

N° 2698

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 29 mai 2024.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE
ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI *relatif aux résultats de la
gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023* (n° 2520)

TOME II

**COMMENTAIRES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX
SUR L'EXÉCUTION DES CRÉDITS**

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,

Rapporteur général,

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT (<i>M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial</i>) | 7 |
| ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT (<i>M. Charles de Courson, rapporteur spécial</i>) | 15 |
| AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (<i>M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial</i>).... | 25 |
| AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS (<i>M. Marc Le Fur, rapporteur spécial</i>) | 45 |
| ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION (<i>M. Bryan Masson, rapporteur spécial</i>) | 55 |
| COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (<i>Mme Constance Le Grip, rapporteure spéciale</i>) | 63 |
| COHÉSION DES TERRITOIRES : LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE (<i>M. François Jolivet, rapporteur spécial</i>)..... | 71 |
| COHÉSION DES TERRITOIRES : POLITIQUE DES TERRITOIRES (<i>M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial</i>) | 79 |
| CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT (<i>M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial</i>) | 85 |
| CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE (<i>M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial</i>)..... | 95 |
| CULTURE : PATRIMOINES (<i>M. Philippe Lottiaux, rapporteur spécial</i>) | 107 |
| DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR (<i>M. Christophe Plassard, rapporteur spécial</i>) | 117 |
| DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE (<i>M. Emeric Salmon, rapporteur spécial</i>)..... | 131 |
| DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE (<i>Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial</i>)..... | 141 |

| | |
|---|------------|
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ; CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (Mme Christine Arrighi et Mme Eva Sas, rapporteures spéciales)..... | 153 |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (M. David Amiel et M. Emmanuel Lacresse, rapporteurs spéciaux)..... | 163 |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ; EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES ET FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES (Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux)..... | 183 |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : AFFAIRES MARITIMES (Mme Christine Decodts, rapporteure spéciale) | 195 |
| ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR (M. Franck Allisio, rapporteur spécial)..... | 201 |
| ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS ; PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT ; FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES ; EN 2023 SUR LE COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS (M. Xavier Roseren, rapporteur spécial)..... | 211 |
| ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIES ÉCONOMIQUES ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX (M. Michel Sala, rapporteur spécial)..... | 227 |
| ÉCONOMIE : TOURISME (Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale)..... | 233 |
| ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT (M. Kevin Mauvieux, rapporteur spécial) | 241 |
| ENSEIGNEMENT SCOLAIRE (M. Robin Reda, rapporteur spécial)..... | 251 |
| GESTION DES FINANCES PUBLIQUES (M. Louis Margueritte, rapporteur spécial) | 263 |
| COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE : GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT (M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial)..... | 277 |
| IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION (Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre, rapporteurs spéciaux)..... | 285 |
| INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 (M. Damien Maudet, rapporteur spécial).... | 295 |
| JUSTICE (M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial) | 303 |

| | |
|--|-----|
| MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES (<i>M. Denis Masseglia, rapporteur spécial</i>)..... | 317 |
| OUTRE-MER (<i>M. Christian Baptiste et Mme Karine Lebon, rapporteurs spéciaux</i>)..... | 325 |
| COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT - COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS (<i>M. Philippe Brun, rapporteur spécial</i>)..... | 333 |
| PLAN DE RELANCE (<i>M. Frédéric Cabrolhier, rapporteur spécial</i>) | 339 |
| POUVOIRS PUBLICS (<i>Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale</i>) | 347 |
| RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE (<i>M. Charles Sitzensthal, rapporteur spécial</i>)..... | 357 |
| RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE (<i>M. Mickaël Bouloux et M. Jean-Marc Tellier, rapporteurs spéciaux</i>)..... | 367 |
| RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS (<i>M. Benoît Mournet, rapporteur spécial</i>)..... | 383 |
| RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (<i>Mme Marina Ferrari et M. Joël Giraud, rapporteurs spéciaux</i>)..... | 395 |
| REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS (<i>Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale</i>)..... | 405 |
| SANTÉ (<i>Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale</i>)..... | 413 |
| SÉCURITÉS : POLICE NATIONALE ; GENDARMERIE NATIONALE ; SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ; CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS (<i>Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale</i>)..... | 425 |
| SÉCURITÉS : SÉCURITÉ CIVILE (<i>M. Florian Chauche, rapporteur spécial</i>) | 433 |
| SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES (<i>Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale</i>)..... | 441 |
| SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE (<i>M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial</i>) | 453 |
| TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ; CRÉDITS NON RÉPARTIS (<i>Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale</i>)..... | 465 |
| TRAVAIL ET EMPLOI (<i>M. Dominique Da Silva, rapporteur spécial</i>) | 473 |

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|-----------|
| I. LE PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE | 10 |
| II. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE..... | 12 |
| III. LE PROGRAMME 151 FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES..... | 13 |

La mission *Action extérieure de l'État*, relevant du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), comprend trois programmes concourant à la mise en œuvre de la politique étrangère de la France :

– le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* qui regroupe les crédits destinés à permettre à notre pays d'intervenir dans les relations internationales, qu'il s'agisse de sa contribution financière aux organisations multilatérales ou des moyens matériels et humains de son réseau d'ambassades et de représentations permanentes ;

– le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* qui subventionne principalement l'enseignement français à l'étranger mais aussi les différents acteurs des réseaux d'action culturelle et de coopération scientifique ;

– le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* qui assure le fonctionnement du service public dédié à nos compatriotes dans le monde au travers de son réseau consulaire.

En 2023, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 3,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,11 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est proche du montant fixé en loi de finances initiale (LFI) ⁽¹⁾, le taux de consommation des crédits s'établissant à 98 % pour les AE et à 96,8 % pour les CP. Par rapport à l'ensemble des crédits ouverts au cours de l'année 2023, l'exécution des AE et des CP s'élève respectivement à 96,2 % et à 96,6 %.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023) demande l'annulation de 74,44 millions d'euros en AE et de 72,69 millions d'euros en CP, soit 2,3 % des crédits ouverts.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2023

(en millions d'euros)

| | P105 - Action de la France en Europe dans le monde | | P185 – Diplomatie culturelle et d'influence | | P151 – Français à l'étranger et affaires consulaires | | Total mission Action extérieure de l'État | |
|---|--|-----------------|---|---------------|--|---------------|---|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Loi de finances initiale | 2 084,77 | 2 082,96 | 743,76 | 743,76 | 391,64 | 391,41 | 3 220,17 | 3 218,13 |
| Loi de finances de fin de gestion | - 55,00 | - 65,00 | - 15,90 | - 15,90 | - 2,01 | - 2,05 | - 72,91 | - 82,95 |
| Reports de 2022 | 73,24 | 26,43 | 1,15 | 1,20 | 0,64 | 1,69 | 75,03 | 29,31 |
| Mouvements réglementaires | 7,87 | 7,92 | 11,56 | 11,56 | 1,88 | 1,95 | 21,31 | 21,43 |
| Fonds de concours et attribution de produits | 30,06 | 30,06 | 4,93 | 4,93 | 2,40 | 2,40 | 37,40 | 37,40 |
| Total des crédits disponibles | 2 140,94 | 2 082,37 | 745,50 | 745,55 | 394,55 | 395,40 | 3 280,99 | 3 223,31 |

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT EN 2023

(en millions d'euros)

| | P105 - Action de la France en Europe dans le monde | | P185 – Diplomatie culturelle et d'influence | | P151 – Français à l'étranger et affaires consulaires | | Total mission Action extérieure de l'État | |
|--------------------------------------|--|-----------------|---|---------------|--|---------------|---|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Total des crédits disponibles | 2 140,94 | 2 082,37 | 745,50 | 745,55 | 394,55 | 395,40 | 3 280,99 | 3 223,31 |
| Exécution | 2 024,76 | 1 982,48 | 742,43 | 740,71 | 389,99 | 390,90 | 3 157,18 | 3 114,08 |
| Annulations demandées | 68,00 | 67,14 | 2,65 | 2,79 | 3,79 | 2,76 | 74,44 | 72,69 |
| Reports sur 2024 | 48,18 | 32,75 | 0,42 | 2,05 | 0,77 | 1,74 | 49,37 | 36,54 |

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

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

Initialement doté de 2,08 milliards d'euros en AE et en CP par la loi de finances pour 2023, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 2,02 et 1,98 milliards d'euros, soit un taux de consommation relativement proche du montant de la LFI (97,1 % pour les AE et 95,2 % pour les CP).

L'écart de 100,48 millions d'euros (– 4,8 %) entre les dépenses constatées et les CP ouverts en LFI résulte principalement d'une sous-consommation des crédits destinés aux contributions européennes et internationales de la France.

La participation française à la Facilité européenne pour la paix (FEP) a été moitié moins élevée que prévue. Seulement 34,72 millions d'euros de crédits ont été consommés à ce titre au lieu de 67,83 millions d'euros, « *les appels pour contribuer aux mesures d'assistance non létales du pilier 2 [de la FEP] ont été moins importants qu'anticipés* » d'après le MEAE. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes rappelle « *l'imprévisibilité des appels de fonds de ce mécanisme européen, dont la budgétisation, au printemps de l'année N-1, est complexe* »⁽¹⁾. **Le rapporteur spécial observe que cette sous-consommation a permis de redéployer des crédits pour l'évacuation de ressortissants français au Soudan au printemps 2023, au Niger à l'été et en Israël à l'automne ainsi que pour le financement d'opérations immobilières, preuve s'il en est que la gestion de crise et la logistique du MEAE étaient sous-budgétées.**

Quant au retrait de la mission multidimensionnelle intégrée des Nations unies pour la stabilisation au Mali (MINUSMA), il a également entraîné une sous-consommation de 27,48 millions d'euros des crédits destinés aux contributions internationales de la France.

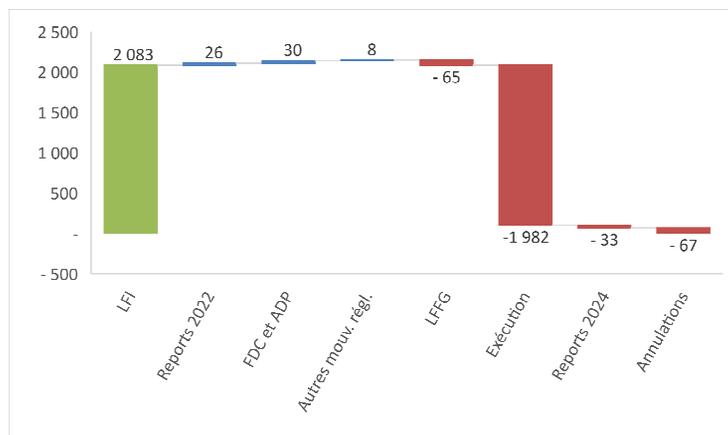
En ce qui concerne les emplois, la LFI 2023 prévoyait la rémunération de 8 122 équivalents temps plein travaillé (ETPT), soit 59,6 % du plafond d'emplois ministériel. La réalisation s'est avérée proche de la prévision dans la mesure où seulement 64 ETPT supplémentaires ont été rémunérés en 2023 (+ 0,8 %).

La Cour des comptes recommande d'« *anticiper la hausse du schéma d'emplois dans les prochaines années en établissant un schéma pluriannuel d'affectations de renforts de la mission Action extérieure de l'État* ». Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, **le rapporteur spécial regrettait aussi qu'aucune indication précise n'était donnée au Parlement quant à « l'augmentation sur quatre ans des effectifs du ministère de 700 ETP » annoncée par le Président de la République en conclusion des États généraux de la diplomatie le 16 mars 2023.** Il s'était également étonné que la hausse de 110 ETP prévue en 2024 n'était pas précisément documentée.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Action extérieure de l'État en 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* a été assez peu affecté par des mouvements de crédits en gestion. Leur solde est de 56,17 millions d'euros en AE et – 0,59 million d'euros en CP, la différence entre les deux s'expliquant par le nombre de reports de 2022 et par le niveau des annulations en loi de finances de fin de gestion (LFG) ⁽¹⁾. Le programme a en effet bénéficié du report de 73,24 millions d'euros d'AE non engagées et de 26,43 millions d'euros de CP non consommés en 2022. Quant à la LFG, elle a annulé 55 millions d'euros de crédits en AE et 65 millions d'euros en CP correspondant à la partie de la réserve de précaution qui n'a pas été dégelée.

Le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* a également bénéficié de 30,06 millions d'euros de fonds de concours (FDC) et d'attribution de produits (ADP) en AE et en CP dont les principaux relèvent du produit des recettes perçues au titre de la location d'immeubles diplomatiques et consulaires à l'étranger (12,99 millions d'euros), de la participation de tiers étrangers (dont les institutions de l'Union européenne) aux dépenses de coopération militaire et de sécurité de la France (8,04 millions d'euros), des contributions au financement des dépenses de représentation des postes à l'étranger (5,38 millions d'euros) ou encore de la valorisation du patrimoine immatériel du MEAE à l'étranger (1,73 million d'euros).

En 2024, le programme bénéficiera du report de 48,18 millions d'euros d'AE non engagées et de 32,75 millions d'euros de CP non exécutés en 2023, principalement au titre des crédits affectés mais non engagés, des restes à payer et des FDC et ADP non utilisés.

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

Le PLRG 2023 demande donc l'annulation de 68 millions d'euros d'AE et de 67,14 millions d'euros de CP, soit 3,2 % des crédits ouverts sur l'ensemble de l'année.

II. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE*

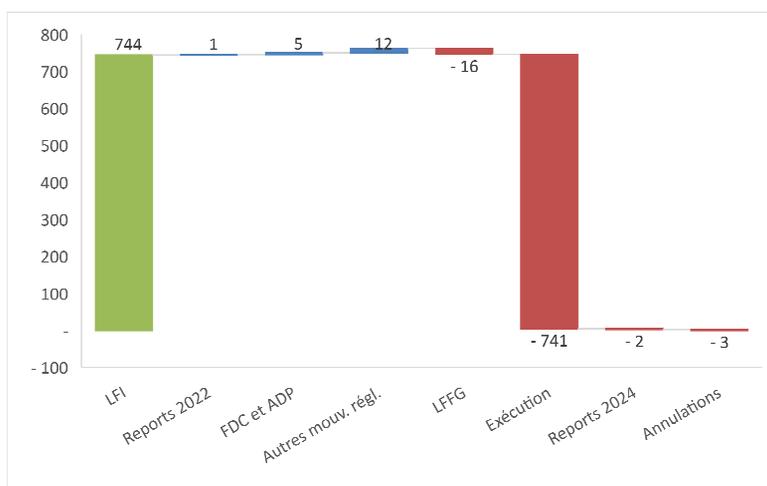
La LFI a doté ce programme de 743,76 millions d'euros en AE et en CP. Ils ont été exécutés à hauteur de respectivement 742,43 millions d'euros et 740,71 millions d'euros, soit un taux de consommation des crédits de 99,8 % en AE et de 99,6 % en CP.

En 2023, le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* a directement rémunéré 764 ETPT, autrement dit 3,5 % de moins que ce qui avait été prévu en LFI. Si ce contingent ne représente que 5,8 % du plafond d'emplois du MEAE, il faut noter que les trois opérateurs du programme ont quant à eux rémunéré 5 714 ETPT sous plafond de la loi de finances :

- 5 352 ETPT par l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), correspondant à un taux de réalisation de 95,5 % ;
- 219 ETPT par Campus France (96,1 %) ;
- 143 ETPT par l'Institut français (100 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* n'a pratiquement pas été affecté par des mouvements de crédits en cours de gestion. Leur solde ne s'établit en effet qu'à 0,2 % des crédits initiaux. La LFG n'a pas par ailleurs demandé l'annulation que de 15,9 millions d'euros en AE et en CP correspondant à la partie de la réserve de précaution non mobilisée.

Il convient de rappeler que plus des deux tiers des crédits du programme sont en réalité alloués à des opérateurs sous la forme de transferts ou de subventions pour charges de service public, ce qui participe à la faiblesse des mouvements en cours de gestion.

Cette caractéristique ainsi que le fait que la réalisation ait été quasi-conforme à la prévision explique que seulement 0,42 million d'euros d'AE non engagées et de 2,05 millions d'euros de CP non dépensés ont pu être reportés sur 2024. **Le PLRG 2023 demande donc l'annulation de moins de 3 millions d'euros en AE et en CP, soit moins de 0,4 % des crédits ouverts au cours de l'année.**

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

L'exécution des crédits de ce programme s'est élevée à 389,99 millions d'euros en AE et à 390,90 millions d'euros en CP. La consommation atteint ainsi 99,6 % et 99,9 % respectivement des crédits votés en LFI, soit 391,64 millions d'euros en AE et 391,41 millions d'euros en CP.

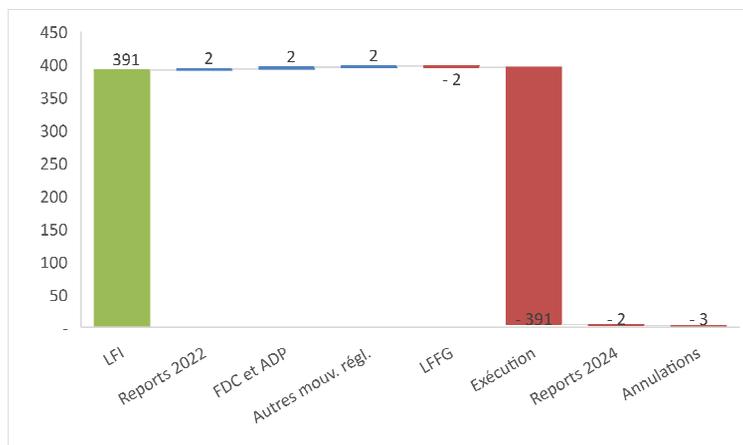
La LFI prévoyait la rémunération de 3 259 ETPT par le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*, soit 23,9 % du plafond d'emplois ministériel. Le taux de réalisation s'est élevé à 97,1 % avec 3 164 ETPT.

Le rapporteur spécial se réjouit que la subvention de l'État à la Caisse des Français de l'étranger (CFE), au titre de sa participation au financement du dispositif de la « catégorie aidée »⁽¹⁾, ait presque doublé par rapport à ce que prévoyait la LFI, en passant de 380 000 euros à 700 000 euros. Toutefois, il rappelle que ce montant demeure très nettement en-deçà des besoins, le coût pour la CFE de la catégorie aidée s'élevant à 4,35 millions d'euros.

(1) La loi n° 2002-1973 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale a institué un dispositif d'aide à l'accès à la CFE pour les Français dont les ressources sont inférieures à la moitié du plafond de la Sécurité sociale. L'article L. 766-9 du code de la Sécurité sociale prévoit qu'un concours de l'État participe au financement la « catégorie aidée ».

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 151 FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

Le programme 101 Français à l'étranger et affaires consulaires a été très peu affecté par des mouvements de crédits en cours de gestion (+ 0,7 % des AE initiales et + 1 % des CP).

Comme pour les deux autres programmes de la mission *Action extérieure de l'État*, la LFG n'a annulé qu'une partie de la réserve de précaution non dégelée, soit 2 millions d'euros en AE et en CP.

Du fait du montant quasi identique de la réalisation par rapport à la prévision, seulement 0,77 million d'euros d'AE non engagées et de 1,74 million d'euros de CP non consommés ont pu être reportés sur l'exercice suivant. En conséquence, **le PLRG 2023 demande l'annulation de moins de 1 % des crédits ouverts sur l'année, soit 3,79 millions d'euros en AE et 2,76 millions d'euros en CP.**

**ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET
TERRITORIALE DE L'ÉTAT**

M. Charles de Courson, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|-----------|
| I. LE PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT | 18 |
| II. LE PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE | 19 |
| III. LE PROGRAMME 216 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR | 21 |

La mission *Administration générale et territoriale de l'État* (AGTE) relève du ministère de l'intérieur et des outre-mer. Elle comprend trois programmes :

– le programme 354 *Administration territoriale de l'État*, qui porte les moyens et les emplois des préfetures, des sous-préfetures, des secrétariats généraux aux affaires régionales (SGAR), des secrétariats généraux communs départementaux (SGC-D) ainsi que, partiellement, des directions départementales interministérielles (DDI) pour leurs dépenses de fonctionnement et d'investissement et leurs emplois de direction ;

– le programme 232 *Vie politique*, qui assure le financement public des partis, permet l'organisation des élections et porte les moyens et les emplois de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ;

– le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, qui regroupe les crédits d'une grande partie de l'administration centrale du ministère – notamment au travers des fonctions support à dimension transversale – ainsi que ceux destinés au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), aux secrétariats généraux pour l'administration du ministère de l'intérieur (SGAMI) et aux cultes dans les trois départements concordataires.

En 2023, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 4,68 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 4,61 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Les dépenses exécutées sont à peine supérieures au montant fixé en loi de finances initiale (LFI) ⁽¹⁾, le taux de consommation des CP s'établissant à 101 %. En revanche, les dépenses engagées sont sensiblement inférieures, la consommation des AE étant de 96,3 %. Par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2023, l'exécution des AE et des CP s'élève respectivement à 90,9 % et à 94,7 %.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023) demande l'annulation de 240,08 millions d'euros d'AE et de 122,14 millions d'euros de CP.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

**ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE
ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN 2023**

(en millions d'euros)

| | P354 – Administration territoriale de l'État | | P232 – Vie politique | | P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | | Total mission Administration générale et territoriale de l'État | |
|---|---|-----------------|-----------------------------|---------------|--|-----------------|--|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Loi de finances initiale | 2 790,06 | 2 578,91 | 113,36 | 119,61 | 1 956,18 | 1 870,24 | 4 859,60 | 4 568,77 |
| Loi de finances de fin de gestion | 5,00 | 5,00 | - 6,02 | - 9,52 | 10,00 | 10,00 | 8,98 | 5,48 |
| Reports de 2022 | 32,01 | 20,69 | 65,14 | 65,61 | 96,43 | 120,28 | 193,58 | 206,58 |
| Mouvements réglementaires | 19,33 | 20,18 | - 0,34 | - 0,42 | - 1,48 | 4,28 | 17,51 | 24,04 |
| Fonds de concours et attributions de produits (FDC et ADP) | 46,30 | 46,30 | 0,00 | 0,00 | 21,57 | 21,57 | 67,87 | 67,87 |
| Total des crédits disponibles | 2 892,70 | 2 671,07 | 172,13 | 175,29 | 2 082,71 | 2 026,37 | 5 147,54 | 4 872,74 |

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE
DE L'ÉTAT EN 2023**

(en millions d'euros)

| | P354 – Administration territoriale de l'État | | P232 – Vie politique | | P216 – Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur | | Total mission Administration générale et territoriale de l'État | |
|--------------------------------------|---|-----------------|-----------------------------|---------------|--|-----------------|--|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Total des crédits disponibles | 2 892,70 | 2 671,07 | 172,13 | 175,29 | 2 082,71 | 2 026,37 | 5 147,54 | 4 872,74 |
| Exécution | 2 668,34 | 2 607,63 | 146,51 | 159,34 | 1 862,53 | 1 845,87 | 4 677,38 | 4 612,83 |
| Annulations demandées | 176,38 | 41,95 | 17,11 | 6,58 | 46,60 | 73,61 | 240,08 | 122,14 |
| Reports sur 2024 | 47,98 | 21,49 | 8,52 | 9,38 | 173,58 | 106,89 | 230,08 | 137,76 |

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

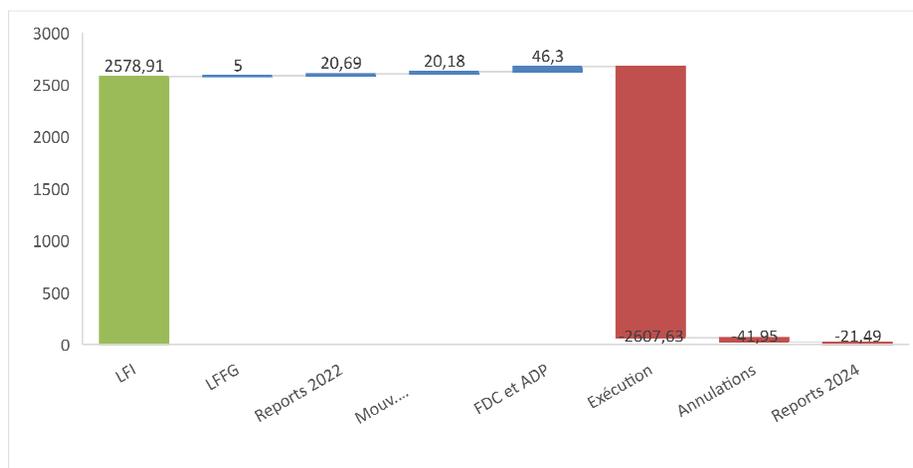
I. LE PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Initialement doté de 2,79 milliards d'euros en AE et de 2,58 milliards d'euros en CP par la loi de finances pour 2023, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 2,67 et 2,61 milliards d'euros, soit un écart de - 4,4 % pour les AE et de + 1,1 % pour les CP. **Le rapporteur spécial observe que la sous-consommation d'AE concerne essentiellement les dépenses immobilières des préfetures.** Seulement 370,26 millions d'euros de dépenses ont été engagées en 2023 sur les 527,74 millions d'euros prévus en raison d'une mauvaise évaluation des besoins et du report de certaines opérations. À ce titre, la Cour des comptes relève « *une réelle fragilité du ministère de l'intérieur et des outre-mer à mener à bien ses opérations immobilières* » ⁽¹⁾.

En ce qui concerne les emplois, 29 298 équivalents temps plein travaillé (ETPT) avaient été alloués au programme 354 *Administration territoriale de l'État*. Sur l'année 2023, 29 423 ETPT ont été réalisés, soit un taux d'exécution très proche de la prévision (100,4 %). Le dépassement du plafond a été permis par la loi de finances de fin de gestion (LFG) ⁽²⁾ afin de permettre la réalisation du plan d'engagement national pour les titres d'identité. **Le rapporteur spécial avait consacré ses travaux du précédent Printemps de l'évaluation aux retards de délivrance des cartes nationales d'identité et des passeports. Il constatait que ces dysfonctionnements avaient des causes structurelles liées à la conception même de la chaîne de délivrance et ne résultaient pas seulement des répercussions de la crise sanitaire.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 354 ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du RAP.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire.

(2) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

Le programme 354 *Administration territoriale de l'État* a été relativement peu affecté par des mouvements de crédits en gestion, les ouvertures en cours d'exercice ne représentant qu'une hausse de 3,6 % du montant fixé en LFI.

Il a bénéficié du report de 32,01 millions d'euros d'AE et de 20,69 millions de CP non consommés en 2022, correspondant principalement, outre les AE non engagées (13,9 millions d'euros), à divers fonds de concours au titre de l'année passée. Pour l'année 2023, les fonds de concours et les attributions de produits se sont élevés à 46,3 millions, dont la majeure partie correspond à la redevance d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules (CIV), transférée à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), unique opérateur du programme, à hauteur de 33,42 millions d'euros.

Quant aux autres mouvements réglementaires (décrets de transfert, décrets de virement, arrêté de répartition...), leur impact sur les crédits initiaux a été inférieur à 1 %.

Enfin, la LFG a ouvert 5 millions d'euros de crédits supplémentaires (AE et CP) au titre des mouvements de fin d'exercice liés à un surcroît d'activité en cours d'année.

47,98 millions d'euros d'AE et 21,49 millions d'euros de CP ont été reportés sur l'année 2024. **En conséquence, le PLRG 2023 demande l'annulation de 176,38 millions d'euros d'AE non engagées et de 41,95 millions d'euros de CP non exécutés, soit respectivement 6,1 % et 1,6 % des crédits ouverts pour l'année 2023.**

II. LE PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE*

La LFI a doté ce programme de 113,36 millions d'euros en AE et de 119,61 millions d'euros en CP. Ses crédits ont été exécutés à hauteur de 146,51 millions d'euros en AE et de 159,34 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de respectivement 129,2 % et de 133,2 %.

L'écart par rapport à la LFI doit être relativisé dans la mesure où le programme a bénéficié d'importants reports de crédits non consommés en 2022 – 65,14 millions d'euros d'AE et 65,61 millions d'euros de CP – afin de couvrir les dernières charges liées aux remboursements des dépenses de campagne de l'élection présidentielle des 10 et 24 avril 2022 (41,27 millions d'euros) et des élections législatives des 12 et 19 juin 2022 (30,66 millions d'euros). Aucune autre élection nationale au suffrage direct n'a eu lieu en 2023. Les seuls scrutins organisés ont été les élections territoriales en Polynésie française les 16 et 30 avril, les élections sénatoriales le 24 septembre ainsi que sept élections législatives partielles.

À ce propos, **le rapporteur spécial rappelle que l'optimisation des délais de remboursement des candidats est un objectif assigné au programme 232 *Vie***

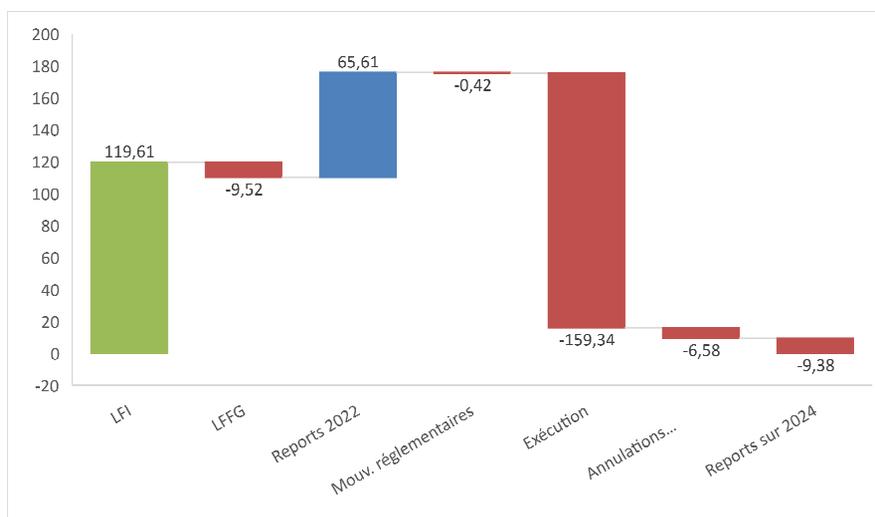
politique depuis l'adoption d'un amendement dont il était l'auteur lors de l'examen du PLF pour 2023 ⁽¹⁾.

Au sujet de l'organisation des élections, le dernier rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État indiquait que les dépenses afférentes à la propagande électorale étaient « *cotées défavorablement sur l'objectif de gestion des déchets du fait de l'utilisation massive et non optimisée de papier* » et que l'envoi des professions de foi avait « *un impact environnemental défavorable en termes d'émission de gaz à effets de serre et de polluants atmosphériques* ». Quant à la Cour des comptes, elle observe que « *le contexte de hausse des coûts [...] va affecter durablement et significativement l'organisation et le financement des élections* ». Ainsi, **le rapporteur spécial ne peut que réitérer son appel à réformer en profondeur la diffusion de la propagande électorale.**

Contrairement aux deux autres programmes de la mission, le programme 232 *Vie politique* rémunère peu d'emplois, ces derniers correspondant en totalité aux effectifs de la CNCCFP. Fixé à 55 ETPT, le plafond d'emplois a été légèrement sous-consommé (53 ETPT) en répercussion d'un renouvellement conséquent des effectifs qui a entraîné des vacances de postes en cours de gestion.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232 VIE POLITIQUE EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du RAP.

(1) La réalisation de cet objectif est mesurée par deux indicateurs de performance proposés par le rapporteur spécial : délai moyen de remboursement de la propagande électorale et délai moyen du remboursement forfaitaire des dépenses de campagne.

En dehors des reports de 2022, les autres mouvements réglementaires ont été très faibles (moins de 0,5 %). Le programme ne bénéficie par ailleurs d'aucun fonds de concours, ni d'attribution de produits.

Les crédits de la LFI et les reports de 2022 ont largement suffi à couvrir les charges du programme en 2023. C'est la raison pour laquelle la LFG a annulé 6,02 millions d'euros de crédits en AE et 9,52 millions d'euros en CP.

Aucun scrutin majeur, en termes de coût, n'ayant été organisé en 2023, les reports sur l'année 2024 sont relativement limités en comparaison des années précédentes : 8,52 millions d'euros en AE et 9,38 millions d'euros en CP.

En conséquence, le PLRG 2023 demande l'annulation de 17,11 millions d'euros d'AE non engagées et de 6,58 millions d'euros de CP non dépensés, correspondant à respectivement 9,9 % et 3,8 % du total des crédits ouverts en 2023.

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

L'exécution des crédits de ce programme s'est élevée à 1,86 milliard d'euros en AE et à 1,85 milliard d'euros en CP. Les dépenses constatées ont été légèrement inférieures au montant de la LFI, le taux de consommation des CP s'élevant à 98,7 %. Cette exécution en-deçà de la prévision a été plus marquée pour l'engagement de dépenses (95,2 % pour les AE).

Cet écart résulte principalement d'une sous-consommation des crédits prévus pour les dépenses immobilières de l'administration centrale du ministère de l'intérieur et des outre-mer (– 28,5 % en AE et – 19,2 % en CP par rapport à la prévision). Un « *déficit chronique de conducteur d'opération et de spécialistes internes* »⁽¹⁾ a conduit à un ralentissement de l'activité et à l'obligation de mettre en place des prestations extérieures qui rallongent les délais et repoussent les travaux. Le ministère estime que ces reports de dépenses d'investissement ont entraîné à eux seuls une sous-consommation de près de 78 millions d'euros d'AE. **Le rapporteur spécial constate que les difficultés à mener à bien les opérations immobilières ne se limitent pas au réseau des préfetures (cf. plus haut) mais concernent aussi l'administration centrale.**

Il faut également relever une surconsommation des crédits destinés à l'action 06 *Affaires juridiques et contentieuses* du programme (+ 47 % en AE et en CP par rapport à la prévision). Le ministère indique que « *l'exercice 2023 a été marqué par une forte augmentation des dépenses, tout particulièrement d'exécution des décisions de justice en matière de contentieux des étrangers et de l'indemnisation amiable des refus de concours de la force publique, plaçant certaines UO [unités opérationnelles] en situation de cessation de paiement dès l'été* ». Une partie des crédits

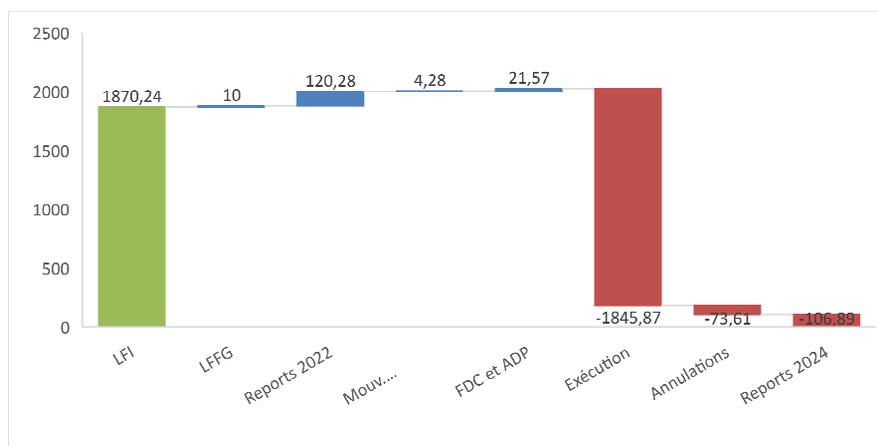
(1) RAP.

non consommés au titre des affaires immobilières ont d'ailleurs été redéployés vers cette action.

Concernant les emplois, la réalisation a été très proche de la prévision dans la mesure où 11 111 ETPT ont été consommés sur un plafond de 11 095 ETPT (100,1 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR EN 2023*

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du RAP.

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* a connu des mouvements de crédits non négligeables en cours de gestion. Le solde des ouvertures et des annulations représente une hausse des dotations initiales de 6,5 % pour les AE et de 8,3 % pour les CP.

Les reports de crédits de 2022 représentent l'essentiel de ces apports en cours de gestion (96,43 millions d'euros en AE et 120,28 millions d'euros en CP). Outre les AE affectées mais non engagées (65,82 millions d'euros), ils concernent essentiellement des restes à payer dont les plus importants ont pour objet le projet Réseau radio du futur (RRF), à hauteur de 54,28 millions d'euros.

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* a été bénéficiaire de 21,57 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits dont le plus important relève de la contribution des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) aux frais de fonctionnement des infrastructures de transmission du service Antarès (14,58 millions d'euros).

Quant aux autres mouvements réglementaires (décrets de transfert et de virement et arrêtés de répartition), leur impact s'est limité moins de 0,2 % des crédits initiaux.

Enfin, la LFG a ouvert 10 millions d'euros de crédits supplémentaires (AE et CP) au titre de mouvements de fin de gestion.

Les reports sur l'année 2024 correspondent à environ 8,3 % des AE disponibles non engagées et à 5,3 % des CP non dépensés. En conséquence, le PLRG 2023 demande respectivement l'annulation de 46,6 millions d'euros et de 73,61 millions d'euros.

**AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ;
DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL**

M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES | 26 |
| A. UN DEUXIÈME RECORD D'EXÉCUTION CONSÉCUTIF..... | 26 |
| 1. Un dépassement de 22 % de la prévision initiale | 28 |
| 2. Des ouvertures significatives de crédits en gestion | 28 |
| B. PROGRAMME 149 <i>COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT</i> | 29 |
| 1. Des crédits qui traduisent la récurrence des crises agricoles | 29 |
| 2. Des moyens des opérateurs supérieurs de 65 % à la programmation | 32 |
| 3. Des dépenses fiscales équivalentes à 58,8 % des crédits de la mission..... | 33 |
| 4. Une maquette de performance atteignant globalement ses cibles | 34 |
| C. PROGRAMME 206 <i>SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION</i> | 34 |
| D. PROGRAMME 215 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE</i> | 36 |
| E. PROGRAMME 381 <i>ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL</i> | 37 |
| F. PROGRAMME 382 <i>SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS DE PROTECTION ANIMALE ET AUX REFUGES</i> | 39 |
| II. COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL | 40 |
| A. UN DIXIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF EXCÉDENTAIRE | 40 |
| B. PROGRAMME 775 <i>DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT</i> | 42 |
| C. PROGRAMME 776 <i>RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION</i> | 43 |
| LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES | 44 |

I. MISSION AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) était composée durant l'exercice 2023 des trois programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt*, 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture* et des deux nouveaux programmes 381 *Allègements du coût du travail en agriculture* et 382 *Soutien aux associations de protection animale et aux refuges* – l'un créé dès le dépôt du projet de loi de finances (PLF) pour 2023 et l'autre créé au cours de son examen parlementaire.

Même additionnée à celle du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (cf. *infra*), cette enveloppe ne constitue qu'une **part minoritaire des concours publics à l'agriculture** : s'y ajoutent ceux de l'Union européenne (UE), pour 9,38 milliards d'euros, ceux portés par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), pour 1,96 milliard d'euros, et les aides des régions, pour environ 400 millions d'euros.

A. UN DEUXIÈME RECORD D'EXÉCUTION CONSÉCUTIF

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG) pour 2023 fait apparaître une **mobilisation de 4,7 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **4,71 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Sont reportés 295,3 millions d'euros en AE et 313,6 millions d'euros en CP sur 2024 ; il est proposé d'annuler 129,4 millions d'euros en AE et 97,8 millions d'euros en CP.

La consommation atteint (en CP) 122 % de l'autorisation donnée par la loi de finances initiale (LFI) et 91,8 % des sommes ouvertes au long de l'exercice.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION AAFAR DE 2012 À 2023

(en milliards d'euros)

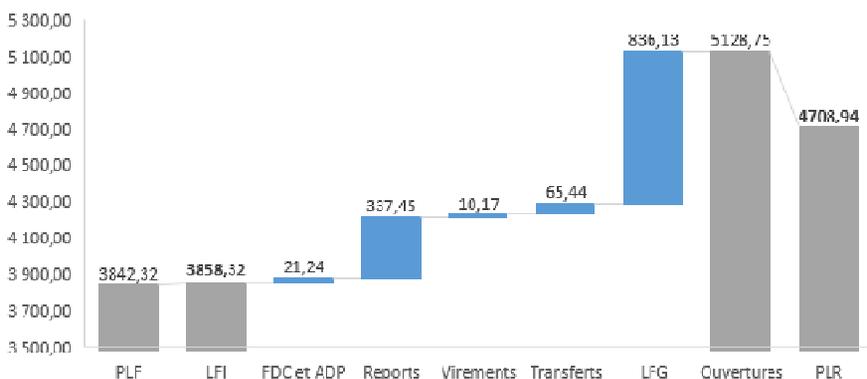
| Programmes | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| P. 149 <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture et de la forêt</i> | 2,54 | 2,08 | 2,37 | 2,77 | 1,92 | 3,36 | 2,24 | 1,77 | 1,71 | 2,38 | 3,28 | 2,91 |
| P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation</i> | 0,54 | 0,50 | 0,51 | 0,51 | 0,55 | 0,63 | 0,55 | 0,55 | 0,56 | 0,61 | 0,79 | 0,77 |
| P. 215 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture</i> | 0,75 | 0,73 | 0,73 | 0,72 | 0,68 | 0,65 | 0,65 | 0,63 | 0,62 | 0,61 | 0,60 | 0,60 |
| P. 381 <i>Allègements du coût du travail en agriculture</i> | s. o. | | | | | | | | | | | 0,43 |
| P. 382 <i>Soutien aux associations de protection animale et aux refuges</i> | | | | | | | | | | | | ε |
| Total | 3,84 | 3,32 | 3,62 | 3,99 | 3,16 | 4,64 | 3,44 | 2,94 | 2,89 | 3,60 | 4,67 | 4,71 |

Source : lois de règlement (LR) pour 2012 à 2020 ; PLR pour 2021 à 2023.

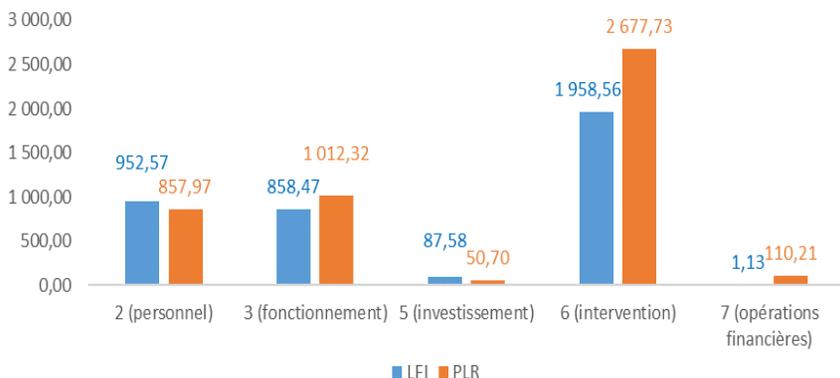
Le décaissement de 4,71 milliards d'euros en CP est plus important que les points hauts de 2017 puis de 2022 ; il se situe 29,1 % au-dessus de la moyenne des onze exercices clos depuis 2012 (soit 3,65 milliards d'euros).

PASSAGE DU PLF AU PLRG POUR 2023
À L'ÉCHELLE DE LA MISSION AAFAR (haut) ET DE SES PROGRAMMES (milieu)
ET COMPARAISON ENTRE LA LFI ET LE PLR PAR TITRES (bas)

(en CP ; en millions d'euros)



| | Programme 149 | | Programme 206 | | Programme 215 | | Programme 381 | | Programme 382 | | Mission AAFAR | |
|-------------------|-----------------|-----------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-----------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| PLF | 2 093,40 | 2 085,71 | 665,79 | 654,62 | 694,44 | 675,00 | 427,00 | 427,00 | s. o. | | 3 880,62 | 3 842,32 |
| LFI | 2 108,40 | 2 100,7 | 657,5 | 654,6 | 689,1 | 675,0 | 427,0 | 427,0 | 1,00 | 1,00 | 3 882,99 | 3 858,32 |
| FDC et ADP | 0,04 | 0,04 | 12,90 | 12,90 | 8,30 | 8,30 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 21,24 | 21,24 |
| Régulation | 232,61 | 358,31 | 49,27 | 44,84 | 21,11 | 9,90 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 302,99 | 431,05 |
| Reports | 191,01 | 292,36 | 38,54 | 34,17 | 22,13 | 10,92 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 251,68 | 337,45 |
| Virements | -0,85 | -0,85 | 11,18 | 11,12 | -0,10 | -0,10 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 10,23 | 10,17 |
| Transferts | 42,45 | 66,80 | -0,45 | -0,45 | -0,92 | -0,92 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 41,09 | 65,44 |
| LFG | 642,18 | 574,5 | 289,2 | 275,8 | -13,9 | -20,2 | 6,00 | 6,00 | 0,00 | 0,00 | 923,47 | 836,13 |
| Ouvertures | 2 983,22 | 3 033,6 | 1 008,9 | 988,2 | 704,6 | 673,0 | 433,00 | 433,00 | 1,00 | 1,00 | 5 130,7 | 5 128,75 |
| PLR | 2 865,99 | 2 907,93 | 804,74 | 770,29 | 593,49 | 597,40 | 433,00 | 433,00 | 0,38 | 0,33 | 4 697,59 | 4 708,94 |



Source : rapport annuel de performances (RAP) annexé au PLRG pour 2023 ; note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes pour 2023.

