décembre 2015	Recettes 2016	Dépenses 2016	Solde du compte au 31 décembre 2016
2 399	5 281	4 005	3 675

Source : rapport annuel de performances.

En 2016, les recettes et les dépenses du compte ont été majorées de 2,4 milliards en raison de la recapitalisation des fonds propres de l’Agence française de développement (AFD). Cette opération est neutre sur le résultat du compte.

Elle a donné lieu à la constatation d’une recette (en provenance du budget général de l’État) et d’une dépense d’un montant équivalent sur le compte à destination de l’AFD. Par ailleurs, grâce à cet apport en capital, l’AFD a remboursé des prêts accordés par l’État d’un montant équivalent. L’opération a donc finalement été neutre en comptabilité budgétaire.

### SCHÉMA DU MODE DE FINANCEMENT DE LA RECAPITALISATION DE L’AFD



Source : commission des finances.



Les recettes et dépenses du compte auraient été, sans cette opération, respectivement de 2,87 milliards d'euros et 1,6 milliard d'euros.

Les indicateurs de performance du CAS ne sont pas tous renseignés dans le rapport annuel de performances. Celui relatif à la valorisation des participations rend compte d'une sous performance du portefeuille de l'État en 2016 (- 14 %) en raison des difficultés connues par le secteur de l'énergie.

#### **A. LES RECETTES DU COMPTE**

Hors abondement du budget général au titre de la recapitalisation de l'AFD, les recettes du compte ont été de 2,87 milliards d'euros. Il s'agit essentiellement du produit de cession des sociétés de gestion des aéroports de Nice et Lyon (1,76 milliard d'euros). Par ailleurs, des titres Safran ont été cédés pour un montant de 365 millions d'euros, et la réduction de capital de la Sogepa et de la Française des jeux (FDJ) ont donné lieu à l'enregistrement de recettes respectivement de 226 et 66 millions d'euros. L'État a par ailleurs perçu un complément de prix de 146 millions d'euros au titre de la cession à la Caisse des dépôts et consignations de droits préférentiels de souscription à l'augmentation de capital de la Poste.

Le compte a également enregistré en recettes une somme de 130 millions d'euros en provenance du budget général dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA).

#### **B. LES DÉPENSES DU COMPTE**

Hors recapitalisation de l'AFD, les dépenses du compte se sont élevées à 1,6 milliard d'euros.

Il n'y a pas eu cette année de contribution au désendettement de l'État *via* un versement à la Caisse de la dette publique (CDP). La loi de finances rectificative pour 2016 a, en effet, annulé la contribution du CAS qui était prévue au désendettement de l'État à hauteur de 2 milliards d'euros.

La contribution au désendettement du CAS *Participations financières de l'État* n'est pas reversée au budget général au titre des recettes non fiscales contrairement aux contributions au désendettement d'autres CAS. Elle est versée à la Caisse de la dette publique (CDP), établissement public distinct de l'État.

L'annulation de la contribution au désendettement a donc contribué à améliorer le solde budgétaire de l'État de 2 milliards d'euros.

Elle est, en revanche, sans impact sur la dette financière de l'État. En effet, si la contribution avait été maintenue, le solde budgétaire aurait été dégradé de 2 milliards d'euros (besoin de financement) mais en contrepartie les ressources de financement *via* la CDP auraient été accrues du même montant. Son annulation supprime une ressource de financement mais a réduit le besoin de financement de l'État du même montant.

Les dépenses ont porté principalement sur cinq types d'opérations :

- 376 millions d'euros au titre d'une avance de trésorerie au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) ;
- 265 millions d'euros au titre des programmes d'investissement d'avenir ;
- 263 millions d'euros pour la recapitalisation de trois banques multilatérales de développement ;
- l'achat de l'intégralité du capital de FSI Equation pour 246 millions d'euros, outre 63 millions d'avance de trésorerie ;
- et un prêt d'actionnaire de 150 millions d'euros à la société Le Nickel SLN.

Diverses augmentations de capital ont également été financées dont celles de la Société immobilière de Guyane (10 millions d'euros), le Laboratoire français du Fractionnement et des Biotechnologies (40 millions d'euros), Radio France (27,5 millions d'euros), ou encore la Société pour le logement intermédiaire (16 millions d'euros).

### **C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES**

Dans sa note d'analyse d'exécution budgétaire, la Cour des comptes critique le recours aux sociétés holdings qui, bien qu'il permette une plus grande souplesse de gestion, contourne le cadre budgétaire contraint du CAS qui doit normalement retracer l'ensemble des opérations réalisées dans l'année.

C'est la raison pour laquelle, la Cour des comptes a recommandé dans un récent rapport de faire évoluer le statut de l'Agence des participations de l'État (APE) afin que celle-ci soit transformée en opérateur public doté de la personnalité morale<sup>(1)</sup>. L'APE verserait ainsi chaque année un dividende au budget général de l'État correspondant aux produits des cessions réalisées et aux dividendes qu'elle aurait elle-même perçus.

## **II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT 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. Il

---

(1) Cour des comptes, *L'État actionnaire*, 25 janvier 2017 : <http://www.ccomptes.fr/Accueil/Publications/Publications/L-Etat-actionnaire>.

retrace en recettes les versements de la Banque de France à l'État correspondant aux intérêts versés par la Grèce, et en dépenses les remboursements de la France à la Grèce de ces mêmes intérêts.

Le compte est ouvert depuis le 1er septembre 2012 et jusqu'au 31 décembre 2020. Sur le plan budgétaire, les recettes et les dépenses annuelles du compte ont été fixées en fonction d'un calendrier résultant du plan de désendettement de la Grèce.