1. Un dépassement de 22 % de la prévision initiale

La LFI pour 2023 avait doté la mission AAFAR de 3,88 milliards d’euros en AE et 3,86 milliards d’euros en CP, soit un surcroît de 16 millions d’euros avec les ouvertures sollicitées par le PLF correspondant.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d’euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| P. 149 <i>Compétitivité et durabilité</i> | 2 108,40 | 2 865,99 | 135,9 % | 2 100,71 | 2 907,93 | 138,4 % |
| P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires</i> | 657,54 | 804,74 | 122,4 % | 654,62 | 770,29 | 117,7 % |
| P. 215 <i>Conduite et pilotage</i> | 689,05 | 593,43 | 86,1 % | 675,00 | 597,40 | 88,5 % |
| P. 381 <i>Allègem. du coût du travail</i> | 427,00 | 433,00 | 101,4 % | 427,00 | 433,00 | 101,4 % |
| P. 382 <i>Asso. de protection animale</i> | 1,00 | 0,38 | 37,6 % | 1,00 | 0,33 | 32,6 % |
| Total | 3 882,99 | 4 697,59 | 121,0 % | 3 858,32 | 4 708,94 | 122,0 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

La consommation est donc de 121 % en AE et 122 % en CP pour 2023, contre (en CP) 118,5 % pour 2021 puis 155,4 % pour 2022, alors que les trois exercices précédents avaient été marqués par des dépenses très proches de la programmation, soit 100,3 % en 2018, puis 100,7 % en 2019 et 98,3 % en 2020.

2. Des ouvertures significatives de crédits en gestion

Les mouvements en cours d’année ont porté les montants disponibles à 5,13 milliards d’euros en AE et en CP, soit une **augmentation d’un peu moins d’un tiers par rapport à la LFI**.

Sur cette base, ont été consommés 91,6 % des AE et 91,8 % des CP.

De premières opérations ont été réalisées par la **voie réglementaire**, qui compte pour 34,2 % de l’écart : fonds de concours et attributions de produits de 21,2 millions d’euros en AE et en CP ; reports de 251,7 millions d’euros en AE et 337,5 millions d’euros en CP à partir de l’exercice 2022 ; virements de 10,2 millions d’euros en AE et en CP ; transferts de 41,1 millions d’euros en AE et 65,4 millions d’euros en CP.

Le surplus des moyens supplémentaires, soit 65,8 %, a été apporté dans le cadre de la **loi de finances de fin de gestion** (LFG) de décembre 2023. Elle s’est traduite par des abondements nets de 923,5 millions d’euros en AE et 836,1 millions d’euros en CP, les programmes 149 et 206 étant fortement créditeurs (respectivement 574,5 et 275,8 millions d’euros), le programme 381 l’étant marginalement (6 millions d’euros), le programme 382 n’étant pas affecté et le programme 215 étant le seul débiteur (20,2 millions d’euros).

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AAFAR EN 2023
PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CRÉDITS OUVERTS**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|---------------|---------------------|-----------------|---------------|
| | Ouvertures | PLRG | Exécution | Ouvertures | PLRG | Exécution |
| P. 149 <i>Compétitivité et durabilité</i> | 2 983,22 | 2 865,99 | 96,1 % | 3 033,60 | 2 907,93 | 95,9 % |
| P. 206 <i>Sécurité et qualité sanitaires</i> | 1 008,89 | 804,74 | 79,8 % | 988,15 | 770,29 | 78,0 % |
| P. 215 <i>Conduite et pilotage</i> | 704,58 | 593,43 | 84,2 % | 673,00 | 597,40 | 88,8 % |
| P. 381 <i>Allègem. du coût du travail</i> | 433,00 | 433,00 | 100,0 % | 433,00 | 433,00 | 100,0 % |
| P. 382 <i>Asso. de protection animale</i> | 1,00 | 0,38 | 37,6 % | 1,00 | 0,33 | 32,6 % |
| Total | 5 130,70 | 4 697,59 | 91,6 % | 5 128,75 | 4 708,94 | 91,8 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

**B. PROGRAMME 149 COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE,
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT**

Le programme 149, dont est responsable la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), représente 61 % de la mission, en baisse d'une dizaine de points par rapport à 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 21 <i>Adaptation des filières</i> | 243,64 | 248,13 | 101,8 % | 244,06 | 261,24 | 107,0 % |
| 22 <i>Gestion des crises et des aléas de la production agricole</i> | 264,31 | 896,80 | 339,3 % | 262,41 | 908,52 | 346,2 % |
| 23 <i>Appui au renouvellement et à la modernisation</i> | 113,37 | 154,95 | 136,7 % | 172,74 | 290,97 | 168,4 % |
| 24 <i>Gestion équilibrée et durable des territoires</i> | 608,27 | 591,78 | 97,3 % | 534,90 | 468,94 | 87,7 % |
| 25 <i>Protection sociale</i> | 134,42 | 159,17 | 118,4 % | 134,42 | 159,17 | 118,4 % |
| 26 <i>Gestion durable de la forêt</i> | 288,62 | 274,12 | 95,0 % | 296,42 | 277,67 | 93,7 % |
| 27 <i>Moyens de mise en œuvre des politiques publiques</i> | 455,77 | 541,04 | 118,7 % | 455,77 | 541,42 | 118,0 % |
| Total | 2 108,40 | 2 866,00 | 135,9 % | 2 100,71 | 2 907,93 | 138,4 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

1. Des crédits qui traduisent la récurrence des crises agricoles

Le rapport annuel de performances (RAP) indique une consommation de 135,9 % des AE et 138,4 % des CP votés en 2023, contre 186,1 % en 2022. La prise en compte des mouvements en gestion fait apparaître une exécution de 96,1 % en AE et 95,9 % en CP : une large majorité des ouvertures de crédits faites par voie

réglementaire (82,5 %) et législative (68,7 %) a été réalisée à son profit et sa réserve de précaution a été dégelée (79,9 millions d'euros).

● D'une part, la consommation des actions 24 et 26 est inférieure à ce qui avait été programmé, pour une moindre dépense de 84,7 millions d'euros.

Outre divers mouvements modestes, la majeure fraction de l'écart tient :

– aux mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et aux aides pour la conversion vers l'agriculture biologique, avec 72,8 millions d'euros contre une prévision de 105,7 millions d'euros ;

– aux indemnités compensatoires de handicaps naturels (ICHN), pour 361,9 millions d'euros au lieu de 384,5 millions d'euros ;

– aux soutiens à l'économie pastorale et montagnarde, soit 11,7 millions d'euros alors qu'étaient prévus 16,6 millions d'euros.

En outre, si la dotation relative à ses missions d'intérêt général (MIG) atteint 42,5 millions d'euros contre une programmation de 32,4 millions d'euros, le versement compensateur de l'Office national des forêts (ONF) représente 147,9 millions d'euros, tandis que la LFI avait anticipé 179,9 millions d'euros.

● D'autre part, l'exécution des actions 21, 22, 23, 25 et 27 dépasse la LFI, pour un surcroît de 891,2 millions d'euros.

Le décaissement de 21,3 millions d'euros sur l'**action 21** s'explique par l'effort en faveur des exploitations ultramarines, pour 212,5 millions d'euros au lieu d'une prévision de 191,8 millions d'euros, avec pour la première année une compensation des surcoûts de la production de canne à sucre en comparaison avec la betterave cultivée dans l'hexagone.

Quasiment les trois quarts de cette différence tiennent à la principale enveloppe consacrée à la gestion des crises, soit l'**action 22**, laquelle affiche une sur-exécution de 646,1 millions d'euros, financée pour 574,5 millions d'euros par les ouvertures de la LFG et pour le surplus par des crédits dégelés.

Si son taux de consommation de 346,2 % est important, il est sans commune mesure avec ceux de 14 645,7 % en 2021 puis 13 443,4 % en 2022, que le rapporteur général avait à juste titre qualifiés de « *spectaculaires* ».

Le rapporteur spécial y voit cette année à la fois la réactivité de l'État face aux difficultés rencontrées sur les fronts de l'*influenza* aviaire, du gel et des marchés viticole ou biologique, ainsi que la fiabilisation engagée avec la loi du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture ⁽¹⁾, qu'il étudie dans son rapport d'information.

(1) Loi n° 2022-298 du 2 mars 2022 d'orientation relative à une meilleure diffusion de l'assurance récolte en agriculture et portant réforme des outils de gestion des risques climatiques en agriculture.

Pour les indemnités économiques liées à l'*influenza* aviaire (son volet sanitaire relève du programme 206), l'année 2023 a vu le programme 149 mobiliser 643,2 millions d'euros, dont un peu moins de la moitié pour des reliquats de la saison 2021-2022 et un peu plus pour la suivante. Les deux tiers de cette charge ont été couverts par la LFG.

AIDES DE CRISE (hors covid-19) ASSUMÉES PAR LE PROGRAMME 149 DE 2021 À 2023

(en millions d'euros)

| | AE (total) | CP | | | |
|--|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|
| | | 2021 | 2022 | 2023 | Total |
| Influenza aviaire hautement pathogène | 1 514,2 | 52,1 | 378,0 | 643,2 | 1 073,3 |
| Épisode de fin 2020 et début 2021 | 178 | 52,1 | 67,0 | 0,2 | 119,3 |
| Épisode de fin 2021 et début 2022 | 922 | 0,0 | 311 | 266 | 577 |
| Épisode de fin 2022 et début 2023 | 414 | 0,0 | 0,0 | 377 | 377 |
| Gel tardif et grêle | 707 | 69,0 | 184,1 | 140 | 393,1 |
| Épisode d'avril 2021 | 557 | 69,0 | 143,1 | 120 | 332,1 |
| Épisode d'avril 2022 | 150 | | 41 | 20 | 61 |
| Plan de résilience | 724 | | 682 | 21 | 703 |
| Guerre en Ukraine (coût des intrants, etc.) | 553 | s. o. | 532,5 | 0 | 532,5 |
| Autres mesures économiques et sociales | 171 | | 150 | 21 | 171 |
| Crise de la filière biologique | 107,5 | | | 107 | 107 |
| Fonds d'urgence | 10 | | | 9,9 | 9,9 |
| Cultures en inter-rangs et diversification | 94 | | | 94 | 94 |
| Campagne « bioréflexe » | 3,5 | | | 3 | 3 |
| Crise de la filière porcine | 270 | 0,0 | 215,3 | 0 | 215,3 |
| Autres dispositifs sectoriels | 300,5 | 1,5 | 0 | 140 | 141,5 |
| Chlordécone | 1,5 | 1,5 | 0 | 0 | 1,5 |
| Pommes de terre féculières | 5 | | | 4 | 32 |
| Distillation viticole | 200 | | | 80 | 80 |
| Intempéries dans le Tarn-et-Garonne | 1 | | | 1 | 1 |
| Lavande | 10 | | 0 | 5 | 5 |
| Canne à sucre | 57 | s. o. | 0 | 32 | 32 |
| Betterave | 16,5 | 0 | 0 | 16 | 16 |
| Cerises et noix | 10 | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Arrêts d'activité liés au Brexit | 120 | 0 | 0 | 28,5 | 28,5 |
| Total | 3 743 | 122,5 | 1 488 | 1 052 | 2 662,5 |

Source : NEB de la Cour des comptes pour 2023.

L'**action 23** enregistre une consommation dépassant la prévision à hauteur de 118,2 millions d'euros : une fois neutralisées certaines économies de faible ampleur, cela tient à la dépense de 129,5 millions d'euros pour le pacte en faveur de la biosécurité et du bien-être dans les élevages, financée par un transfert depuis le programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

L'**action 25** connaît un dépassement purement technique de 6 millions d'euros ; elle est abordée *infra* en même temps que le programme 381.

La surexécution de 85,7 millions d'euros concernant l'**action 27** tient, une fois prise en compte la mise en réserve sur la subvention de sept opérateurs, au surplus de 106,6 millions d'euros imputé sur la provision pour aléas (PPA), qui a

mobilisé 213,6 millions d’euros : non seulement la ligne n’a pas suffi à payer les refus d’apurement qui étaient estimés à 77,1 millions d’euros, mais elle n’a pas non plus pu participer au financement des aides conjoncturelles évoquées *supra*.

ÉVOLUTION DE LA MOBILISATION DE LA PROVISION POUR ALÉAS DE 2019 À 2024 (P) (en millions d’euros)



Source : commission des finances d’après les rapports annuels de performances joints aux PLR pour 2018 à 2023 et les réponses du ministère de l’agriculture et de la souveraineté alimentaire aux questionnaires du rapporteur spécial.

2. Des moyens des opérateurs supérieurs de 65 % à la programmation

Le programme 149 gère huit des dix opérateurs de la mission.

Avec **2,32 milliards d’euros** en CP, le total des subventions pour charges de service public (451 millions d’euros), dotations en fonds propres et subventions pour charges d’investissement (37,54 millions d’euros) et transferts (1,83 milliard d’euros) attribués à ses établissements mobilise 79,7 % du programme. Ce niveau est comparable à celui exécuté en 2022 (+ 3,4 %), mais dépasse de 65 % la prévision pour 2023 : la différence de 912,6 millions d’euros s’explique essentiellement (100,1 %) par l’attribution à l’Établissement national pour les produits de l’agriculture et de la mer (FranceAgriMer) des 913,8 millions d’euros nécessaires au décaissement des aides de crise dont la gestion lui a été confiée, ce que compense le solde de mouvements plus limités.

Il faut ajouter à ce montant **56,2 millions d’euros** de taxes affectées – dont plus des deux tiers pour l’Office national des forêts (ONF) –, ce qui correspond à un montant supérieur de 16,1 % à celui de 2022 et de 253,9 % à la prévision. Ce taux très important tient à l’inscription d’une recette fiscale nulle dans le budget initial de l’ONF. Le rapporteur spécial s’est assuré auprès de l’établissement, de sa tutelle et de la Cour des comptes qu’il s’agit simplement d’une erreur.

Les opérateurs ont respecté le plafond d’emplois, avec 11 461 équivalents temps plein travaillé (ETPT) pour une autorisation de 12 076 ETPT et ont connu un

schéma de – 128 équivalents temps plein (ETP) au lieu de – 55 ETP, compte tenu de ce que le ministère qualifie de « *difficultés de recrutement qui deviennent récurrentes* » chez l'Agence de services et de paiement (ASP), le Centre national de la propriété forestière (CNPF) et l'ONF.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROG. 149 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Opérateurs | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| Agence de services et de paiement | 899,17 | 861,34 | 95,8 % | 890,56 | 873,68 | 98,1 % |
| Centre national de la propriété forestière | 16,32 | 17,58 | 107,7 % | 16,32 | 106,64 | 101,9 % |
| FranceAgriMer | 130,04 | 1 008,57 | 775,6 % | 130,66 | 1 044,42 | 799,4 % |
| Agence pour le développement de l'agriculture biologique | 10,88 | 18,72 | 172,0 % | 10,88 | 17,72 | 172,0 % |
| Institut français du cheval et de l'équitation | 36,24 | 34,10 | 94,1 % | 36,24 | 34,10 | 94,1 % |
| Institut national de l'origine et de la qualité | 18,03 | 17,51 | 97,1 % | 18,03 | 17,51 | 97,1 % |
| Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer | 89,86 | 98,47 | 109,6 % | 89,86 | 98,47 | 109,6 % |
| Office national des forêts | 212,92 | 218,2 | 102,4 % | 212,34 | 213,97 | 100,8 % |
| Total | 1 413,46 | 2 274,40 | 160,9 % | 1 404,90 | 2 317,50 | 165,0 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

En outre, plusieurs établissements ou associations rattachés à d'autres ministères ont bénéficié d'un soutien à partir du programme 149, pour un montant de 18,8 millions d'euros en CP ⁽¹⁾.

3. Des dépenses fiscales équivalentes à 58,8 % des crédits de la mission

Toutes les dépenses fiscales de la mission AAFAR relèvent du programme 149, pour un effort de 2,77 milliards d'euros en 2023. Ce total doit être mis en perspective avec celui des crédits consommés de la mission (4,71 milliards d'euros) et fait apparaître une grande hétérogénéité.

● **Vingt-six « niches » portent sur des impôts d'État**, pour un montant arrêté à **2,66 milliards d'euros** (soit 20,8 % de plus qu'estimé, ce pour quoi ni la documentation budgétaire ni les interlocuteurs du rapporteur spécial ne fournissent d'explication, ce qu'il déplore, rejoignant sur ce point la Cour des comptes) :

(1) Météo France, l'Office français de la biodiversité (OFB), l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN), le Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (CITEPA), le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA), Business France, des universités, le Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD), le Centre national de la recherche scientifique (CNRS), l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), l'Institut de recherche pour le développement (IRD), l'Association de coordination technique agricole (ACTA) et celle des industries agroalimentaires (ACTIA), l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE) et l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM).

– 64,7 % de l'ensemble, soit 1,7 milliard d'euros, correspondent aux taux réduits de la fraction de l'accise perçue dans l'hexagone sur les fiouls lourds, gazoles, gaz de pétrole liquéfiés et gaz naturels combustibles consommés pour les travaux agricoles et forestiers ;

– parmi les suivantes, l'ordre de grandeur est de 650 millions d'euros pour les dix allègements concernant les bénéfiques, qu'ils soient traités à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à celui sur les revenus (IR) ;

– une perte de 79 millions d'euros est accusée au titre des trois taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;

– deux demeurent affichées comme « *non-chiffrables* » et deux comme d'un coût « *epsilonesque* », c'est-à-dire inférieur à 500 000 euros.

L'exercice 2023 est le deuxième au cours duquel les crédits d'impôt en faveur de la substitution au glyphosate et de la certification de haute valeur environnementale (HVE) ont une incidence, respectivement de 139 et 42 millions d'euros, alors que les projections n'étaient que de 85 et 10 millions d'euros

• **Six dépenses fiscales diminuent le rendement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties (TFPNB), impôt local, pour 113 millions d'euros** (soit un niveau inférieur de 1,7 % à la prévision).

L'État compense ces pertes de recettes auprès des collectivités concernées.

4. Une maquette de performance atteignant globalement ses cibles

Pour ce qui concerne les huit indicateurs de **performance** du programme, le rapporteur spécial note que :

– comme pour l'exercice précédent, la part de la surface agricole utile consacrée en 2023 à la production biologique n'a pas encore été publiée par l'agence compétente, étant rappelé que la cible est de 13,1 % ;

– après un taux de 19,6 % en 2022, le ratio entre les aides publiques et l'excédent brut d'exploitation (EBE) remonte à 22,9 % en 2023, tout en restant inférieur au seuil de 25 % constituant le plafond envisagé ;

– les autres items affichent des résultats satisfaisants.

C. PROGRAMME 206 SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION

Le programme 206 est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Avec 804,7 millions d'euros en AE et 770,3 millions d'euros en CP, sa consommation dépasse d'un cinquième la prévision et marque une hausse de 0,9 % en AE et une baisse de 2,7 % en CP par rapport à 2022.

Alors que les emplois de la DGPE (programme 149) sont inscrits sur le programme 215, ceux de la DGAL ne sont pas séparés du programme 206. La rémunération de ses 5 022 ETPT et les contributions ou cotisations de sécurité sociale y afférentes (titre 2) comptent pour 43,8 % de ses crédits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 206 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|----------------|---------------------|---------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 1 Santé et protection des végétaux | 34,28 | 30,98 | 90,4 % | 34,05 | 30,83 | 90,5 % |
| 2 Santé et protection des animaux | 134,99 | 276,88 | 205,1 % | 132,85 | 272,24 | 204,9 % |
| 3 Sécurité de l'alimentation | 23,32 | 62,55 | 268,2 % | 22,77 | 35,10 | 154,1 % |
| 4 Actions transversales | 92,98 | 85,72 | 92,2 % | 92,98 | 84,75 | 91,2 % |
| 5 Élimination des cadavres et des sous-produits animaux | 4,00 | 3,80 | 95,0 % | 4,00 | 3,80 | 95,0 % |
| 6 Mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire | 362,06 | 338,56 | 93,5 % | 362,06 | 338,69 | 93,5 % |
| 8 Qualité de l'alimentation | 5,91 | 6,25 | 105,8 % | 5,91 | 4,88 | 82,6 % |
| Total | 657,54 | 804,74 | 122,4 % | 654,62 | 770,29 | 117,7 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

Une fois prises en compte les ouvertures en gestion – 12,9 millions d'euros de fonds de concours (majoritairement européens) et attributions de produits, 34,2 millions d'euros de reports et 10,7 millions d'euros de solde des virements et des transferts, ainsi que 275,8 millions d'euros dans la LFG –, le taux de consommation s'établit à 79,8 % en AE et 78 % en CP. La réserve de précaution du programme 206, soit 14,2 millions d'euros, a été totalement dégelée.

Les actions 1, 4, 5, 6 et 7 affichent une sous-exécution totale de 36,1 millions d'euros. Un peu moins des deux tiers de l'écart sont imputables à l'action 6, au titre de laquelle les dépenses de personnel ont été inférieures de 6,5 % à la prévision.

La forte sollicitation des actions 2 et 3 a engendré une charge dépassant de 151,7 millions d'euros la LFI.

En effet, 175 millions d'euros ont été dépensés pour le double épisode d'*influenza* aviaire, dont :

- 129,1 millions d'euros au titre de l'abattage de volailles, de l'indemnisation des propriétaires puis de la désinfection des foyers ;

- 37,9 millions d'euros pour les visites d'agents de la DGAL ;

- 8 millions d'euros pour la vaccination d'environ 64 millions de canards, prise en charge à 85 % par l'État (soit moins d'un dixième des 95,6 millions d'euros ouverts par la LFG pour 2023, le surplus étant reporté sur 2024).

Aucune dépense fiscale n'est rattachée à ce programme.

Son unique opérateur, l'**Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (ANSES), est placé sous la responsabilité de six directions d'administration centrale ⁽¹⁾. Sur les 118,1 millions d'euros en CP que lui a attribués l'État en 2023, la contribution du MASA est de 69,9 millions d'euros (+ 6,5 % par rapport à 2022), ce à quoi s'ajoutent 24,3 millions d'euros de taxes affectées (+ 8,6 %). Le programme 206 a aussi financé cinq opérateurs relevant d'autres unités de la mission AAFAR ⁽²⁾ et onze extérieurs à elle ⁽³⁾, pour 20 millions d'euros en CP (+ 32,1 %).

Les six indicateurs de **performance** ont des résultats stables ou positifs, avec une amélioration considérable dans la réalisation des exercices de préparation conjoints entre la DGAL et la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) du ministère de l'intérieur et des outre-mer, dont le taux passe de 25 % à 55 % entre 2022 et 2023, même si la marche vers les 80 % prévus en 2024 pourrait être compromise par les jeux Olympiques et Paralympiques.

D. PROGRAMME 215 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE

Le programme 215, géré par le secrétariat général du MASA, retrace les crédits mobilisés en faveur des programmes informatiques et immobiliers, d'une simplification des démarches des usagers, de la formation continue, de l'action sanitaire et sociale, de la communication, etc.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|---------------|------------------|----------------------------|---------------|------------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 1 Moyens de l'administration centrale | 216,54 | 200,13 | 92,4 % | 221,07 | 203,58 | 92,1 % |
| 2 Évaluation de l'impact des politiques publiques | 18,55 | 19,74 | 106,5 % | 18,55 | 19,27 | 103,9 % |
| 3 Moyens des directions régionales et départementales | 343,27 | 301,38 | 87,8 % | 343,48 | 301,48 | 87,8 % |
| 4 Moyens communs | 110,69 | 72,24 | 65,3 % | 91,91 | 73,06 | 79,5 % |
| Total | 689,05 | 593,43 | 86,1 % | 675,00 | 597,40 | 88,5 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

Son exécution de 86,1 % en AE et 88,5 % en CP en prenant pour base la LFI peut être ramenée à un taux de 84,2 % en AE et 88,8 % en CP après prise en

(1) Directions générales de l'alimentation (DGAL), de la consommation, de la concurrence et de la répression des fraudes (DGCCRF), de la prévention des risques (DGPR), de la santé (DGS), du travail (DGT) et direction du budget (DB).

(2) Le CNPF, FranceAgriMer, l'INAO et l'ONF (cf. supra), ainsi que l'INFOMA (cf. infra).

(3) Outre ceux que soutient aussi le programme 149 (cf. supra), ce sont les parcs nationaux, le Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM) et l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN).

compte des mouvements en gestion (fonds de concours et attributions de produits pour 8,3 millions d'euros en AE et en CP ; reports de 22,1 millions d'euros en AE et 10,9 millions d'euros en CP ; virements et transferts négatifs pour 1 million d'euros en AE et en CP ; annulations à hauteur de 13,9 millions d'euros en AE et 20,2 millions d'euros en CP *via* la LFG, soit 1 million d'euros de plus que la réserve de précaution). La dépense correspond à un recul de 1,5 % en AE et à un surcroît de 0,2 % en CP en comparaison avec 2022.

La sous-consommation du titre 2 à hauteur de 71,1 millions d'euros explique 91,6 % de l'écart par rapport à la prévision. Le plafond d'emplois, prévu à 6 584 ETPT, est exécuté à hauteur de 6 372 ETPT, ce qui s'explique par le non-renouvellement ou le départ de postes vers les régions du fait des transferts de compétences liés à la réforme de la politique agricole commune (PAC), par la création des secrétariats généraux communs dans les préfetures, ainsi que par le retard de la mise en place d'une indemnité pour les fonctionnaires et du nouveau référentiel pour le salaire des contractuels.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215.

L'**Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture** (INFOMA), son seul opérateur, a bénéficié de subventions à hauteur de 1,3 million d'euros en 2023. La baisse de 16,3 % par rapport à 2022 se justifie, d'après le secrétariat général, par le « *versement en 2022, en avance de phase sur l'exercice suivant, d'une subvention de 200 000 euros, destinée à assurer une formation dans le cadre de la création d'une police unique de la sécurité sanitaire des aliments* ». Les ETPT pris en charge par le programme 215 et ceux sous plafond s'élèvent respectivement à 44 et 4. Ont aussi été soutenus, malgré leur rattachement à d'autres programmes, FranceAgriMer et plusieurs établissements de recherche, pour 1,3 million d'euros.

Sur les cinq indicateurs de **performance**, le rapporteur note que le taux d'utilisation des téléprocédures progresse de 78 % à 81,8 % de 2022 à 2023 mais reste inférieur à la cible de 86,8 % et que le taux de dématérialisation des enquêtes dans les exploitations agricoles et forestières continue à baisser, passant de 42 % en 2021 à 36,5 % en 2022 puis 34 % en 2023, contre une ambition de 48 %. Selon le ministère, les réflexions déjà amorcées il y a deux ans avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) se poursuivent. Concernant les projets immobiliers, le taux d'écart calendaire se dégrade à 37 %, soit plus de deux fois la cible et douze points au-dessus du résultat de l'exercice précédent. Le RAP indique que cela « *s'explique par une mise à jour du planning des travaux [...], notamment dû à la complexité des déménagements* ».

E. PROGRAMME 381 ALLÈGEMENTS DU COÛT DU TRAVAIL

Antérieurement absent de la maquette, le programme 381 a été créé par le Gouvernement au dépôt du PLF pour 2023.

Il vient compenser aux organismes sociaux les trois quarts de la perte de recettes causée par l'application de l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime, lequel dispose que les entreprises de la production agricole recrutant, pour 119 jours ouvrés par an et par salarié au plus, des **travailleurs occasionnels et demandeurs d'emploi** (TO-DE), sont exonérées des cotisations sociales suivant un barème dégressif, à savoir total jusqu'à 1,2 fois le montant du salaire minimum de croissance (SMIC) puis décroissant jusqu'à 1,6 fois le SMIC ⁽¹⁾.

En effet, l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale prévoit que, sauf dans des cas dérogatoires excédant l'objet du présent rapport, l'État attribue des recettes fiscales ou des crédits aux organismes de sécurité sociale afin de compenser toute mesure de réduction ou d'exonération instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi dite Veil ⁽²⁾, toute mesure soit de réduction ou d'exonération de contributions, soit de réduction ou d'abattement d'assiette de cotisations ou contributions instituée à compter de l'entrée en vigueur de la loi dite Douste-Blazy ⁽³⁾ ou toute mesure de transferts de charges.

Les effets du TO-DE, représentant 567 millions d'euros en 2023 (contre 561 millions d'euros en 2022) – dont les deux tiers pour la Mutualité sociale agricole (MSA) et le dernier tiers pour l'Association générale des institutions de retraite complémentaire des cadres et l'Association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (AGIRC-ARRCO), le Fonds national d'aide au logement (FNAL) et l'Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce (UNÉDIC), association paritaire gérant l'assurance chômage –, sont donc neutralisés par un double mouvement :

– la part de l'exonération dont le périmètre est le même que celui des allègements généraux, antérieurement couverte par l'affectation aux régimes concernés d'une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), repasse depuis 2023 par des dépenses ⁽⁴⁾, soit 433 millions d'euros sur le programme 381 ;

– la part correspondant au surplus du TO-DE comparativement aux allègements généraux, c'est-à-dire au plateau d'exonération totale jusqu'à 1,2 fois le SMIC ⁽⁵⁾, a mobilisé 134 millions d'euros sur l'action 25 *Protection sociale* du programme 149, soit le même montant qu'en 2022.

Comme le rapporteur spécial l'a plusieurs fois souligné, cette mesure soutient la compétitivité des exploitations agricoles dans des branches qui, ayant

(1) Pour une présentation complète du dispositif et de ses nombreuses modifications, voir les pages 89 et suivantes du tome II du rapport n° 339 de Mme Stéphanie Rist, rapporteure générale, sur le PLFSS pour 2023, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2022.

(2) Loi n° 94-637 du 25 juillet 1994 relative à la sécurité sociale.

(3) Loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie.

(4) La prévision triennale fournie au titre du 5° de l'article 51 de la LOLF montre que le Gouvernement n'envisage pas de revenir à une compensation passant par l'affectation de recettes.

(5) Le salaire moyen des saisonniers agricoles était de 1,14 fois le SMIC en 2021 : à ce niveau, le TO-DE réduit les cotisations de 33 points de plus que les allègements généraux (100 % contre 67 %). En cas de dépassement des seuils financiers ou calendaires, la bascule dans les allègements généraux est de droit.

des besoins de main-d'œuvre massifs et concentrés sur de brèves périodes, sont exposées à la concurrence étrangère ou au risque du travail non déclaré. La DGPE estime que le TO-DE permet de retrouver des salaires nets comparables à ceux observés en Allemagne ou dans les pays d'Europe du Nord.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 381 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|------------------------------|----------------------------|---------------|----------------|---------------------|---------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 1 Allègements de cotisations | 427,00 | 433,00 | 101,4 % | 427,00 | 433,00 | 101,4 % |
| Total | 427,00 | 433,00 | 101,4 % | 427,00 | 433,00 | 101,4 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

Le calcul de la créance des organismes sociaux a nécessité le dégel des 25,6 millions d'euros mis en réserve et l'abondement de 6 millions d'euros par la LFG. Sur cette base, le taux d'exécution est donc de 100 %.

Le rapporteur spécial relève que la NEB de la Cour des comptes reprend la préconisation qu'il a plusieurs fois faite, y compris par le dépôt d'amendements, tenant à supprimer le programme 381 et intégrer ses crédits à l'action 25 du programme 149, la distinction ayant pour seules conséquences de complexifier le travail des gestionnaires et de méconnaître le cadre organique. La Cour déplore une « absence de ligne de partage » entre les deux unités de compensation du TO-DE, sans « aucun élément éclairant apporté par le ministère ».

F. PROGRAMME 382 SOUTIEN AUX ASSOCIATIONS DE PROTECTION ANIMALE ET AUX REFUGES

Créé par la LFI pour 2023 par la voie d'un amendement à l'Assemblée nationale, retenu lors de l'engagement de la responsabilité du Gouvernement en application du troisième alinéa de l'article 49 de la Constitution, le programme 382 finance le **retrait d'animaux maltraités** (frais de capture au sens de l'article L. 214-24 du code rural et de la pêche maritime, de transport, de soins vétérinaires, d'hébergement, etc.). Il n'aura existé de manière autonome qu'en 2023 car si le PLF pour 2024 comportait à nouveau un programme 382, le Gouvernement a retenu au moment de l'engagement de sa responsabilité sur le même fondement constitutionnel un amendement n° II-1081 du rapporteur spécial pour le supprimer et intégrer ses crédits à la sous-action *Protection des animaux* de l'action 2 du programme 206, aux fins de rassembler les sommes concourant au bien-être animal et d'éviter à la DGAL de mettre en œuvre l'ensemble des prescriptions comptables pour une unité aussi modestement dimensionnée.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 382 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Action | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|----------------------|----------------------------|-------------|---------------|---------------------|-------------|---------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 1 Protection animale | 1,00 | 0,38 | 37,6 % | 1,00 | 0,33 | 32,6 % |
| Total | 1,00 | 0,38 | 37,6 % | 1,00 | 0,33 | 32,6 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

Le RAP indique que la signature d'une convention était pressentie avec l'Œuvre d'assistance aux bêtes d'abattoirs (OABA) et la Fondation Brigitte Bardot mais que « *cette dernière n'a pas fourni dans les délais impartis les rapports financiers* » nécessaires – la régularisation aurait lieu en 2024.

Ainsi, les dépenses se répartissent entre 175 588 euros pour les services déconcentrés et 150 000 euros au profit de l'OABA.

II. COMPTE SPÉCIAL DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾ *Développement agricole et rural* (CAS DAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*. Institué par l'article 52 de la loi de finances pour 2006, il est alimenté par une fraction, portée à 100 % en 2015, du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts.

Son objet est de permettre le déploiement du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) pour les années 2022 à 2027, lequel vise à rendre l'agriculture moins dépendante des intrants énergétiques ou chimiques et donc plus résiliente, durable et compétitive.

A. UN DIXIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF EXCÉDENTAIRE

En 2023, le CAS enregistre 154,9 millions d'euros de recettes, soit 23 % de plus que les 126 millions prévus par la LFI (+ 7,1 % par rapport à 2022). Ses 141,8 millions d'euros de dépenses en CP sont supérieurs de 12,5 % à la prévision (+ 0,5 %). Il en résulte un **excédent de 13,2 millions d'euros** en 2023.

Sont annulés 3 millions d'euros d'AE et 85 centimes d'euros de CP.

(1) L'article 21 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) dispose que « les comptes d'affectation spéciale retracent [...] des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées [...] ».

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS DAR EN 2023 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Programmes / actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|---------------|----------------|---------------------|---------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| P. 775 Développement et transfert en agriculture | 60,48 | 63,64 | 105,2 % | 60,48 | 62,15 | 105,2 % |
| Développement et transfert | 60,41 | 63,68 | 105,4 % | 60,41 | 62,01 | 105,4 % |
| Fonction support | 0,07 | - 0,04 | - 53,5 % | 0,07 | - 0,04 | - 53,5 % |
| P. 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture | 65,52 | 77,42 | 118,2 % | 65,52 | 79,61 | 121,5 % |
| Recherche appliquée | 65,02 | 77,19 | 118,7 % | 65,02 | 79,47 | 122,2 % |
| Fonction support | 0,50 | 0,23 | 46,5 % | 0,50 | 0,14 | 28,1 % |
| Total | 126,00 | 141,06 | 112,0 % | 126,00 | 141,75 | 113,7 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS DAR EN 2023 PAR RAPPORT AUX OUVERTURES

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| | Ouvertures | PLRG | Exécution | Ouvertures | PLRG | Exécution |
| P. 775 Développement et transfert en agriculture | 74,74 | 63,64 | 85,2 % | 96,97 | 63,54 | 64,1 % |
| P. 776 Recherche appliquée et innovation en agriculture | 99,14 | 77,42 | 78,1 % | 158,62 | 79,61 | 50,2 % |
| Total après prise en compte des mouvements en gestion | 173,88 | 141,06 | 81,1 % | 255,60 | 143,25 | 55,5 % |

Source : RAP annexé au PLRG pour 2023.

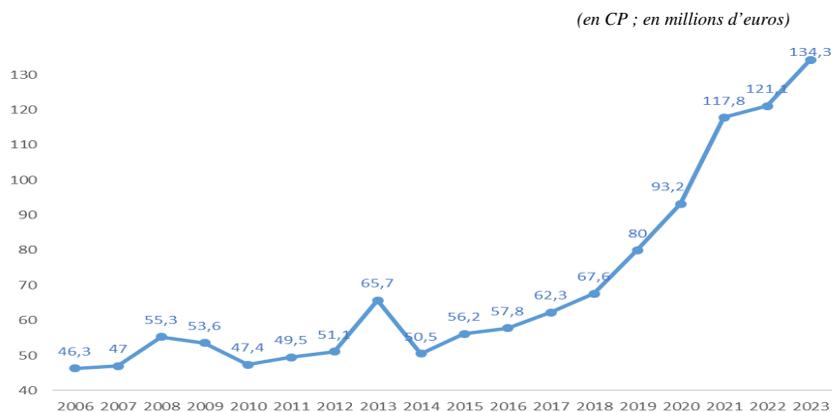
S'agissant des seuls CP, ont été reportés 101,2 millions d'euros depuis l'exercice 2022, puis un arrêté pris le 27 décembre 2023 a ouvert 28,4 millions d'euros – les deuxième et troisième alinéas du II de l'article 21 de la LOLF disposent que « *le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes [...]* » et que « *si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations [...], des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté* » –, lesquels ont nécessairement fait partie des 113,8 millions d'euros reportés sur l'exercice 2024.

Puisque les excédents interviennent exercice après exercice et que le dernier alinéa du II de l'article 21 de la LOLF prévoit que « *les AE et les CP disponibles en fin d'année [sur un CAS] sont reportés sur l'année suivante [...]* pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte », **le solde cumulé du compte atteint 134,3 millions d'euros** à la fin de 2023 :

– sa hausse de 13,2 millions d'euros en 2023 est 2,6 fois supérieure à sa variation annuelle moyenne, qui est de 5,2 millions d'euros depuis 2007 ;

– son montant correspond maintenant à 106,6 % du plafond prévisionnel et à 86,6 % du produit réel de la taxe.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS DAR DE 2006 À 2023



Source : commission des finances d'après les LR pour 2006 à 2020 et les RAP annexés aux PLR pour 2021 à 2023.

Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes réitère avec force son opinion suivant laquelle le CAS DAR serait « *inadapté* » à raison de ses violations des principes d'annualité et d'universalité, mais aussi de ses coûts de gestion et de la « *récurrence* » de la plupart de ses subventions, et devrait donc être réintégré au budget général. La Cour regrette une nouvelle fois que le total des crédits reportés car non consommés et le solde affichent d'année en année un écart, désormais de 20,4 millions d'euros : déjà évoquées lors de l'examen du PLR pour 2022, « *les analyses effectuées par le MASA, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'inspection générale des finances (IGF)* », pas plus que le « *groupe de travail avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) mis en place en juillet 2023 pour fiabiliser les montants libres d'emploi* », n'ont donné de résultat probant sur l'origine de cette difficulté. Par ailleurs, le ministère a sollicité l'ouverture de la différence dans la LFG pour 2023, mais « *la demande n'a pas été suivie d'effets car trop tardive* ».

B. PROGRAMME 775 DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT

Porté par la DGPE, le programme 775 vise à diffuser, auprès des agriculteurs, les progrès et les innovations scientifiques, techniques ou culturelles.

Le RAP détaille ainsi sa consommation en 2023 : 40,2 millions d'euros d'aides aux chambres d'agriculture (+ 2 %) ; 8,9 millions d'euros attribués aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ou aux coopératives et à leur réseau (- 4,3 %) ; 8 millions d'euros pour un programme de génétique animale (- 3,6 %) ; 5,4 millions d'euros pour financer les groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE) à labelliser (- 1,8 %) ; 2,8 millions d'euros pour un projet *ad hoc* sur le changement climatique.

Ces sommes ont été versées à 77 % par l'ASP et FranceAgriMer.

C. PROGRAMME 776 RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION

Sous la responsabilité de la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER), le programme 776 tend à mener des expérimentations pour renouveler les formes d'exercice de l'activité agricole.

Trois grands postes correspondent à 99,7 % des dépenses : 37,3 millions d'euros pour les cinq études des instituts techniques agricoles (ITA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA), concernant par exemple l'élevage, la numérisation et le changement climatique ; 25,2 millions d'euros pour une douzaine d'appels à projets nationaux, notamment relatifs à la lutte contre le dépérissement du vignoble ou la jaunisse de la betterave sucrière et à l'élaboration de références technico-économiques ; 15,4 millions d'euros au titre de dispositifs engagés jusqu'en 2022 ; le reliquat de 1,6 million d'euros est une série de subventions modestes.

La part des décaissements effectuée par FranceAgriMer est de 33,8 %.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : MM. Philippe Duclaud, directeur général, Rémi Masson, sous-directeur de la gouvernance et du pilotage, Yannick Forlot, adjoint au sous-directeur, et Mme Noélie Tapko, adjointe à la cheffe du bureau du budget et des établissements publics

– Direction générale de l'alimentation : Mmes Maud Faipoux, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, directrice générale, M. Philippe Sappey, ingénieur des ponts, des eaux et des forêts, sous-directeur du pilotage, des ressources et des services, Mmes Fanny Dufumier, adjointe au sous-directeur, et Clémence Bourely, inspectrice en chef de santé publique vétérinaire, cheffe du bureau du pilotage budgétaire

– Secrétariat général : Mme Cécile Bigot-Dekeyzer, ingénieure en chef des ponts, des eaux et des forêts, secrétaire générale, et M. Sébastien Colliat, chef du service des affaires financières, sociales et logistiques

Cour des comptes

Mme Catherine Périn, conseillère maître, présidente de section (deuxième chambre), M. Hervé Boullanger, conseiller maître, Mme Magali Reghezza-Zitt, conseillère référendaire en service extraordinaire

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

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT | 46 |
| A. CHAMP ET PÉRIMÈTRE DE LA MISSION..... | 46 |
| B. L'EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE LA MISSION S'INSCRIT DANS LA DYNAMIQUE DE HAUSSE DEPUIS 2017, LÉGÈREMENT ATTÉNUÉE PAR LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE | 47 |
| 1. Les crédits de la mission ont été largement exécutés en 2023 malgré une légère dégradation des taux d'exécution..... | 47 |
| 2. Les crédits mis en réserve ont été intégralement restitués..... | 49 |
| 3. Une exécution caractérisée par d'importants mouvements budgétaires liés au volume significatif des nouvelles dépenses | 49 |
| 4. Une baisse des enveloppes en 2023 consécutive aux arbitrages politiques du Gouvernement | 50 |
| 5. Une exécution qui s'est principalement heurtée aux évolutions du contexte géopolitique, singulièrement au Sahel | 50 |
| 6. Une exécution quasi parfaite des dépenses de personnel..... | 51 |
| II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS | 52 |
| A. CHAMP ET PÉRIMÈTRE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS..... | 52 |
| B. L'EXÉCUTION 2023 DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS SE CARACTÉRISE PAR UNE FORTE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES ET UN MONTANT TRÈS SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS DES RECETTES | 53 |
| 1. Une baisse des dépenses liée à une sous-consommation des crédits par rapport à la prévision..... | 54 |
| 2. Un montant très supérieur aux prévisions des recettes | 54 |

I. LA MISSION AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT

A. CHAMP ET PÉRIMÈTRE DE LA MISSION

Dotée d'un budget de 5,9 milliards d'euros en 2023 en crédits de paiement par la loi de finances initiale pour 2023, la mission *Aide publique au développement* ⁽¹⁾ poursuit sa forte croissance depuis 2017. Elle recouvre quatre programmes, qui relèvent de deux ministères :

– le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, géré par le ministère de l'Europe et des Affaires étrangères (MEAE), qui regroupe les moyens d'intervention en dons, dont l'aide-projet du MEAE et de l'Agence française de développement (AFD), ainsi que l'aide humanitaire. Cette aide prend la forme d'une coopération bilatérale, multilatérale ou européenne ;

– le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, géré par la direction générale du Trésor (DGT) du ministère chargé de l'économie et des finances, qui rassemble les contributions financières à l'APD, *via* les institutions multilatérales de développement ou l'aide bilatérale. Une partie des crédits de ce programme finance les annulations de la dette des pays pauvres ;

– le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*, créé par la loi de finances initiale pour 2021, qui abonde l'agence en capital afin de respecter le cadre prudentiel applicable aux sociétés de financement ;

– et le programme 370 *Restitution des biens mal acquis* ⁽²⁾, créé par la loi de finances pour 2022 pour restituer aux pays d'origine les recettes liées aux confiscations judiciaires des « biens mal acquis » en France par des ressortissants étrangers.

Outre les quatre programmes budgétaires précités, deux ressources extrabudgétaires complètent les moyens de la mission :

– la taxe de solidarité sur les billets d'avion, instaurée en 2006, à hauteur de 210 millions d'euros ;

– et la taxe sur les transactions financières, instaurée en 2012, pour 528 millions d'euros.

(1) La mission « Aide publique au développement » ne représente que 63,2 % des crédits du budget de l'État consacrés à cette politique, retracés dans un document de politique transversale.

(2) Ce programme n'a été abondé pour la première fois qu'à l'occasion de la LFI pour 2024. Le montant des crédits de ce programme pour 2023 est nul.

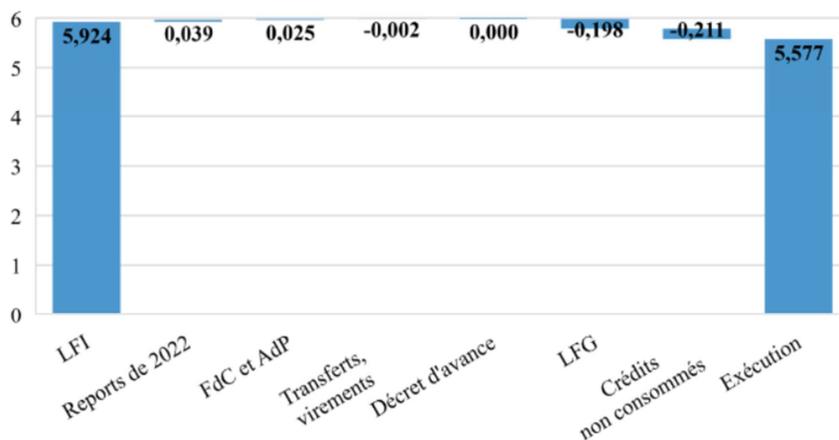
Ces deux taxes alimentent le Fonds de solidarité pour le développement, qui finance des dépenses multilatérales en matière de santé et de climat.

B. L'EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE LA MISSION S'INSCRIT DANS LA DYNAMIQUE DE HAUSSE DEPUIS 2017, LÉGÈREMENT ATTÉNUÉE PAR LES MESURES DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE

1. Les crédits de la mission ont été largement exécutés en 2023 malgré une légère dégradation des taux d'exécution

En 2023, la mission a été exécutée à hauteur de 85,1 % des crédits ouverts en LFI en AE (contre 91,7 % en 2022) et 94,16 % en CP (contre 99,5 % en 2022). L'exécution est conforme à la loi de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027, qui fixait un plafond de dépense de 5,9 milliards d'euros en CP en 2023 pour la mission⁽¹⁾. L'écart entre le plafond et l'exécution est de l'ordre de 6 %. Le graphique ci-dessous retrace l'évolution des CP de la LFI jusqu'à l'exécution.

Graphique n° 3 : de la LFI 2023 à l'exécution (en CP, en M€)



Source : Cour des comptes

(1) La loi ne fixait pas de plafond en AE.

Le tableau ci-après présente l'exécution générale de la mission sur 2023 de manière plus détaillée :

Annexe n° 3 : exécution générale de la mission

| En MC | Programme 110 | | Programme 209 | | Programme 365 | | Programme 370 | | Total mission | |
|--|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|-------------|-----------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI (a) | 3 836,90 | 2 337,91 | 4 054,81 | 3 436,02 | 150,00 | 150,00 | 0,00 | 0,00 | 8 041,71 | 5 923,93 |
| LFR (b) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| dont ouvertures | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| dont annulations | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Reports de crédits de 2022 (c) | 16,10 | 34,43 | 1,89 | 4,82 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 17,99 | 39,24 |
| dont hors FDC et ADP | 16,10 | 34,43 | 0,04 | 1,55 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 16,14 | 35,98 |
| dont FDC et ADP | 0,00 | 0,00 | 1,84 | 3,27 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 1,84 | 3,27 |
| FDC & ADP (hors reports) (d) | 0,00 | 0,00 | 24,56 | 24,56 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 24,56 | 24,56 |
| Autres mouvements (e) | -0,46 | -0,46 | -1,43 | -1,78 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -1,89 | -2,24 |
| Décrets de virements | 0,00 | 0,00 | -0,60 | -0,60 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -0,60 | -0,60 |
| Décrets de transferts | -0,46 | -0,46 | -0,83 | -1,18 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -1,29 | -1,64 |
| Décret d'avance | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Annulations | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| Répartitions (art. 11 de la LOLF) | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| art. 21 de la LOLF | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| LFG (f) | -222,39 | 76,85 | -267,74 | -274,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -490,13 | -197,65 |
| dont ouvertures | 0,00 | 76,85 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 76,85 |
| dont annulations | -222,39 | 0,00 | -267,74 | -274,50 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -490,13 | -274,50 |
| Solde des crédits ouverts et annulés hors reports vers 2024 (a)+(b)+(c)+(d)+(e)+(f) | 3 630,14 | 2 448,73 | 3 812,10 | 3 189,12 | 150,00 | 150,00 | 0,00 | 0,00 | 7 592,24 | 5 787,85 |
| Exécution (crédits consommés) | 2 970,93 | 2 252,54 | 3 721,88 | 3 174,73 | 150,00 | 150,00 | 0,00 | 0,00 | 6 842,81 | 5 577,27 |
| dont rétablissements de crédits | -0,01 | -0,01 | -2,16 | -2,16 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | -2,17 | -2,17 |

Source : Cour des comptes

Sur le programme 110 *Aide économique et financière au développement*, les crédits non consommés au 31 décembre 2023 s'élèvent à 866 millions d'euros en AE et 85,37 millions d'euros en CP. Sur ce volume de crédits non consommés au 31 décembre 2023, 155,22 millions d'euros en AE et 52,19 millions d'euros en CP ont été demandés en report sur 2024. Le taux d'exécution du programme en CP (96,35 %) reste plutôt satisfaisant, surtout en prenant en compte la hausse de l'enveloppe du programme. En revanche, le taux d'exécution du programme en AE s'est dégradé par rapport à l'année 2022, pour atteindre 81,8 %, ce qui n'est pas satisfaisant et qui est inquiétant pour l'avenir.

Sur le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, les crédits non consommés (hors titre 2) s'élèvent à 50,6 millions d'euros en AE et 10,2 millions d'euros en CP, soit respectivement 1,4 % et 0,3 % des crédits disponibles.

Les crédits du programme 365 relatifs au renforcement des fonds propres de l'AFD ont été intégralement consommés, tandis que les crédits du programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* étaient nuls.

2. Les crédits mis en réserve ont été intégralement restitués

S'agissant du programme 110, toute la réserve de précaution a été dégelée en fin de gestion, et 76,85 millions d'euros de crédits de paiement supplémentaires ont été ouverts par la LFG pour 2023 pour tenir compte des besoins du programme, liés à l'abondement du compte de réserve de l'AFD. Le solde des AE gelées a été annulé et la LFG pour 2023 a également annulé 31,27 millions d'euros en AE.

S'agissant du programme 209, la LFG pour 2023 a annulé 267,7 millions d'euros en AE et 274,5 millions d'euros en CP, correspondant à la restitution intégrale de la réserve de précaution initiale de 5 % et du surgel de 1 % arrêté en LFI pour 2023.

Le programme 365, quant à lui, n'a pas l'objet de mise en réserve.

3. Une exécution caractérisée par d'importants mouvements budgétaires liés au volume significatif des nouvelles dépenses

L'exécution des crédits des deux principaux programmes de la mission, à savoir les programmes 110 et 209⁽¹⁾, a été marquée par des mouvements budgétaires significatifs.

S'agissant du programme 110, les crédits exécutés ont été sous-consommés à hauteur de 22,6 % en AE et de 3,65 % en CP par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale. Le programme a bénéficié, en 2023, de reports de crédits de 2022 à hauteur de 16,1 millions d'euros en AE et de 34,4 millions d'euros en CP. S'agissant du programme 209, les crédits exécutés ont été sous-consommés à hauteur de 8,2 % en AE et de 7,6 % en CP, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

Mais si les programmes 110 et 209 financent régulièrement des dépenses imprévues, l'année 2023 a été marquée par le volume significatif de ces nouvelles dépenses par rapport à 2022, principalement sur le programme 209. En effet, le programme 209 a financé des dépenses nouvelles⁽²⁾ à hauteur de 134 millions d'euros en CP, résultat notamment d'engagements multilatéraux annoncés après le dépôt du projet de loi de finances pour 2023 sur le bureau de l'Assemblée nationale.

(1) À eux seuls, ces deux programmes représentent 97 % des crédits exécutés de la mission en 2023.

(2) Ces dépenses nouvelles sur le programme 209 ont financé notamment (1) la contribution de la France au Fonds d'intermédiation financière pour la prévention, la préparation et la réponse aux pandémies, (2) la prise en charge du Fonds équipe France et du Fonds d'appui à l'entrepreneuriat culturel, (3) le financement de nouveaux dispositifs d'Expertise France dans le cadre du renouvellement de la convention-cadre avec l'opérateur, (4) une avance au Partenariat mondial pour l'éducation, (5) une avance au Haut-commissariat des Nations unies pour les réfugiés ou encore (6) l'hébergement du Secrétariat du Pacte de Paris pour les peuples et la planète au sein de l'OCDE faisant suite à un engagement dans le cadre du Sommet de Paris de juin 2023.

Par ailleurs, le programme 110 a financé des dépenses nouvelles ⁽¹⁾ à hauteur de 20,4 millions d'euros, dont une partie sur l'enveloppe dédiée aux « réponses aux crises », qui n'apparaissait pas comme telle dans le PAP annexé au PLF pour 2023 mais comme une nouvelle contribution au Fonds fiduciaire de la Banque mondiale pour le Liban, qui ne s'est finalement pas matérialisé.

4. Une baisse des enveloppes en 2023 consécutive aux arbitrages politiques du Gouvernement

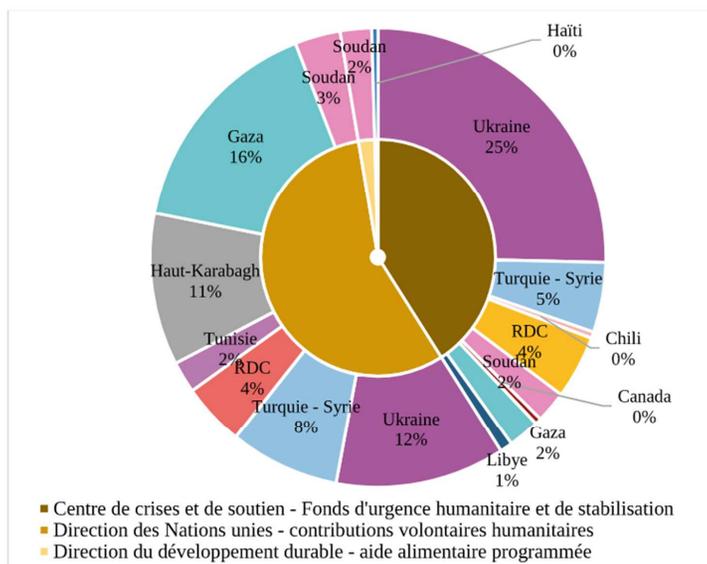
En outre, l'exécution des crédits en 2023 a été marquée par des arbitrages politiques qui ont revu à la baisse certaines enveloppes. Le Gouvernement a en effet pris la décision de moins contribuer à la reconstitution du Fonds vert pour le climat par rapport au plafond inscrit dans la LFI pour 2023, pour un total de 513 millions d'euros d'économies en AE (13,4 % des AE votées en LFI) et 130,9 millions d'euros en CP (5,6 % des CP votés en LFI) sur le programme 110. D'autres crédits ont également été revus à la baisse dans le cadre du programme 209.

5. Une exécution qui s'est principalement heurtée aux évolutions du contexte géopolitique, singulièrement au Sahel

Surtout, l'exécution a été marquée par l'impact des crises, en particulier sur le programme 110. À la différence des années précédentes, les crises survenues au cours de l'année 2023 ont eu peu d'effets sur le programme 209, du fait de l'augmentation de la provision pour crises majeures, tandis que ces crises ont eu un impact plus fort sur l'exécution du programme 110. Le graphique ci-dessous présente l'utilisation de la provision pour crises en 2023 sur le programme 209 :

(1) Ces dépenses nouvelles sur le programme 110 ont financé (1) la participation de la France au dispositif Food and Agriculture Resilience Mission (FARM), annoncée par le Président de la République en 2023, et (2) l'hébergement du Secrétariat du Pacte de Paris pour les peuples et la planète au sein de l'OCDE faisant suite à un engagement dans le cadre du Sommet de Paris de juin 2023.

Graphique n° 11 : utilisation de la provision pour crises en 2023



Source : Cour des comptes, d'après données du MEAE

Note : Turquie et Syrie : séisme. Chili et Canada : feux de forêts. Haiti : aide à la police haïtienne. Tunisie : Organisation internationale des migrations.

En effet, la dégradation de la situation politique, économique et financière des pays sahéliers a conduit à une forte hausse du coût du provisionnement du risque, qui a eu des impacts budgétaires sur l'État. En particulier, les sanctions financières et commerciales des organisations régionales vis-à-vis du Niger ont généré des impayés du pays vis-à-vis des bailleurs internationaux dont l'AFD, qui ont eux-mêmes entraîné une forte hausse des besoins de provisionnement sur ce pays.

En réponse à ces crises, des mesures de régulation budgétaire ont été prises, principalement par redéploiement des crédits depuis des lignes en sous-consommation puis, pour le programme 110, par le dégel de la réserve et l'ouverture de crédits supplémentaires. Cette régulation budgétaire a également permis de diminuer, voire de neutraliser, l'impact des gels, en ajustant le taux de mise en réserve en fonction des lignes budgétaires, afin de préserver les dépenses contraintes, qui constituent l'essentiel des dépenses de la mission ⁽¹⁾.

6. Une exécution quasi parfaite des dépenses de personnel

S'agissant des dépenses de personnel, seul le programme 209 en comporte. En 2023, celles-ci ont atteint 157,4 millions d'euros en AE comme en CP, soit un

(1) À titre d'illustration, le responsable du programme 110 estime que seuls 7 % des crédits de paiement exécutés en 2023 sont discrétionnaires. De son côté, le responsable du programme 209 considère que les dépenses qui ne sont ni obligatoires, ni inéluctables (soit 81,5 % des crédits hors dépenses de personnel) sont politiquement sensibles et, de ce fait, peu pilotables.

niveau comparable à celui de 2022 ; les crédits ouverts en LFI ont été consommés à hauteur de 97,5 %.

Le plafond d'emplois du MEAE s'élevait à 13 635 ETPT en LFI pour 2023. Pour la première fois depuis 2019, le plafond d'emplois a été sous-exécuté en gestion de -2 ETPT en 2023.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

A. CHAMP ET PÉRIMÈTRE DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

Le compte de concours financiers⁽¹⁾ (CCF) *Prêts à des États étrangers* retrace les opérations budgétaires liées aux prêts accordés par le Trésor ou par l'AFD. Ces prêts peuvent être liés à l'APD ou s'inscrire dans le cadre du soutien à l'export ou de l'aide financière accordée à des États européens. Le CCF *Prêts à des États étrangers* comprend quatre programmes :

– le programme 851 *Prêts du Trésor à des États étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France*, qui vise à soutenir les projets participant au développement de pays étrangers en faisant appel à des biens ou des services produits en France⁽²⁾ ;

– le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France*, qui retrace la mise en œuvre des accords de consolidation des dettes négociées dans le cadre du Club de Paris⁽³⁾ ;

– le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers*, qui retrace l'octroi à l'AFD de prêts très préférentiels permettant à l'Agence d'y adosser des prêts concessionnels⁽⁴⁾ ;

– et le programme 854 *Prêts aux États membres de l'Union européenne dont la monnaie est l'euro*, créé afin de permettre à la France de contribuer au premier plan européen d'assistance financière à la Grèce entre 2010 et 2011⁽⁵⁾.

(1) En vertu de l'article 24 de la LOLF, les comptes de concours financiers permettent de retracer les crédits liés aux prêts et avances consentis par l'État.

(2) Au 31 décembre 2023, 680 prêts étaient en cours dans 49 pays, pour un encours total de 3,798 milliards d'euros.

(3) Fin 2023, 20 pays avaient un compte ouvert à la Banque de France au titre de ce programme.

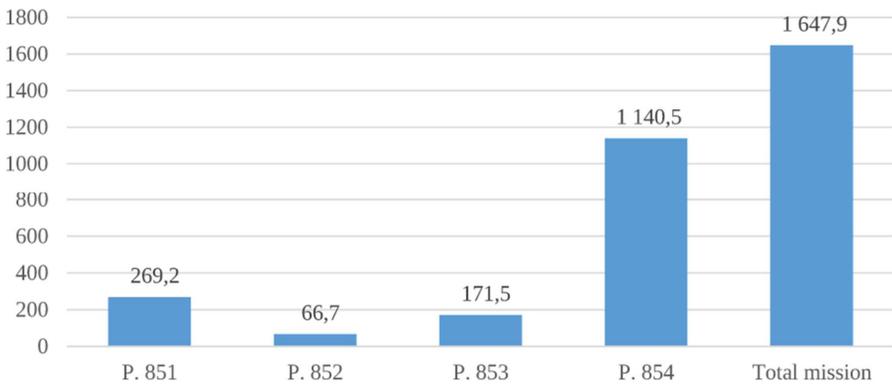
(4) Ce programme n'est plus ouvert en autorisations d'engagement depuis 2019.

(5) Ce programme ne fait plus l'objet de dépenses depuis 2012, à la suite de la mise en place du mécanisme européen de stabilité (MES) puis du fonds européen de stabilité financière (FESF), et a commencé à percevoir des recettes en 2020, provenant du remboursement en capital des prêts accordés. L'échéancier, négocié dans le cadre de l'Eurogroupe, devrait courir jusqu'en 2024 inclus.

B. L'EXÉCUTION 2023 DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS SE CARACTÉRISE PAR UNE FORTE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES ET UN MONTANT TRÈS SUPÉRIEUR AUX PRÉVISIONS DES RECETTES

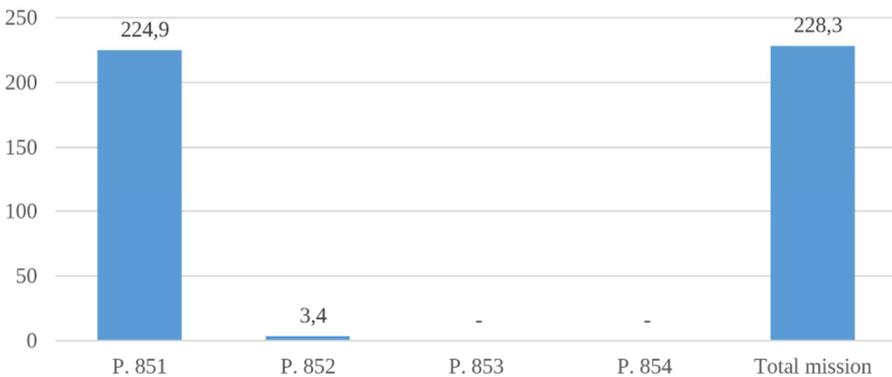
Pour la troisième année consécutive, le CCF *Prêts à des États étrangers* présente un excédent à l'issue de l'exercice 2023, à hauteur de 1,107 milliard d'euros, alors que la LFI pour 2023 prévoyait un déficit de 470 millions d'euros. Le graphique ci-dessous présente l'exécution des crédits du CCF en recettes et en dépenses :

Graphique n° 1 : exécution 2023 en recettes (en M€)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Graphique n° 2 : exécution 2023 en dépenses (AE, en M€)



Source : Cour des comptes d'après données de la direction générale du Trésor

Ce résultat s'explique par deux raisons principales :

– une forte sous-exécution des dépenses, singulièrement au niveau des programmes 851 et 852 ;

– et un montant très supérieur aux prévisions des recettes, en raison de recettes exceptionnelles sur le programme 854.

1. Une baisse des dépenses liée à une sous-consommation des crédits par rapport à la prévision

En dépenses, les crédits consommés sont en forte baisse, en raison d'une nette sous-consommation des crédits des programmes 851 et 852 par rapport à la prévision.

S'agissant du programme 851, en 2023, un montant d'un milliard d'euros en AE a été ouvert, en baisse de 33 % par rapport à 2022, pour le financement de projets d'infrastructure en Afrique et en Asie. Or, les montants finalement engagés se sont élevés au total à 225 millions d'euros, soit 22 % de l'enveloppe totale en AE. Les CP n'ont été, quant à eux, exécutés qu'à hauteur de 60 %.

S'agissant du programme 852, si le besoin de crédits avait été estimé en LFI à 217,1 millions d'euros, seulement 2 % des crédits ont finalement été consommés⁽¹⁾. Plusieurs projets, là encore dans des pays d'Afrique et d'Asie, pourtant budgétés, n'ont finalement pas abouti à la suite de retards, voire de reports, parfois *sine die*, des négociations relatives à la conduite desdits projets.

2. Un montant très supérieur aux prévisions des recettes

Le montant des recettes du CCF s'élève à 1,648 milliard d'euros, soit un montant très supérieur au montant évalué en LFI.

Cela s'explique essentiellement par les recettes exceptionnelles sur le programme 854, à la suite d'un remboursement anticipé de la Grèce annoncé en septembre 2023, à hauteur de 1 140,5 millions d'euros. Après validation des États créanciers, ce remboursement anticipé a été notifié en novembre 2023.

(1) Ce taux s'inscrit d'ailleurs dans le prolongement des années précédentes, avec des taux d'exécution de 5 % en 2022 et même de 0 % en 2021.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

M. Bryan Masson, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|-----------|
| I. LE PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION..... | 57 |
| II. LE PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE..... | 60 |

La mission interministérielle *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* comprend deux programmes relevant respectivement du ministre des armées et du Premier ministre :

– le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation*, placé sous la responsabilité du secrétaire général pour l'administration du ministère des armées, qui regroupe principalement les crédits destinés au versement des pensions militaires d'invalidité, de l'allocation de reconnaissance du combattant et des droits connexes à ces prestations mais aussi les moyens alloués aux politiques de mémoire, à la journée Défense et Citoyenneté et au service militaire volontaire ;

– le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale*, placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du Gouvernement, qui rassemble trois dispositifs de réparation en faveur des orphelins de déportés et de victimes d'actes de barbarie sous l'Occupation allemande ainsi que de personnes spoliées du fait des législations antisémites du régime de Vichy.

En 2023, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 1,94 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,95 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est à peine supérieur au montant fixé en loi de finances initiale (LFI) ⁽¹⁾, le taux de consommation des crédits s'établissant à 100,8 % pour les AE et à 100,9 % pour les CP. Par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2023, l'exécution des AE et des CP s'élève à 99,5 %.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes pour l'année 2023 (PLRG 2023) demande l'annulation de 2,02 millions d'euros d'AE et de 0,07 million d'euros de CP.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023..

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2023

(en millions d'euros)

| | P169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | | P158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale | | Total mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation | |
|---|--|-----------------|---|--------------|---|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI | 1 832,61 | 1 839,32 | 91,55 | 91,55 | 1 924,16 | 1 930,87 |
| Loi de fin de gestion (LFG) | 14,00 | 14,00 | - 9,96 | - 9,96 | 4,04 | 4,04 |
| Reportis de 2022 | 9,25 | 11,44 | 2,66 | 2,74 | 11,91 | 14,18 |
| Fonds de concours et attribution de produits (FDC et ADP) | 9,48 | 9,48 | 0 | 0 | 9,48 | 9,48 |
| Total des crédits disponibles | 1 865,34 | 1 874,24 | 84,25 | 84,33 | 1 949,59 | 1 958,57 |

Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION EN 2023

(en millions d'euros)

| | P169 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | | P158 – Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde Guerre mondiale | | Total mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation | |
|--------------------------------------|--|-----------------|---|--------------|---|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Total des crédits disponibles | 1 865,34 | 1 874,24 | 84,25 | 84,33 | 1 949,59 | 1 958,57 |
| Exécution | 1 856,65 | 1 865,96 | 82,22 | 82,13 | 1 938,87 | 1 948,09 |
| Annulations demandées | 1,97 | 0,01 | 0,06 | 0,06 | 2,02 | 0,07 |
| Reportis sur 2024 | 6,73 | 8,27 | 1,97 | 2,14 | 8,70 | 10,42 |

Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

I. LE PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Initialement doté de 1,83 milliard d'euros en AE et de 1,84 milliard d'euros en CP par la loi de finances pour 2023, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 1,86 et 1,87 milliard d'euros, soit un taux de consommation très légèrement supérieur au montant de la LFI (+ 1,3 % pour les AE et + 1,4 % pour les CP). **Le rapporteur spécial observe que la gestion des moyens s'est donc**

déroulée conformément à la prévision. D'après lui, quelques aléas doivent néanmoins être relevés même s'ils sont minimes au regard du montant de l'ensemble des crédits.

La revalorisation de 3,85 % du point de la pension militaire d'invalidité (PMI) au 1^{er} janvier 2023 a eu une incidence sur l'administration de la dette viagère, qui correspond aux crédits destinés au paiement des PMI et des allocations de reconnaissance du combattant (ARC) ⁽¹⁾, ces dernières étant également indexées sur le point de PMI. Cette mesure a engendré un surcoût de 38,1 millions d'euros.

Le rapporteur spécial rappelle que cette revalorisation demeure modeste au regard de l'inflation. Par ailleurs, il observe que la surconsommation des crédits destinés à la dette viagère s'est finalement limitée à 1,2 % (14,58 millions d'euros) grâce à la mobilisation du solde cumulé sur le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, à partir duquel sont versées les PMI et les ARC, ainsi qu'aux moindres dépenses au titre de la majoration des rentes mutualistes.

Il faut également noter une surconsommation des crédits destinés à la gestion des droits liés aux PMI de 10,38 millions d'euros (+ 9,5 %) essentiellement en raison d'un remboursement plus important que prévu à la Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) au titre de la section « invalides de guerre » du régime général.

À l'inverse, les crédits destinés à l'action 08 *Liens armées-jeunesse* présentent une sous-consommation importante de 19,4 millions d'euros (– 64,6 %) du fait du report du rattachement de fonds de concours au titre de la contribution du Fonds social européen (FSE) au financement du service militaire volontaire (SMV), consécutif au retard de l'entrée en vigueur de la nouvelle convention 2022-2024.

De manière habituelle, le programme ne rémunère directement aucun emploi. En revanche, ses trois opérateurs disposaient d'un plafond de 1 201 équivalents temps plein travaillé (ETPT) en 2023 qui se décompose de la manière suivante :

– 775 ETPT pour l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONaCVG), qui ont été consommés à hauteur de 98,7 % ;

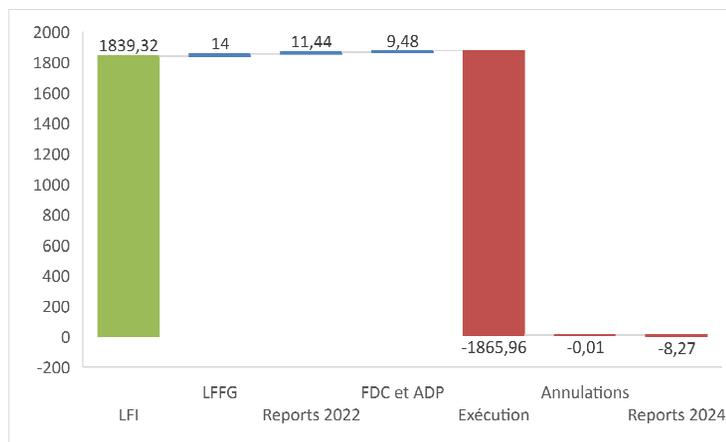
– 410 ETPT pour l'Institution nationale des Invalides (INI), exécutés à 94,6 % ;

– 16 ETPT pour le Conseil national des communes « Compagnon de la Libération », tous consommés.

(1) Nouvelle appellation de la « retraite du combattant » depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2023-703 du 1^{er} août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense (article 22).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 169 RECONNAISSANCE ET RÉPARATION EN FAVEUR DU MONDE COMBATTANT, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

Le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* a été peu affecté par des mouvements de crédits en gestion, les ouvertures en cours d'exercice ne représentant qu'une hausse de moins de 2 %. En dehors des reports de crédits, le programme n'a d'ailleurs pas été concerné par des mouvements réglementaires.

Des fonds de concours (FDC) ont permis d'abonder les crédits du programme à hauteur de 9,48 millions d'euros en AE et en CP. Ces ressources supplémentaires étaient principalement composées de subventions au titre du Fonds social européen (8,2 millions d'euros), le reste étant essentiellement constitué de financements alloués par des régions ou des fractions de taxe d'apprentissage. Les FDC ont d'ailleurs représenté la quasi-totalité des 9,2 millions d'euros d'AE et des 11,4 millions d'euros de CP reportés de 2022 vers 2023.

La loi de finances de fin de gestion (LFG) ⁽¹⁾ a ouvert 14 millions d'euros de crédits supplémentaires en AE et en CP pour tenir compte de la correction à la hausse de la revalorisation du point de la PMI au 1^{er} janvier 2023 par un arrêté du 24 mars 2023 (hausse de 0,25 % qui complétait une première hausse de 3,6 % décidée en décembre 2022 ⁽²⁾).

Enfin, sur l'année 2024, 6,73 millions d'euros en AE et 8,27 millions d'euros en CP ont été reportés. Ils correspondent à des fonds de concours (cf. *supra*) non utilisés. **En conséquence, le PLRG 2023 demande l'annulation de 1,97 million d'euros d'AE non engagées et de seulement 11 000 euros de CP non exécutés.**

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

(2) Décret n° 2022-1649 du 23 décembre 2022 modifiant les dispositions transitoires de fixation de la valeur du point de pension militaire d'invalidité.

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

La LFI a doté ce programme de 91,55 millions d'euros en AE et en CP. Ses crédits ont été exécutés à hauteur de 82,22 millions d'euros en AE et de 82,13 millions d'euros en CP, soit un taux de consommation de respectivement 89,8 % et 89,7 %.

Les dépenses de ce programme sont liées à l'évolution du nombre de personnes indemnisées au titre des trois dispositifs de réparation suivants :

– l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur sous l'Occupation (– 4,9 millions d'euros par rapport à la prévision) ;

– la mesure de réparation pour les orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites (– 2,4 millions d'euros) ;

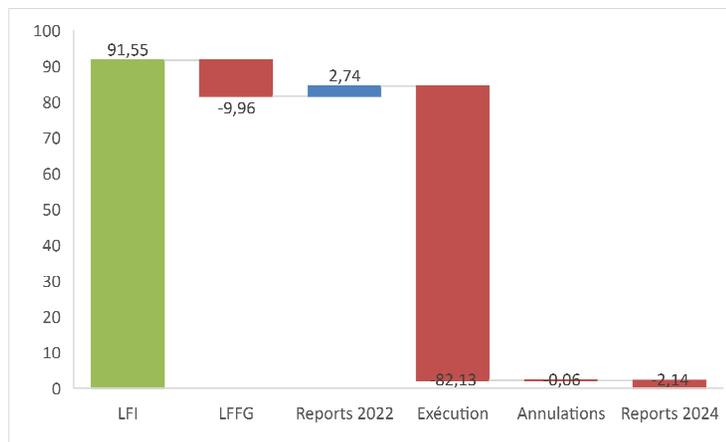
– l'aide financière en reconnaissance des souffrances endurées par les orphelins dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie (– 1,9 million d'euros).

Le rapporteur spécial constate que ces écarts sont dus à la difficulté d'estimer le nombre de bénéficiaires avec précision. En effet, la prévision est élaborée à un moment où le résultat des campagnes de certification de vie au titre de l'année en cours ne sont pas encore disponibles et elle s'effectue à partir de tables de mortalité statistiques dont la fiabilité est relative.

Ce programme dispose d'un plafond d'emplois pour rémunérer les agents de la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations (CIVS). En 2023, 16,5 ETPT ont été consommés sur les 19 ETPT autorisés en LFI.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 158 INDEMNISATION DES VICTIMES DES PERSÉCUTIONS ANTISÉMITES ET DES ACTES DE BARBARIE PENDANT LA SECONDE GUERRE MONDIALE EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

En cours de gestion, le programme a été affecté par des mouvements de crédits. Le solde des ouvertures et des annulations s'est élevé à -7,3 millions d'euros en AE et à -7,22 millions d'euros en CP, soit une baisse de respectivement 7,97 % et de 7,89 %.

Ils résultent principalement des 9,96 millions d'euros de crédits annulés par la LFG suite à une réévaluation à la baisse des montants des dispositifs d'indemnisation du programme qui avaient par ailleurs bénéficié de 2,7 millions d'euros de reports de 2022 vers 2023.

Sur l'exercice 2024, 1,97 million d'euros d'AE et 2,14 millions d'euros de CP ont toutefois été reportés afin de prendre en charge des dossiers d'indemnisation de spoliations par la CIVS dont l'exécution n'a pas été possible en 2023.

En conséquence, le PLRG 2023 demande l'annulation de moins de 57 000 euros d'AE et de CP.

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Mme Constance Le Grip, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UNE SITUATION FINANCIÈRE CONSOLIDÉE DEPUIS LA SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC | 66 |
| II. UNE NÉCESSITÉ ABSOLUE DE RÉFORMER RAPIDEMENT LA LOLF AFIN DE DOTER LES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC D'UN MODE DE FINANCEMENT PÉRENNE ET GARANT DE LEUR INDÉPENDANCE | 67 |

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* est un concours financier qui permettait jusqu'en 2022 de retracer les conditions d'affectation du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) aux structures de l'audiovisuel public. Depuis 2022, la CAP est supprimée et les recettes du compte sont désormais assurées par une fraction du produit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Les dépenses sont constituées de six programmes correspondant aux cinq sociétés de l'audiovisuel public (France Télévisions, Arte France, Radio France, France Médias Monde, TV5 Monde) et à l'Institut national de l'audiovisuel (INA).

L'année 2023 marque à cet égard une rupture par rapport à la trajectoire précédente, avec une hausse des dotations de + 111,8 millions d'euros en exécution par rapport à 2022, qui s'explique pour deux tiers par la compensation des effets fiscaux de la réforme du financement de l'audiovisuel public et pour un tiers par le contexte inflationniste qui touche les comptes des différentes entités.

**EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC**

(en millions d'euros TTC)

| Entités de l'audiovisuel public | LFI 2022 | Exécution 2022 | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart exécution 2023 2022 | Écart exécution LFI 2023 |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------------|--------------------------|
| | AE/CP | AE/CP | AE/CP | AE/CP | AE/CP | AE/CP |
| 841 France Télévisions | 2 406,8 | 2 386,2 | 2 430,5 | 2 430,5 | + 44,30 | |
| 842 Arte France | 278,6 | 284,1 | 303,5 | 278,2 | - 5,90 | - 25,30 |
| 843 Radio France | 588,8 | 583,7 | 623,4 | 623,4 | + 39,70 | |
| 844 France Médias Monde | 259,6 | 264,2 | 284,7 | 286,8 | + 20,60 | + 0,10 |
| 845 Institut national de l'audiovisuel | 89,7 | 89,7 | 93,6 | 99,9 | + 10,20 | + 6,30 |
| 847 TV5 Monde | 77,8 | 77,1 | 80,0 | 80,0 | + 2,90 | |
| Total CCF | 3 701,3 | 3 685,0 | 3 815,7 | 3 796,8 | + 111,8 | - 18,9 |

Source : rapports annuels de performances.

Comme c'est le cas depuis plusieurs années, les crédits accordés aux organismes de l'audiovisuel public n'ont fait l'objet d'aucun gel. Toutefois, une légère sous-exécution des crédits 2023 est observée, ces derniers ayant fait l'objet d'ajustements en loi de finances de fin de gestion pour 2023 à hauteur de - 18,9 millions. Cette sous-exécution résulte :

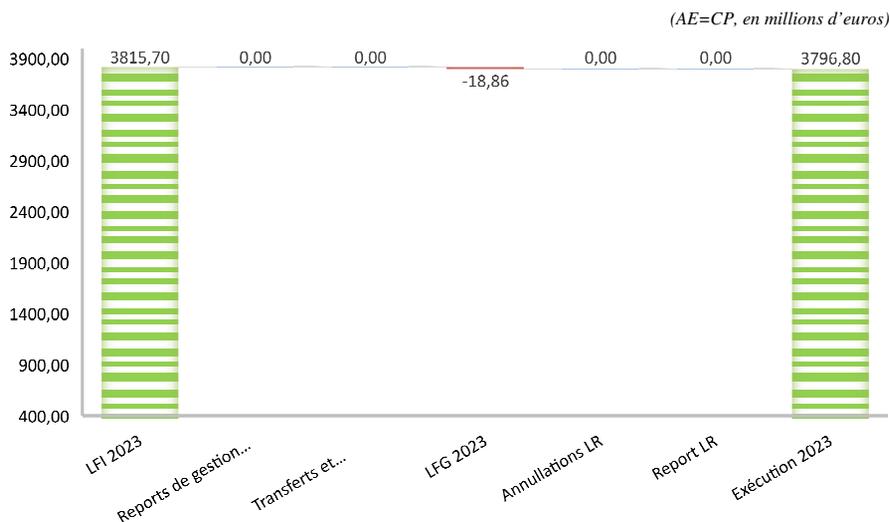
- de l'annulation de crédits destinés à Arte France, à hauteur de 26,7 millions d'euros. Pour mémoire, il avait été initialement anticipé que la suppression de la CAP entraînerait une perte par Arte France de son droit de

déduction de la TVA, effet appelé à être compensé par l'État et qui avait été intégré au montant de dotation publique allouée à l'entreprise en 2022 et en 2023. Cet effet ne se matérialisant finalement pas, le niveau de dotation 2023 d'Arte France a été ajusté à la baisse en loi de finances de fin de gestion ;

– de l'allocation de crédits supplémentaires à l'INA à hauteur de 6,3 millions d'euros destinés notamment à reconstituer son fonds de roulement dans le contexte d'une crise de liquidités affectant l'établissement ;

– de l'allocation de crédits supplémentaires à France Médias Monde à hauteur de 1,54 million d'euros, la perte par l'entreprise de son droit à déduction de la TVA ayant été sous-évaluée en 2022 et conformément à l'engagement pris par le Gouvernement de compenser à l'euro près les effets fiscaux induits par la suppression de la CAP.

LA GESTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCÉS À L'AUDIOVISUEL PUBLIC



Sources : rapports annuels de performances et notes d'exécution budgétaire.

Par ailleurs, votre rapporteure spéciale souligne de nouveau ses fortes attentes quant à la pérennité du mode de financement des sociétés de l'audiovisuel public dans un contexte de disparition programmée de l'actuelle affectation de TVA en l'absence de réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Elle rappelle l'impérieuse nécessité de consolider rapidement un mode de financement pérenne de l'audiovisuel public avant la présentation du projet de loi de finances pour 2025.

I. UNE SITUATION FINANCIÈRE CONSOLIDÉE DEPUIS LA SUPPRESSION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Dans le cadre du projet de transformation de l'audiovisuel public engagé en 2018, une diminution globale des dotations publiques de la mission était prévue sur la période 2018-2022, à hauteur de 190 millions d'euros (baisse constatée en 2022 par rapport à 2018). La baisse des dotations s'est poursuivie sur la période conformément à la trajectoire d'économies qui a néanmoins été atténuée par le plan de relance dont les crédits ont visé à permettre aux entreprises audiovisuelles publiques de faire face aux conséquences de la crise sanitaire sur leurs comptes et à contribuer à la résilience du secteur culturel.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS INITIALES DES ENTITÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

(en millions d'euros)

| | 2018 | 2022 | 2023 | 2024 | Évolution 2018-22 | Évolution 2022-24 |
|---------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------------|-------------------|
| France Télévisions | 2 567,9 | 2 406,8 | 2 430,5 | 2 523,1 | - 161,1 | + 116,3 |
| Arte France | 285,4 | 278,6 | 303,5 | 295,1 | - 6,8 | + 16,5 |
| Radio France | 608,8 | 588,8 | 623,4 | 653,0 | - 20,0 | + 64,2 |
| France Médias Monde | 263,2 | 259,6 | 284,7 | 299,2 | - 3,6 | + 39,6 |
| INA | 90,4 | 89,7 | 93,6 | 103,9 | - 0,7 | + 14,2 |
| TV5 Monde | 79 | 77,8 | 80,0 | 83,4 | - 1,2 | + 5,7 |
| Programme incitatif de transformation | | | | 69 | | + 69 |
| Total | 3 894,7 | 3 701,3 | 3 815,7 | 4 026,7 | - 193,4 | + 325,4 |

Source : notes d'exécution budgétaire.

Après une trajectoire de réduction des crédits alloués à l'audiovisuel public (- 193,4 millions d'euros entre 2018 et 2022), les dotations initiales repartent donc à la hausse dès l'exercice 2023, cet abondement de crédits étant en partie dû à la compensation des effets fiscaux de la réforme du financement de l'audiovisuel public et à celle des effets de l'inflation.

En effet, d'une part, en 2023 et 2024, les recettes du compte de concours financiers étant uniquement composées d'une fraction de TVA, l'État s'est engagé à compenser les effets fiscaux induits par la suppression de la CAP (assujettissement à la taxe sur les salaires de toutes les entreprises, perte de droit à déduction de TVA pour France Médias Monde et l'INA), soit une hausse de + 78,6 millions d'euros en 2023 et de + 120,2 millions d'euros en 2024. D'autre part, 35,8 millions d'euros d'abondement viennent compenser dès l'exercice 2023 les effets de l'inflation.

Par ailleurs, dans le cadre de la loi de finances pour 2024, un programme 848 *Programme incitatif de transformation* a été ajouté au périmètre du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* et qui complète la dotation socle dont bénéficient les différentes entités subventionnées. Pour l'exercice 2024 et après décret portant annulation de crédits, cet abondement est de 49 millions d'euros. Ce programme budgétaire retrace les crédits alloués aux entités de l'audiovisuel public pour la mise en œuvre de projets de transformation prioritaires ayant vocation à accroître la visibilité et l'impact des offres proposées par le secteur en matière de proximité, de numérique et d'information.

La description précise des projets financés par ce programme de transformation, leurs modalités opérationnelles de déploiement et les financements qu'ils mobilisent devront normalement être précisés dans les contrats d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2024-2028 qui associeront à chaque projet des objectifs, des indicateurs et des jalons infra-annuels permettant de suivre leur déploiement. **Votre rapporteure spéciale a réalisé une évaluation spécifique de la mise en œuvre de ce nouveau programme dans le cadre du printemps de l'évaluation 2024.**

II. UNE NÉCESSITÉ ABSOLUE DE RÉFORMER RAPIDEMENT LA LOLF AFIN DE Doter LES SOCIÉTÉS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC D'UN MODE DE FINANCEMENT PÉRENNE ET GARANT DE LEUR INDÉPENDANCE

La loi de finances rectificative pour 2022 ⁽¹⁾ a acté, d'une part, la disparition dès le 1^{er} janvier 2022 de la CAP, adossée à la taxe d'habitation, elle-même supprimée en 2023 et, d'autre part, le maintien des recettes du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* grâce à l'affectation d'une fraction du produit de la TVA, qui induit des effets fiscaux importants.

En effet, l'affectation d'une fraction de TVA en lieu et place de la CAP induit plusieurs effets fiscaux, à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative :

– la fin de la collecte de la TVA au taux réduit de 2,10 % qui s'appliquait à la CAP versée aux opérateurs ⁽²⁾ ;

– la perte du droit à déduction intégrale de TVA dont bénéficiaient France Médias Monde, Arte France et l'INA.