Le montant global à reverser à l'État Grec 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 2016, le reversement prévu était de 325,6 millions d'euros (92,6 millions pour les obligations en compte propre et 233 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	<b>92,6</b>	56	19,3	7,7	5,8	0	0	0	0	0	<b>754,3</b>
Obligations PMT	0	450	399	309	<b>233</b>	183	148	118	86	35	27	26	22	24	<b>2 060</b>
Total	198,7	599	500,8	432,5	<b>325,6</b>	239	167,3	125,7	91,8	35	27	26	22	24	<b>2 814,3</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016.

Cependant, le mécanisme de rétrocession des intérêts à la Grèce ayant été suspendu le 30 juin 2015 par l'Eurogroupe parallèlement à la fin du deuxième programme d'assistance financière à la Grèce, aucun reversement n'est intervenu en 2015 et en 2016.

Compte tenu de la suspension des versements à la Grèce, le compte affiche un solde excédentaire équivalent aux recettes de l'année. Les recettes de l'année ne sont cependant pas de 325,6 millions d'euros, montant total qui aurait dû être reversé à la Grèce selon l'échéancier, mais de 233 millions d'euros, soit le montant des intérêts sur les seules obligations PMT perçus par la Banque de France et reversés sur le compte. En effet, les recettes relatives aux obligations détenues en compte propre avaient été enregistrées de façon anticipée sur le CAS en 2012 et 2013.

Par conséquent, l'excédent du solde cumulé depuis la création du compte s'accroît et atteint 846,8 millions d'euros à fin 2016.

**COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATION DE LA FRANCE AU  
DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE**

*(en millions d’euros, arrondis à l’unité la plus proche)*

Solde du compte au 31 décembre 2015	Recettes 2016	Dépenses 2016	Solde du compte au 31 décembre 2016
614	233	0	847

Source : rapport annuel de performances.

**DÉCOMPOSITION DE L’ORIGINE DU SOLDE CUMULÉ**

*(en millions d’euros)*

Absence de reversement au titre de l’année 2015 des intérêts des obligations PMT	309
Absence de reversement au titre de l’année 2015 des intérêts des obligations détenues en compte propre	123,5
Absence de reversement au titre de l’année 2016 des intérêts des obligations PMT	233
Absence de reversement au titre de l’année 2016 des intérêts des obligations détenues en compte propre	92,6
Encaissement anticipé en recettes du produit des intérêts des obligations détenues en compte propre au titre des années 2017, 2018, 2019 et 2020	88,8
<b>Total</b>	<b>846,8</b>

Source : données extraites du projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2016.

La Cour des comptes n’a pas formulé d’observations particulières ni de recommandations relatives au fonctionnement de ce compte dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire.

**III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À DIVERS  
SERVICES DE L’ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES  
PUBLICS**

La création du compte de concours financiers *Avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics* résulte directement de l’article 24 de la loi organique n° 2001–692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

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.

Le compte affiche un excédent de 117,5 millions d’euros en 2016. Le solde cumulé du compte depuis sa création est cependant largement déficitaire à – 2,05 milliards d’euros. Le stock d’avance restant à rembourser est donc encore important.

**COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS**

*(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)*

Solde du compte au 31 décembre 2015	Recettes 2016	Dépenses 2016	Solde du compte au 31 décembre 2016
- 2 170	13 741	13 623	- 2 052

Source : rapport annuel de performances.

**A. LES RECETTES DU COMPTE**

Le compte retrace, en recettes, les remboursements perçus dans l'année en provenance des services de l'état ou organismes gérant des services publics. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général de l'État.

Les remboursements ont été de 13 740,5 millions d'euros en 2016, soit près du double du montant de 2015 (7 128,5 millions d'euros), en raison du retard dans la campagne 2015 du versement des aides au titre de la politique agricole commune.

**RECETTES CONSTATÉES**

*(en millions d'euros)*

Ligne	Exécution 2016
01 Remboursement des avances octroyées au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	13 488,5
03 Remboursement des avances octroyées à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics	31,1
04 Remboursement des avances octroyées à des services de l'État	220,9
05 Remboursement des avances octroyées au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex	0
<b>Total</b>	<b>13 740,5</b>

Source : rapport annuel de performances 2016.

**B. LES DÉPENSES DU COMPTE**

Le compte retrace, en dépenses, l'octroi d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, à savoir :

- 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 ;

– et 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).

Le montant des avances a été de 13 623 millions d’euros en 2016, soit près du double qu’en 2015 (7 042,1 millions d’euros) afin de tenir compte, comme pour les remboursements, du retard pris en 2015 au titre du versement des aides la politique agricole commune.

#### CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d’euros)

Programme	Exécution 2016
821 Avances à l’Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune	13 488,5
823 Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics	27,9
824 Avances à des services de l’État	106,6
825 Avances à l’ONIAM au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex	0
<b>Total</b>	<b>13 623,0</b>

Source : rapport annuel de performances 2016.

### C. LES OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES

La Cour des comptes considère, dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire, que les avances supérieures à quatre ans ne sont pas de véritables avances mais des prêts, et qu’elles sont par conséquent non conformes à l’article 24 précité de la LOLF. Elle recommande de cesser de recourir au compte d’avances pour des opérations dont la durée est supérieure à quatre ans, notamment les « avances » au budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) qui ont une durée de douze ans. Elle critique aussi la pratique consistant à accorder des avances pour rembourser d’anciennes avances ce qui revient à contourner la règle selon laquelle les avances doivent avoir une durée déterminée.

La Cour des comptes recommande également 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 de mettre à contribution les ministères de tutelle concernés en cas de non-paiement durant deux exercices consécutifs.

\*

\* \*