Il induit également à compter de 2023 un assujettissement à la taxe sur les salaires en application de l'article 231 du code général des impôts, qui dispose que la taxe est due par les employeurs établis en France qui ne sont pas soumis à la TVA sur au moins 90 % de leur chiffre d'affaires au titre de l'année précédant celle du paiement des rémunérations.

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, article 6.

(2) Ce taux de TVA était appliqué conformément aux dispositions du 3° du III de l'article 257 et de l'article 281 nonies du code général des impôts abrogés par l'article 6 de la première loi de finances rectificative pour 2022.

Dès 2022, la suppression de la CAP s'est accompagnée de mécanismes de compensations des effets induits par la réforme, afin de préserver les moyens permettant aux six entités concernées (France Télévisions, Radio France, Arte France, France Médias Monde, Institut national de l'audiovisuel, TV5 Monde) de faire face à leurs engagements et à leurs besoins.

Toutefois, la réforme du financement l'audiovisuel public est restée à ce jour inachevée, la loi de finances rectificative pour 2022 ne prévoyant aucune modalité de financement au-delà du 31 décembre 2024. En effet, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, telle que modifiée par la réforme de 2021 ⁽²⁾ qui entrera en vigueur lors du dépôt du projet de loi de finances pour l'année 2025, dispose qu'« à partir du 1^{er} janvier 2025, l'affectation à un tiers d'une imposition de toute nature *« ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées »*. En l'état actuel de la LOLF, l'absence de lien entre la TVA et la mission de l'audiovisuel public rend dès lors impossible le maintien de l'affectation d'une fraction de la TVA à l'audiovisuel public à partir de 2025.

Dans ce contexte, plusieurs pistes ont été envisagées :

– une modification de la LOLF :

- soit en modifiant l'article 2 de la loi afin de permettre à l'audiovisuel public de bénéficier de l'affectation d'une imposition sans que cette dernière ait un lien direct avec les missions de service public confiées au secteur ;

- soit en modifiant l'article 6 de la loi afin de permettre à l'audiovisuel public d'être bénéficiaire d'un prélèvement sur recettes (affectation d'un montant déterminé de recettes de l'État vers une catégorie particulière de dépenses) au même titre que les collectivités territoriales et l'Union européenne ;

– une budgétisation du financement de l'audiovisuel public, éventuellement assortie de garanties (absence de mise en réserve des crédits, versement intégral des dotations au mois de janvier).

Votre rapporteure spéciale estime qu'une budgétisation du financement de l'audiovisuel public porterait tout particulièrement un risque « réputationnel » au sein même du secteur audiovisuel (organismes de gestion collective, producteurs audiovisuels, syndicats et responsables de l'audiovisuel public) tout comme à l'étranger, où les perceptions de financement sont différentes : le renouvellement en octobre 2023 de la licence de diffusion de Radio France internationale sur la bande FM à Berlin pour 7 ans par la Medienanstalt Berlin-Brandenburg (MAAB), alors que celle-ci avait été remise en cause au moment où était envisagée la budgétisation à l'été 2022, démontre que l'affectation d'une quote-part de TVA a été un atout de

(1) Article 2 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Article 3 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques

taille pour justifier l'indépendance de l'audiovisuel public français par rapport au pouvoir exécutif. De même, les velléités du réseau social X en avril 2023 de labelliser les médias européens de l'audiovisuel public « média d'État » lorsque ces derniers étaient financés sur crédits budgétaires, prouvent l'existence d'un risque « réputationnel » avéré.

Par ailleurs, le risque de régulation budgétaire infra-annuelle, nuisible à la prévisibilité des entreprises, est réel en cas de budgétisation. L'annulation en 2024 par décret et en cours d'année d'une partie des crédits du programme de transformation apparaît pour certains acteurs du secteur comme une illustration concrète des risques que peut représenter pour l'audiovisuel public la budgétisation de son financement. À l'inverse, la modalité actuelle d'affectation d'une fraction de TVA à l'audiovisuel public a permis une surveillance accrue du Parlement sur le financement total alloué à l'audiovisuel public (première partie du projet de loi de finances) et sur la ventilation effective par société (seconde partie du projet de loi de finances). Cette situation serait similaire en cas de création d'un prélèvement sur recettes (PSR) dédié.

Votre rapporteure spéciale estime qu'il est nécessaire d'engager la révision de la LOLF au plus vite, finalisée avant le vote du prochain projet de loi de finances, afin de pérenniser un mode de financement stable de l'audiovisuel public. Le statu quo ne constitue pas une option juridiquement viable, dans la mesure où l'absence de décision aurait comme conséquence une budgétisation immédiate.

Elle préconise en conséquence l'inscription et l'examen avant septembre 2024 de la proposition de loi organique présentée par M. Quentin Bataillon et M. Jean-Jacques Gaultier relative à l'extension des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des organismes du secteur audiovisuel public ⁽¹⁾. Cette dernière modifie l'article 6 de la LOLF afin d'étendre la possibilité d'instituer un prélèvement sur les recettes de l'État au profit des organismes de l'audiovisuel public.

(1) Proposition de loi organique n° 2616 de MM. Quentin Bataillon et Jean-Jacques Gaultier relative à l'extension des prélèvements sur les recettes de l'État au profit des organismes du secteur audiovisuel public, 10 mai 2024, Assemblée nationale.

**COHÉSION DES TERRITOIRES
LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE**

M. François Jolivet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|-----------|
| I. PROGRAMME 177 : UNE MOBILISATION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE POUR SOUTENIR L'HÉBERGEMENT D'URGENCE | 73 |
| II. PROGRAMME 109 : UNE MOBILISATION DES AIDES AU LOGEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE..... | 74 |
| III. PROGRAMME 135 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT SOCIAL DANS UN CONTEXTE DE CRISE.. | 75 |

Le rapport spécial *Logement et hébergement d'urgence* regroupe les crédits de trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* :

– le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables* qui porte notamment les dépenses d'hébergement d'urgence, la mise en œuvre du « logement d'abord » pour accélérer l'accès au logement des ménages sans domicile et les dépenses de veille sociale ;

– le programme 109 *Aide à l'accès au logement* qui contribue au financement des aides au logement à travers la dotation d'équilibre au fonds national d'aide au logement (FNAL) ;

– le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* qui porte à titre principal sur le fonds national des aides à la pierre (FNAP).

L'exécution budgétaire atteint 17,76 milliards d'euros en AE et 17,46 milliards d'euros en CP en 2023, contre 17,02 milliards d'euros en AE et 16,86 milliards d'euros en CP en 2022.

**EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DES
PROGRAMMES 177, 109 ET 135**

(en millions d'euros)

| Programmes | Loi de finances initiale | | Crédits ouverts | | Exécution | | Taux d'exécution | |
|---|--------------------------|--------|-----------------|--------|-----------|--------|------------------|-------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 177 Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables | 2 826 | 2 851 | 3 100 | 3 128 | 3 069 | 3 076 | 99 % | 98 % |
| 109 Aide à l'accès au logement | 13 371 | 13 371 | 13 301 | 13 301 | 13 291 | 13 291 | 100 % | 100 % |
| 135 Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | 803 | 781 | 1 514 | 1 853 | 1 396 | 1 089 | 92 % | 59 % |
| Mission Cohésion des territoires — Logement et hébergement d'urgence | 17 000 | 17 003 | 17 915 | 18 281 | 17 755 | 17 456 | 99 % | 95 % |

Note : le taux d'exécution est calculé en rapportant l'exécution 2023 aux crédits ouverts en 2023.

Sources : rapports annuels de performances et notes d'exécution budgétaire.

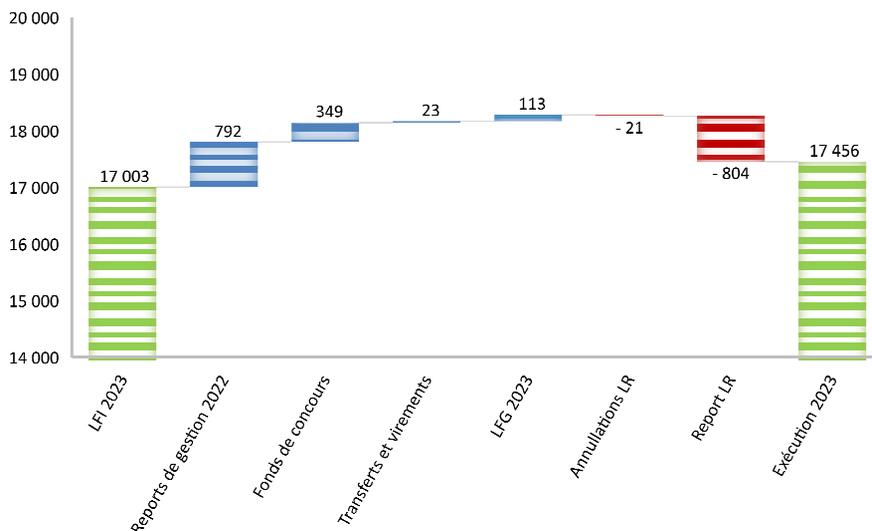
L'exécution 2023 est marquée par des reports et des mouvements réglementaires de crédits relativement importants, à hauteur de plus de 915 millions d'euros d'AE et de 1 279 millions d'euros de CP. Ces mouvements résultent en grande partie, d'une part, de l'ouverture en loi de finances de fin de gestion pour 2023 ⁽¹⁾ de 219 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 177 pour porter le nombre de places d'hébergement d'urgence à 203 000 et, d'autre part, du versement de 715 millions d'euros en AE et 350 millions d'euros en CP de fonds

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

de concours et du report de 152 millions d’euros en AE et 596 millions d’euros en CP pour assurer le financement du FNAP.

LA GESTION 2023 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 177, 109 ET 135

(CP, en millions d’euros)



Sources : rapports annuels de performances et notes d’exécution budgétaire.

I. PROGRAMME 177 : UNE MOBILISATION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE POUR SOUTENIR L’HÉBERGEMENT D’URGENCE

Le programme 177, qui finance à titre principal l’hébergement d’urgence, a reçu des compléments de financement à la suite de nouvelles orientations politiques, par la loi de fin de gestion pour 2023, qui a levé 171 millions d’euros de réserve de précaution et alloué 219 millions d’euros supplémentaires, afin de porter le nombre de places à 203 000 au lieu de 190 000.

Dans le détail, le programme 177 a ainsi bénéficié :

- d’un report de crédits d’un montant de 51,55 millions d’euros en AE et 54,15 millions d’euros en CP, principalement pour le marché d’hébergements d’urgence avec accompagnement social (HUAS) et les dispositifs de soutien aux réfugiés ukrainiens (100 millions d’euros avaient été ouverts en 2022) ;

- de transferts de crédits à hauteur de 4,2 millions d’euros en AE et en CP pour le financement du volet d’accompagnement au logement des contrats engagement jeune pour les jeunes en rupture ;

– de l’ouverture en loi de finances de fin de gestion pour 2023 de 218,74 millions d’euros en AE et en CP pour l’augmentation du parc d’hébergements d’urgence à 203 000 places (119,7 millions d’euros), l’ouverture de 1 000 nouvelles places dédiées à l’hébergement des femmes victimes de violence (3,5 millions d’euros), les opérations de « desserrement » des centres d’hébergement en Île-de-France (39,8 millions d’euros) et les dispositifs de soutien aux réfugiés ukrainiens (55,7 millions d’euros) ;

– du dégel intégral de la réserve de précaution à hauteur de 171 millions d’euros afin de financer la hausse du nombre de places en hébergement d’urgence.

L’exécution 2023 du programme a ainsi été marquée par l’augmentation du nombre de places d’hébergement d’urgence, conséquence d’une année caractérisée par l’inflation et la crise du logement qui touchent les personnes les plus modestes et les font basculer dans la grande précarité. Aussi, l’objectif initial de 190 000 places d’hébergement d’urgence en loi de finances initiale s’est rapidement révélé insuffisant, rendant nécessaire de réajuster ce volume de places pour le porter à 203 000, soit un niveau plus élevé que celui, historique, de 200 000 places en 2021.

Le rapporteur spécial se félicite que ce montant historiquement élevé de 203 000 places en hébergement d’urgence soit reconduit à l’identique dans la loi de finances pour 2024.

Par ailleurs, le programme assure le financement des mesures d’accompagnement des réfugiés ukrainiens. Depuis le début de la guerre en Ukraine, près de 29 000 bénéficiaires de la protection temporaire accordée par la France ont pu accéder à un logement pour un total de 117,1 millions d’euros sur le programme 177 en 2022, puis en 2023.

II. PROGRAMME 109 : UNE MOBILISATION DES AIDES AU LOGEMENT CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le programme 109, qui constitue principalement la contribution de l’État au financement du FNAL, est composé de dépenses de guichet, versées aux personnes en fonction de critères (conditions liées au logement, à la composition familiale et aux ressources). Les dépenses du FNAL augmentent tendanciellement de 1,6 % en 2023, ce qui représente 212 millions d’euros supplémentaires. Cette augmentation des dépenses du FNAL est liée au tendanciel, à l’évolution du taux de chômage, ainsi qu’à la revalorisation des paramètres du barème, et pour les recettes du FNAL, à l’évolution de la masse salariale. L’exécution 2023 n’a donné lieu à aucun acte de gestion (en dehors du gel et du surgel) et reste conforme aux prévisions réalisées en loi de finances initiale, avec un taux d’exécution de 100 % sur le programme.

Le rapporteur spécial alerte toutefois sur l’inadéquation grandissante du forfait charges retenu dans le calcul des aides au logement et conçu pour

aider les locataires à payer une partie de leurs charges locatives (eau, électricité, chauffage). Ce dernier semble désormais déconnecté des réalités économiques des ménages : fixé à 58,08 euros mensuels en 2023 pour une personne seule ou un couple sans enfant, ce montant peine à couvrir les charges locatives réelles qui ont explosé, notamment à cause de la crise énergétique. Selon l'Association nationale de défense des consommateurs et usagers – consommation, logement et cadre de vie (CLCV), le forfait charges couvrait 42 % des 125 euros de charges locatives mensuelles moyennes en 2013 pour un appartement de 50 m², il n'en couvre plus que 28 % en 2023. L'association réclame ainsi de porter le montant du forfait à 100 euros et une indexation sur l'inflation.

III. PROGRAMME 135 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT SOCIAL DANS UN CONTEXTE DE CRISE

La part des crédits ouverts après l'adoption de la loi de finances initiale est importante pour le programme 135 en raison des fonds de concours du FNAP et de leurs reports, qui ont atteint en CP un montant approchant un milliard d'euros. Ainsi, la moitié des crédits disponibles a été ouverte en cours d'année sans présentation en loi de finances initiale (47 % en AE et 58 % en CP). Dans le détail, l'exécution du programme 135 a donné lieu :

– au report de crédits de 2022 sur 2023 à hauteur de 142,2 millions d'euros de CP principalement au titre de dépenses relevant du plan de relance pour la rénovation énergétique, mais surtout du report de fonds de concours du FNAP à hauteur de 152 millions d'euros en AE et 596 millions d'euros en CP ;

– à des attributions de produits et à des fonds de concours à hauteur de 715 millions d'euros en AE et 349 millions d'euros en CP au titre du FNAP ;

– au dégel d'une partie de la réserve de précaution en loi de finances de fin de gestion pour 2023 à hauteur de 28 millions d'euros en AE et 11 millions d'euros en CP pour apporter un complément de crédits aux contentieux et aux commissions dites DALO – droit au logement opposable (7 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP), pour abonder le financement d'opérations sur les quartiers liés aux gares du Grand Paris Express (5 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP) et pour abonder l'engagement pour le renouvellement du bassin minier (16 millions d'euros en AE et 3 millions d'euros en CP).

Ces difficultés résultent comme chaque année des mouvements de crédits liés au fonctionnement du FNAP. Ce dernier est un établissement public dont l'objet est de verser des fonds de concours au budget de l'État, pour financer les subventions à la construction de logements sociaux. Deux fonds de concours sont mobilisés :

– le fonds de concours 479 *Opérations nouvelles* qui finance les subventions pour la construction de logements neufs et des actions complémentaires (démolitions et, pour 2023, subventions à la rénovation des logements sociaux) ;

– le fonds de concours 480 *PLAI adaptés et intermédiation locative en communes carencées*, alimenté par les communes carencées au regard de la loi dite « SRU », qui finance des opérations de logements très sociaux (comme le dispositif de prêt locatif aidé d'intégration adapté).

Or, le nombre de logements agréés, déjà nettement inférieur aux objectifs les années précédentes, atteint en 2023 un niveau particulièrement bas de 82 184 agréments, inférieur à celui de l'année 2020, marquée par la crise sanitaire, avec 87 501 agréments. Il ne réalise que 75 % de son objectif pour 2023, qui était fixé à 110 000 logements, et marque une baisse de 14 % par rapport à l'année 2022, durant laquelle 95 679 logements ont été agréés.

Dans ce contexte, le programme 135 voit son taux de consommation s'établir à 92 % des AE et 59 % des CP en 2023, soit la consommation la plus faible de la mission *Cohésion des territoires*. Devant le faible niveau de réalisation des objectifs, le ministre chargé du logement a émis le 20 novembre 2023 une circulaire pour accélérer la consommation des crédits, prévoyant deux mesures :

– la majoration des montants forfaitaires de subventions pour les logements sociaux neufs, dans la limite de leur doublement, pour les projets très sociaux et pour les opérations en zone tendue dont le financement n'était « *pas encore stabilisé* » ;

– l'extension de la mesure de soutien à la rénovation énergétique aux logements classés E, alors qu'elle était auparavant réservée aux logements F et G.

Le rapporteur spécial souligne que si ces mesures ont permis d'engager des autorisations et des projets, elles n'ont pas permis de traiter les difficultés de la crise et ni de livrer des logements sociaux neufs, conduisant à une consommation faible des CP.

En effet, le rapporteur spécial regrette l'insuffisante réaction des pouvoirs publics face à une crise inédite de la production de logements neufs depuis vingt ans. Il s'inquiète des conséquences économiques, sociales et politiques de l'effondrement des mises en chantier et des logements livrés. Il insiste sur le fait que la trajectoire du parc social est intimement liée à celle du parc privé – car plus d'un logement social sur deux est construit dans une opération mixte.

Il déplore l'absence persistante d'outils de pilotage de production de l'offre de logements sociaux et cela, alors même que l'Assemblée nationale a adopté, à son initiative, une résolution en juin 2018 demandant au Gouvernement de mieux recenser les logements sociaux effectivement livrés ⁽¹⁾. Ce pilotage à l'aveugle empêche de connaître précisément l'état du parc social

(1) Proposition de résolution de M. François Jolivet relative au suivi et au pilotage de la production de logement sociaux, n° 1044, 8 juin 2018, XV^e législature, Assemblée nationale.

en 2023 et limite l'efficacité de la politique du logement. Progresser sur ces éléments d'information est une impérieuse nécessité démocratique.

Des mesures structurelles devront – ENFIN – être mises en œuvre rapidement dans le cadre de l'examen du projet de loi relatif au développement de l'offre de logements abordables ⁽¹⁾.

(1) Projet de loi n° 573 (2023-2024) de MM. Christophe Béchu, ministre de la transition écologique et de la cohésion des territoires et Guillaume, ministre délégué chargé du logement, déposé au Sénat le 6 mai 2024.

**COHÉSION DES TERRITOIRES
POLITIQUE DES TERRITOIRES**

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|-----------|
| I. PROGRAMME 112 : UNE GESTION PEU LISIBLE ENTRE LE FONDS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES..... | 81 |
| II. PROGRAMME 147 : UNE SOUS-BUDGÉTISATION CHRONIQUE ET INSINCÈRE DU DISPOSITIF DES ADULTES RELAIS..... | 83 |
| III. PROGRAMME 162 : UN OUTIL EFFICACE EN FAVEUR DES TERRITOIRES ET DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE..... | 83 |

Le rapport spécial *Politique des territoires* regroupe les crédits de trois programmes de la mission *Cohésion des territoires* :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* porte les crédits de différents dispositifs contractualisés avec les collectivités territoriales, de programmes nationaux et les subventions pour charges de service public d'opérateurs œuvrant pour l'aménagement du territoire, en particulier celle de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) ;

– le programme 147 *Politique de la ville* mobilise les crédits spécifiques accordés aux quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ainsi que la contribution financière de l'État aux actions de l'Agence nationale de la rénovation urbaine (ANRU) ;

– le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* regroupe les crédits d'actions territorialisées et interministérielles. Les crédits sont mis à disposition des préfets de région sous la forme d'une enveloppe globale en vue de simplifier leur mise en œuvre sur des thématiques et des territoires spécifiques.

L'exécution budgétaire a atteint 1,08 milliard d'euros en AE et 1,05 milliard d'euros en CP en 2023, contre 1,26 milliard d'euros en AE et 1,02 milliard d'euros en CP en 2022.

**EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DES
PROGRAMMES 112, 147 ET 162**

(en millions d'euros)

| Programmes | Loi de finances initiale | | Crédits ouverts | | Exécution | | Taux d'exécution | |
|---|--------------------------|--------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|------------------|-------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 112 Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 329,4 | 262,5 | 415,3 | 389,5 | 396,9 | 340,1 | 96 % | 87 % |
| 147 Politique de la ville | 597,5 | 597,5 | 567,8 | 569,2 | 565,4 | 565,5 | 100 % | 99 % |
| 162 Interventions territoriales de l'État | 85,8 | 61,6 | 141,7 | 238,0 | 116,4 | 148,5 | 82 % | 62 % |
| Mission Cohésion des territoires — Politique des territoires | 1 012,8 | 921,6 | 1 124,8 | 1 196,8 | 1 078,6 | 1 054,2 | 96 % | 88 % |

Note : le taux d'exécution est calculé en rapportant l'exécution 2023 aux crédits ouverts en 2023.

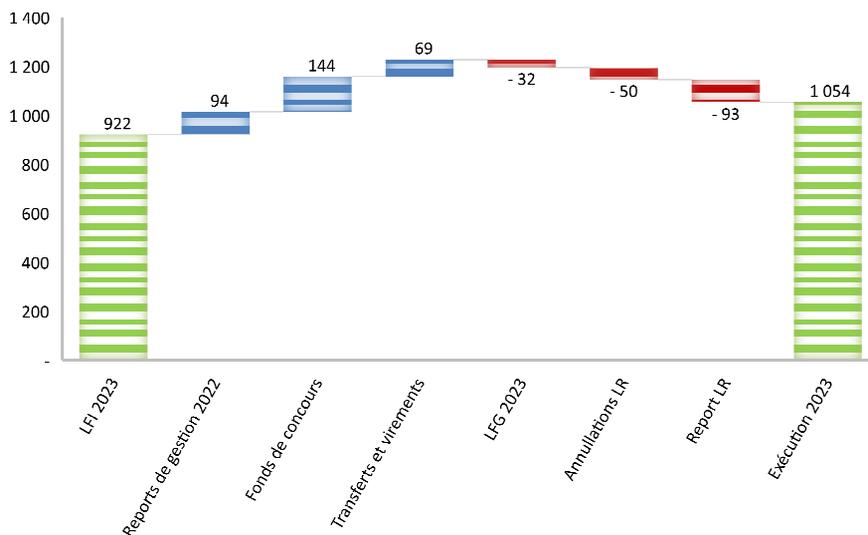
Sources : rapports annuels de performances et notes d'exécution budgétaire.

L'exécution 2023 a été marquée par des reports et des mouvements réglementaires de crédits importants, en particulier sur les programmes 112 et 162, ce qui génère des reports d'un montant significatif en CP. En effet, l'exécution des CP est particulièrement faible sur ces deux programmes (87 % pour le

programme 112 et 62 % pour le programme 162), en raison de la nature de ces dépenses fortement tournées sur le soutien aux projets d'investissement portés par les collectivités territoriales.

LA GESTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 112, 147 ET 162

(CP, en millions d'euros)



Sources : rapports annuels de performances et notes d'exécution budgétaire.

I. PROGRAMME 112 : UNE GESTION PEU LISIBLE ENTRE LE FONDS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET L'AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Le programme 112 est consacré à l'appui de l'État aux dynamiques territoriales et aux collectivités, en particulier en soutien des actions réalisées par l'ANCT. Il se caractérise par des modalités de gestion complexes entre le fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT) et la subvention pour charge de service public de l'ANCT.

L'exécution s'est traduite par un taux de consommation des crédits plus important qu'en 2022 : 96 % en AE et 87 % en CP en 2023 contre 81 % en AE et 77 % en CP en 2022. Dans le détail, l'exécution du programme 112 a donné lieu :

– au report des crédits et des fonds de concours de 2022 à un niveau élevé à hauteur de 51,55 millions d'euros en AE et 54,15 millions d'euros en CP du fait

d'une ouverture tardive en loi de finances rectificative pour 2022 ⁽¹⁾ pour assurer le financement de France Services et du plan Destination France ;

– à des attributions de produits de fonds de concours à hauteur de 31,42 millions d'euros en AE et en CP au titre de la participation d'opérateurs nationaux aux structures France Services (19,21 millions d'euros) et au financement des chefs de projets du programme « Petites villes de demain » (12,20 millions d'euros) ;

– à des transferts et des virements de crédits à hauteur de 13,14 millions d'euros en AE et 56,97 millions d'euros en CP, principalement pour le financement des actions intégrées dans les contrats de plan État-régions (CPER) (43,84 millions d'euros) et les contributions des autres ministères au fonds national France Services (11,44 millions d'euros).

Le total des crédits affectés au programme 112 en fin de gestion est de 415 millions d'euros en AE et de 390 millions d'euros en CP, soit un écart de 26 % en AE et de 48 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI). Ces écarts importants résultent, d'une part, d'un différentiel d'appréciation entre administrations sur les crédits nécessaires au stade du projet de loi de finances pour couvrir les engagements contractuels de l'État au titre des contrats de plan État-régions et, d'autre part, sur la mise en œuvre des premiers engagements de France Ruralités à destination des communes rurales, avec notamment un quadruplement des crédits affectés aux associations (+ 306 % de consommation en AE).

Le Rapporteur spécial s'étonne de l'importance de cet écart entre loi de finances initiale et exécution budgétaire, et estime impératif que les engagements financiers pris par l'État dans le cadre des dispositifs contractuels – CPER, contrats de relance et de transition écologique (CRTE) – fassent l'objet d'une budgétisation sincère, intégrale et systématique dès la loi de finances initiale.

Au-delà du financement des projets de territoire des collectivités territoriales, le programme 112 finance directement de nombreux dispositifs dont le pilotage ou l'animation est confié à l'ANCT (France Services, Action Cœur de Ville, Petites villes de demain, France Ruralités, Territoires d'industrie, *etc.*), sans que les fonds transitent nécessairement par son budget, et qui mobilisent par ailleurs des fonds provenant d'autres programmes du budget de l'État, d'opérateurs et de partenaires. La Cour des comptes ⁽²⁾ comme le Rapporteur spécial estiment que cette organisation, si elle conduit à maintenir une forme de contrôle des engagements financiers de l'ANCT, ne permet pas de disposer d'un pilotage consolidé et transparent des dépenses liées à ces dispositifs.

Le Rapporteur spécial préconise dès lors de procéder à une refonte du FNADT pour en préciser la vocation, la doctrine d'emploi et les ambitions, tout

(1) Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Cohésion des territoires.*

en refondant les relations financières entre l'agence et ses principaux ministères contributeurs et en demandant à l'ANCT de davantage rendre compte des moyens consacrés à chacun de ces programmes nationaux.

II. PROGRAMME 147 : UNE SOUS-BUDGETISATION CHRONIQUE ET INSINCÈRE DU DISPOSITIF DES ADULTES RELAIS

En 2023, les crédits du programme 147 sont intégralement consommés, avec un taux d'exécution de 100 % en AE et 99 % en CP. Le programme a fait l'objet d'un seul mouvement de gestion significatif, avec un transfert habituel de crédits vers les ministères contributeurs des délégués du préfet pour un montant total de 15,19 millions d'euros. Il a bénéficié d'un dégel partiel de sa réserve de précaution à hauteur de 20 millions d'euros en AE et en CP pour financer plusieurs mesures d'urgence en réponse aux émeutes de l'été 2023.

En effet, à la suite des violences urbaines de l'été 2023, le programme 147 a été sollicité pour financer des mesures ciblées, notamment 12,5 millions d'euros pour les « bataillons de la prévention », 4 millions d'euros pour les « quartiers d'été », 1,7 million d'euros pour le financement de divers dispositifs complémentaires et 0,5 million d'euros pour la mise en place expérimentale de la force d'action républicaine (FAR).

Le programme 147 intègre aussi en 2023 un renforcement du dispositif des « adultes-relais ». Ce dernier permet à des demandeurs d'emploi issus des quartiers prioritaires de la politique de la ville d'assurer des missions de médiation dans des domaines diversifiés (dans les espaces publics, dans le champ scolaire, pour l'accès aux droits et aux services, pour la vie de quartier, *etc.*). La Cour des comptes estime toutefois, comme le Rapporteur spécial, que les moyens destinés au dispositif « adulte-relais » sont inférieurs à ce qui serait nécessaire pour financer la cible annoncée de 6 514 postes en 2024. Ce dispositif a été doté en 2023 de 98 millions d'euros de crédits (dont 5 millions d'euros en mesure nouvelle) qui ont été consommés à hauteur de 93,1 millions d'euros (après mise en réserve de 5 %, soit 4,9 millions d'euros). La LFI pour 2024 a prévu la reconduction des crédits à 98 millions d'euros, alors qu'au 30 novembre 2023, seulement 4 846 conventions avaient été signées entre l'État et un employeur d'un poste d'adulte-relais.

Aussi, le Rapporteur spécial estime que l'objectif affiché de 6 514 postes d'adultes relais ouverts en 2024 est insincère en l'absence des crédits suffisants et au regard de l'expérience qui découle de l'exécution 2023.

III. PROGRAMME 162 : UN OUTIL EFFICACE EN FAVEUR DES TERRITOIRES ET DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

Le programme 162 porte des actions régionales ou interrégionales de nature interministérielle et territorialisée. Il est composé de huit actions, placées sous la responsabilité des préfets de région, et intègre depuis 2023 une nouvelle action : le

plan Sargasses 2, doté de 39,5 millions d’euros sur cinq ans, dont 5 millions d’euros en 2023. Ce dernier fait l’objet, avec le plan Chlordécone IV, d’un examen spécifique dans le cadre du « printemps de l’évaluation » par le Rapporteur spécial.

Par rapport à 2022, la consommation des crédits est moins élevée, en AE (82 % en 2023 contre 96 % en 2022) et en CP (62 % en 2023 contre 77 % en 2022), en raison notamment de la non-consommation de crédits provenant de transferts de fonds de concours, comme les 20,3 millions d’euros en CP provenant du Plan de relance (programme 364 Cohésion) et alloués au plan d’investissements pour la Corse.

Dans le détail, l’exécution du programme 162 a donné lieu :

– au report des crédits et des fonds de concours de 2022 à hauteur de 12,05 millions d’euros en AE et 38,52 millions d’euros en CP principalement pour les actions sur le plan d’investissements pour la Corse et le plan de transformation de la Guyane ;

– à des attributions de produits de fonds de concours à hauteur de 40,7 millions d’euros en AE et 112,43 millions d’euros en CP en provenance de l’Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), de l’Office français de la biodiversité (OFB) et de l’Agence pour la transition écologique (ADEME), afin de financer les actions pour le plan d’investissements pour la Corse et le plan de transformation de la Guyane ;

– à des transferts et des virements de crédits à hauteur de 8,18 millions d’euros en AE et 29,13 millions d’euros en CP au bénéfice du financement des différentes actions du programme.

Malgré les retards constatés dans la livraison des projets sur la Corse et la Guyane, expliquant l’essentiel des sous-exécutions constatées, le Rapporteur spécial estime que le programme est un outil utile et pertinent à la main des préfets. Il permet, sur une politique publique, de redonner au niveau local la capacité à agir, en lien avec les élus locaux, dans le respect du principe de différenciation.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 165 CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES..... | 88 |
| II. LE PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES..... | 90 |
| III. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL..... | 92 |

La mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupe trois programmes, examinés par ordre d'importance budgétaire :

– le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, qui regroupe les moyens alloués aux 52 juridictions administratives non spécialisées ainsi qu'à plusieurs juridictions administratives spécialisées, telles que la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

– le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, relatif aux ressources de la Cour des comptes, des chambres régionales et territoriales des comptes, ainsi qu'aux institutions associées à la Cour des comptes ⁽¹⁾ ;

– le programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*, qui vise à procurer audit Conseil les ressources nécessaires à l'exercice des compétences que lui reconnaissent les articles 69 à 71 de la Constitution.

La loi de finances initiale (LFI) pour 2023 avait doté la mission *Conseil et contrôle de l'État* de 904,5 millions d'euros en AE et de 817,6 millions d'euros en CP, sans modification par rapport aux ouvertures sollicitées par le projet de loi de finances (PLF) correspondant.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT EN 2023 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 165 – Conseil d'État et autres juridictions administratives | 611,89 | 516,17 | 84,4 % | 525,02 | 501,29 | 95,5 % |
| 164 – Cour des comptes et autres juridictions financières | 45,14 | 45,99 | 101,9 % | 45,14 | 45,99 | 101,9 % |
| 126 – Conseil économique, social et environnemental | 247,45 | 243,67 | 98,5 % | 247,42 | 245,97 | 99,4 % |
| Total de la mission CCE | 904,47 | 805,83 | 89,1 % | 817,57 | 793,26 | 97,0 % |

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

• Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes (PLRG) de l'année 2023 fait apparaître une **mobilisation de 805,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et de **793,3 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. Sont reportés 70,6 millions d'euros en AE et

(1) Celles-ci étaient en 2023 le Haut Conseil des finances publiques, dont les moyens sont désormais portés par une action ad hoc du programme 164 Cour des comptes et juridictions financières en raison de la suppression du programme 340 Haut Conseil des finances publiques par la loi de finances initiale pour 2023, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits.

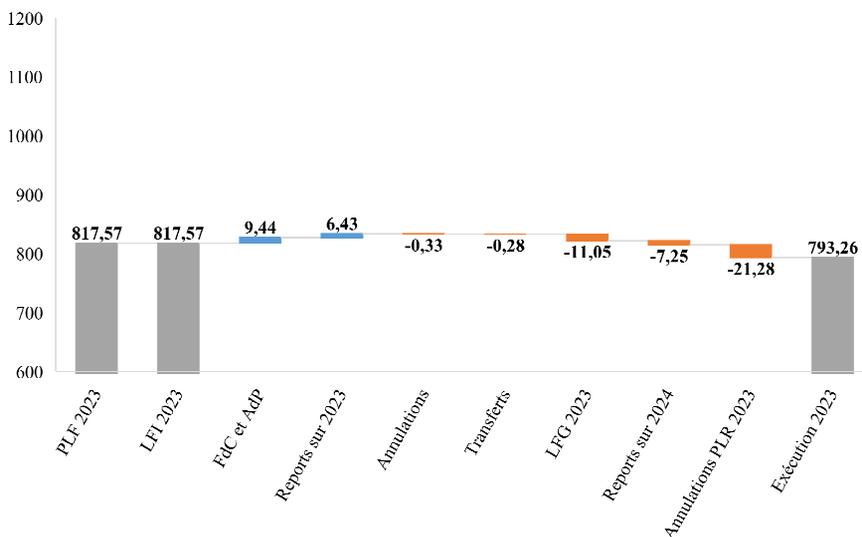
7 millions d'euros en CP sur 2024, et il est proposé d'annuler 19,7 millions d'euros en AE et 21,3 millions d'euros en CP.

La consommation d'AE et de CP représente respectivement 89,1 % et 97 % de l'autorisation donnée par la LFI, contre 89,9 % et 96,5 % des crédits ouverts au long de l'exercice. Le taux d'exécution des crédits ouverts en LFI, qui s'élevait à 116,6 % en AE et 100 % en CP en 2022, se dégrade. Le rapporteur ne peut que rejoindre la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire, qui relève que « *l'exercice 2023 ne fait pas ressortir de dérives des dépenses par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale* ».

Les CP exécutés progressent de 5,5 % entre 2022 et 2023, dans la continuité de l'augmentation sensible constatée en 2022 (+ 6,9 %). L'exécution de 805,83 millions d'euros en AE est inférieure à 2022 (- 3,2 %), année marquée par la progression significative des AE exécutées (+ 17,4 %). Comme les années précédentes, l'évolution des crédits du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* explique la plus grande part de cette trajectoire.

**PASSAGE DU PLF AU PLRG POUR 2023 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION
CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT**

(en CP ; en millions d'euros)



PASSAGE DU PLF AU PLRG POUR 2023 POUR LES PROGRAMMES DE LA MISSION

(en millions d'euros)

| | Programme 165 | | Programme 164 | | Programme 126 | | Mission | |
|---|----------------|---------------|---------------|---------------|----------------|----------------|----------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| PLF pour 2023 | 611,89 | 525,02 | 247,45 | 247,42 | 45,14 | 45,14 | 904,47 | 817,57 |
| LFI pour 2023 (a) | 611,89 | 525,02 | 247,45 | 247,42 | 45,14 | 45,14 | 904,47 | 817,57 |
| Fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP) | 0,30 | 0,30 | 5,13 | 5,13 | 4,01 | 4,01 | 9,44 | 9,44 |
| Mouvements réglementaires (y.c. FdC et AdP) | 10,87 | 5,16 | 3,95 | 1,27 | 0,00 | 0,00 | 3,88 | 5,82 |
| <i>Reports sur 2023</i> | <i>10,87</i> | <i>5,16</i> | <i>3,95</i> | <i>1,27</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>14,82</i> | <i>6,43</i> |
| <i>Reports sur 2024</i> | <i>- 64,78</i> | <i>- 5,92</i> | <i>- 5,74</i> | <i>- 1,05</i> | <i>- 0,28</i> | <i>- 0,28</i> | <i>- 70,8</i> | <i>- 7,25</i> |
| <i>Annulations</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 0,33</i> | <i>- 0,33</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 0,33</i> | <i>- 0,33</i> |
| <i>Transferts</i> | <i>- 10,58</i> | <i>- 0,25</i> | <i>- 0,03</i> | <i>- 0,03</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 10,61</i> | <i>- 0,28</i> |
| LFG pour 2023 | - 19,68 | - 9,00 | - 1,50 | - 1,50 | - 0,55 | - 0,55 | - 21,73 | - 11,05 |
| Annulations du PLRG 2023 | - 11,85 | - 14,02 | - 5,26 | - 4,94 | - 2,32 | - 2,32 | 19,43 | 21,28 |
| Exécution (b) | 516,17 | 501,29 | 243,67 | 245,97 | 46,00 | 46,00 | 805,83 | 793,26 |
| <i>Taux d'exécution</i> (b/a) | <i>84,4 %</i> | <i>95,5 %</i> | <i>98,5 %</i> | <i>99,4 %</i> | <i>101,9 %</i> | <i>101,9 %</i> | <i>89,1 %</i> | <i>97,0 %</i> |

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Nota bene : dans les tableaux du présent rapport, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

I. LE 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* est le premier programme de la mission *Conseil et contrôle de l'État* par le montant de ses crédits. Il a consommé 64,1 % des AE et 63,2 % des CP de celle-ci en 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|-----------------------------------|---------------|------------------|----------------------------|---------------|------------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 01 – <i>Fonction juridictionnelle : Conseil d'État</i> | 31,84 | 32,47 | 102,0 % | 31,84 | 32,47 | 102,0 % |
| 02 – <i>Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel</i> | 59,61 | 55,68 | 93,4 % | 59,61 | 55,68 | 93,4 % |
| 03 – <i>Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs</i> | 189,63 | 195,09 | 102,9 % | 189,63 | 195,09 | 102,9 % |
| 04 – <i>Fonction consultative</i> | 16,76 | 15,62 | 93,2 % | 16,76 | 15,62 | 93,2 % |
| 05 – <i>Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités</i> | 12,71 | 12,59 | 99,1 % | 12,71 | 12,59 | 99,1 % |
| 06 – <i>Soutien</i> | 253,35 | 162,23 | 64,0 % | 166,49 | 147,36 | 88,5 % |
| 07 – <i>Cour nationale du droit d'asile</i> | 47,99 | 42,49 | 88,5 % | 47,99 | 42,49 | 88,5 % |
| Total | 611,89 | 516,17 | 84,4 % | 525,02 | 501,29 | 95,5 % |

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

● **L'exercice 2023 est marqué par une sous-consommation importante des AE disponibles.** Les montants exécutés en 2023 s'élèvent à 516,2 millions d'euros, contre une prévision de 611,9 millions d'euros dans la LFI. Le taux d'exécution s'établit par conséquent à 84,4 % des AE ouvertes par la LFI, en net recul par rapport à 2022 (125,2 %). Cet écart d'exécution s'explique principalement par le stock des AE affectées non engagées sur des opérations d'investissement, dont 20,3 millions d'euros pour le relogement sur le site Voltaire des services du Conseil d'État, par une évolution des conditions de renouvellement du bail du site Richelieu et par une progression des crédits de masse salariale inférieure aux prévisions initiales.

Le taux d'exécution des CP s'élève à 95,5 % en 2023, contre 98,99 % en 2022. Les montants exécutés en CP atteignent 501,3 millions d'euros, contre 525 millions d'euros ouverts par la LFI. La sous-consommation des CP concerne principalement les dépenses de fonctionnement, les frais de justice constatés en 2023 (12,05 millions d'euros) ayant notamment été inférieurs aux montants prévisionnels (19,7 millions d'euros) figurant dans le projet annuel de performances (PAP).

Sont reportés 64,8 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP sur 2024, le PLRG pour 2023 prévoyant l'annulation de 11,9 millions d'euros en AE et de 14 millions d'euros en CP. Le report des AE affectées non engagées, qui s'élèvent à 52,3 millions d'euros au 31 décembre 2023, doit en particulier permettre de financer les travaux de relogement du site de Richelieu (20,3 millions d'euros), la réhabilitation du tribunal administratif de Nîmes (4,2 millions d'euros) et le

développement de portails d'applications pour le contentieux administratif (12,4 millions d'euros).

- En 2023, les crédits consommés au titre des **dépenses de personnel** progressent de 5,4 % par rapport à l'exécution 2022, pour s'établir à 406,7 millions d'euros en AE et en CP, hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Cette progression s'explique notamment par les revalorisations du point d'indice (+ 5,1 millions d'euros) et diverses mesures catégorielles (+ 2,4 millions d'euros), ainsi que par les créations d'emplois (+ 3,9 millions d'euros). Le schéma d'emplois s'établit à 38 équivalents temps pleins (ETP) sous l'effet du recrutement d'agents de greffe et de magistrats administratifs, soit 3 ETP en dessous de l'autorisation de la LFI.

- Dans un **contexte d'accroissement de l'activité juridictionnelle**, le rapporteur spécial salue les créations d'emplois au bénéfice du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*. Si le nombre de dossiers enregistrés progresse entre 2022 et 2023, de 1,8 % pour le Conseil d'État à 6,7 % pour les tribunaux administratifs, l'ensemble des juridictions sont parvenues à stabiliser ou réduire leur délai moyen constaté de jugement des affaires. À titre d'exemple, la CNDA a réduit de 13 jours le délai moyen constaté, à 6 mois et 3 jours, alors même que le nombre de recours a augmenté de 5 % par rapport à 2022, à 64 685. Outre le renforcement des effectifs, la mobilisation de moyens importants pour le projet de relogement de la CNDA et du tribunal administratif de Montreuil contribue à améliorer les conditions de traitement des affaires devant le juge administratif. Cette opération a bénéficié de 15,2 millions d'euros de dépenses d'investissement en 2023.

II. LE PROGRAMME 164 COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES

En 2023, **243,7 millions d'euros en AE et 246 millions d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de 98,5 % en AE et de 99,4 % en CP par rapport à la prévision de la LFI. Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*, dont le responsable est le Premier président de la Cour des comptes, est légèrement sous-exécuté en 2023, après la sur-exécution limitée de l'exercice 2022 – dont les taux d'exécution s'élevaient à 103 % en AE et 102,5 % en CP des crédits ouverts par la LFI.

Sont reportés 5,7 millions d'euros en AE et 1 million d'euros en CP sur 2024, dont près de 0,2 million d'euros en AE et 0,3 million d'euros en CP de reports de fonds de concours. Il est proposé d'annuler 5,3 millions d'euros d'AE et 4,9 millions d'euros de CP dans le cadre du présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|---------------|------------------|----------------------------|---------------|------------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 21 – Examen des comptes publics | 49,22 | 46,18 | 93,8 % | 49,22 | 46,09 | 93,6 % |
| 22 – Contrôle des finances publiques | 18,01 | 17,18 | 95,4 % | 18,01 | 17,18 | 39,9 % |
| 23 – Contrôle des gestions publiques | 68,09 | 64,75 | 95,1 % | 68,09 | 64,75 | 95,1 % |
| 24 – Évaluation des politiques publiques | 39,39 | 37,52 | 95,2 % | 39,39 | 37,52 | 95,2 % |
| 25 – Information des citoyens | 8,17 | 7,50 | 91,8 % | 8,17 | 7,50 | 91,8 % |
| 26 – Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics | 5,27 | 4,84 | 91,8 % | 5,27 | 4,84 | 91,8 % |
| 27 – Pilotage et soutien des juridictions financières | 57,97 | 64,43 | 111,1 % | 57,94 | 66,82 | 115,3 % |
| 28 – Gouvernance des finances publiques | 1,32 | 1,27 | 96,4 % | 1,32 | 1,27 | 96,4 % |
| Total | 247,45 | 243,67 | 98,5 % | 247,42 | 245,97 | 99,4 % |

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

● **Les crédits exécutés en 2023 progressent de 10,5 millions d'euros en AE (+ 4,5 %) et de 13 millions d'euros en CP (+ 5,6 %) par rapport à l'exécution 2022.** Cette trajectoire est principalement due à l'augmentation de 5,3 % des dépenses de personnel, qui s'établissent à 214,5 millions d'euros en AE et CP. Le reclassement indiciaire et statutaire des magistrats dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, qui a induit un coût de 0,9 million d'euros hors CAS *Pensions* en 2023, et les mesures générales de revalorisation des agents publics, dont l'augmentation de 1,5 % du point d'indice à partir du 1^{er} juillet 2023 (+ 1,2 million d'euros), sont les principaux facteurs explicatifs.

L'exécution 2023 du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* est marquée par la **forte augmentation des recettes encaissées au titre des attributions de produits**. Elles s'élèvent à 4,7 millions d'euros en hors titre 2, contre 2,2 millions d'euros en 2022. La Cour des comptes réalise notamment une prestation de commissariat aux comptes au profit de l'Organisation des Nations unies (ONU), dans le cadre du mandat d'audit externe qui lui a été confié sur la période 2022-2028. Celui-ci fait l'objet d'une rémunération de 4 millions d'euros par an.

● Le rapporteur spécial relève que la **sous-exécution du schéma d'emplois**, marqué par la sortie nette de 9 ETP, est liée en partie à la **non mise en place de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement (CEAPD)**. Le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* avait bénéficié en 2022 d'un transfert de 1,5 million d'euros depuis le programme

110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement*. Les dépenses liées au fonctionnement de la CEAPD devaient s'élever à 3,5 millions d'euros, dont 2 millions d'euros de titre 2. Or les conditions de création et de composition de la CEAPD, dont l'article 12 de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales prévoyait qu'elle soit « *placée auprès de la Cour des comptes* », ont été contestées. Le rattachement de la CEAPD a finalement été transféré au ministère chargé des affaires étrangères, son secrétariat devant désormais être assuré par la direction générale chargée du développement international ⁽¹⁾. La loi de finances de fin de gestion pour 2023 a annulé les crédits hors titre 2 initialement prévus pour le financement de la CEAPD, soit 1,5 million d'euros.

● Enfin, l'exécution 2023 correspond à la première année d'intégration des crédits du **Haut Conseil des finances publiques** dans le programme 164 *Cour des comptes et juridictions financières*. Les crédits de masse salariale de l'institution budgétaire indépendante sont portés par une action *ad hoc*, l'action n° 28 *Gouvernance des finances publiques*. Cette dernière est exécutée à hauteur de 1,3 million d'euros en AE et en CP, conformément à la prévision de la LFI.

Le rapporteur spécial accueille favorablement la rationalisation de la maquette budgétaire du programme 164 *Cour des comptes et juridictions financières*, alors qu'il soulignait dès le début de la XV^e législature que l'enveloppe habituellement modeste et sous-consommée finançant le Haut Conseil des finances publiques « *ne peut que raviver les interrogations quant à la pertinence de son maintien et ne peut qu'encourager son rattachement au programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières* » ⁽²⁾.

III. LE PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

L'activité du Conseil économique, social et environnemental (CESE) en 2023 est marquée par la réforme de l'institution ⁽³⁾, qui a orienté ses missions vers l'expression et la participation citoyennes tout en réduisant d'un tiers le nombre de ses membres.

● En raison du régime comptable et administratif spécifique, dérogatoire aux règles de la comptabilité publique, du CESE ⁽⁴⁾, celui-ci ne dispose pas d'un comptable public et ses dépenses ne sont pas retracées dans le système d'information budgétaire et comptable de l'État Chorus. **Le CESE bénéficie d'une**

(1) Loi n° 2024-309 du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021.

(2) Annexe n° 10 (Conseil et contrôle de l'État, M. Daniel Labaronne) au rapport de M. Joël Giraud, sur le projet de loi de finances pour 2019, p. 54.

(3) Loi organique n° 2021-27 du 15 janvier 2021 relative au Conseil économique, social et environnemental.

(4) Décret n° 2017-934 du 10 mai 2017 relatif au régime administratif et financier du Conseil économique, social et environnemental.

large autonomie dans l'utilisation de ses crédits, qui sont intégralement consommés dès le début de l'exercice au sens de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, et ce quel que soit leur niveau réel d'exécution. La Cour des comptes rappelle utilement que ces spécificités empêchent la direction du budget de disposer « *d'une vision exacte de la réalité des dépenses exécutées* ».

Le rapporteur spécial s'interroge sur la fiabilité et la cohérence de l'information figurant dans la documentation budgétaire relative au programme 126 Conseil économique, social et environnemental. Il constate que les tableaux synthétiques figurant dans le rapport annuel de performances (RAP) ainsi que ceux figurant dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes présentent des résultats d'exécution concordants, contrairement à l'année précédente. En revanche, le niveau et la composition des dépenses réelles du CESE ne sont pas présentés par action, contrairement au RAP relatif à l'exécution 2022. Par ailleurs, les fortes sous-exécution de l'action n° 4 *Travaux consultatifs* (70,6 %) et sur-exécution de l'action n° 5 *Fonctions supports à l'institution* (179,9 %), si elles s'équilibrent globalement, ne sont pas justifiées. Le CESE a indiqué au rapporteur spécial que ces difficultés résultaient du caractère récent de la maquette budgétaire du CESE, organisée en trois actions jusqu'en 2022. L'imputation de certaines dépenses a ainsi dû être ajustée par rapport aux prévisions figurant dans le PAP annexé au PLF pour 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|--------------|----------------|---------------------|--------------|----------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 04 – Travaux consultatifs | 32,23 | 22,77 | 70,6 % | 32,23 | 22,77 | 70,6 % |
| 05 – Fonctions supports à l'institution | 12,91 | 23,23 | 179,9 % | 12,91 | 23,23 | 179,9 % |
| Total | 45,14 | 45,99 | 101,9 % | 45,14 | 45,99 | 101,9 % |

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

En 2023, **près de 46 millions d'euros en AE et CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de 101,9 % par rapport à la prévision de la LFI. Les crédits exécutés en 2023 progressent de 3,2 millions en AE (+ 7,5 %) et de 1,8 million d'euros en CP (+ 4,1 %).

- **Les dépenses de personnel** du CESE s'établissent à 35,9 millions d'euros en AE et en CP en 2023. Elles progressent de 1,2 % par rapport à l'exécution 2022, en raison principalement des mesures générales de revalorisation des agents publics (+ 0,2 million d'euros) et de la réalisation du schéma d'emplois (+ 0,2 million d'euros), qui a permis le recrutement de 7 ETP pour répondre aux besoins de

l'institution à l'issue de la réforme organique de 2021 (création d'une direction de la participation citoyenne, recrutement d'agents aux profils spécialisés).

- Les **dépenses de fonctionnement** du CESE s'établissent à 10,1 millions d'euros en AE et en CP en 2023, en forte augmentation par rapport à l'exécution 2022 (+ 38,5 %). Cette progression est principalement due à l'organisation de la convention citoyenne sur la fin de vie, dont les sessions de travail se sont déroulées de décembre 2022 à avril 2023, pour un coût total de 5,1 millions d'euros ⁽¹⁾.

- Le rapporteur spécial signale que l'**attribution de produits** publiée au *Journal officiel* le 26 décembre 2023, d'un montant de 2,4 millions d'euros, n'a pas été rattachée à l'exercice 2023 et n'a fait l'objet d'un report en 2024 qu'à hauteur de 0,3 million d'euros, en raison de la règle de plafonnement à 3 % des reports généraux ⁽²⁾. Ces ressources propres sont issues de la valorisation du Palais d'Iéna et du mécénat. Elles permettent de financer le programme d'investissement de l'institution, aucun crédit de titre 5 ne lui étant alloué en loi de finances depuis 2018. Le CESE estime que le non-versement de l'attribution de produits, utilisée pour financer « *l'entretien lourd et les travaux de modernisation du palais d'Iéna* », grèverait la capacité d'investissement de l'institution.

Il a été indiqué au rapporteur spécial que **le reliquat de l'attribution de produits n'ayant pu être reporté sera ouvert en gestion 2024** par l'intermédiaire de la loi de finances de fin de gestion. Le rapporteur spécial, qui invite le CESE à poursuivre sa politique de développement des ressources propres, sera vigilant quant à l'attribution de moyens adaptés au programme d'investissement de l'institution. Il rappelle également que le CESE a accumulé d'importantes réserves, estimées à 19 millions d'euros au 31 décembre 2022, du fait de ses excédents de gestion annuels.

(1) Annexe n° 9 (Conseil et contrôle de l'État, M. Daniel Labaronne) au rapport de M. Jean-René Cazeneuve, sur le projet de loi de finances pour 2024, p. 47.

(2) 2° du II de l'article 15 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

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

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DES CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ALORS QUE LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À CE PROGRAMME ONT ÉTÉ INFÉRIEURES DE 13 % AUX PRÉVISIONS | 97 |
| A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS..... | 97 |
| B. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 131 | 100 |
| II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 <i>SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DES CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES..... | 101 |
| III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 361 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i> S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 3 % EN AE ET DE 4 % EN CP PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES | 103 |

Au sein de la mission *Culture*, les programmes 131 *Création*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture* soutiennent les politiques publiques conduites en faveur de la création artistique dans le spectacle vivant (musique, théâtre, danse, etc.) et les arts visuels (programme 131), les fonctions de soutien du ministère de la culture (programme 224) et les actions de démocratisation et d'éducation artistique et culturelle (incluant le pass culture) ainsi que les établissements d'enseignement supérieur culturel (programme 361).

En 2023, les crédits de ces trois programmes ont été exécutés à hauteur de 2 641,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2 653,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants :

– supérieurs de 14,7 millions d'euros en AE (+ 0,6 %) et de 35,7 millions d'euros en CP (+ 1,4 %) aux crédits ouverts par la loi de finances ;

– inférieurs de 42,4 millions d'euros en AE (– 1,6 %) et de 14,3 millions d'euros en CP (– 0,5 %) à l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d'exercice.

**MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361
OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2023**

(en millions d'euros)

| | P. 131 | | P. 224 | | P. 361 | | Total | |
|--|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI (a) | 1 010,9 | 1 006,2 | 814,1 | 812,1 | 802,1 | 799,6 | 2 627,1 | 2 617,9 |
| LFG ⁽¹⁾ (b) | - 10,2 | - 17,9 | 3 | 1,9 | 26,1 | 26,1 | 18,9 | 10,1 |
| Reportis de crédits 2022 (c) | 3,8 | 22,1 | 1,3 | 2,6 | 16,1 | 1,2 | 21,2 | 25,9 |
| Fonds de concours & attributions de produits (hors reports) (d) | 0,4 | 0,4 | 0,6 | 0,6 | 0,3 | 1,7 | 1,3 | 2,7 |
| Autres mouvements (e) | 1,5 | 1,1 | 4,2 | 4,3 | 9,8 | 5,9 | 15,5 | 11,3 |
| Total des crédits ouverts 2024 (a, b, c, d et e) | 1 006,6 | 1 011,9 | 823,2 | 821,5 | 854,4 | 834,5 | 2 684,2 | 2 667,9 |
| Exécution (crédits consommés) | 1 002,9 | 1 010,4 | 811,1 | 809,8 | 827,8 | 833,4 | 2 641,8 | 2 653,6 |
| % des crédits consommés par rapport à la LFI | 99,2 % | 99,6 % | 99,6 % | 99,7 % | 103,2 % | 104,2 % | 100,6 % | 101,4 % |
| % des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés | 99,6 % | 99,8 % | 98,5 % | 98,6 % | 96,9 % | 99,9 % | 98,4 % | 99,5 % |
| Reportis 2024 | 0,75 | 1,15 | 1,24 | 1,41 | 15,67 | 0,20 | 17,66 | 2,76 |
| Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 | 2,52 | 0 | - 10,87 | - 10,26 | - 7,12 | - 0,89 | - 15,47 | - 11,15 |

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

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 CRÉATION S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DES CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES ALORS QUE LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À CE PROGRAMME ONT ÉTÉ INFÉRIEURES DE 13 % AUX PRÉVISIONS

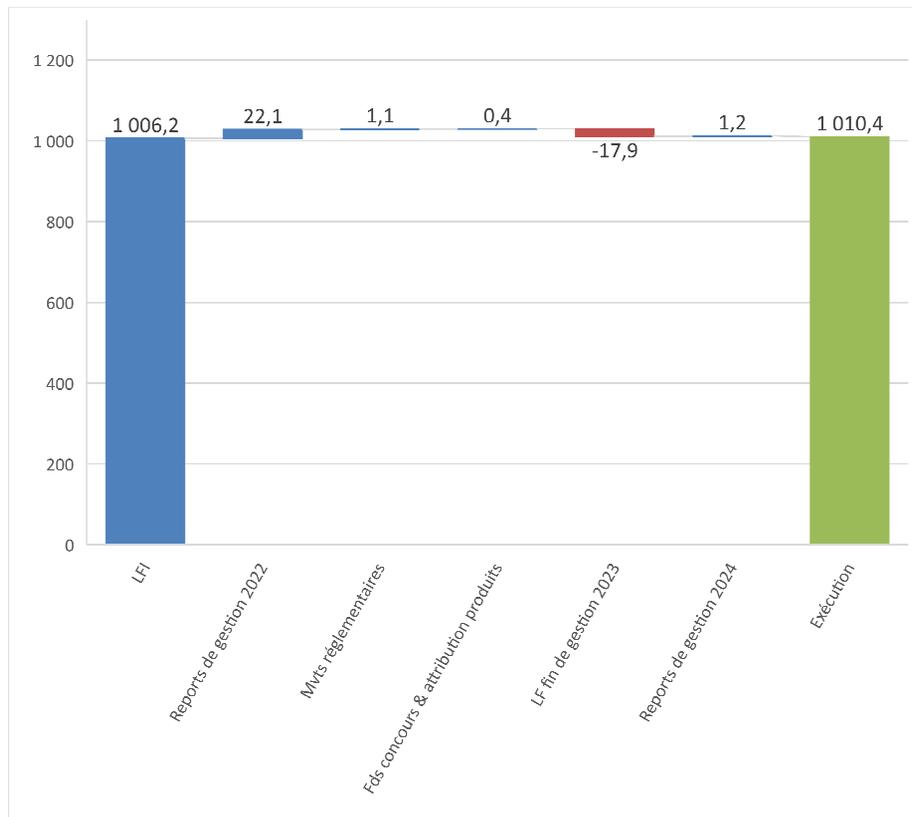
A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

L'exécution des crédits de paiement du programme 131 en 2023 peut être ainsi représentée :

(1) Loi n° 2023-1 114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 131 EN 2023

(en millions d'euros)



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

– Le programme 131 était doté de 1 010,9 millions d'euros en AE et de 1 006,2 millions d'euros en CP par la loi n° 2022-1 726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (LFI). En cours d'exercice, cette dotation initiale a été diminuée de 4,3 millions d'euros en AE et relevée de 5,7 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 1 006,6 millions d'euros en AE et à 1 011,9 millions d'euros en CP.

– Le programme 131 a été exécuté à hauteur de 1 002,9 millions d'euros en AE et de 1 010,4 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de 7,9 millions d'euros en AE et de 5,8 millions d'euros en CP par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. **L'écart entre la prévision et la réalisation est inférieur à 1 % en AE comme en CP.** L'exécution est donc très proche des crédits ouverts par la loi de finances et de l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et en cours d'exercice.

L'exécution budgétaire action par action en CP est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 131 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|---|--|----------------|---|----------------|----------------------------------|----------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 01 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant | 818,3 | 802 | 765,5 | 774,6 | - 52,8 (- 6,5 %) | - 27,4 (- 3,4 %) |
| 02 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts visuels | 129,9 | 141,5 | 140,3 | 139,6 | + 10,4 (+ 8 %) | - 1,9 (- 1,3 %) |
| 06 – Soutien à l'emploi et structurations des professions | 62,7 | 62,7 | 97,1 | 96,2 | + 34,4 (+ 54,9 %) | + 23,5 (+ 37,5 %) |
| Total : | 1 010,9 | 1 006,2 | 1 002,9 | 1 010,4 | - 7,9 (- 0,8 %) | - 5,8 (- 0,6 %) |

Source : rapport annuel de performances.

– Cette consommation budgétaire se distingue par la sous-exécution de l'action 1 *Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant* (- 27,4 millions d'euros en CP) et la sur-exécution de l'action 6 *Soutien à l'emploi et structurations des professions* (+ 23,5 millions d'euros en CP).

– La sous-exécution de l'action 1 s'explique principalement par des dépenses d'investissement et d'opérations financières moins importantes que prévu (54,1 millions d'euros ouverts, 37,1 millions d'euros exécutés) et par un redéploiement de 10 millions d'euros vers les crédits de l'action 06 *Soutien à l'emploi et structurations des professions*. À l'inverse, **le ministère de la culture a soutenu les structures labellisées et les réseaux culturels pour un montant de 233,9 millions d'euros, supérieur de 8 millions d'euros aux prévisions** (225,8 millions d'euros ouverts).

– La sur-exécution de l'action 6 s'explique par le relèvement des crédits dédiés au fonds national pour l'emploi pérenne dans le spectacle (FONPEPS) en raison de la poursuite des répercussions de la crise sanitaire sur ce fonds. La Cour des comptes relève ainsi que le renforcement de ce fonds durant cette période a eu « *des effets de traîne en 2023* »⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Culture, p. 60.

– La prévision d’emplois des 15 opérateurs sous plafond associés au programme 131 ⁽¹⁾ a été globalement respectée même si certains écarts limités sont observés :

**EXÉCUTION DE LA PRÉVISION D’EMPLOIS DES 15 OPÉRATEURS SOUS PLAFOND
ASSOCIÉS AU PROGRAMME 131**

| | ETPT rémunérés par le programme 131 ou d’autres programmes | ETPT rémunérés par les opérateurs | | ETPT rémunérés par d’autres collectivités |
|------------------|---|--------------------------------------|--------------|---|
| | | sous plafond | hors plafond | |
| Prévision 2023 | 251 | 3 750 | 0 | 0 |
| Réalisation 2023 | 235 | 3 659 | 349 | 0 |
| Écart | – 16 (– 6,4 %) | – 91 (– 2,4 %) | + 349 | 0 |

Source : Rapport annuel de performances.

Si les variations observées sont réparties de manière relativement homogène entre les différents opérateurs, le rapport annuel de performances n’apporte aucun élément expliquant le fort écart observé entre la prévision (0) et la réalisation (349) des emplois hors plafond. Interrogée sur ce point, la direction générale de la création artistique (DGCA) a indiqué que la mention initiale (0) était erronée.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 2,52 millions d’euros en AE et d’un montant résiduel en CP. Interrogée sur ce point, la DGCA a répondu que ce montant « *correspond à des AE de 2023 qui n’ont pas été consommées sur le P 131 au 31/12/2023 et qui n’ont pas donné lieu à un report de crédits par la [direction du Budget] DB sur l’exercice 2024* ».

B. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 131

En 2023, sur les vingt-quatre dépenses fiscales sur impôts d’État rattachées à la mission *Culture*, douze étaient rattachées au programme 131 pour un coût estimé à **564 millions d’euros**.

(1) Académie de France à Rome, centre national de la danse, établissement public de la cité de la musique - Philharmonie de Paris, centre national des arts plastiques, Comédie française, ensemble intercontemporain, établissement public du parc et de la grande halle de La Villette, établissement public de la cité de la céramique - Sèvres et Limoges, établissement public du Mobilier national, opéra-comique, opéra national de Paris, Chaillot - théâtre national de la danse, théâtre national de la colline, théâtre national de l’Odéon et théâtre national de Strasbourg.

**COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 131
CHIFFRAGE 2023**

(en millions d'euros)

| | Chiffrage initial 2023 | Chiffrage actualisé 2023 |
|---|-------------------------------|---------------------------------|
| Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et des parcs zoologiques | 315 | 260 |
| Taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines | 200 | 180 |
| Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art | 47 | 59 |
| Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles | 53 | 33 |
| Crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants | 15 | 17 |
| Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants | 3 | 5 |
| Crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques | 4 | 4 |
| Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI | 7 | 3 |
| Exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de niveau équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique | ε (inférieur à 0,5) | 1 |
| Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique | 1 | 1 |
| Crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales | 2 | 1 |
| Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale | non connu | non connu |
| Total | 647 | 564 |

Source : rapport annuel de performances.

Le coût estimé des dépenses fiscales rattachées au programme 131 a été inférieur de 83 millions aux prévisions (-12,8 %). Sur ce point, la Cour des comptes observe qu'« au-delà des effets de la crise sanitaire sur les recettes et les dépenses fiscales, cette baisse s'explique en réalité par une approche estimative de la direction de la législation fiscale (DLF) quant aux moindres recettes encaissées. La fiabilisation des dépenses fiscales n'intervient qu'en exercice N-2 » et « un travail de fiabilisation des chiffrages est néanmoins engagé, qui se traduit par cette diminution des dépenses fiscales »⁽¹⁾.

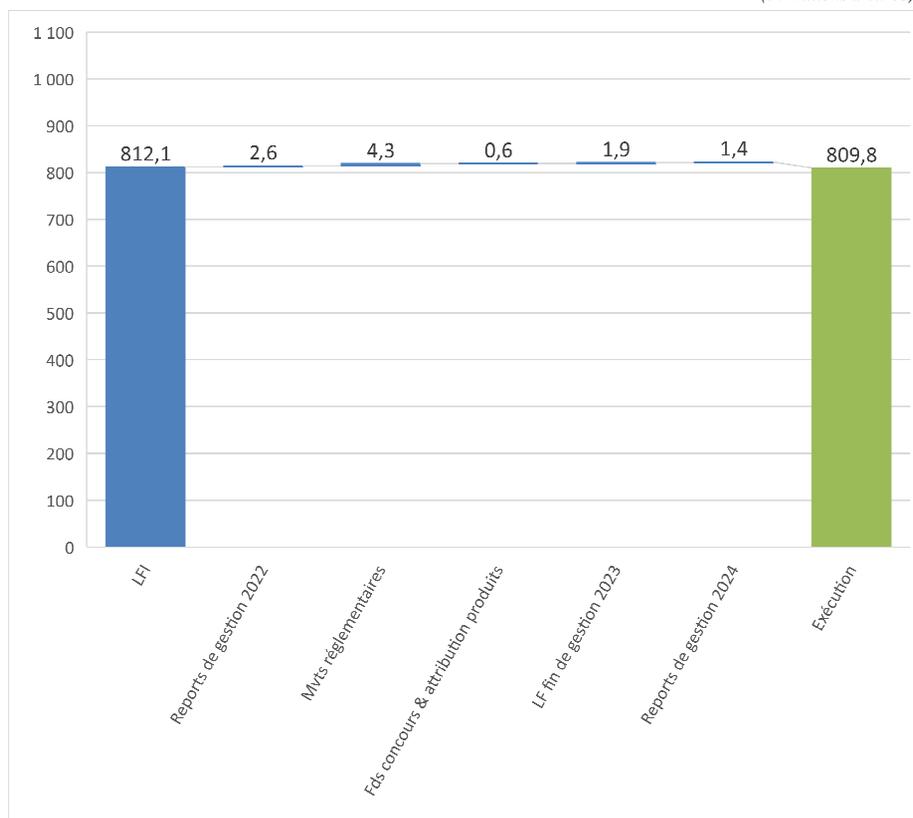
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE EXÉCUTION TRÈS PROCHE DES CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES

L'exécution des crédits de paiement du programme 224 en 2023 peut être ainsi représentée :

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Culture, p. 50.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 224
SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE EN 2023**

(en millions d'euros)



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

Le programme 224 était doté de 814,1 millions d'euros en AE et de 812,1 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été relevée de 9,1 millions d'euros en AE et de 9,4 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 823,2 millions d'euros en AE et à 821,5 millions d'euros en CP.

Le programme 224 a été exécuté à hauteur de 811,1 millions d'euros en AE et de 809,8 millions d'euros en CP soit un montant inférieur de 3 millions d'euros en AE et de 2,3 millions d'euros en CP par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. **L'écart entre la prévision et la réalisation est inférieur à 0,5 % en AE comme en CP.** Comme pour le programme 131, l'exécution est donc très proche des crédits ouverts par la loi de finances initiale et de l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et en cours d'exercice.

L'exécution budgétaire action par action en CP est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 224 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|--|---|--------------|---|--------------|--------------------------|----------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 06 – Action culturelle et internationale | 8,1 | 8,1 | 8 | 7,9 | - 0,1 (- 1,2 %) | - 0,2 (- 2,4 %) |
| 07 – Fonctions de soutien du ministère | 806 | 804 | 803,1 | 801,9 | - 3 (- 0,4 %) | - 2,1 (- 0,2 %) |
| Total : | 814,1 | 812,1 | 811,1 | 809,8 | - 3 (- 0,4 %) | - 2,3 (- 0,3 %) |

Source : rapport annuel de performances.

En matière de prévision d'emplois :

– Le programme 224 supporte les dépenses de personnel de l'ensemble des services nationaux et déconcentrés du ministère de la culture. En 2023, comme le souligne le rapport annuel de performances, « le plafond d'emplois de 9 111 ETPT fixé en LFI 2023 a été révisé en gestion à 9 126 ETPT, par la loi n° 2022-1 726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. [...] Ce plafond a été respecté, avec une consommation à hauteur de 8 959 ETPT, soit 98,3 % du plafond fixé en LFI »⁽¹⁾. L'écart observé (- 152 ETPT par rapport à la prévision initiale) résulte de vacances d'emplois ;

– Le plafond d'emplois de l'opérateur du patrimoine et des projets immobiliers de la Culture (unique opérateur rattaché au programme) a été légèrement sous exécuté (129 ETPT prévus, 125 ETPT exécutés).

– Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 10,87 millions d'euros en AE et de 10,26 millions d'euros en CP. Interrogé sur ce point par le rapporteur spécial, le secrétariat général du ministère de la culture a répondu que ces montants correspondaient à des rémunérations non versées pour cause de vacances d'emplois.

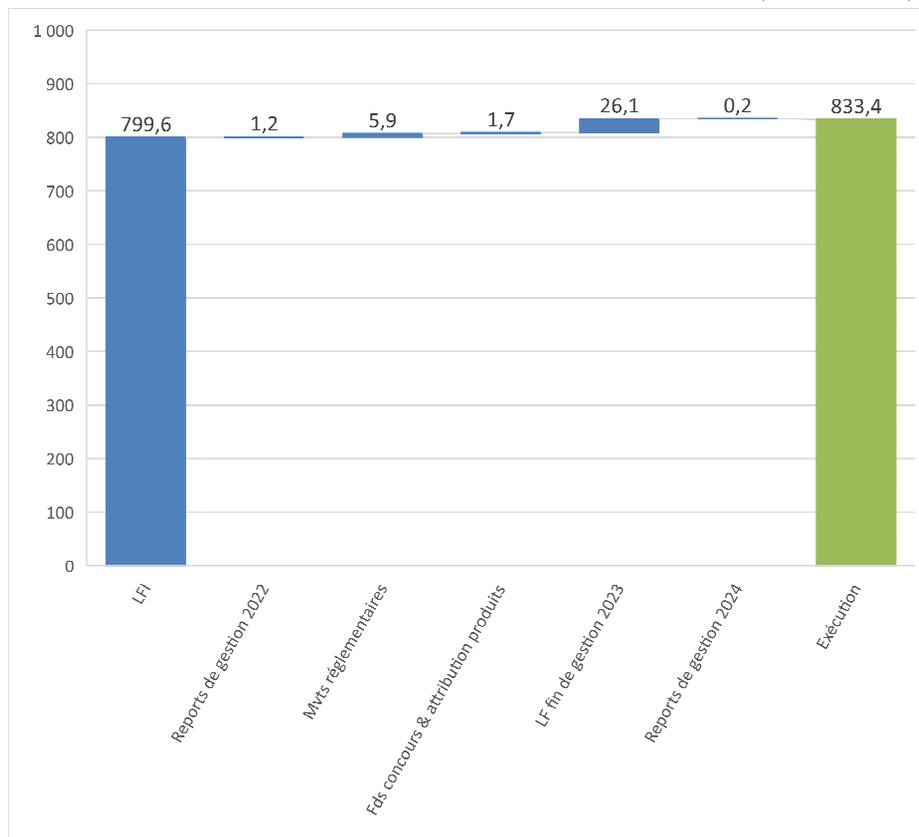
III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 361 TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 3 % EN AE ET DE 4 % EN CP PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES

L'exécution des crédits de paiement du programme 361 en 2023 peut être ainsi représentée :

(1) Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 – Culture, p. 429.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 361
TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE EN 2023**

(en millions d'euros)



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

Le programme 361 était doté de 802,1 millions d'euros en AE et de 799,6 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été relevée de 52,3 millions d'euros en AE et de 34,9 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 854,4 millions d'euros en AE et à 834,5 millions d'euros en CP.

Le programme 361 a été exécuté à hauteur de 827,8 millions d'euros en AE et de 833,4 millions d'euros en CP. Cette exécution est supérieure de 25,7 millions d'euros en AE et de 33,8 millions d'euros en CP aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. **L'écart entre la prévision et la réalisation est ainsi d'environ + 3 % en AE et + 4 % en CP.** L'exécution est en revanche inférieure de 26,6 millions d'euros en AE et de 1,1 million d'euros en CP à l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et en cours d'exercice.

L'exécution budgétaire action par action en CP est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 361 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|---|---|-------|---|-------|---------------------|----------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle | 294,1 | 294 | 287,6 | 290,8 | - 6,5 (- 2,2 %) | - 3,2 (- 1,1 %) |
| 02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle | 387,1 | 385,3 | 424,6 | 426,7 | + 37,5 (+ 9,7 %) | + 41,4 (+ 10,7 %) |
| 03 – Langue française et langues de France | 4,2 | 4,2 | 4,4 | 4,4 | + 0,2 (+ 4,8 %) | + 0,2 (+ 4,8 %) |
| 04 – Recherche culturelle et culture scientifique et technique | 116,7 | 116,1 | 111,2 | 111,5 | - 5,5 (- 4,7 %) | - 4,6 (- 3,9 %) |
| Total : | 802,1 | 799,6 | 827,8 | 833,4 | + 25,7 (+ 3,2 %) | + 33,8 (+ 4,2 %) |

Source : rapport annuel de performances.

Le dépassement des crédits observé par rapport à la prévision tient à la **sur-consommation d'environ 10 % des crédits de l'action 2 Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle**. Cette sur-exécution est principalement imputable, d'une part, au financement de la part individuelle du **pass culture** (208,5 millions d'euros ouverts en AE et en CP, 240,1 millions d'euros consommés) - que la Cour des comptes qualifie « *d'aléas de gestion* » ⁽¹⁾ - et, d'autre part, au financement des crédits d'**éducation artistique et culturelle** (100 millions d'euros ouverts en AE et en CP, 122 millions d'euros consommés en AE et 124 millions d'euros consommés en CP). Cette sur-exécution n'a été que partiellement compensée par la sous-consommation des crédits en faveur de la participation de tous à la vie culturelle (72,9 millions d'euros ouverts en AE et 71 millions d'euros en CP, 58 millions d'euros consommés en AE et en CP).

La prévision d'emplois des 38 opérateurs sous plafond associés au programme 361 ⁽²⁾ a été sous-exécutée pour les ETPT sous plafond et (pour un volume d'emplois plus limité) surexécutée pour les ETPT hors plafond :

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Culture, p. 46. La Cour qualifie également le pass culture de « dépense de guichet sous-budgétisée » (page 45).

(2) Il s'agit du centre national des arts du cirque, du conservatoire national supérieur d'art dramatique, du conservatoire national supérieur de musique et de danse de Lyon, du conservatoire national supérieur de musique et de danse de Paris, de l'école du Louvre, des 20 écoles nationales supérieures d'architecture, des 7 écoles nationales supérieures d'art en région, de l'école nationale supérieure des arts décoratifs, de l'école nationale supérieure des beaux-arts, de l'école nationale supérieure de création industrielle, de l'école nationale supérieure des métiers de l'image et du son, de l'institut national du patrimoine et d'Universcience.

**EXÉCUTION DE LA PRÉVISION D'EMPLOIS DES 38 OPÉRATEURS
SOUS PLAFOND ASSOCIÉS AU PROGRAMME 361**

| | ETPT rémunérés par le programme 361 ou d'autres programmes | ETPT rémunérés par les opérateurs | | ETPT rémunérés par d'autres collectivités |
|------------------|---|--------------------------------------|----------------------|---|
| | | sous plafond | hors plafond | |
| Prévision 2023 | 2 488 | 3 046 | 38 | 0 |
| Réalisation 2023 | 2 396 | 2 973 | 139 | 0 |
| Écart | 92 (- 3,7 %) | 73 (- 2,4 %) | + 101 (+ 265,8 %) | 0 |

Source : Rapport annuel de performances.

S'agissant des emplois hors plafond, l'écart observé concerne essentiellement les écoles nationales supérieures d'architecture (+ 66 ETPT) pour lesquelles le ministère accorde une attention particulière et, dans une moindre mesure, Universcience (+ 17 ETPT).

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 7,1 millions d'euros en AE et de 0,9 million d'euros en CP. Interrogée sur ce point, la délégation générale à la transmission, aux territoires et à la démocratie culturelle a répondu que les crédits annulés correspondaient au montant agrégé de diverses opérations sur l'ensemble des budgets opérationnels de programme du programme 361 qui n'ont pu être exécutés avant la fin de gestion (à hauteur de 0,9 million d'euros en AE et en CP) ainsi qu'à des décalages d'échéanciers d'investissements (à hauteur de 6,2 millions d'euros en AE).

**CULTURE :
PATRIMOINES**

M. Philippe Lottiaux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|------------|
| I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION SUPÉRIEURE À 100 MILLIONS D'EUROS (+ 9 %) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE | 109 |
| II. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME ONT ÉTÉ SUPÉRIEURES DE 19 MILLIONS D'EUROS (+ 9 % ENVIRON) AUX PRÉVISIONS..... | 113 |

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* soutient les politiques publiques conduites en faveur des monuments historiques, des musées de France, des Archives nationales et de différents acteurs de l'archéologie.

En 2023, les crédits du programme 175 ont été exécutés à hauteur de 1 213,87 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 212,09 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants :

– supérieurs de 102,19 millions d'euros en AE (+ 9,2 %) et de 102,07 millions d'euros en CP (+ 10,2 %) aux crédits ouverts par la loi de finances en raison notamment de l'importance des fonds de concours et des attributions de produits (162,27 millions d'euros en AE et 165,14 millions d'euros en CP) et des mouvements de gestion budgétaire (93,31 millions d'euros en AE et 68,21 millions d'euros en CP) enregistrés ;

– inférieurs de 153,82 millions d'euros en AE (– 11,2 %) et de 115,06 millions d'euros en CP (– 8,7 %) à l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d'exercice.

MONTANT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2023

(en millions d'euros)

| | P. 175 | |
|--|-----------------|-----------------|
| | AE | CP |
| LFI (a) | 1 111,68 | 1 100,02 |
| LFG ⁽¹⁾ (b) | – 3,2 | – 11,89 |
| Report de crédits 2022 (c) | 3,63 | 5,67 |
| Fonds de concours & attributions de produits (hors reports) (d) | 162,27 | 165,14 |
| Autres mouvements (e) ⁽²⁾ | 93,31 | 68,21 |
| Total des crédits ouverts 2024 (a, b, c, d et e) | 1 367,69 | 1 327,15 |
| Exécution (crédits consommés) | 1 213,87 | 1 212,09 |
| % des crédits consommés par rapport à la LFI | 109,19 % | 110,19 % |
| % des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés | 88,75 % | 91,33 % |
| Reports 2024 | 37,79 | 1,06 |
| Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 | 18,14 | 0 |

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

(1) Loi n° 2023-1 114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

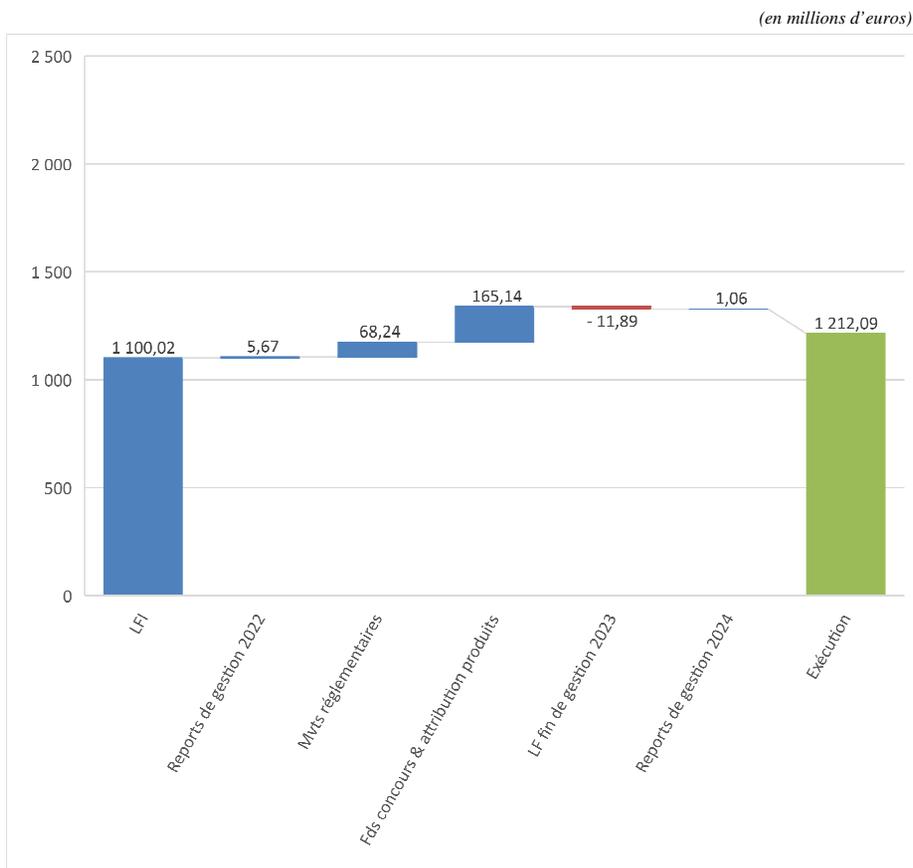
(2) La ligne « autres mouvements » agrège les crédits suivants :

- En AE : arrêtés de report d'autorisations d'engagement affectées non engagées (41,23 millions d'euros) + arrêtés de report de fonds de concours (55,69 millions d'euros) - décrets de transfert (– 3,41 millions d'euros) - décret de virement (– 0,2 million d'euros).
- En CP : arrêtés de report de fonds de concours (68,09 millions d'euros) + décrets de transfert (0,32 million d'euros) - décret de virement (– 0,2 million d'euros).

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION SUPÉRIEURE À 100 MILLIONS D'EUROS (+ 9 %) PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LOI DE FINANCES INITIALE

L'exécution des crédits de paiement du programme 175 en 2023 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES



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

– Le programme 175 était doté de 1 111,68 millions d'euros en AE et de 1 100,02 millions d'euros en CP par la loi de finances initiale pour 2023. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été complétée par des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 256,01 millions d'euros en AE et de 227,13 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 1 367,69 millions d'euros en AE et à 1 327,15 millions d'euros en CP.

– Le programme 175 a été exécuté à hauteur de 1 213,87 millions d’euros en AE et de 1 212,09 millions d’euros en CP. **L’écart entre la prévision initiale et la réalisation est d’environ 9 % en AE (+ 102,19 millions d’euros) comme en CP (+ 112,07 millions d’euros).** L’exécution est en revanche inférieure de 153,82 millions d’euros en AE (– 11,2%) et de 115,06 millions d’euros en CP (– 8,7 %) à l’addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d’exercice.

– Le rapporteur spécial souligne la **part élevée enregistrée en 2023 par les fonds de concours et les mouvements de gestion budgétaire** dont le cumul a représenté sur l’ensemble du programme 255,58 millions d’euros en AE et 233,35 millions d’euros en CP, soit des niveaux sensiblement supérieurs à ceux observés avant la crise sanitaire (152,15 millions d’euros en AE et 15,4 millions d’euros en CP en 2019) et au sortir de celle-ci (154,41 millions d’euros en AE et 113,2 millions d’euros en CP en 2022). Le chantier de conservation et de restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris explique une partie importante de ces mouvements.

L’exécution budgétaire action par action en CP est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|--|---|-----------------|---|-----------------|-------------------------------------|-----------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 01 – Monuments historiques et patrimoine monumental | 490,45 | 466,63 | 569,61 | 573,83 | + 79,16 (+ 16,1 %) | + 107,2 (+ 22,9 %) |
| 02 – Architecture et sites patrimoniaux | 36,72 | 36,72 | 32,96 | 33,50 | – 3,76 (– 10,2 %) | – 3,22 (– 8,8 %) |
| 03 – Patrimoine des musées de France | 387,68 | 394,37 | 404,13 | 392,04 | + 16,45 (+ 4,2 %) | – 2,33 (– 0,6 %) |
| 04 – Patrimoine archivistique | 29,11 | 34,71 | 30,09 | 34,15 | + 0,98 (+ 3,4 %) | 0,56 (1,6 %) |
| 08 – Acquisition et enrichissement des collections publiques | 9,78 | 9,78 | 9,50 | 9,57 | – 0,28 (– 2,9 %) | – 0,21 (– 2,2 %) |
| 09 – Patrimoine archéologique | 157,94 | 157,81 | 167,58 | 169 | + 9,64 (+ 6,1 %) | + 11,19 (+ 7,1 %) |
| Total : | 1 111,68 | 1 100,02 | 1 213,87 | 1 212,09 | + 102,19 (+ 9,2 %) | 112,07 (+ 9,2 %) |

Source : rapport annuel de performances.

– **L’essentiel de la surexécution observée se concentre sur l’action 1 *Monuments historiques et patrimoine monumental*** où elle s’élève à 107,2 millions d’euros et résulte, pour l’essentiel, des versements effectués par voie de fonds de concours en faveur de l’établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris à hauteur de **103,2 millions d’euros** et d’un versement de 2,8 millions d’euros au centre des monuments nationaux au titre de la préparation de la panthéonisation de Missak et Mélinée Manouchian ⁽¹⁾. Hors fonds de concours, l’exécution budgétaire est proche des prévisions initiales.

L’exécution de cette action appelle trois autres observations :

– Le chantier de Notre-Dame de Paris a connu un fort accroissement de sa consommation budgétaire. En 2023, l’établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris a consommé 113,68 millions d’euros (en AE comme en CP) contre 63,43 millions d’euros (en AE et en CP) en 2022.

– Les **crédits** en faveur des monuments historiques appartenant aux « **grands projets** » (restauration du Grand palais, château de Versailles, aménagement de la cité internationale de la langue française à Villers-Cotterêts, etc.) ont été **sur-exécutés** à hauteur de **23 millions d’euros** (40,5 millions d’euros ouverts et 63,5 millions d’euros exécutés) en raison notamment d’abondements en faveur de la cité internationale de la langue française (+ 16 millions d’euros) et du château de Versailles (+ 4,4 millions d’euros) ;

– À l’inverse, l’exécution des crédits soutenant **les dépenses d’investissement en faveur des monuments historiques appartenant à l’État et des monuments historiques n’appartenant pas à l’État est inférieure d’environ 20 % à la prévision initiale** (258,13 millions d’euros de crédits ouverts, 200,2 millions d’euros de crédits exécutés, soit – 22,4 %). **Cette situation, déjà relevée en 2022, n’est pas satisfaisante** au regard des besoins majeurs observés pour le patrimoine local appartenant aux collectivités territoriales et aux propriétaires privés. Le rapporteur spécial rappelle ainsi que, selon un *État sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques* publié en mars 2019 par le ministère de la Culture, plus de 20 % des monuments historiques sont « *en péril* » ou en « *mauvais* » état ⁽²⁾.

(1) *Le rapport annuel de performances indique que les écarts entre la LFI et l’exécution* « correspondent principalement aux versements à destination de l’établissement public chargé de la conservation et de la restauration de Notre-Dame de Paris (EP-RNDP) financés par voie de fonds de concours, par divers mouvements de fongibilités, ainsi que par le report de crédits affectés sur tranches fonctionnelles » (page 45).

(2) *État sanitaire des immeubles inscrits et classés au titre des monuments historiques, ministère de la Culture Direction générale des patrimoines, mars 2019.*

– La prévision d’emplois des 18 opérateurs sous plafond associés au programme 175 ⁽¹⁾ a été globalement respectée même si certains écarts limités sont observés :

**EXÉCUTION DE LA PRÉVISION D’EMPLOIS DES 18 OPÉRATEURS
SOUS PLAFOND ASSOCIÉS AU PROGRAMME 175**

| | ETPT rémunérés par le programme 175 ou d’autres programmes | ETPT rémunérés par les opérateurs | | ETPT rémunérés par d’autres collectivités |
|------------------|--|-----------------------------------|--------------|---|
| | | sous plafond | hors plafond | |
| Prévision 2023 | 483 | 9 914 | 347 | 7 |
| Réalisation 2023 | 460 | 9 769 | 450 | 13 |
| Écart | 23 | 145 | + 103 | + 6 |

Source : rapport annuel de performances.

Les variations observées sont réparties de manière relativement homogène entre les différents opérateurs. Seules deux situations attirent l’attention :

– **L’institut national de recherches archéologiques préventives a recruté 60 emplois hors plafond alors que la prévision initiale était de zéro.** Selon le rapport annuel de performances « *l’établissement a bénéficié en gestion d’une autorisation supplémentaire [...] pour faire face au volume prévisible de fouilles* » ⁽²⁾ ;

– En sens inverse, la Réunion des musées nationaux – Grand palais a connu un déficit de 58 ETPT pour les emplois sous plafond (prévision de 890 ETPT sous plafond, réalisation de 832 ETPT) et une sur-exécution de 31 ETPT hors plafond (prévision de 61 ETPT hors plafond, réalisation de 92 ETPT). Interrogée par le rapporteur spécial, cette institution a indiqué que la sous-exécution des emplois sous plafond tient à des vacances de postes tandis que la sur-exécution des emplois hors plafond s’explique par l’activité soutenue du Grand Palais Éphémère.

– Comme le souligne la **Cour des comptes, le niveau des restes à payer du programme 175** ⁽³⁾ demeure à un niveau élevé (758,45 millions d’euros). La Cour « *déplore que le ministère ne cherche pas à résorber de façon plus diligente le stock de restes à payer du programme* » alors même qu’il « *s’expose à un risque de demandes de crédits de paiement dans les années futures très supérieures à ses*

(1) Ces 18 opérateurs sont les suivants : cité de l’architecture et du patrimoine, centre des monuments nationaux, centre national d’art et de culture Georges Pompidou, établissement public du musée du quai Branly – Jacques Chirac, établissement public du mont Saint Michel, établissement public du palais de la porte dorée, établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris, établissement public du musée et du domaine national de Versailles, établissement public du château de Fontainebleau, institut national de recherches archéologiques préventives, musée des civilisations de l’Europe et de la Méditerranée, établissement public du musée d’Orsay et du musée de l’Orangerie – Valéry Giscard d’Estaing, musée des arts décoratifs, musée du Louvre, musée Guimet, musée Henner – Moreau, musée Picasso et réunion des musées nationaux – Grand palais.

(2) Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 – Culture, page. 121.

(3) Les restes à payer correspondent au solde des autorisations d’engagement n’ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre de l’année de référence.

disponibilités ». Si la Cour relève que « *le ministère a mis en place un comité des investissements semestriel, qui s'est réuni pour la première fois en décembre 2022, et dont la mission est de faire une revue systématique des autorisations d'engagement des années antérieures* »⁽¹⁾ ; une inquiétude demeure.

– **Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés du programme 175 à hauteur de 18,14 millions d'euros en AE et d'un montant résiduel en CP.** Interrogée sur ce point par le rapporteur spécial, la direction générale de l'architecture et des patrimoines du ministère de la culture a précisé que ces montants « *correspondent au reliquat de crédits disponibles sur crédits ouverts en 2023, à savoir 154 M€ en AE et 115 M€ en CP, minoré des reports de crédits 2023 sur 2024 obtenus (cf l'arrêté du 2 février 2024, l'arrêté du 13 février 2024 et l'arrêté du 13 mars 2024), à savoir 136 M€ en AE et 115 M€ en CP au total* ».

II. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME ONT ÉTÉ SUPÉRIEURES DE 19 MILLIONS D'EUROS (+ 9 % ENVIRON) AUX PRÉVISIONS

En 2023, sur les vingt-quatre dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission *Culture*, **douze** étaient rattachées au programme 175 pour un coût estimé à **237 millions d'euros**.

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Culture, p. 37.*

**COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175
CHIFFRAGE 2023**

(en millions d'euros)

| | Chiffre initial 2023 | Chiffre actualisé 2023 |
|--|---------------------------------|-----------------------------------|
| Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit | 90 | 95 |
| Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques | 39 | 45 |
| Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux | 38 | 40 |
| Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus | 18 | 23 |
| Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis) | 16 | 20 |
| Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation « musée de France » ou aux services d'archives et bibliothèques de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique | 5 | 6 |
| Exonération de la taxe forfaitaire pour les cessions et exportations de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité réalisées par des non-résidents | 5 | 5 |
| Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques | 1 | 1 |
| Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature | 1 | 1 |
| Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles | 5 | 1 |
| Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droit – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA | non connu | non connu |
| Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État | 0 | 0 |
| Total : | 218 | 237 |

Source : rapport annuel de performances.

Le coût estimé des dépenses fiscales associées au programme 175 est supérieur de 19 millions d'euros aux prévisions initiales et présente le niveau le plus élevé observé sur les deux dernières législatures (le précédent point haut étant de 211 millions d'euros en 2020). Les dépassements les plus importants des prévisions initiales (+ 6 millions d'euros chacun) concernent, d'une part, la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et, d'autre part, la déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés au titre des monuments historiques ou labellisés fondation du patrimoine.

Dans le premier cas, cette évolution s'explique probablement par la prise en compte fiscale de la dépense de mécénat ayant permis l'entrée dans les collections

du musée d'Orsay en 2023 du chef-d'œuvre de Gustave Caillebotte *Partie de bateau* ou (*Canotier au chapeau haut de forme*) précédemment classé trésor national. Dans le second cas, cette évolution reflète probablement un surcroît d'investissement des propriétaires d'immeubles classés au titre des monuments historiques ou labellisés par la fondation du patrimoine.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire 2023, la Cour des comptes « regrette que le travail d'analyse des effets sectoriels de la dépense fiscale et de son articulation à la dépense budgétaire ne soit que peu mené de façon interministérielle, ce qui n'entraîne au final que très peu d'évolutions » dans l'organisation des dépenses fiscales ⁽¹⁾. Le rapporteur spécial partage ce constat et, comme l'an passé, déplore que le **nombre de bénéficiaires** des dépenses fiscales ne soit connu que pour quatre des douze des dépenses fiscales associées au programme 175 ⁽²⁾ et reste **inconnu** pour huit d'entre elles dont **la principale dépense fiscale d'un coût de 95 millions** d'euros (la suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit d'euros) ⁽³⁾.

*

* *

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Culture*, p. 5.

(2) Il s'agit de :

- la réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables, les quartiers anciens dégradés et les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain : nouveau dispositif Malraux (3 767 ménages bénéficiaires, 40 millions d'euros) ;
- la déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus (5 671 ménages bénéficiaires, 23 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques (11 entreprises bénéficiaires, 45 millions d'euros) ;
- la réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques (765 ménages bénéficiaires, 1 million d'euros).

(3) Cette dépense fiscale soutient notamment des dons et legs d'œuvres d'art, de monuments ou d'objets ayant un caractère historique, de livres, d'imprimés ou de manuscrits, faits à certains établissements si ces œuvres et objets sont destinés à figurer dans une collection publique.

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

M. Christophe Plassard, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | PAGES |
|---|-------|
| I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES RÉAFFECTATIONS DE CRÉDITS IMPORTANTES | 118 |
| A. DES CRÉDITS INITIAUX EN NETTE AUGMENTATION | 118 |
| B. DES OUVERTURES COMPLÉMENTAIRES EN COURS D'EXÉCUTION ... | 118 |
| C. UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION | 120 |
| D. DES INDICATEURS DE SOUTENABILITÉ À SURVEILLER..... | 121 |
| II. LE PROGRAMME 144 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE | 122 |
| A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION... | 122 |
| B. LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT CONFRONTÉS À DES SURCÔÛTS LIÉS À L'INFLATION | 123 |
| C. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LA PROSPECTIVE | 124 |
| D. DES FONDS DE SOUTIEN À L'INNOVATION UTILES MAIS INSUFFISANTS..... | 124 |
| E. UNE LEVÉE PARTIELLE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION DES OPÉRATEURS | 125 |
| III. LE PROGRAMME 146 ÉQUIPEMENT DES FORCES | 125 |
| A. UN NIVEAU DE COMMANDES SUPÉRIEUR DE 28 % À CELUI DE 2022.. | 126 |
| B. UNE SUR-EXÉCUTION DE 5,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT, PORTÉS PAR DES LIVRAISONS D'ÉQUIPEMENTS DYNAMIQUES | 128 |

I. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DES RÉAFFECTATIONS DE CRÉDITS IMPORTANTES

L'exécution 2023 s'est déroulée conformément au cadre défini dans la loi de programmation militaire (LPM) pour la période 2019-2025 ⁽¹⁾. En parallèle, la LPM pour la période 2024-2030 ⁽²⁾, examinée au premier semestre de l'année 2023, a confirmé et amplifié l'effort financier soutenu visant à permettre aux armées de s'adapter à un contexte stratégique dégradé et incertain, tout en décidant de certaines réorientations, qui ont conduit à des ajustements de la prévision initiale pour 2023.

A. DES CRÉDITS INITIAUX EN NETTE AUGMENTATION

La **loi de finances pour 2023** ⁽³⁾ a fixé les crédits de la mission *Défense* à 62 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 53,1 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Hors contribution au CAS *Pensions*, les CP s'élevaient à 43,94 milliards d'euros, conformément à la LPM pour 2019-2025, soit une hausse de 3 milliards d'euros par rapport à 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DÉFENSE

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision |
| P144 – Environnement et prospective de la politique de défense | 1 989,8 | 1 900,0 | – 4,5 % | 1 906,2 | 1 898,9 | – 0,4 % |
| P178 – Préparation et emploi des forces | 12 559,5 | 15 392,3 | + 22,6% | 12 052,6 | 12 967,7 | + 7,6% |
| P212 – Soutien de la politique de la défense | 23 941,2 | 23 621,6 | – 1,3 % | 23 776,7 | 23 702,1 | – 0,3 % |
| P146 – Équipement des forces | 23 514,8 | 20 246,8 | – 13,9 % | 15 380,9 | 16 244,0 | + 5,6% |
| Total | 62 005,4 | 61 160,7 | – 1,4 % | 53 116,5 | 54 812,7 | + 3,2% |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

B. DES OUVERTURES COMPLÉMENTAIRES EN COURS D'EXÉCUTION

En outre, la mission a bénéficié d'**ouvertures complémentaires**, à hauteur de 33,7 milliards d'euros en AE et 3,7 milliards d'euros en CP. Outre les fonds de concours et attributions de produits (1,08 milliard d'euros en CP) ainsi que les transferts et virements de crédits (59,5 millions d'euros en CP), ces ressources proviennent :

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

(2) Loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

(3) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

– de **report de crédits** pour 4,16 milliards d’euros en AE et 262,8 millions d’euros en CP. Environ 200 millions d’euros correspondent à l’abondement du fonds de soutien à l’Ukraine (programme 146) voté dans la seconde loi de finances rectificative pour 2022⁽¹⁾ et quasi intégralement reporté sur 2024. Les reports d’AE résultent de difficultés dans la préparation des marchés de maintenance (programme 178) ;

– des **AE affectées sur une tranche fonctionnelle mais non engagées** (AEANE), à hauteur de 25,9 milliards d’euros. Ces affectations, qui dérogent au principe d’annualité des crédits, permettent de matérialiser la décision de réserver un montant déterminé d’AE destinées à la réalisation d’une opération d’investissement dont l’engagement n’est pas immédiatement possible ainsi que le report autant de fois que nécessaire de ces AE jusqu’à la réalisation de l’opération ;

– de **crédits ouverts par la loi de finances de fin de gestion**⁽²⁾, à hauteur de 2,6 milliards d’euros en AE et 2,3 milliards d’euros en CP. Ces crédits, – dont une partie, annoncée par le ministre des armées⁽³⁾, a été consommée dès le début de l’exercice 2023 – ont permis de traiter des surcoûts liés à l’inflation et d’anticiper des commandes de matériels, soit pour traiter des besoins urgents (soutien à l’Ukraine, sécurité des jeux olympiques), soit pour tenir compte des réorientations décidées dans le cadre de la LPM 2024-2030. Ces commandes ont été compensées par une annulation partielle de la réserve de précaution.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES AU TITRE DE LA LOI DE FINANCES DE FIN DE GESTION

(en millions d’euros)

| | | AE | | | | CP | | | |
|---|--------------------------------------|--------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|-------------|
| | | P144 | P146 | P178 | P212 | P144 | P146 | P178 | P212 |
| Mobilisation de la réserve de précaution | Annulation de crédits | -64,5 | | | -40,0 | -65,0 | | | |
| | « Autofinancement » | | -494,5 | -53,3 | | | -505,3 | -96,5 | |
| Entrée en LPM 2024-2030 « 1,5 milliard » | Réduction du report de charges | | | | | | 200,0 | 100,0 | 60,0 |
| | Anticipation de nouveaux objets | | 1 200,0 | 602,6 | | | 700,0 | 400,0 | |
| Surcoûts « en gestion » | Surcoût Ukraine | | 243,7 | 552,6 | | | 176,3 | 677,1 | |
| | Surcoût OPEX | | | 206,0 | | | | 206,0 | |
| | Inflation (carburants opérationnels) | | | 257,4 | | | | 257,4 | |
| Abondement du « fonds spécial Ukraine » pour 2024 | | | 200,0 | | | | 200,0 | | |
| Total | | -64,5 | 1 149,2 | 1 565,3 | -40,0 | -65,0 | 771,0 | 1 544,0 | 60,0 |

Source : Cour des comptes, note d’analyse de l’exécution budgétaire 2023 de la mission Défense, avril 2024.

(1) Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

(3) Audition de M. Sébastien Lecornu, ministre des armées, par la commission de la défense et des forces armées de l’Assemblée nationale, le 5 avril 2023.

Le rapporteur spécial s'étonne du **peu d'information fournie par le ministère des armées** lors de l'examen du projet de loi de finances de fin de gestion et regrette qu'il lui faille attendre les travaux de la Cour des comptes ⁽¹⁾ pour obtenir le détail de crédits votés cinq mois plus tôt.

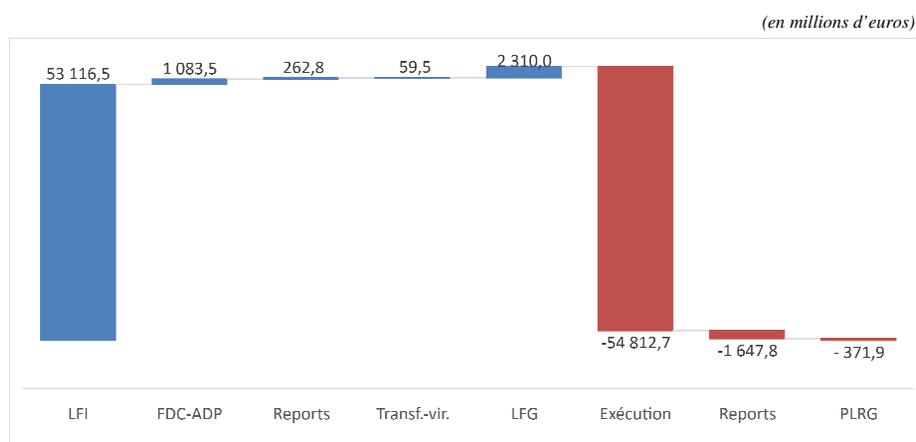
S'agissant du **fonds de soutien à l'Ukraine**, le rapporteur spécial constate que l'abondement initial ait été réalisé dans la seconde loi de finances rectificative pour 2022 alors même que le projet de loi de finances pour 2023 était en cours de discussion. Le ministère des armées estime qu'un tel schéma permet l'engagement au plus tôt, dès la fin de l'année, d'une partie des ressources. Seuls 100 millions d'euros, soit la moitié de la somme, ont été engagés dès la fin 2022.

Cette **pratique, qui contrevient au principe d'annualité des crédits et nuit à la lisibilité de la dépense**, a été reconduite à l'automne dernier. Sur les 2,3 milliards d'euros de CP ouverts dans la loi de finances de fin de gestion, 1,6 milliard d'euros (incluant les 200 millions d'euros du fonds de soutien à l'Ukraine) ont été immédiatement gelés et reportés sur 2024.

C. UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION

Les AE exécutées atteignent 61,1 milliards d'euros, soit un taux de consommation de 98,64 % des crédits prévus dans la loi de finances. Les CP consommés s'élèvent à 54,8 milliards d'euros et excèdent de 3,2 % les crédits initiaux (contre + 4,4 % en 2022). L'exécution du programme 146, qui représente environ 30 % des crédits de la mission, explique en grande partie ces résultats, compte tenu des aléas industriels et techniques qui accompagnent les grands programmes d'armement et des anticipations de commandes décidées en cours de gestion.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION DÉFENSE



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission Défense, avril 2024.

D. DES INDICATEURS DE SOUTENABILITÉ À SURVEILLER

S'agissant des contraintes budgétaires qui pèsent sur la mission *Défense*, les trois principaux indicateurs que sont les restes à payer ⁽¹⁾, le report de charges ⁽²⁾ et les AEANE se dégradent en 2023. Comme le souligne la Cour des comptes : « [c]ette évolution pèse de manière croissante sur les capacités de la mission *Défense* à absorber de nouveaux chocs sans renoncement majeur dans ses dépenses » ⁽³⁾.

● Le montant des **restes à payer** de la mission s'élève à 97 milliards d'euros au 31 décembre 2023. Ils augmentent de 6,4 milliards d'euros (+ 7 %) par rapport à la fin de l'année précédente, une dynamique qui résulte notamment des anticipations de commandes effectuées en prévision de la LPM pour 2024-2030. L'augmentation continue des restes à payer, concentrés à 59 % sur le programme 146, n'est pas anormale : elle traduit la montée en puissance des programmes d'armement, qui exigent un niveau élevé d'engagements dans leur phase initiale puis des paiements étalés. Toutefois, elle entraîne un fort niveau de rigidité des paiements. À ce stade, la soutenabilité de la dépense n'est pas remise en cause, tant que des circonstances extérieures, notamment liées à la maîtrise des dépenses publiques, n'entraînent pas une évolution des crédits de paiement moins favorable que celle prévue dans la programmation.

● Le **report de charges** de la mission s'élève à 6,08 milliards d'euros à la fin de l'exercice 2023, soit 19,8 % des crédits hors titre 2 ouverts dans la loi de finances initiale. Après les efforts de réduction du report de charges, qui avaient permis de le réduire de 16,3 % en 2019 à 13,7 % en 2022, il repart fortement à la hausse, de même que les intérêts moratoires associés ⁽⁴⁾. Cette hausse était attendue, le relâchement du report de charges étant utilisé de manière assumée par le ministère des armées comme un moyen d'atténuer les effets de l'inflation et de réaliser la programmation sans à-coups. Le rapporteur spécial estime qu'il s'agit là d'un instrument utile, à condition de rester dans une proportion soutenable ; 20 % semble constituer un plafond à ne pas dépasser. Il s'étonne toutefois qu'aucune information sur le report de charges ne soit rendue publique et recommande d'en faire mention dans les projets et rapports annuels de performance de la mission *Défense*.

● Enfin, les **AE affectées sur tranche fonctionnelle mais non engagées** (AEANE) atteignent un niveau record de 30 milliards d'euros au 31 décembre 2023, en hausse de 16 % par rapport à 2022. Leur seul montant conduit donc à augmenter de 67 % les AE hors titre 2 adoptées dans la loi de finances pour 2024. Elles sont concentrées à 95 % sur le programme 146, caractérisé par une

(1) Les restes à payer correspondent à la différence entre le total des engagements souscrits et les paiements effectués sur ces engagements (AE consommées – CP consommés, tous exercices confondus).

(2) Le report de charges correspond aux dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas encore intervenu.

(3) Cour des comptes, *ibid.*

(4) Les intérêts moratoires s'élèvent à 18,4 millions d'euros pour 2023, contre 12,7 millions d'euros en 2022 et 18,8 millions d'euros en 2021.

forte pluri-annualité de ses dépenses du fait des lourdes opérations d'investissement réalisées dans le cadre des grands programmes d'armement.

II. LE PROGRAMME 144 ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

En 2023, les dépenses du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de la défense* se sont élevées à **1,9 milliard d'euros** en AE et en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 144

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|----------------|----------------------|---------------------|----------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision |
| Action 03 – Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France | 467,3 | 496,8 | + 6,3% | 476,8 | 507,9 | + 6,5% |
| Action 07 – Prospective de défense | 1 481,5 | 1 365,2 | – 7,8 % | 1 388,3 | 1 352,9 | – 2,6 % |
| Action 08 – Relations internationales et diplomatie de défense | 41,1 | 38,0 | – 7,4 % | 41,1 | 38,2 | – 7,0 % |
| Total | 1 989,8 | 1 900,0 | – 4,5 % | 1 906,2 | 1 898,9 | – 0,4 % |

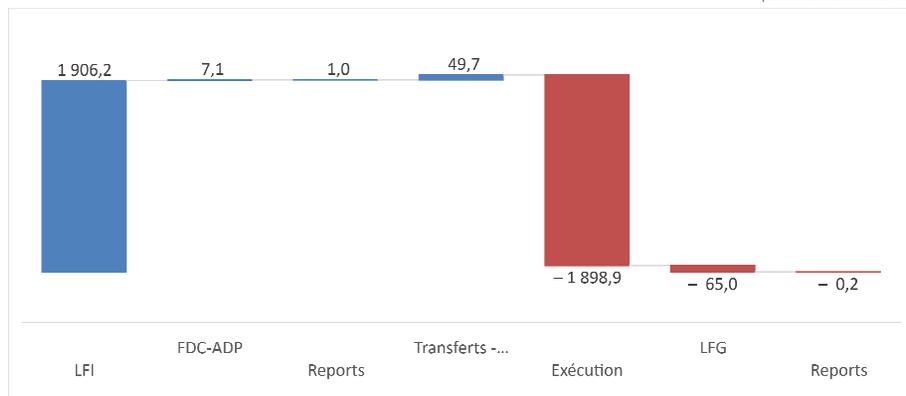
Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

A. UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT TRÈS PROCHE DE LA PRÉVISION

Le taux de consommation des CP est très proche de la prévision (– 0,4 %) mais plusieurs ajustements ont été opérés par rapport à la programmation initiale. Des **surcoûts liés à l'inflation**, notamment pour les services de renseignement et les opérateurs du programme, ont conduit à des surconsommations, compensées par une **annulation partielle de la réserve de précaution** dans la loi de finances de fin de gestion (– 64,5 millions d'euros en AE et – 65 millions d'euros en CP).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 144

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les crédits annulés dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 et ceux reportés sont faibles.

B. LES SERVICES DE RENSEIGNEMENT CONFRONTÉS À DES SURCÔÛTS LIÉS À L'INFLATION

Les crédits alloués aux services de renseignement – la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD) – présentent une surconsommation à la fois en AE (496,8 millions d'euros exécutés soit + 6,3 %) et en CP (507,9 millions d'euros soit + 6,5 %).

Le programme 144 a bénéficié de ressources supplémentaires issues, d'une part, d'un transfert de 70 millions d'euros des fonds spéciaux du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* pour le financement d'opérations réalisées par la DGSE et, d'autre part, d'un virement de 10,9 millions d'euros du programme 178 pour le financement de besoins opérationnels en matière de cyberdéfense.

Les services ont aussi été confrontés à des surcoûts liés à l'inflation (hausse des dépenses d'électricité, augmentation des coûts dans le domaine du bâtiment et des travaux publics). Ces surcoûts ont été couverts par des mesures d'économies ainsi que par une levée partielle de la réserve de précaution.

S'agissant du projet de nouveau siège pour la direction centrale de la DGSE, au Fort-neuf de Vincennes, l'attributaire du marché de travaux principal a été retenu, mais les 1,3 milliard d'euros d'AEANE, adoptées en 2022 ⁽¹⁾ et 2024 ⁽²⁾, et affectées sur tranche fonctionnelle, ne seront engagées qu'au moment de la notification du marché.

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(2) Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

La DRSD a vu l'achèvement des travaux de gros œuvre du nouveau siège de la direction centrale, au Fort de Vanves, et devrait pouvoir emménager d'ici début 2025. L'année 2023 a également permis le lancement du projet du centre de réponse aux incidents cyber au profit des entreprises de défense (CERT-[ED]). Ces deux projets expliquent le niveau exceptionnellement élevé des CP alloués à la direction (61,8 millions d'euros exécutés contre 18,4 millions d'euros en 2021).

C. UNE SOUS-CONSUMMATION DES CRÉDITS PRÉVUS POUR LA PROSPECTIVE

Les crédits prévus pour la **prospective de défense** ont été sous-exécutés, avec 1,37 milliard d'euros en AE (-7,8 %) et 1,35 milliard d'euros en CP (-2,6 %). L'annulation dans la loi de finances de fin de gestion de crédits mis en réserve (-34 millions d'euros en AE et -57,6 millions d'euros en CP) a conduit à reporter certains projets d'études menés par la direction générale de l'armement (DGA) et la direction générale des relations internationales et de la stratégie (DGRIS).

Les moyens mobilisés pour les **études amont** ont atteint 985,2 millions d'euros en AE et 975,9 millions d'euros en CP, en léger retrait par rapport à la prévision, notamment du fait d'un transfert de 15,5 millions d'euros en faveur du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* pour le financement du plan « NANO 2022 ».

L'agrégat « Espace » est le plus touché par les reports (-42,7 millions d'euros en AE et -35,2 millions d'euros), en raison de reconfigurations nécessaires pour prendre en compte les nouvelles orientations de la LPM 2024-2030.

D. DES FONDS DE SOUTIEN À L'INNOVATION UTILES MAIS INSUFFISANTS

Les versements au titre des **fonds de soutien à l'innovation de défense** ont atteint 30 millions d'euros en 2023 :

- 10 millions d'euros pour le **fonds Definvest**, destiné à soutenir les PME stratégiques pour la défense au moyen de prises de participation minoritaires au capital, notamment pour éviter les tentatives de prédation étrangères. Ce fonds a réalisé sept opérations d'investissement en 2023 (trois entrées au capital de nouvelles entreprises et quatre réinvestissements) ;

- 20 millions d'euros pour le **fonds d'innovation de défense**, qui a vocation à prendre des participations dans des entreprises innovantes développant des technologies duales et transverses intéressant la défense. Ce fonds a investi dans cinq entreprises en 2023 (quatre entrées au capital de nouvelles entreprises et un réinvestissement).

Ainsi que le rapporteur spécial l'indiquait dans son rapport sur l'économie de guerre ⁽¹⁾, **ces fonds sont indispensables pour soutenir les PME et TPE de la base industrielle et technologique de défense (BITD)**, confrontées à des difficultés persistantes d'accès aux financements privés. Ils sont toutefois insuffisants à deux titres : d'une part, leur dotation est faible par rapport aux besoins de la BITD ; d'autre part, ils ne couvrent qu'une partie de la série A et de la série B ⁽²⁾.

C'est pourquoi **le rapporteur spécial recommande de les compléter par un fonds de capital-développement pour les levées de fonds comprises entre 50 millions d'euros et 100 millions d'euros**. Il pourrait s'agir d'un fonds en direct géré par Bpifrance ou par une société de gestion privée, ou d'un fonds de fonds, sur le modèle de l'« initiative Tibi » ⁽³⁾ de 2020, qui avait permis de réunir 6 milliards d'euros d'engagement des investisseurs institutionnels en faveur du financement de la croissance d'entreprises technologiques.

E. UNE LEVÉE PARTIELLE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION DES OPÉRATEURS

Les **opérateurs rattachés au programme 144** ont été confrontés à des surcoûts liés à l'inflation ainsi qu'à des mesures non budgétées de revalorisation de leurs personnels, pour lesquels ils ont bénéficié d'une levée complète de la réserve de précaution.

Certains d'entre eux ont également bénéficié d'une ouverture de crédits supplémentaires : les écoles sous tutelle du ministère des armées déléguée à la DGA, au titre de l'évolution du point d'indice, de la prime de pouvoir d'achat et du financement des bourses sur critères sociaux des étudiants ; l'Office national d'études et de recherches aérospatiales (ONERA), pour faire face à l'augmentation des coûts de l'énergie ; et l'École polytechnique, pour ses travaux immobiliers.

III. LE PROGRAMME 146 ÉQUIPEMENT DES FORCES

En 2023, 20,2 milliards d'euros d'AE et 16,2 milliards d'euros de CP ont été consommés sur le programme 146. Les consommations s'écartent des prévisions de la loi de finances initiale de - 13,9 % pour les AE et de + 5,6 % pour les CP.

Les crédits du programme financent de lourdes opérations d'investissement qui sont par nature soumises à des **aléas industriels et techniques fréquents**. Ainsi,

(1) *Assemblée nationale, rapport d'information n° 1023 sur l'économie de guerre, présenté par M. Christophe Plassard au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, enregistré à la présidence le 29 mars 2023.*

(2) *La série A est constituée des levées de fonds de quelques millions d'euros, tandis que la série B concerne des levées d'un montant de plusieurs dizaines de millions d'euros.*

(3) *Voir les suites du rapport « Financer la quatrième révolution industrielle – Lever le verrou du financement des entreprises technologiques » remis par M. Philippe Tibi, avec la collaboration de M. Philippe Englebert, au ministre de l'économie et des finances, juillet 2019.*

si les principales commandes et livraisons d'équipements prévues en 2023 ont pu être effectuées, une partie d'entre elles ont dû être reportées.

En outre, **des commandes de matériels ont été anticipées**, soit pour traiter des besoins urgents liés à la guerre en Ukraine et aux jeux olympiques (défense sol-air, lutte anti-drones), soit pour tenir compte des réorientations décidées dans le cadre de la LPM 2024-2030. Ces commandes, **partiellement compensées par des annulations** de crédits dans la loi de finances de fin de gestion, ont conduit à des ajustements conséquents par rapport à la programmation initiale.

Enfin, l'**inflation** a occasionné des surcoûts à hauteur de 410 millions d'euros, qui ont été absorbés par le décalage de certaines des opérations initialement prévues.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision |
| Action 06 – Dissuasion | 4 161,4 | 4 811,1 | + 15,6% | 4 645,2 | 4 600,7 | – 1,0 % |
| Action 07 – Commandement et maîtrise de l'information | 2 964,8 | 2 146,3 | – 27,6 % | 2 613,3 | 2 434,5 | – 6,8 % |
| Action 08 – Projection - mobilité - soutien | 1 994,1 | 1 228,9 | – 38,4 % | 1 788,7 | 1 870,3 | + 4,6 % |
| Action 09 – Engagement et combat | 11 011,6 | 9 308,7 | – 15,5 % | 5 174,6 | 5 776,2 | + 11,6 % |
| Action 10 – Protection et sauvegarde | 3 082,4 | 2 339,2 | – 24,1 % | 901,4 | 941,6 | + 4,5 % |
| Action 11 – Préparation et conduite des opérations d'armement | 300,5 | 296,6 | – 1,3 % | 257,8 | 328,1 | + 27,3 % |
| Action 12 – Parts étrangères et programmes civils | 0,0 | 2,0 | – | 0,0 | 91,6 | – |
| Action 13 – Soutien à l'effort de défense de pays tiers | 0,0 | 114,0 | – | 0,0 | 201,1 | – |
| Total | 23 514,8 | 20 246,8 | – 3,9 % | 15 380,9 | 16 244,0 | + 5,6 % |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Compte tenu des reports de 2023 sur 2024, le niveau des crédits annulés dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 est faible en AE et négligeable en CP.

A. UN NIVEAU DE COMMANDES SUPÉRIEUR DE 28 % À CELUI DE 2022

• Outre les AE ouvertes dans la **loi de finances initiale** (23,5 milliards d'euros), le programme 146 a également bénéficié de **fonds de concours** et **attributions de produits** (+ 204 millions) et de **reports d'AE** (24,5 milliards).

Parmi ces reports, 24,4 milliards d'euros sont des **AE affectées sur tranche fonctionnelle mais non engagées** (AEANE). Pour la deuxième année consécutive,

elles sont supérieures aux AE ouvertes dans la loi de finances initiales. Cela traduit la forte pluri-annualité des dépenses d'investissement réalisées dans le cadre des grands programmes d'armement.

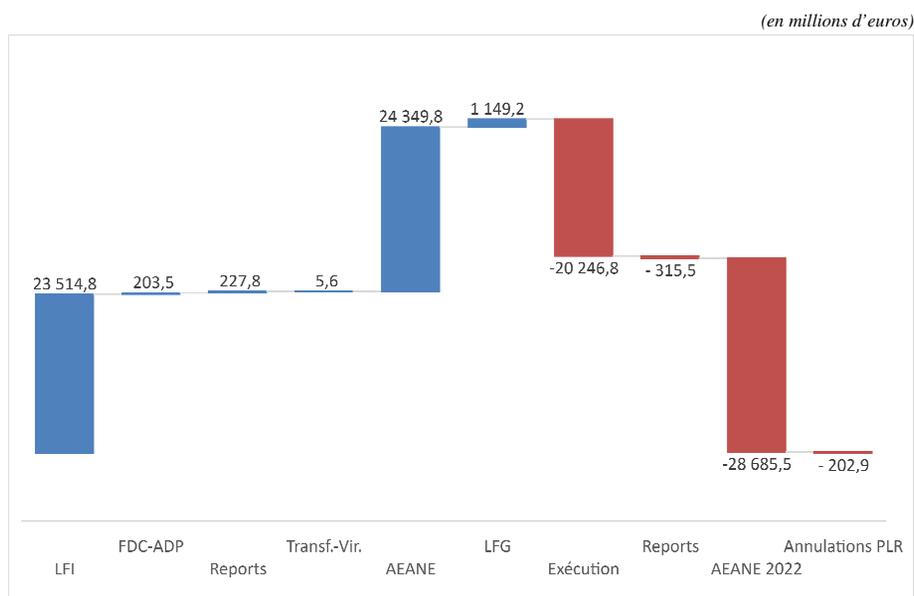
En outre, la **loi de finances de fin de gestion** a ouvert 1,15 milliard d'euros d'AE supplémentaires, qui correspondent :

– pour 705,5 millions d'euros, à de nouvelles commandes, non prévues dans la loi de finances initiale, mais anticipant l'entrée dans la programmation 2024-2030 (+ 1,2 milliard d'euros), compensées en partie par une annulation partielle de la réserve de précaution (– 494,5 millions d'euros) ;

– pour 443,7 millions d'euros, à des surcoûts liés à la situation en Ukraine, dont 200 millions pour le réabondement pour 2024 du fonds de soutien à l'Ukraine.

Le **total des AE ouvertes en gestion** a donc atteint 49,45 milliards d'euros.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 146



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

● Avec 20,2 milliards d'euros d'AE consommées, l'exercice 2023 a permis au ministère des armées de procéder à **un niveau de commandes largement supérieur à celui de 2022 (+ 28 %)**. Les principales opérations prévues ont été réalisées :

– 42 avions de combat Rafale au standard 4, qui doivent être livrés à compter de 2027 ;

– 109 camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar) de nouvelle génération, notamment destinés à remplacer les matériels cédés à l'Ukraine, ainsi que plusieurs dizaines de milliers d'obus de 155 mm ;

– 420 véhicules blindés multi-rôles légers Serval du programme Scorpion ;

– pour la marine : 7 patrouilleurs hauturiers, la modernisation du porte-avions *Charles de Gaulle* à l'occasion de son troisième arrêt technique majeur et l'achèvement de la rénovation de la troisième frégate de type La Fayette, *L'Aconit* ;

– 8 hélicoptères NH 90 destinés aux forces spéciales ;

– 1 300 missiles de moyenne portée Akeron MP, dont un premier lot de 200 missiles doit être livré dès 2025 ;

– 329 missiles Mistral 3, dans le cadre d'une acquisition conjointe de systèmes de défense anti-aérienne par la France, la Belgique, Chypre, l'Estonie et la Hongrie ;

– 2 systèmes de missiles MICA VL (*vertical launcher*) destinés à renforcer rapidement les capacités de défense surface-air de courte portée.

Parmi les opérations non réalisées, il convient de noter le report de la commande de 3 systèmes de drones tactiques, due à des difficultés techniques rencontrées dans la conception et la qualification des vecteurs, ainsi que celle de 70 camions-citernes de nouvelle génération.

● Le montant des **AE annulées** dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 s'élève à seulement 203 millions d'euros, soit 0,8 % des crédits de la loi de finances initiale.

Pas moins de **29 milliards d'euros d'AE** ouvertes en 2023 sont **reportées sur l'exercice 2024**, dont 28,7 milliards d'AEANE (+ 4,3 milliards d'euros par rapport à la fin 2022). Les principaux programmes d'armement concernés sont notamment les programmes RAFALE, SCAF (système de combat aérien du futur), BARRACUDA (sous-marins nucléaires d'attaque), SNLE 3G (sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération), HIL (hélicoptères interarmées), TIGRE (hélicoptères d'attaques) ou encore SCORPION (renouvellement des véhicules blindés de l'armée de terre).

Comptent également parmi les crédits reportés sur 2024 les 200 millions d'euros d'AE de réabondement du fonds de soutien à l'Ukraine.

B. UNE SUR-EXÉCUTION DE 5,6 % DES CRÉDITS DE PAIEMENT, PORTÉS PAR DES LIVRAISONS D'ÉQUIPEMENTS DYNAMIQUES

● Les crédits de paiement consommés sur le programme 146 (16,2 milliards d'euros) excèdent de 5,6 % les crédits de la loi de finances initiale.

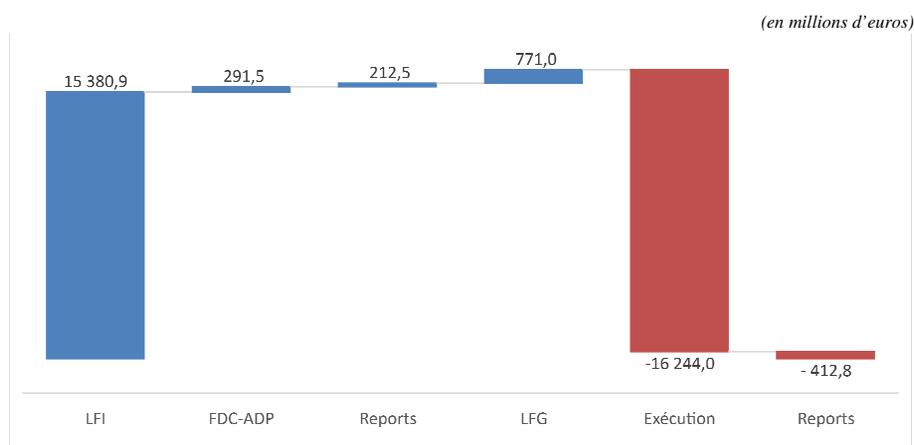
Outre les crédits ouverts dans la **loi de finances pour 2023** (15,4 milliards d'euros), le programme a également bénéficié :

– de **reports de crédits**, à hauteur de 212,5 millions d'euros, dont 200 millions pour le fonds de soutien à l'Ukraine, abondé dans la seconde loi de finances rectificative pour 2022 et intégralement reporté sur 2023 ;

– de **fonds de concours** et d'**attributions de produits** à hauteur de 291,5 millions d'euros, notamment issus de prestations payantes fournies par la DGA à des clients extérieurs au ministère des armées ;

– d'une ouverture de 771 millions d'euros dans la **loi de finances de fin de gestion**, dont 700 millions d'euros pour des anticipations de commandes de matériels couverts par la LPM 2024-2030, 200 millions d'euros visant à limiter la hausse du report de charges, 176,3 millions d'euros de surcoûts liés à la guerre en Ukraine et 200 millions d'euros de réabondement du fonds de soutien à l'Ukraine, en partie compensés par une annulation partielle de la réserve de précaution (– 505,3 millions d'euros).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 146



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

● Le montant des **CP annulés** dans le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 est négligeable.

Seuls 412,8 millions d'euros, soit quelque 2,5 % du total des crédits ouverts en gestion, sont **reportés** sur 2024, dont 200 millions correspondent au réabondement pour 2024 du fonds de soutien à l'Ukraine.

● Les **principales livraisons d'équipements** prévues dans l'année ont été réalisées :

| Programme | Livraisons réalisées |
|----------------------|---|
| SCORPION | 123 Griffon 129 Serval (119 prévus) 22 Jaguar 6 infrastructures (10 prévues) |
| Chars Leclerc RMV | 12 chars rénovés (18 prévus) |
| VLTP | 280 véhicules (180 prévus) |
| VBL Régénération | 91 véhicules rénovés (90 prévus) |
| RAFALE | 11 avions (13 prévus) 1 infrastructure |
| M2000D Modernisation | 9 avions modernisés (13 prévus) |
| A400M | 3 avions (2 prévus) |
| MRTT | 3 avions 2 infrastructures |
| C130 Modernisation | 1 avion modernisé |
| HIL | 3 hélicoptères (5 prévus) |
| NH 90 TTH | 6 hélicoptères (5 prévus) |
| BARRACUDA | 1 SNA |
| FLF Rénovation | 1 frégate rénovée |
| POM | 1 patrouilleur outre-mer |
| FLOTLOG | 1 bâtiment ravitailleur de forces |
| SYRACUSE IV | 33 segments sol (37 prévus) 1 satellite lancé (Syracuse 4B) |
| AIF | 8 660 fusils |
| PARADE | 6 systèmes de lutte anti-drones 100 fusils brouilleur |
| MMP | 34 postes de tirs (38 prévus) 1 lot de munitions |
| EXOCET | 1 lot de missiles |
| ARTEMIS | 2 lots de torpilles |
| MICA Remotorisation | 1 lot de missiles remotorisés |
| MIDE | 1 lot de missiles |

Des **surcoûts** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, principalement dus à des hausses économiques, sont notamment intervenus sur les programmes MRTT (+ 244 millions d'euros), SCORPION (+ 219 millions d'euros), FTI (+ 125 millions d'euros), FLOTLOG (+ 90 millions d'euros) ou encore BARRACUDA (+ 69 millions d'euros).

N'ont pu être réalisées, notamment du fait de **retards** ou de non-conformités industrielles ou de négociations complexes, les livraisons de 2 avions Rafale, de 4 Mirage 2000D rénovés, de 6 chars Leclerc rénovés, de 2 hélicoptères interarmées ou encore de 5 véhicules destinés aux forces spéciales.

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

M. Emeric Salmon, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Page

| | |
|--|------------|
| I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES..... | 132 |
| II. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE..... | 135 |

I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* assure la préparation des forces et la conduite des opérations militaires. Il est composé de dix niveaux d'opérations stratégiques (OS), correspondant au financement de l'entretien programmé du matériel (EPM, 41 % des crédits de paiement) des activités opérationnelles (AOP, 16 % des CP), du fonctionnement et des activités spécifiques (FAS, 13 % des CP), des équipements d'accompagnement (EAC, 11 % des CP), des infrastructures de défense (INFRA, 7 % des CP), de la dissuasion (DIS, 6 % des CP), de l'entretien programmé du personnel (EPP, 3 % des CP), des opérations étrangères extérieures (OPEX, 3 % des CP) du renseignement (RENS, CP proches de 0 %) et des surcoûts liés aux missions intérieures (MISSINT, CP proches de 0 %).

Le programme 178 représente 25 % des autorisations d'engagement (15,392 milliards d'euros) et 24 % des crédits de paiement (12,967 milliards d'euros) exécutés sur la mission *Défense*.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision |
| Action 01 – Planification des moyens et conduite des opérations | 1 004 | 945,8 | - 5,8 % | 812 | 874,1 | + 7,6 % |
| Action 02 – Préparation des forces terrestres | 1 925,7 | 2 844,3 | + 47,7 % | 1 883,2 | 2 314,8 | + 22,9 % |
| Action 03 – Préparation des forces navales | 2 760 | 3 584,4 | + 29,9 % | 3 088,2 | 3 302,7 | + 6,9 % |
| Action 04 – Préparation des forces aériennes | 3 019 | 4 701,5 | + 55,7 % | 2 874,6 | 3 242,7 | + 12,8 % |
| Action 05- Logistique et soutien interarmées | 3 000,7 | 2 884,2 | - 3,9 % | 2 544,4 | 2 805,1 | + 10,2 % |
| Action 06 – Surcoûts liés aux opérations extérieures | 820 | 411,6 | - 49,8 % | 820 | 407,6 | - 50,3 % |
| Action 07 – Surcoûts liés aux opérations intérieures | 30 | 20,5 | - 31,7 % | 30 | 20,7 | - 31 % |
| Total | 12 559,4 | 15 392,3 | + 22,6 % | 12 052,4 | 12 967,6 | + 7,6 % |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

L'exécution du programme 178 est supérieure de 7,6 % par rapport au plafond des crédits de paiement prévu en LFI. L'écart se justifie par l'effort d'adaptation des forces armées face à ses nouveaux défis (participation au renforcement de la cohésion de la Nation par la protection de la population, mise en

avant de la solidarité stratégique à l'échelle de l'OTAN et préparation d'une armée en mesure de soutenir un affrontement ouvert).

Par exemple, l'écart à la prévision de 22,9 % de l'action 02 *Préparation des forces terrestres* est justifié par la variation de l'OS d'entretien programmé des matériels afin de **couvrir l'effort logistique de déploiement sur le flanc Est de l'Europe, le retrait du Niger et l'anticipation des commandes en matériel pour la nouvelle loi de programmation militaire (LPM)**

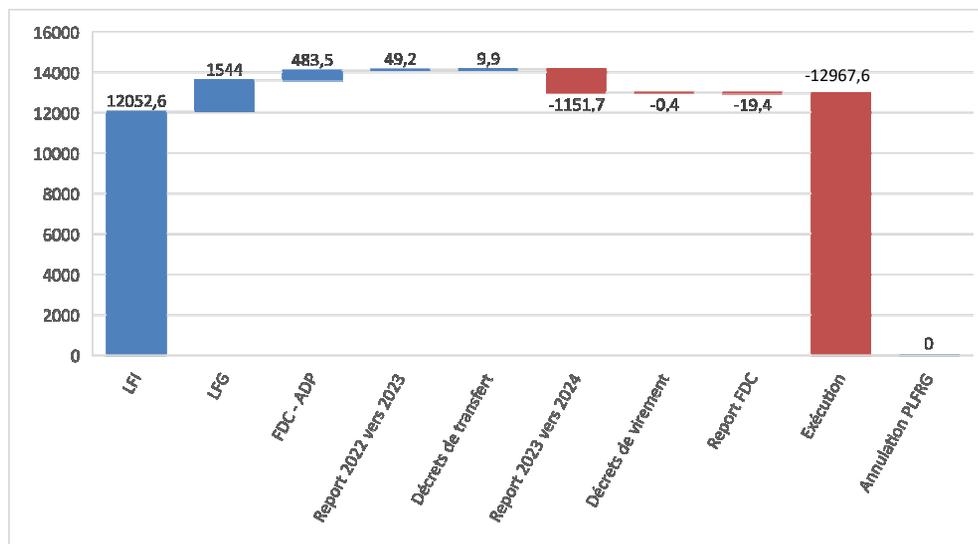
La sur-exécution de 22,6 % des autorisations d'engagement par rapport à la loi de finances initiale pour 2023 (LFI) s'explique par **la poursuite des négociations pour les contrats de maintenance du matériel des forces armées** ⁽¹⁾.

Le rapporteur spécial s'interroge sur la compatibilité entre les enjeux stratégiques de la participation renforcée de la France sur le flanc Est de l'Europe (mission Lynx dans les pays baltes, opération *Eagle* en Roumanie, contribution aux missions *d'Air Shielding*) et le cadre budgétaire qui leur est actuellement réservé. En effet, **le coût de ces engagements est prévisible** car leur nature est similaire à celle des OPEX. Ainsi, le rapporteur souhaite que **ces missions opérationnelles bénéficient d'une provision budgétaire** au lieu d'une régularisation en loi de finances de fin de gestion (LFG).

Le rapporteur spécial regrette le **manque d'intérêt de la partie « performance » consacrée aux indicateurs de disponibilité technique des matériels**, en raison de leur retrait pour des motifs de confidentialité.

(1) Flottes d'avions ravitailleurs (MRTT), d'avions Alphajet et A400M, ainsi que d'hélicoptères Gazelle et Puma.

OUVERTURE ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 178



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

L'ouverture de nouveaux crédits en fin de gestion résulte **du soutien à l'Ukraine** (677,1 millions d'euros en CP) et de **l'inflation des coûts du carburant** (257,4 millions d'euros en CP). Le montant des attributions de produits correspond en partie **au remboursement des soins assurés par le service de santé des armées** (214,9 millions d'euros), en augmentation de 30,7 % par rapport à 2022, notamment en raison de **l'accroissement de la consommation de molécules onéreuses**.

Le report des CP de 2023 à 2024, à hauteur de près de 10 % des crédits ouverts en LFI, pour un montant de 1 151,7 millions d'euros, est en contradiction avec l'article 176 de la LFI pour 2024, en application de l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances ⁽¹⁾, qui ouvre la possibilité de déroger au plafond de report de crédits fixé à 3 %, en le portant à 5 % au maximum par programme. **Le rapporteur regrette cette contradiction avec les dispositions de la loi de finances pour 2024**. Le ministère des armées a été interrogé sur le sujet mais le rapporteur spécial demeure dans l'attente de ses éléments d'explications.

Le rapporteur spécial attire l'attention sur **le niveau élevé des restes à payer** ⁽²⁾, estimé à 31 955 millions d'euros au 31 décembre 2023, en augmentation de 8,4 % par rapport à 2022. Ce niveau se justifie par la poursuite du maintien en condition opérationnelle des matériels aéronautiques mais il entraîne **un risque de rigidité de paiement** pour les exercices ultérieurs à 2023. Le rapporteur spécial souhaite que **le ministère des armées apporte davantage de précisions**

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Les restes à payer correspondent à la différence entre le total des engagements souscrits et les paiements effectués sur ces engagements (AE consommées – CP consommés, tous exercices confondus).

budgétaires sur les indicateurs associés aux restes à payer afin de consolider l'information budgétaire.

Les **AE affectées sur tranche fonctionnelle** mais non engagées (AEANE) **sont estimées à près de 3 317 millions d'euros en 2023**, contre 4 335 millions d'euros en 2022, soit une diminution considérable de 23,5 %, soulignant les efforts du ministère des armées pour effectuer les paiements correspondant à ses investissements pluriannuels.

Les reports de charges ⁽¹⁾ à l'échelle de la mission *Défense* augmentent à nouveau, **en passant de 13,7 % d'euros des crédits en 2022 à 19,8 % des crédits en 2023**, soit 6,1 milliards d'euros. Le rapporteur spécial estime que les reports de charges, bien que nécessaires afin de limiter les effets de l'inflation sur les dépenses en jouant sur leur contra-cyclicité, **pourraient faire l'objet d'une meilleure appréciation de leurs perspectives d'évolution par programme**, plutôt qu'à la seule échelle de la mission.

Le rapporteur s'interroge enfin sur la simultanéité du dépôt au Parlement du PLFG pour 2023 et du PLF pour 2024, en procédant à des ouvertures et reports concomitants. **Le rapporteur regrette cette pratique qui nuit directement à la lisibilité du débat budgétaire.**

II. LE PROGRAMME 212 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE LA DÉFENSE

Placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'administration, le programme n°212 *Soutien de la politique de la défense* regroupe les crédits de titre 2 pour l'ensemble de la mission *Défense* et assure le financement des politiques transversales au ministère des armées. Il est composé de quatre niveaux d'opérations stratégiques, correspondant au financement du fonctionnement et des activités spécifiques (52 % des crédits), des infrastructures de défense (37 % des crédits), des équipements d'accompagnement (11 % des crédits) et de la dissuasion (proche de 0%).

Le programme 212 représente 39 % des autorisations d'engagement (23,621 milliards d'euros) et 43 % des crédits de paiement (23,702 milliards d'euros) exécutés sur la mission *Défense*.

(1) Le report de charges correspond aux dépenses pour lesquelles le service fait a été certifié au cours de l'exercice précédent et dont le paiement n'est pas encore intervenu.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

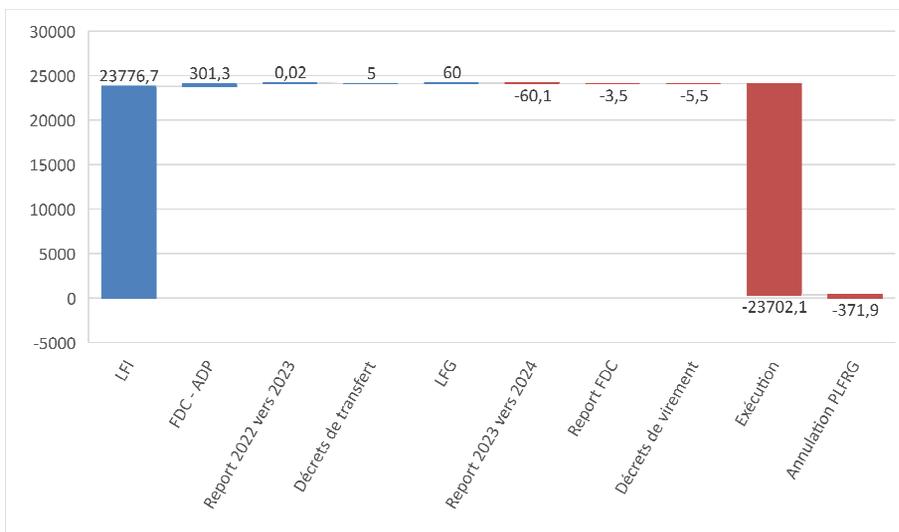
| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|-----------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision |
| Action 04 – Politique immobilière | 755,6 | 573,6 | - 24,1 % | 578,7 | 616,9 | + 6,6 % |
| Action 60 –Personnel travaillant pour l'action « politique immobilière » | 501,7 | 484 | - 3,5 % | 501,7 | 484,1 | - 3,5 % |
| Action 50 – Recherche et exploitation du renseignement | 655,1 | 669,2 | + 2,2 % | 655,1 | 669,2 | + 2,2 % |
| Action 53 – Préparation et conduite des opérations d'armement | 2 245,7 | 2 201 | - 2 % | 2 245,7 | 2 201 | - 2 % |
| Action 54 –Planification des moyens et conduite des opérations | 1 477,5 | 1 348,5 | - 8,7 % | 1 477,5 | 1 348,5 | - 8,7% |
| Sous-action 55.01 – Ressources humaines des forces terrestres | 7 805,2 | 7 757 | - 0,6 % | 7 805,2 | 7 757 | - 0,6 % |
| Sous-action 56.01 – Ressources humaines des forces navales | 2 734 | 2 744,4 | + 0,4 % | 2 734 | 2 744,4 | + 0,4 % |
| Sous-action 57.01 – Ressources humaines des forces aériennes | 2 720,7 | 2 655,2 | - 2,4 % | 2 720,7 | 2 655,2 | - 2,4 % |
| Action 58 – Logistique et soutien interarmées | 2 795,4 | 3 002 | + 7,4 % | 2 795,4 | 3 002 | + 7,4 % |
| Autres actions et sous-actions | 2 250,2 | 2 186,7 | - 2,8 % | 2 262,8 | 2 223,9 | - 1,7 % |
| Total | 23 941,1 | 23 621,7 | - 1,3 % | 23 776,9 | 23 702,2 | - 0,3 % |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

L'exécution des AE et des CP est **légèrement inférieure** aux prévisions de la LFI pour 2023. Les revalorisations salariales, des traitements et des points d'indice entraînent un surcoût de **236 millions d'euros**. Le montant des indemnités versées aux militaires déployés sur le flanc Est de l'Europe est estimé à **75 millions d'euros**. La montée en puissance de la réserve opérationnelle présente un surcoût de **193 millions d'euros**, avec le recrutement de près 2 734 réservistes. En revanche, la non-saturation du schéma d'emploi limite les surcoûts en dépenses de personnel, **avec une baisse d'environ 289 millions d'euros**. Ces évolutions expliquent la légère baisse de consommation des AE et des CP par rapport à la prévision de la LFI pour 2023.

La surconsommation de l'action 04, à hauteur de 6,6 %, s'explique en partie par la mise en œuvre opérationnelle **du contrat de concession « Ambition logement »** pour le personnel du ministère des armées dans **les zones locatives à forte tension immobilière**.

OUVERTURE ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 212



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Les rattachements par attributions de produits et fonds de concours proviennent des **remboursements au titre des activités du service de santé des armées** (269,5 millions d'euros) et des recettes provenant de services rendus par le ministère de la défense en métropole (20 millions d'euros).

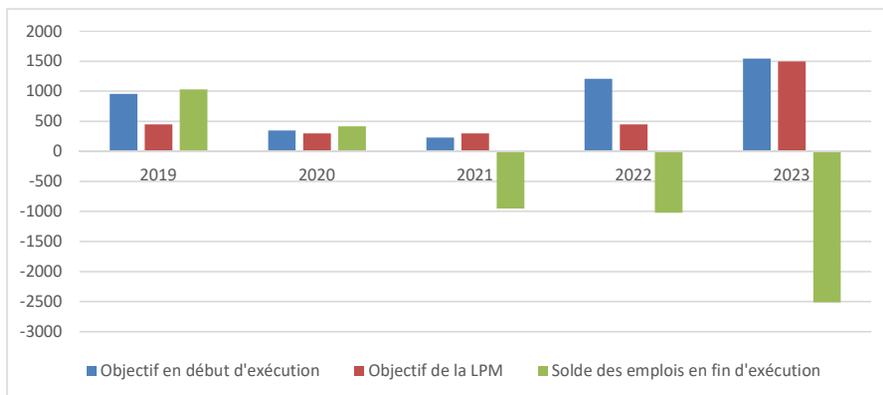
Le rapporteur spécial souligne la **légère baisse du niveau des restes à payer**, estimé à 4 856 millions d'euros en 2023, contre 4 951 millions d'euros en 2022, soit une diminution de 1,9 %.

Le rapporteur spécial a interrogé le ministère des armées sur le niveau anormalement élevé (371,9 millions d'euros en 2023 contre 31,6 millions d'euros en 2022) **des annulations prévues par le présent projet de loi**, mais sa question est demeurée sans réponse.

L'exercice 2023 est marqué par la régénération du potentiel opérationnel des armées, consacrée notamment par **l'exercice Orion**, avec la mobilisation d'une division (deux brigades, 2 300 véhicules, 40 hélicoptères de combat), 30 bâtiments de la Marine nationale dont le porte-avions Charles de Gaulle et deux porte-hélicoptères amphibie, 130 aéronefs de l'armée de l'air et de l'espace, ainsi que les soutiens interarmées.

En 2023, comme en 2022, le ministère des armées n'est pas parvenu à réaliser le schéma d'emploi initialement prévu en début d'exécution.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DEPUIS 2019 EN ETP



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

En effet, le ministère des armées dénombre 27 164 nouvelles entrées externes en ETP, 11 165 entrées temporaires, **portant le nombre total des entrées à 38 329 ETP pour l'année 2023**. Le ministère des armées compte 25 496 sorties définitives, et 15 348 sorties temporaires, incluant les mobilités vers les autres employeurs publics ou les congés de non-activité, **portant le nombre total de départs à 40 844 ETP**.

Le plafond d'emploi ministériel s'élève ainsi en début de gestion à 264 475 ETP avec un solde négatif de 2 515 ETP.

La décomposition du rapport entre le solde prévu et le solde réalisé en ETP, par rapport aux effectifs totaux, montre que **l'armée de terre et l'armée de l'air concentrent le plus de difficultés, avec une diminution de 2,3 % de leurs effectifs** (- 2610 ETP exécutés contre - 121 ETP prévus en LFI pour l'armée de terre, - 669 ETP exécutés contre +311 ETP prévus en LFI pour l'armée de l'air). Au contraire, **la direction générale de l'armement augmente ses effectifs de 5,6 %** (+ 383 ETP exécutés pour + 381 EPT prévus en LFI) ainsi que **la direction générale du renseignement extérieur qui bénéficie d'une augmentation de 6 %** (+ 357 ETP réalisés pour + 190 ETP prévus en LFI).

Malgré les efforts entrepris par le ministère des armées, **le rapporteur spécial s'inquiète de la baisse des effectifs, susceptible de faire peser un risque direct sur l'efficacité de déploiement opérationnel des forces armées, particulièrement en cas de conflit de haute intensité.**

En 2023, **les mesures catégorielles destinées à renforcer l'attractivité et la fidélisation des militaires présentent un coût global de 155,4 millions d'euros**, dont 76,6 millions d'euros pour la mise en œuvre de la 3^{ème} marche de la nouvelle politique de rémunération des militaires (NPRM). À partir d'octobre 2023, le coût annuel de la revalorisation des militaires est estimé à 351 millions d'euros par an. **Le plan catégoriel de 2023 cible les filières en forte tension**, en particulier ceux

du service de santé des armées, de la maintenance aéronautique et du domaine technique.

Le rapporteur spécial souligne que **le coût élevé des mesures catégorielles pour l'ensemble des militaires ne doit pas dissuader le ministère des armées d'accroître ses efforts pour les filières en forte tension.**

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

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LA MISSION <i>DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT</i> | 142 |
| A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS À MAÎTRISER..... | 142 |
| B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET UNE MASSE SALARIALE EN PROGRESSION..... | 146 |
| C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE MONTRANT UN TAUX D'EXÉCUTION DES LOIS INACCEPTABLE | 149 |
| II. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE | 150 |
| A. UN BUDGET STABLE | 150 |
| B. UN RÉSULTAT DEMEURANT EXCÉDENTAIRE..... | 152 |
| C. DES ACTIONS À MENER POUR REMÉDIER AUX INSATISFACTIONS DES UTILISATEURS DU SITE LEGIFRANCE.FR..... | 152 |

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

En 2023, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* comptait deux programmes :

– le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* qui retrace les dépenses du Premier ministre et des ministres et secrétariats d'État lui étant rattachés, ainsi que les dépenses des entités placées sous son autorité ; ce programme a représenté plus de 86 % des crédits de la mission en 2023.

– le programme 308 *Protection des droits et libertés* qui regroupe notamment les crédits de sept autorités administratives indépendantes et d'une autorité publique indépendante, compétentes en matière de protection des droits et libertés.

Le programme 359, qui supportait les crédits de la présidence française de l'Union européenne, a été supprimé en 2023.

A. UNE HAUSSE DES CRÉDITS À MAÎTRISER

Sur l'ensemble de la mission, la loi de finances initiale (LFI) pour 2023 prévoyait des crédits à hauteur de 941,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 929,15 millions d'euros en crédits de paiement (CP), hors fonds de concours et attributions de produits. En y intégrant ces derniers, les mouvements réglementaires et les ouvertures et annulations de la loi de fin de gestion (LFG) pour 2023, **le montant total des crédits de la mission s'est élevé à 980,3 millions d'euros en AE et un peu plus d'un milliard d'euros en CP.**

En neutralisant les crédits du programme 359 dans la LFI 2022 ⁽¹⁾, supprimé en 2023, **la comparaison 2023/2022 à périmètre constant des crédits inscrits en LFI sur les programmes 129 et 308 montre une augmentation de 13,9 % en AE et de 8,4 % en CP. Le rapporteur spécial insiste à nouveau et en prévision de la prochaine loi de finances, sur la nécessité de maîtriser nos dépenses publiques, et de cesser d'augmenter sans fin les crédits des missions budgétaires.**

L'exécution des crédits s'élève à 862,9 millions d'euros en AE et 894,5 millions d'euros en CP, soit un **taux d'exécution des crédits ouverts s'élevant à 88 % en AE et à 86,5 % en CP.**

(1) À périmètre courant, les AE augmentent de 10,8 % et les CP diminuent de 3,2 % en LFI 2023 par rapport à 2022.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

| | Programme 129 | | Programme 308 | | Mission | |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 (hors FdC et AdP) (a) | 814,07 | 801,44 | 127,29 | 127,71 | 941,36 | 929,15 |
| Fonds de concours et attributions de produits (b) | 58,68 | 58,68 | 0 | 0 | 58,68 | 58,68 |
| Mouvements réglementaires (c) | 27,99 | 72,20 | 0,20 | 0,59 | 28,20 | 72,79 |
| <i>Reports de 2022</i> | 78,07 | 121,75 | 0,21 | 0,60 | 78,28 | 122,35 |
| <i>dont report FDC</i> | 53,15 | 84,93 | 0 | 0 | 53,15 | 84,93 |
| <i>dont report d'AE affectées non engagées (AENE)</i> | 2,04 | s.o. | 0 | s.o. | 2,04 | s.o. |
| <i>dont report général hors FDC et AENE</i> | 22,88 | 36,82 | 0,21 | 0,60 | 23,09 | 37,43 |
| <i>Décret d'avance</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Virements</i> | 0,004 | 0,004 | - 0,002 | - 0,002 | 0,002 | 0,002 |
| <i>Transferts</i> | - 70,08 | - 69,56 | - 0,01 | - 0,01 | - 70,09 | - 69,56 |
| <i>Décret de dépenses accidentelles</i> | 20 | 20 | s.o. | s.o. | 20,00 | 20,00 |
| LFG (d) | - 45,66 | - 23,88 | - 2,31 | - 2,46 | - 47,97 | - 26,34 |
| Total des crédits ouverts (e=a+b+c+d) | 855,09 | 908,44 | 125,18 | 125,85 | 980,27 | 1 034,28 |
| Crédits consommés (f) | 740,26 | 771,57 | 122,63 | 122,95 | 862,89 | 894,52 |
| <i>Taux d'exécution des crédits votés en LFI (f/a)</i> | <i>90,9 %</i> | <i>96,3 %</i> | <i>96 %</i> | <i>96,3 %</i> | <i>92 %</i> | <i>96,3 %</i> |
| <i>Taux d'exécution des crédits ouverts (f/e)</i> | <i>86,6 %</i> | <i>84,9 %</i> | <i>98 %</i> | <i>97,7 %</i> | <i>88 %</i> | <i>86,5 %</i> |
| Annulations d'AE/CP non consommés et non reportés par la LRGACA ⁽¹⁾ | 33 | 26,83 | 2,35 | 2,13 | 35,35 | 28,95 |
| Reports 2024 (y compris FdC et AdP) | 81,83 | 110,04 | 0,20 | 0,77 | 82,03 | 110,81 |

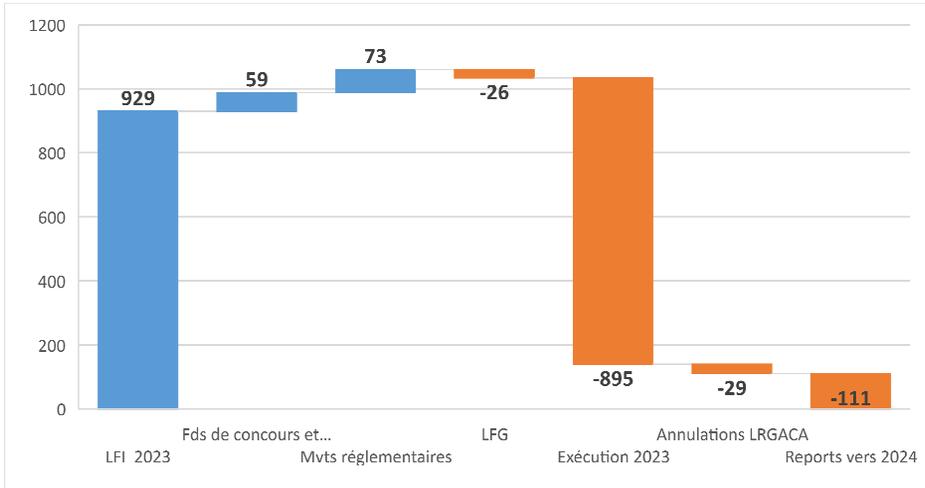
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

L'exécution 2023 des crédits de paiement peut être ainsi présentée :

(1) Loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (LRGARCA).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



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

Pour l'année 2024, le programme 129 bénéficie d'un report de crédits d'un montant global de 81,83 millions d'euros en AE et de 110,04 millions en CP et le programme 308 de 0,2 million d'euros en AE et 0,77 million d'euros en CP. Le rapporteur spécial relève parmi les autres mouvements de crédits réglementaires :

– les décrets de transferts sortants pour -87,26 millions d'euros en AE et - 86,55 millions d'euros en CP, portant essentiellement sur le budget opérationnel de programme (BOP) du secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) pour financer des capacités techniques interministérielles (CTIM). Comme l'an passé, le rapporteur spécial constate que le SGDSN exerce une fonction de financeur de projets liés à la sécurité de l'État. Or, **ces mouvements ont pour conséquence de faire échapper la gestion de ces crédits au responsable du programme 129, ainsi qu'à majorer initialement, de manière artificielle, les crédits du SGDSN ;**

– les décrets de transferts entrants pour 15,64 millions d'euros en AE et 15,46 millions d'euros en CP, correspondant à 8,96 millions d'euros en AE et 8,79 millions d'euros en CP dans le cadre des prestations informatiques de la direction interministérielle du numérique (DINUM) ; 6 millions d'euros en AE et CP sur le BOP Soutien pour le financement des fonds spéciaux ;

– un décret pour dépenses accidentelles et imprévisibles pour le financement des fonds spéciaux (20 millions d'euros en AE et CP).

La loi de fin de gestion pour 2023 a notamment permis le dégel d'une partie de la réserve de précaution pour 8,56 millions d'euros en AE et 6,13 millions d'euros en CP, l'annulation de la provision d'AE faite pour l'ANSSI de 25 millions d'euros déduite des crédits mis en réserve (- 23,5 millions d'euros en AE), ainsi que

l'annulation d'une partie des crédits budgétaires non utilisés pour la présidence française du Conseil de l'Union européenne (PFUE) pour – 0,17 million d'euros en AE et – 0,22 million d'euros en CP.

À l'échelle de la mission, la loi relative aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (LRGARCA) prévoit l'annulation de 35,35 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées (contre 29,3 millions d'euros pour l'exercice 2022) et près de 29 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés (contre 24,5 millions d'euros pour l'exercice 2022).

Le taux d'exécution s'élève à 85 % pour les CP ouverts du programme 129. La Cour des comptes indique dans son analyse de l'exécution budgétaire 2023, que la majeure partie de ces écarts provient de l'absence de consommation des crédits rattachés par voie de fonds de concours de la MILDECA ⁽¹⁾, à hauteur de 62,2 millions d'euros en AE et 88,27 millions en CP, dont le mécanisme de gestion prévoit une consommation l'année suivante, après le report intégral des crédits. Toutefois, le rapporteur spécial constate qu'en déduisant les crédits précités de la MILDECA de ceux ouverts en 2023, les taux d'exécution du programme 129 atteignent 93,4 % pour les AE et 94,1 % pour les CP.

S'agissant de la MILDECA, le rapporteur spécial relève dans les documents budgétaires que « sur l'exercice 2023, et indépendamment des montants de rattachements significatifs du fonds de concours constatés sur les deux derniers exercices (52,7 millions d'euros en 2021, 45,5 millions d'euros en 2022, 53,8 millions d'euros en 2023), le taux de consommation en CP a rencontré une progression notable passant de 47,5 % en 2022 à 64 % en 2023 ». **Elle accueille favorablement cette progression mais invite la mission à poursuivre ses actions d'amélioration du suivi budgétaire, au regard des marges de progression existantes.**

Les taux d'exécution des crédits ouverts à destination des autorités administratives et publiques indépendantes de la mission, proches de 100 % sont satisfaisants.

La mission, et plus précisément le programme 129, porte également les crédits ⁽²⁾ de trois opérateurs : la Grande chancellerie de la Légion d'honneur (GCLH), l'Observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT) et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN). L'exécution budgétaire 2023 de ces opérateurs est satisfaisante, comme le montre le tableau ci-dessous.

(1) Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA). Placée sous l'autorité de la Première ministre, la MILDECA est chargée de coordonner l'action publique au niveau central et territorial en matière de lutte contre les drogues et les conduites addictives en veillant à la cohérence des différentes approches.

(2) Sous forme de subventions pour charge de service public et de dotations en fonds propres.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS EN FAVEUR DES OPÉRATEURS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

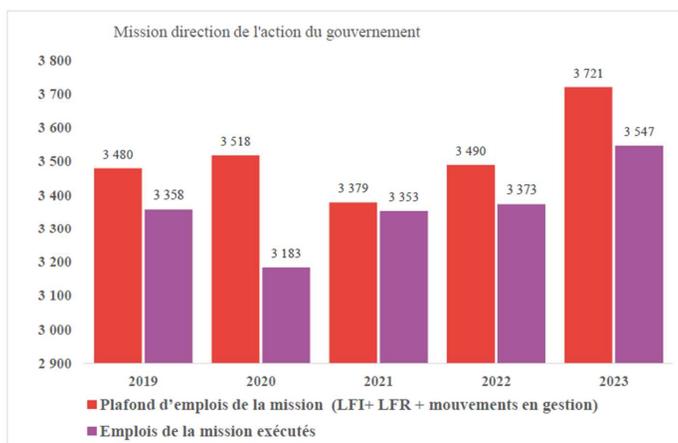
| Opérateurs | GCLH | | IHEDN | | OFDT | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 | 29,64 | 29,64 | 7,87 | 7,87 | 2,85 | 2,85 |
| Crédits consommés | 29,21 | 29,21 | 7,65 | 7,65 | 2,81 | 2,81 |
| Taux d'exécution des crédits votés en LFI | 98,6 % | 98,6 % | 97,3 % | 97,3 % | 98,8 % | 98,8 % |

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

B. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET UNE MASSE SALARIALE EN PROGRESSION

En premier lieu, le rapporteur spécial relève l'augmentation des effectifs de la mission de 11,4 % de 2020 à 2023 et des sous-consommations récurrentes.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PLAFOND D'EMPLOIS DE LA MISSION DAG



Source : Cour des comptes.

ÉVOLUTION DU PLAFOND D'EMPLOI DE LA MISSION DAG

(en ETPT)

| | PRG | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évolution 2022/2021 |
|-------------|----------------------------------|-------|-------|-------|-------|------------------------|
| PGR 129 | Plafond d'emplois | 2 914 | 2 758 | 2 819 | 3 027 | 61 |
| | Transferts prévus en gestion | 5 | 1 | 8 | 8,13 | 7 |
| | Exécution | 2 613 | 2 747 | 2 728 | 2 869 | - 19 |
| | Écart entre plafond et exécution | - 306 | - 12 | - 99 | - 166 | |
| PGR 308 | Plafond d'emplois | 595 | 621 | 671 | 694 | 50 |
| | Transferts prévus en gestion | 2 | 2 | 0 | 0 | - 2 |
| | Exécution | 572 | 606 | 645 | 678 | 39 |
| | Écart entre plafond et exécution | - 25 | - 17 | - 26 | - 16 | |
| Mission DAG | Plafond d'emplois | 3 509 | 3 379 | 3 490 | 3 721 | 111 |
| | Transferts prévus en gestion | 7 | 3 | 8 | 8 | 5 |
| | Exécution | 3 185 | 3 353 | 3 373 | 3 547 | 20 |
| | Écart entre plafond et exécution | - 331 | - 29 | - 125 | - 182 | 0 |

Source : Cour des comptes et SGG.

ÉVOLUTION DU SCHEMA D'EMPLOI DE LA MISSION DAG

(en ETPT)

| Schéma d'emplois | PRG | Exécution 2021 | Exécution 2022 | LFI 2023 | Exécution 2023 |
|---|-----|-------------------|-------------------|--------------|-------------------|
| Sorties totales | 129 | 931 | 1 175 | 953 | 1 153 |
| | 308 | 135 | 184 | 142 | 180 |
| Sous-total | | 1 066 | 1 359 | 1 095 | 1 333 |
| Dont sorties pour retraite | 129 | 41,3 | 62,6 | 39 | 39,8 |
| | 38 | 4 | 7,8 | 9 | 4 |
| Sous-total | | 45 | 70 | 48 | 44 |
| Entrées | 129 | 1 003 | 1 355,1 | 1 082 | 1 297,6 |
| | 308 | 179,9 | 213 | 174 | 212,5 |
| Sous-total | | 1 183 | 1 568 | 1 256 | 1 510 |
| Variation des ETP (entrées moins sorties totales) | | 117 | 210 | 161 | 177 |

Source : Cour des comptes et SGG.

Le plafond d'emploi du programme 129 s'élevait ainsi à 3 035 ETPT (après transfert et LFG) pour une consommation de 2 869 ETPT, soit une sous-consommation de 166 ETPT. Le rapporteur spécial relève l'augmentation des effectifs du programme, en particulier de 110 ETP pour renforcer les moyens de diverses structures administratives placées auprès du Premier ministre, et notamment 80 ETPT pour accompagner le changement du Gouvernement intervenu en juillet 2022. Les sous-consommations constatées s'expliquent essentiellement par des vacances frictionnelles des postes liées aux délais de recrutement.

Le schéma d'emplois du programme 129 arbitré en LFI 2023 était de + 134 ETP hors transferts d'emplois entre ministères afin de renforcer les actions en matière de cybersécurité et d'expertise numérique, notamment du SGDSN, de

l'ANSSI ⁽¹⁾ et de l'OSIIC ⁽²⁾ pour permettre la montée en charge de VIGINUM ⁽³⁾. L'exécution du schéma d'emploi montre une sous-consommation de 44,5 ETPT hors transferts, s'expliquant notamment par la suppression du cabinet de secrétaire d'État chargée de l'Économie sociale et solidaire et de la vie associative lors du remaniement intervenu en juillet 2023 (– 25 ETP) et des vacances de postes.

Le plafond d'emploi exécuté du programme 308 se caractérise par une croissance continue ces dernières années pour atteindre, à périmètre courant, 678 ETPT en 2023 contre 534 ETP en 2017, soit + 27 % en 7 ans. Le schéma d'emploi autorisé pour 2023 s'établit à + 35 ETP, pour une réalisation de 32,3 ETP. **Le rapporteur spécial pose à nouveau la question de la croissance perpétuelle des effectifs de ces autorités administratives et de l'intérêt d'instaurer un niveau maximal d'emplois pour ces autorités, figé, afin de stopper leur croissance sans fin.**

PLAFOND D'EMPLOI EXÉCUTÉ 2017-2023 DES AAI DU PROGRAMME 308

(en ETPT)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | variation 2017-2023 |
|--|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|---------------------|
| Commission nationale de l'informatique et des libertés | 195 | 195 | 206 | 219 | 232 | 254 | 269 | + 38 % |
| Contrôleur général des lieux de privation de liberté | 31 | 32 | 32 | 30 | 31 | 33 | 33 | + 6 % |
| Autres autorités indépendantes ⁽⁴⁾ | 24 | 28 | 29 | 32 | 31 | 31 | 33 | + 37 % |
| Défenseur des droits | 219 | 215 | 220 | 214 | 232 | 243 | 252 | + 15 % |
| Haute autorité pour la transparence de la vie publique | 45 | 48 | 51 | 60 | 63 | 64 | 69 | + 53 % |
| Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement | 19 | 19 | 17 | 16 | 17 | 19 | 21 | + 13 % |
| Commission du secret de la Défense nationale | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | / |
| Total | 534 | 538 | 556 | 572 | 606 | 645 | 678 | + 27 % |

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

En deuxième lieu, dans la continuité des constats faits sur l'exécution du plafond et du schéma d'emploi de la mission, le rapporteur spécial relève la **sous-consommation des crédits du titre 2** (dépenses de personnel) liée principalement aux difficultés de recrutement dans les délais prévus.

(1) L'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) est l'autorité nationale en matière de cybersécurité, placée sous l'autorité du Premier ministre et rattachée au SGDSN.

(2) L'opérateur des systèmes d'information interministériels classifiés (OSIIC) a été créé par le décret n° 2020-455 du 21 avril 2020. Sa mission principale est de développer et déployer de façon optimale, en tous lieux et en tout temps, les moyens de communication classifiés nécessaires au Président de la République et au Gouvernement, ainsi qu'entre le Président de la République et les chefs d'État ou de gouvernement étrangers.

(3) VIGINUM est le service technique et opérationnel de l'État chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères.

(4) Commission d'accès aux documents administratifs, Comité consultatif national d'éthique pour les sciences de la vie et de la santé et Commission nationale consultative des droits de l'Homme.

CONSUMMATION DES CRÉDITS DU TITRE 2 (DÉPENSES DE PERSONNEL)

(en millions d'euros)

| | LFI 2023 | Crédits disponibles | Exécution 2023 | Exécution/LFI |
|-------------------------|---------------|---------------------|----------------|----------------|
| P. 129 HCAS | 243,99 | 249,14 | 227,90 | – 16,09 |
| P. 129 CA | 37,10 | 37,19 | 30,97 | – 6,13 |
| P. 129 Total T2 | 281,09 | 286,33 | 258,87 | – 22,22 |
| P. 308 HCAS | 54,67 | 54,67 | 53,14 | – 1,53 |
| P. 308 CAS | 4,69 | 4,69 | 4,09 | – 0,6 |
| P. 308 Total T2 | 59,36 | 59,36 | 57,23 | – 2,13 |
| Mission HCAS | 298,66 | 303,81 | 281,04 | – 17,63 |
| Mission CAS | 41,79 | 41,88 | 35,08 | – 6,73 |
| Total T2 mission | 340,45 | 345,69 | 316,1 | – 24,35 |

Source : Cour des comptes et SGG.

En dernier lieu, le rapporteur spécial est attentif à la maîtrise de la masse salariale de la mission, qui apparaît en croissance par rapport à 2022 :

MASSE SALARIALE DE LA MISSION

(en millions d'euros)

| Dépenses de personnel 2022 | 256 964 661 |
|---|--------------------|
| Effet de noria | 23 882 |
| Impact des mesures de transfert et de périmètre | – 330 172 |
| Schéma d'emplois | 14 778 707 |
| Mesures générales | 3 975 490 |
| Mesures catégorielles | 2 835 559 |
| Mesures individuelles GVT positif | 2 955 916 |
| Autres mesures, rebasages | – 164 733 |
| Dépenses de personnel 2023 | 281 039 310 |

Source : Cour des comptes et SGG.

Elle observe que l'augmentation des dépenses de personnel par rapport à l'exercice 2022 se doit essentiellement au schéma d'emploi, décrit ci-dessus. Elle note par ailleurs que ces dépenses ont été affectées par l'augmentation générale de 1,5 % du point d'indice au 1^{er} juillet 2023 (1,2 million d'euros). Elle relève enfin la revalorisation des régimes indemnitaires du SGDSN pour 1,13 million d'euros. **Le rapporteur spécial appelle à la modération de ces dépenses de masse salariale l'an prochain et à ce que leur croissance cesse. Si elle appuie la décision de renforcer les moyens humains en matière de sécurité numérique, elle considère que ces efforts pourraient être compensés par une mise à contribution des services pouvant être considérés comme moins prioritaires.**

C. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE MONTRANT UN TAUX D'EXÉCUTION DES LOIS INACCEPTABLE

Selon les documents budgétaires, l'indicateur de performance de la mission portant sur **le taux d'application des lois de plus de six mois promulguées depuis**

le début de la législature atteint 70 % ⁽¹⁾ en 2023 contre 90 % en 2022 et 92 % en 2021. Le Gouvernement explique que les indicateurs 2023 et 2022 ne s'appliquent pas à la même assiette de mesures à prendre, en se référant à la XV^e législature alors que l'indicateur 2023 ne couvre que la XVI^e législature. Il ajoute qu'il est courant qu'en début de législature le taux d'application soit plus faible qu'à la fin d'une législature. Toutefois, « *conscient des efforts à fournir* », il indique que des actions ont été menées en septembre 2023 pour qu'un maximum de décrets d'application soit publié avant le 31 décembre 2023.

Le rapporteur spécial s'émeut de ce résultat. En effet, quelles que soient les explications données, un tel taux demeure inacceptable. Pour mémoire, la Première ministre Élisabeth Borne indiquait dans sa circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois que veiller à une rapide et complète application des lois répond à une « *exigence de démocratie, de sécurité juridique et de responsabilité politique* ». Si la loi ne prévoit pas une entrée en vigueur différée, **les mesures réglementaires nécessaires à la pleine application de cette loi doivent être élaborées et publiées dans un délai de six mois** après sa promulgation, indique la circulaire. Le rapporteur spécial note que le taux atteint aurait été encore plus faible sans l'action menée au dernier trimestre par la Première ministre. **Le rapporteur demande en conséquence à ce qu'une attention particulière soit portée par le Premier ministre à l'application pleine et entière des lois votées dans un délai ne dépassant pas six mois après leur promulgation.**

II. LE BUDGET ANNEXE PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* fixe les moyens financiers de la direction de l'information légale et administrative (DILA). Il a pour objectif de garantir l'accès au droit des citoyens, de contribuer à la transparence de la vie publique et d'éclairer le débat public.

Il se compose de deux programmes : le programme 623 *Édition et diffusion*, qui regroupe l'ensemble des activités « métiers » de la DILA et le programme 624 *Pilotage et ressources humaines*, qui porte les fonctions support.

A. UN BUDGET STABLE

Sur l'ensemble de la mission, la loi de finances initiale (LFI) prévoyait pour 2023 un budget de 152 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) contre 149 millions d'euros l'an passé. Les crédits ouverts pour 2023 s'élevaient à 158,23 millions d'euros en AE et 153,04 en CP. La consommation des crédits s'élève à 142 millions d'euros en AE et 142,65 millions

(1) Le baromètre de l'application des lois, outil développé par l'Assemblée nationale et disponible sur le site <https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/taux-application-lois/statistiques>, affiche un chiffre similaire pour le taux moyen d'application, hors lois de moins de 6 mois (71 %) pour 2023, sur la seule 16^{ème} législature.

d'euros en CP, soit un taux d'exécution des crédits ouverts s'élevant à 89,7 % en AE et à 93,2 % en CP.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

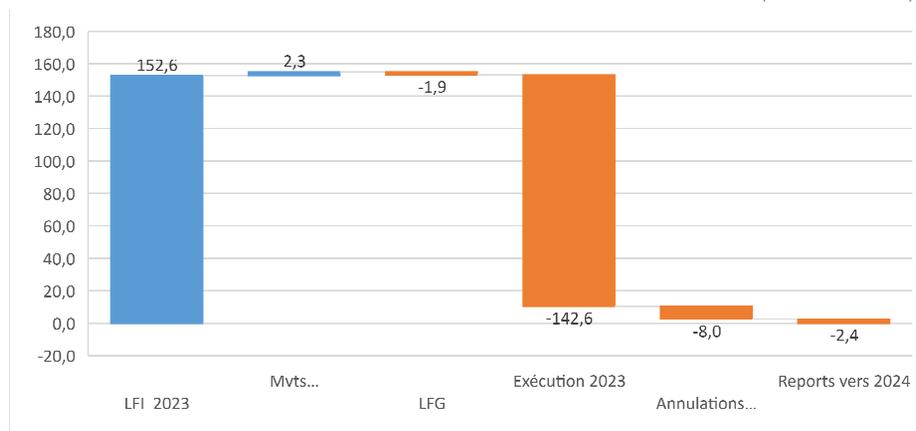
| | Programme 623 | | Programme 624 | | Mission | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 (a) | 45,87 | 46,89 | 106,80 | 105,71 | 152,67 | 152,60 |
| Mouvements réglementaires (reports 2022) (b) | 7,09 | 1,35 | 0,36 | 1 | 7,46 | 2,35 |
| LFG (c) | 0 | 0 | - 1,90 | - 1,90 | - 1,90 | - 1,90 |
| Total des crédits ouverts (d=a+b+c) | 52,97 | 48,24 | 105,26 | 104,81 | 158,23 | 153,04 |
| Crédits consommés (e) | 42,32 | 43,11 | 99,68 | 99,53 | 142 | 142,65 |
| Taux d'exécution des crédits votés en LFI (e/a) | 92,3 % | 91,9 % | 93 % | 94,2 % | 93,0 % | 93,5 % |
| Taux d'exécution des crédits ouverts (e/d) | 79,9 % | 89,4 % | 95 % | 95,0 % | 89,7 % | 93,2 % |
| Annulations d'AE/CP non consommés et non reportés par la LRGACA | 7,23 | 3,72 | 5,46 | 4,27 | 12,69 | 7,99 |
| Reports 2024 | 3,42 | 1,41 | 0,12 | 1,00 | 3,53 | 2,41 |

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

L'exécution 2023 des crédits de paiement peut être ainsi présentée :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



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

Les écarts en AE s'expliquent notamment par le report d'une tranche fonctionnelle du projet Nouveaux outils de production normative (NOPN), l'arrêt du projet de refonte du système d'information des ressources humaines, la

réalisation en interne d'opérations de sécurité informatique et une amélioration de la politique d'achats numériques. La sous-consommation en CP résulte notamment d'économies sur les dépenses de fonctionnement informatiques et sur les annonces légales.

B. UN RÉSULTAT DEMEURANT EXCÉDENTAIRE

Par ailleurs, l'analyse du résultat 2023 de la DILA montre un niveau de recette très élevé (184,7 millions d'euros) légèrement en baisse par rapport à 2022 mais supérieur aux estimations de la LFI. Les dépenses demeurent stables, à 142,6 millions d'euros. **L'excédent s'élève à 42,1 millions d'euros. Le rapporteur salue ces résultats excédentaires.**

Les recettes proviennent essentiellement du BODACC ⁽¹⁾, pour plus de 100 millions d'euros et du BOAMP ⁽²⁾, pour plus de 72 millions d'euros en 2023. La diminution des recettes constatée provient essentiellement des difficultés rencontrées par le BODACC dans le développement, depuis le 1^{er} janvier 2023, du guichet unique des formalités d'entreprises.

ÉVOLUTION DES RECETTES ET EXCÉDENTS 2020-2024

(en millions d'euros)

| | 2020 | 2021 | 2022 | LFI 2023 | 2023 | PLF 2024 |
|----------|--------|--------|-------|----------|-------|----------|
| Recettes | 173,16 | 204,1 | 193,7 | 167,2 | 184,7 | 167,3 |
| Dépenses | 135,03 | 138,57 | 142,3 | 152,6 | 142,6 | 151,6 |
| Excédent | 38,13 | 65,53 | 51,4 | 14,6 | 42,1 | 15,7 |

Source : Cour des comptes, DILA, documents budgétaires.

C. DES ACTIONS À MENER POUR REMÉDIER AUX INSATISFACTIONS DES UTILISATEURS DU SITE LEGIFRANCE.FR

Enfin, l'attention du rapporteur spécial a été attirée par l'analyse de la performance du site Legifrance.fr. En effet, si la fréquentation du site est très satisfaisante, avec plus de 166 millions de visites en 2023, en progression de 10 % par rapport à l'année 2022, elle relève qu'un quart des usagers est insatisfait de ce site, selon une enquête réalisée en décembre 2022. La DILA considère le résultat positif, avec les ¾ des utilisateurs satisfaits, en ajoutant que l'insatisfaction se doit au changement intervenu sur le site. À cet égard, la Cour des comptes ne partage pas cette analyse et propose notamment d'adopter un plan d'action pour réduire cette insatisfaction et de mesurer plus régulièrement l'évolution de ce taux (la prochaine enquête n'est prévue qu'en 2025).

Le rapporteur spécial partage ce dernier avis et considère que l'importance du nombre de personnes insatisfaites par Legifrance.fr justifie que la DILA prenne des mesures pour améliorer la qualité du service rendu aux millions de Français utilisateurs de ce site.

(1) Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales.

(2) Bulletin officiel des annonces de marchés publics.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Mme Christine Arrighi, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

—

| | Pages |
|---|------------|
| I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i>..... | 155 |
| A. UNE SURCONSOMMATION MASSIVE EN RAISON DES SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME | 155 |
| B. LE DIFFICILE SUIVI PARLEMENTAIRE DES CRÉDITS RELATIFS AUX TRANSPORTS | 157 |
| 1. Prévisions budgétaires infidèles et complexités structurelles..... | 157 |
| 2. Une évolution bienvenue de la documentation budgétaire..... | 158 |
| C. UNE ANALYSE DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE CONFIRMÉE : LE SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX | 158 |
| II. LE BUDGET ANNEXE <i>CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS</i> : UNE NOUVELLE SOUS-ESTIMATION MODÉRÉE DES RECETTES QUI N'ENTACHE PAS LA SINCÉRITÉ DU BUDGET ANNEXE | 159 |

Les crédits relatifs aux transports se répartissent entre :

– ceux consacrés aux transports terrestres (ferroviaires, routiers, fluviaux et collectifs) au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* du budget général de l'État. Ils sont inscrits sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* ;

– ceux consacrés au transport aérien, inscrits sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA) qui comporte le programme 612 *Navigation aérienne*, le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* et le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX TRANSPORTS

(en millions d'euros, en pourcentage)

| | Crédits adoptés en LFI ⁽¹⁾ | | Crédits ouverts, y compris FDC ⁽²⁾ et ADP ⁽³⁾ | | Crédits consommés <i>Taux d'exécution par rapport à la LFI</i> <u>Taux d'exécution par rapport au total des crédits ouverts</u> | |
|---|---------------------------------------|-------------------|---|--------|---|------------------------------------|
| | AE ⁽⁴⁾ | CP ⁽⁵⁾ | AE | CP | AE | CP |
| Transports (total) | 6 245 | 6 495 | 12 768 | 11 176 | 10 230 163,8 % <u>80,1 %</u> | 10 729 165,2 % <u>96,0 %</u> |
| Programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i> | 4 141 | 4 373 | 10 547 | 9 002 | 8 113 195,9 % <u>76,9 %</u> | 8 624 197,2 % <u>95,8 %</u> |
| Programme 612 <i>Navigation aérienne</i> (BACEA) | 575 | 593 | 680 | 630 | 610 106,1 % <u>89,7 %</u> | 608 102,5 % <u>96,5 %</u> |
| Programme 613 <i>Soutien aux prestations de l'aviation civile</i> (BACEA) | 1 484 | 1 484 | 1 486 | 1 489 | 1 455 98,0 % <u>97,9 %</u> | 1 448 97,6 % <u>97,2 %</u> |
| Programme 614 <i>Transports aériens, surveillance et certification</i> (BACEA) | 45 | 45 | 55 | 55 | 52 115,6 % <u>94,5 %</u> | 49 108,9 % <u>89,1 %</u> |

Source : commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances (RAP) 2023.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Fonds de concours.

(3) Attributions de produits.

(4) Autorisations d'engagement.

(5) Crédits de paiement.

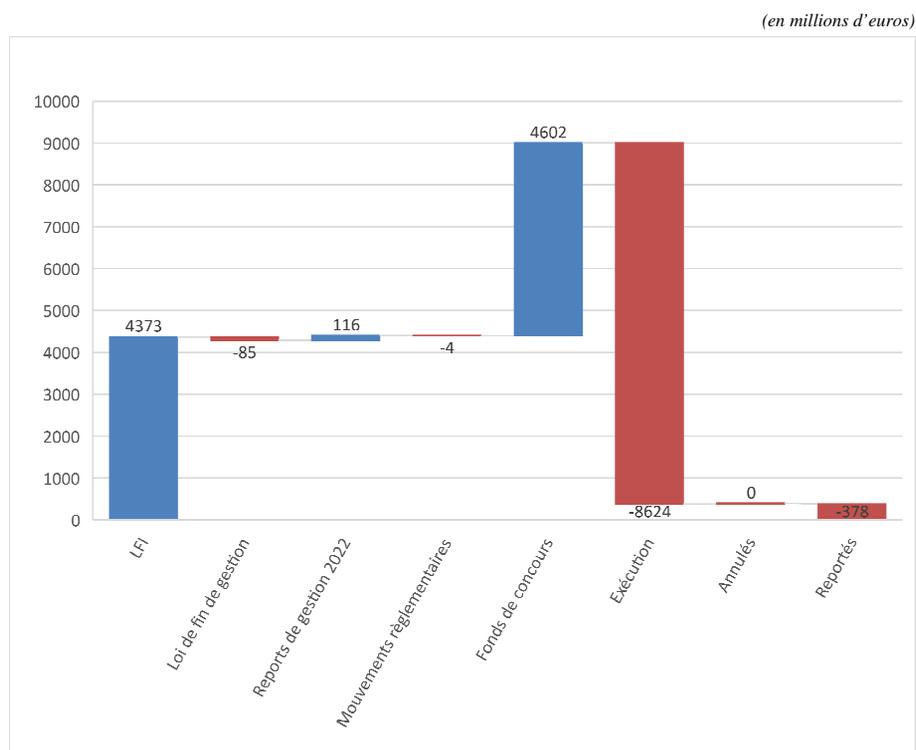
I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

A. UNE SURCONSOMMATION MASSIVE EN RAISON DES SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME

La LFI 2023 a doté le programme 203 de 4,14 milliards d'euros en AE et 4,37 milliards d'euros en CP, en hausse de 8 % en AE et 13 % en CP par rapport à la LFI 2022⁽¹⁾.

Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 8,11 milliards d'euros et les CP à 8,62 milliards d'euros, en baisse de 25 % en AE et de 1 % en CP par rapport à 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*



Source : documentation budgétaire.

Comme chaque année, les crédits consommés sont très supérieurs à ceux prévus par la loi de finances initiale en raison de l'importance considérable des fonds de concours. Ces fonds de concours proviennent de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), de la SNCF (dans le cadre des

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

financements versés à SNCF Réseau pour les travaux sur les infrastructures ferroviaires) et des collectivités territoriales (au titre du cofinancement des opérations d'investissement de l'État, notamment dans les infrastructures routières). Ces fonds de concours sont présentés de manière prévisionnelle dans la documentation budgétaire.

La répartition des crédits par type de mode de transport fait apparaître la prépondérance des investissements dans le secteur ferroviaire, en même temps que le maintien de dépenses élevées en faveur du transport routier.

CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS SUR LE PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS PAR TYPE DE TRANSPORT

(en milliards d'euros et en pourcentage)

| | Total des crédits (en milliards d'euros) | Part dans le total des crédits du programme (en %) |
|--|--|--|
| Ferroviaire ⁽¹⁾ | 5,02 | 58 |
| Routier ⁽²⁾ | 1,81 | 21 |
| Collectifs et mobilités actives ⁽³⁾ | 1,28 | 15 |
| Fluvial ⁽⁴⁾ | 0,25 | 3 |
| Divers ⁽⁵⁾ | 0,27 | 3 |
| Total | 8,62 | 100 |

Source : commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances (RAP) 2023.

Les emplois de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) ne sont pas rattachés au programme 203 mais à un autre programme de la mission, le 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. S'agissant des opérateurs, la baisse des effectifs de Voies navigables de France se poursuit, conformément au COP, les effectifs fin 2023 s'élevant ainsi à 3 811 ETP contre 3 871 fin 2022. La rapporteure spéciale rappelle qu'elle avait été alertée par VNF en octobre 2022 sur « une diminution trop rapide de ses effectifs, qui ne permettrait pas d'assurer ses missions de manière satisfaisante eu égard à la temporalité plus lente des gains de productivité » ⁽⁶⁾, qui sont censés compenser la diminution des effectifs. Cela est d'autant plus regrettable que le transport fluvial est un élément clef de la limitation de l'impact environnemental du transport de marchandises.

(1) Somme des crédits des actions 41 Ferroviaire, 45 Transports combinés et 51 Sécurité ferroviaire.

(2) Somme des crédits des actions 01 Routes – développement, 04 Routes – entretien et 50 Transport routier.

(3) Crédits de l'action 44 Transports collectifs.

(4) Crédits de l'action 42 Voies navigables.

(5) Somme des crédits des actions 43 Ports, 47 Fonctions support et 52 Transport aérien.

(6) Rapport spécial n° 292 annexe 16, 6 octobre 2022, p. 39.

B. LE DIFFICILE SUIVI PARLEMENTAIRE DES CRÉDITS RELATIFS AUX TRANSPORTS

1. Prévisions budgétaires infidèles et complexités structurelles

On peut constater que les prévisions fournies au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 étaient erronées.

TOTAL DES CRÉDITS (BUDGÉTAIRES ET FONDS DE CONCOURS) DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|-----------------------------|-------|-------|
| Prévision PAP 2023 (A) | 6 042 | 6 817 |
| Total consommé RAP 2023 (B) | 8 113 | 8 624 |
| Écart (A – B) | 2 071 | 1 807 |

Source : documentation budgétaire.

Étant donné l'ampleur de l'écart entre les prévisions et la réalité, il ne semble pas exagéré de parler d'une exécution infidèle, même s'il faut se réjouir que les crédits consacrés aux transports se soient finalement révélés plus élevés que prévu. La rapporteure spéciale ne manquera pas d'interroger le Gouvernement en commission pour connaître les raisons de ce différentiel.

La rapporteure spéciale renouvelle ses critiques s'agissant de la « *complexité spectaculaire, rarement observée sur les autres missions budgétaires* » qui caractérise les crédits relatifs aux transports. Elle estime que cette complexité « *rend l'appréciation globale des politiques publiques en faveur des transports particulièrement ardue, chronophage et imprécise, même pour le lecteur habitué à la documentation budgétaire* »⁽¹⁾, et même pour le Parlement dont c'est pourtant la mission. Les chiffres publiés ci-dessus attestent du bien-fondé de ses critiques. Dans une logique de chaînage vertueux, elle propose de « rebudgétiser » sur le programme 203 les crédits actuellement versés par l'AFITF en cours de gestion, ce qui les rendrait plus lisibles et les intégrerait au champ des crédits que le Parlement examine.

La complexité budgétaire extrême est reconnue par la Cour des comptes, qui suggère de « *compléter le projet annuel de performance et le rapport annuel de performance de la mission Écologie, développement et mobilité durables par un état des concours de l'État aux investissements en faveur des transports, qu'ils soient financés par crédits budgétaires, sur crédits de l'AFITF ou par l'intermédiaire de divers fonds et plans* »⁽²⁾.

La rapporteure spéciale ajoute que les choix de budgétisation qui ont été faits pour les crédits relatifs aux transports ont comme conséquence une atteinte au

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 15, 14 octobre 2023, p. 38.

(2) Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission Écologie, développement et mobilité durables, avril 2024, p. 9.

principe d'annualité budgétaire, comme le souligne la Cour des comptes : « *s'agissant du principe d'annualité, la portée de l'autorisation parlementaire est affaiblie par le recours toujours important aux fonds de concours* » ⁽¹⁾.

2. Une évolution bienvenue de la documentation budgétaire

La rapporteure spéciale constate cependant avec satisfaction que le rapport annuel de performances de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* fournit, pour le programme 203, et contrairement à l'an dernier, un tableau synthétique présentant, pour chaque action, le détail des ressources et du résultat 2023. Ce tableau est suivi d'une brève explication de l'écart entre consommation et prévision.

La rapporteure spéciale se réjouit que ses échanges répétés avec la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités sur la construction de la maquette budgétaire aient conduit celle-ci à procéder à cette amélioration très appréciable. Dans une même logique, elle appelle à :

– pérenniser cette pratique pour les futurs rapports annuels de performances de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* ;

– l'étendre aux rapports annuels de performances des autres missions budgétaires ;

– s'en inspirer pour proposer, dans les futurs projets annuels de performances, de telles explications synthétiques et positionnées de manière lisible au début de chaque sous-section consacrée à une action, afin d'indiquer succinctement les raisons de l'évolution des crédits par rapport à ceux adoptés dans la loi de finances de l'année précédente.

C. UNE ANALYSE DE LA RAPPORTEURE SPÉCIALE CONFIRMÉE : LE SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX

Dans l'analyse qu'elle avait faite du projet de loi de finances pour 2023, la rapporteure spéciale avait regretté « *un investissement de l'État dans les transports vertueux très en deçà de ce qui est absolument nécessaire pour répondre à l'urgence climatique* », déplorant notamment des « *investissements très insuffisants dans le ferroviaire* » ⁽²⁾.

La rapporteure spéciale constate avec regret qu'elle ne s'était pas trompée dans son analyse, comme en attestent les indicateurs de performance pour tous les transports vertueux :

(1) *Analyse de l'exécution budgétaire précitée*, p. 7.

(2) *Rapport spécial n° 292 annexe n° 16, 6 octobre 2022*, p. 7.

– le taux de disponibilité du réseau fluvial principal (indicateur 2.1) était de 96,3 % en 2023, un niveau inférieur tant à la cible pour cette année (98 %) qu'à la réalisation de l'année 2022 (97,45 %) ;

– s'agissant de la part modale des transports ferroviaire et fluvial dans le transport intérieur terrestre de marchandises, elle s'améliore certes légèrement d'après l'indicateur 3.1 (respectivement 11 % et 2,2 %) mais reste très faible ;

– le pourcentage de ponctualité des trains d'équilibre du territoire (TET), ayant l'État pour autorité organisatrice, chute en 2023 de 72,3 % à 69,7 %, loin là encore de la cible initialement fixée (78 %). À l'inverse, un indicateur est en hausse pour la troisième année consécutive, celui des TET en retard de plus de 30 minutes, qui atteint 10,8 % en 2023, un niveau supérieur tant à celui de 2022 (9,6 %) qu'à la cible initialement fixée (7,7 %).

Ces indicateurs sont extrêmement préoccupants : la situation des transports à faible impact environnemental, au premier rang desquelles celle du ferroviaire, déjà préoccupante, s'aggrave d'année en année. La rapporteure spéciale est consciente des conséquences sociales et environnementales de ces chiffres.

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS : UNE NOUVELLE SOUS-ESTIMATION MODÉRÉE DES RECETTES QUI N'ENTACHE PAS LA SINCÉRITÉ DU BUDGET ANNEXE

Le BACEA retrace les moyens de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour mettre en œuvre ses missions de sécurité du transport aérien. Il comprend :

– le programme 612 *Navigation aérienne*, qui finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) pour ses prestations d'opérateur de la navigation aérienne ;

– le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile*, qui regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du BACEA ;

– le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification*, qui finance les actions relatives à la régulation économique du secteur et à la lutte contre les émissions polluantes et les nuisances sonores.

Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l'emprunt.

Comme l'an dernier ⁽¹⁾, les recettes constatées (2,35 milliards d'euros) sont légèrement supérieures à celles anticipées en LFI (2,23 milliards d'euros). La documentation budgétaire attribue cet écart à « *une reprise du trafic plus rapide*

(1) Rapport n° 1271 tome II, 24 mai 2023, p. 168.

qu'anticipée », qui a conduit à un montant global de redevances perçues plus élevé que prévu.

Les crédits consommés étant très proches de ceux anticipés (à l'échelle du BACEA, 101 % en AE et 99 % en CP), une « *dynamique de désendettement du BACEA* » a pu être « *amorcée* » d'après la documentation budgétaire, conformément à ce qui avait été indiqué à la rapporteure spéciale au moment de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2023 ⁽¹⁾. Ainsi, alors que l'encours de dette brute du BACEA atteignait 2,71 milliards d'euros à la fin de l'année 2022 ⁽²⁾, la documentation budgétaire indique qu'il a diminué à 2,39 milliards d'euros en 2023. Cet encours de dette reste toujours très supérieur à celui de fin 2019, qui ne dépassait pas 667 millions d'euros, avant que la crise sanitaire n'engendrât un effondrement des recettes des taxes et redevances aériennes, que la DGAC a dû compenser par une augmentation massive de l'emprunt afin de faire face à ses dépenses nécessaires et incompressibles.

La Cour des comptes porte cependant un regard critique sur cette trajectoire de désendettement. Elle estime ainsi que « *le retour à une situation nettement favorable [du trafic aérien] devrait conduire la DGAC à renoncer à la facilité du recours à l'emprunt* » ; elle l'encourage par conséquent « *à se donner une trajectoire de désendettement plus volontariste* » ⁽³⁾.

Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 8,11 milliards d'euros et les CP à 8,62 milliards d'euros, en baisse de 25 % en AE et de 1 % en CP par rapport à 2022. La Cour des comptes note que « *l'écart entre exécution et prévision fait ressortir le caractère réaliste de cette dernière* » ⁽⁴⁾.

Le plafond d'emplois, fixé à 10 421 ETPT en LFI, a été sous-exécuté en 2023 à 10 215 ETPT, conformément à la volonté de la DGAC de faire décroître ses effectifs grâce aux gains de productivité permis par ses investissements.

(1) Rapport spécial n° 292 annexe 16, 6 octobre 2022, p. 47.

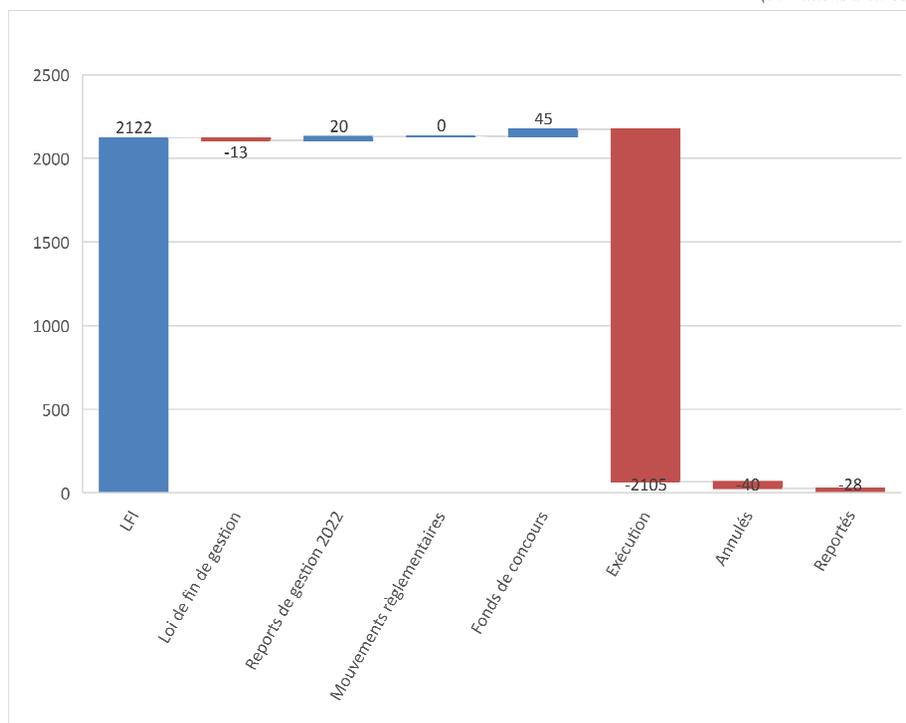
(2) Rapport n° 1271 tome II, 24 mai 2023, p. 169.

(3) Analyse de l'exécution budgétaire du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, avril 2024, p. 5.

(4) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, p. 17.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

S'il ne s'agit pas de crédits du BACEA, la Cour rappelle ⁽¹⁾ que l'exonération de taxation du kérosène dont jouissent les compagnies aériennes a eu un coût de 5,12 milliards d'euros en 2023. La rapporteure spéciale déplore que l'État confère de tels avantages fiscaux aux transports les plus polluants, alors que de telles recettes seraient bien utiles pour améliorer la qualité de service du transport ferroviaire.

(1) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, p. 44.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; SERVICE PUBLIC DE
L'ÉNERGIE ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

M. David Amiel et M. Emmanuel Lacresse, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LES PROGRAMMES 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ET 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE | 164 |
| 1. Le programme 174 <i>Énergie, climat et après-mines</i> : des annulations élevées en cours de gestion afin de répondre à la sous-consommation de crédits malgré le dynamisme des aides aux véhicules propres | 165 |
| 2. Le programme 345 <i>Service public de l'énergie</i> : une exécution 2023 marquée par des charges de service public de l'énergie négatives qui ont permis de couvrir une partie du coût élevé des mesures exceptionnelles..... | 171 |
| II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE | 176 |
| 1. Le programme 793 <i>Électrification rurale</i> : une sous-consommation des crédits de paiement ouverts associée à des pénalités en légère augmentation..... | 178 |
| 2. Le programme 794 <i>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</i> : une sous-consommation des crédits récurrente qui interroge sur le montant élevé des reports..... | 179 |

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* a pour objet la mise en œuvre de la politique de transition énergétique, écologique et environnementale de la France.

Au sein de cette mission, le présent développement expose la nature et l'évolution des crédits accordés au cours de la gestion 2023 aux programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie*, ainsi qu'au compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, tous placés sous la responsabilité de la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC).

I. LES PROGRAMMES 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ET 345 SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE

La loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 (LFI pour 2023) a porté le **total des crédits des programmes 174 et 345 à 26 792,91 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 26 563,76 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Pour mémoire, en raison du financement des mesures de soutien aux consommateurs face à l'inflation des prix de l'énergie, **le budget du programme 345 a connu une croissance massive de ses crédits**, passant de 12,1 milliards d'euros de crédits ouverts en 2022 à 21,0 milliards d'euros en AE et en CP (+ 73,6 %) en LFI pour 2023.

Le programme 174 a connu un niveau d'annulations significatif en fin de gestion 2023, à hauteur de 780,3 millions d'euros en AE et 1 092,3 millions d'euros en CP, soit respectivement 13,5 % et 19,6 % de la prévision initiale.

La consommation sur ces deux programmes s'élève en 2023 à **25 034,24 millions d'euros en AE et à 25 156,94 millions d'euros en CP**, soit des taux d'exécution de respectivement 95,0 % en AE et de 96,6 % en CP par rapport au total des crédits ouverts en cours d'exercice.

CRÉDITS CONSOMMÉS SUR LES PROGRAMMES 174 ET 345 EN 2023

(en millions d'euros)

| | | LFI 2023 | Total des crédits ouverts en 2023 (*) | Consommation 2023 | Taux de consommation (**) |
|---|----|------------------|--|--------------------------|----------------------------------|
| 174 – Énergie, climat et après-mines | AE | 5 792,91 | 5 351,87 | 4 864,35 | 90,9 % |
| | CP | 5 563,76 | 5 034,91 | 4 986,76 | 99,0 % |
| 345 – Service public de l'énergie | AE | 21 000,00 | 21 000,00 | 20 169,89 | 96,0 % |
| | CP | 21 000,00 | 21 000,56 | 20 170,18 | 96,0 % |
| Total P174 + P345 | AE | 26 792,91 | 26 351,87 | 25 034,24 | 95,0 % |
| | CP | 26 563,76 | 26 035,47 | 25 156,94 | 96,6 % |

(*) En AE sur le programme 174 : 332,50 millions d'euros reportés de 2022 sur 2023, ouvertures de 0,18 million d'euros de crédits de fonds de concours et de 6,55 millions d'euros de crédits de transfert ; annulations de 780,27 millions d'euros.

En CP sur le programme 174 : 556,85 millions d'euros reportés de 2022 sur 2023, ouvertures de 0,18 million d'euros de crédits de fonds de concours et de 6,45 millions d'euros de crédits de transfert ; annulations de 1 092,32 millions d'euros.

En CP sur le programme 345 : 0,56 million d'euros reportés de 2022 sur 2023.

(**) Par rapport au total des crédits ouverts en cours de gestion 2023.

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

1. Le programme 174 Énergie, climat et après-mines : des annulations élevées en cours de gestion afin de répondre à la sous-consommation de crédits malgré le dynamisme des aides aux véhicules propres

En programmation initiale, les crédits du programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* ont fait l'objet d'une hausse importante par rapport à 2022 (+ 2,17 milliards d'euros en AE et + 2,37 milliards d'euros en CP), due principalement à des dotations plus importantes pour MaPrimeRénov', les aides à l'acquisition de véhicules propres et l'indemnité carburant.

CONSOMMATION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|-------------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision |
| 01 – Politique de l'énergie | 117,32 | 150,05 | + 27,9 % | 141,38 | 130,74 | – 7,5 % |
| 02 – Accompagnement transition énergétique | 4 049,05 | 2 664,32 | – 34,2 % | 3 795,49 | 2 816,82 | – 25,8 % |
| 03 – Aides à l'acquisition de véhicules propres | 1 296,57 | 1 715,75 | + 32,3 % | 1 296,57 | 1 697,56 | + 30,9 % |
| 04 – Gestion économique et sociale de l'après-mines | 270,25 | 267,56 | – 1,0 % | 270,25 | 267,54 | – 1,0 % |
| 05 – Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air | 58,37 | 51,85 | – 11,2 % | 58,71 | 53,51 | – 8,9 % |
| 06 – Soutien | 1,35 | 14,81 | + 997 % | 1,35 | 20,58 | + 1 424 % |
| Total prévu en LFI | 5 792,91 | 4 864,35 | – 16,0 % | 5 563,76 | 4 986,76 | – 10,4 % |
| Total ouvert | 5 351,87 | | – 9,1 % | 5 034,91 | | – 1,0 % |

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

L'article 140 de la LFI pour 2023 a prévu une dérogation au plafond du montant des crédits pouvant être reportés de 2022 sur 2023 sur le programme 174 : ainsi, les crédits non utilisés en 2022 (439,0 millions d'euros en AE et 1 196,0 millions d'euros en CP) ont été reportés pour une partie sur 2023, à hauteur de 332,7 millions d'euros en AE et de 556,9 millions d'euros en CP.

4,86 milliards d'euros en AE et 4,99 milliards d'euros en CP ont été consommés sur le programme 174 au cours de la gestion 2023, soit environ la moitié de la consommation de 2022 qui était marquée par de fortes ouvertures liées à la « remise carburant » et aux trois chèques énergie exceptionnels. **Malgré un taux de consommation des CP ouverts de 99 %, une forte sous-consommation des crédits des dispositifs MaPrimeRénov' et de l'indemnité carburant en 2023 est à souligner.** Ainsi, la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion (LFG) pour 2023 a annulé 780,3 millions d'euros en AE et 1 092,3 millions d'euros en CP sur le programme 174, qui correspondent à :

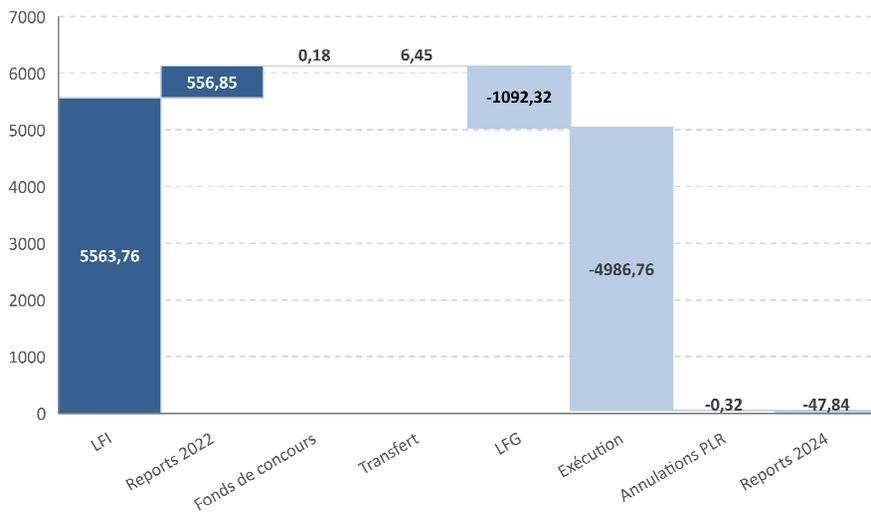
– la réserve de précaution à hauteur de 289,1 millions d'euros en AE et 277,6 millions d'euros en CP, le surgel de 1 % pour 57,8 millions d'euros en AE et 55,5 millions d'euros en CP, ainsi que des reports de 2022 sur 2023 pour 182 millions d'euros en AE et en CP ;

– MaPrimeRénov' et l'indemnité carburant pour 477 millions d'euros en AE et 803 millions d'euros en CP.

Dans le même temps, la LFG pour 2023 a ouvert 225 millions d'euros en AE et en CP pour les aides à l'acquisition de véhicules propres dont la consommation a été très dynamique.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

Le programme 174 se caractérise par l'importance de ses dispositifs de transferts aux ménages, dont les principaux en 2023 sont MaPrimeRénov' (1 216,6 millions d'euros de CP consommés), le chèque énergie et les chèques exceptionnels (1 245,3 millions d'euros), l'indemnité carburant (433,4 millions d'euros), le bonus automobile (1 404,5 millions d'euros) et la prime à la conversion (250 millions d'euros).

- Créé par l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et géré par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), le dispositif **MaPrimeRénov'** est une aide au financement des travaux de rénovation énergétique de l'habitat privé. Le dispositif a connu plusieurs évolutions relatives aux critères d'attribution en 2023, parmi lesquelles la disparition des forfaits « chaudières gaz à très haute performance énergétique » pour les dossiers déposés à partir du 1er janvier 2023.

Les crédits consommés sur le programme 174 au titre du dispositif MaPrimeRénov' s'élèvent à 2 028 millions d'euros en AE et 1 216,6 millions d'euros en CP, soit un niveau presque identique à celui de 2022. Toutefois, si on ajoute également les crédits du plan de relance alloués à MaPrimeRénov', portés par le programme 362 Écologie depuis l'exercice 2021, la consommation de CP est

en diminution de 28 % (1,5 milliard d’euros en 2023 contre 2,1 milliards d’euros en 2022).

La forte sous-consommation en AE et en CP pour ce dispositif, avec des écarts respectifs de – 34 % et de – 28 % par rapport à la prévision initiale qui ont conduit aux annulations de crédits par la LFG pour 2023, résulte de plusieurs facteurs. Les demandes de paiement ont été plus faibles qu’escomptées, en raison notamment d’un « reste à charge » qui demeure élevé et des difficultés d’accès aux prêts bancaires soulignées dans le rapport réalisé dans le cadre du « Printemps de l’évaluation » 2023 par les rapporteurs spéciaux ⁽¹⁾. En outre, dans l’objectif de dépenser les crédits mis à disposition de l’Anah au titre du plan de relance, la gestion budgétaire 2023 a sollicité la trésorerie de l’Anah à hauteur de 585,3 millions d’euros.

Le reste à payer au titre de MaPrimeRénov’ demeure élevé (1,23 milliard d’euros) mais en baisse (1,53 milliard d’euros en 2022). Il affecte en 2024 le seul programme 174, puisque tous les crédits du programme 362 ont été consommés au cours de la gestion 2023.

● Le **chèque énergie** est un titre de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d’acquitter des dépenses d’énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu’ils assument pour en améliorer la qualité environnementale. Il a concerné en 2023 environ 5,6 millions de bénéficiaires.

En plus du chèque énergie classique, quatre chèques exceptionnels ont été distribués depuis 2021 afin de protéger les ménages contre l’inflation du prix des énergies, avec un effet sur l’exercice 2023 : un premier chèque exceptionnel en 2021 à utiliser jusqu’au 31 mars 2023, ainsi qu’un second chèque exceptionnel en 2022, un chèque « fioul » et un chèque « bois » à utiliser jusqu’au 31 mars 2024, qui avaient fait l’objet d’ouvertures importantes de crédits par les deux lois de finances rectificatives pour 2022 ⁽²⁾.

Les crédits d’intervention ⁽³⁾ prévus en LFI pour 2023 pour le chèque classique s’élevaient à 862,9 millions d’euros en AE et 758,6 millions d’euros en CP. Le taux d’usage provisoire est de 77,8 %, en hausse de 1,5 point par rapport à 2022, avec un reliquat de la campagne de 2023 en 2024 qui devrait être compris entre 6 et 10 %. La consommation du chèque classique, qui se heurte au non-recours, reste élevée en 2023 avec 792 millions d’euros en AE et 642 millions d’euros en CP.

(1) MM. David Amiel et Emmanuel Lacresse, Rapport d’information au nom de la commission des finances sur le financement de la transition énergétique au regard de l’efficacité de MaPrimeRenov’, de la limitation des charges énergétiques des consommateurs finals et du soutien à l’investissement dans l’énergie, n° 1305, 1^{er} juin 2023, Assemblée nationale.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(3) Hors aide spécifique aux résidences sociales et frais de gestion.

Les prévisions de recours surestimées pour les chèques exceptionnels ont pour conséquence d'importants restes à payer à la fin de l'année 2023, à hauteur de 495 millions d'euros : ils résultent principalement du chèque énergie exceptionnel de 2022 pour 327 millions d'euros et du chèque énergie classique pour 150 millions d'euros.

● **La mesure exceptionnelle d'aide à l'acquisition du carburant, ou « indemnité carburant », a été fortement sous-consommée.** Une première mesure, dite « remise carburant », avait été mise en place entre le 1^{er} avril et le 31 décembre 2022 afin de soutenir les ménages face à la forte hausse des prix du carburant ⁽¹⁾. Alors que cette remise était versée par l'Agence de services et de paiement (ASP) aux metteurs à la consommation et bénéficiait à l'ensemble des consommateurs, « l'indemnité carburant » vise les personnes utilisant un véhicule à des fins professionnelles, sous conditions de revenus ⁽²⁾. Cette aide d'un montant de 100 euros, instruite par la direction générale des finances publiques (DGFIP), pouvait être demandée jusqu'au 31 mars 2023.

Sur les 700 millions d'euros en AE et en CP prévus en LFI pour 2023, seulement 433,4 millions d'euros en AE et en CP ont été consommés si l'on tient compte d'un rétablissement de crédits de 156 millions d'euros de l'ASP en raison de trop-perçus pour la remise carburant 2022. La forte sous-consommation de l'indemnité carburant, de seulement 39,5 % de l'enveloppe en excluant la restitution de l'ASP, s'explique selon la DGEC par un problème de calibrage du dispositif en raison d'un manque de données permettant de croiser les revenus et la possession d'un véhicule assuré, ainsi que d'un non-recours important pour cette aide quérable et mise en œuvre sur trois mois seulement.

Concernant la remise carburant, seuls les frais de gestion de l'ASP ont été payés en 2023, tous les fonds ouverts pour la remise carburant ayant été consommés et versés à l'ASP en 2022.

● Le programme 174 porte également les crédits de l'action 03 sur **les aides à l'acquisition de véhicules propres, qui regroupent principalement le bonus écologique et la prime à la conversion.** Ces deux dispositifs, dont les règles ont évolué en 2023 afin de renforcer leur ciblage sur les ménages pour lesquels l'accès à un véhicule électrique est le moins aisé, étaient également abondés jusqu'en 2023 par le programme 362 Écologie de la mission Plan de relance.

La LFI pour 2023 a alloué 1 296,6 millions d'euros en AE et en CP pour l'action 03, contre 506 millions d'euros en LFI pour 2022. Cette forte hausse s'explique à hauteur de 533 millions d'euros par la fin de l'abondement des dispositifs par le programme 362 en 2023. La LFG pour 2023 a également ouvert

(1) Décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 relatif à l'aide exceptionnelle à l'acquisition de carburants et décret n° 2022-1168 du 22 août 2022.

(2) Décret n° 2023-2 du 2 janvier 2023 relatif à la création, aux conditions et aux modalités de versement d'une indemnité carburant.

225 millions d'euros supplémentaires en AE et en CP : au total, 1 521 millions d'euros ont donc été ouverts au titre de l'action 03 sur le programme 174 en 2023.

En 2023, les aides à l'acquisition de véhicules propres ont représenté 34 % de la consommation des CP du programme 174, pour une hausse de l'exécution de 31 % par rapport à la prévision initiale. La hausse de la consommation de ces crédits observée lors de la gestion précédente se poursuit : alors que 977,4 millions d'euros en CP avaient été exécutés en 2022 (contre 505 millions d'euros en 2021), la consommation de CP s'élève à 1 697,6 millions d'euros en 2023. Ce montant supérieur au total des ouvertures a été couvert par l'annulation de reports à hauteur de 97 millions d'euros en AE et en CP, par un transfert du programme 362 de 15 millions d'euros en AE et en CP et par le redéploiement de crédits sous-consommés sur MaPrimeRénov' et les chèques énergie exceptionnels.

L'année 2023 a été marquée par un dynamisme significatif du bonus automobile, avec une consommation de 1 392,8 millions d'euros en AE et en CP. Cette forte sur-exécution s'inscrit dans un contexte de reprise des immatriculations de véhicules neufs par rapport à 2022 (+ 15 % pour les voitures particulières) et de croissance de la part de marché des véhicules électriques dans les ventes neuves (près de 17 % en 2023, contre 13 % l'année précédente). En 2023, le nombre de bonus attribués est en hausse de 9,5 % et s'élève à 357 000, dont 75 % pour des véhicules électriques neufs, contre à 326 000 en 2022.

La consommation des crédits au titre de la prime à la conversion est en légère baisse et s'élève à 250 millions d'euros en AE et en CP, contre 282,3 millions en 2022 en incluant les crédits du programme 362. Le dispositif a connu une diminution de 17,4 % du nombre de bénéficiaires (76 000 primes ont été attribuées en 2023).

• **En 2023, le programme 174 a servi de support à 36 dépenses fiscales dont le coût cumulé est estimé à 3 491 millions d'euros**, contre 4 531 millions d'euros en 2022. Les principales dépenses fiscales rattachées au programme 174 sont :

– le taux de taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés, pour un montant actualisé de 940 millions d'euros alors que son chiffrage initial était de 2 milliards d'euros, ce qui confirme la surestimation de la dynamique des travaux de rénovation énergétique en 2023 ;

– le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles, pour 916 millions d'euros, avec une estimation lors du PLF pour 2023 à hauteur de 1 115 millions d'euros ;

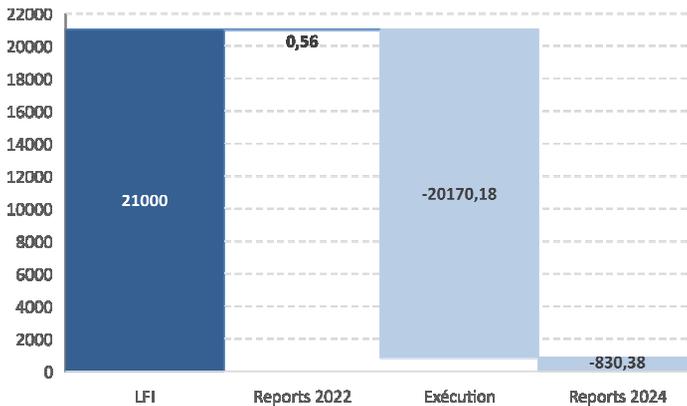
– le tarif particulier pour le superéthanol E85, avec 483 millions d'euros pour une prévision de 256 millions d'euros.

2. Le programme 345 *Service public de l'énergie* : une exécution 2023 marquée par des charges de service public de l'énergie négatives qui ont permis de couvrir une partie du coût élevé des mesures exceptionnelles

La LFI pour 2023 a doté le programme 345 *Service public de l'énergie* de 21 milliards d'euros en AE et en CP, soit une augmentation très significative de 12,55 milliards d'euros par rapport à la LFI pour 2022. L'arrêté du 2 mars 2023 portant report de crédits a alloué 0,56 million d'euros en CP à ce programme. 20,17 milliards d'euros en AE et en CP ont été exécutés, en hausse de 66 % par rapport à 2022. Ce niveau de dépenses élevé, représentant 96 % des crédits ouverts, a été compensé pour partie par les moindres charges de service public de l'énergie (CSPE) au titre du soutien aux producteurs d'énergie renouvelable.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

● Alors que le niveau des prix de gros de l'électricité et du gaz était bien supérieur en 2022 à celui de 2023, la majorité des charges au titre des dispositifs de protection des consommateurs a été versée durant l'année 2023 en raison du calcul pluriannuel des CSPE prévu par les dispositions du code de l'énergie. Ainsi, **15,2 milliards d'euros en AE et en CP ont été décaissés sur l'action 17 en 2023, soit 75 % des crédits consommés sur le programme 345**, contre 4,62 milliards d'euros alloués par cette même action en 2022 aux dispositifs d'avances sur les « boucliers tarifaires » électricité et gaz et la remise carburant. La baisse importante des prix de l'énergie a permis au programme 345 d'être exécuté sans report massif de charges en 2024 et sans ouverture de crédits en 2023.

CONSOMMATION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|-------------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision |
| 09 –Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale | 0,00 | 1 375,86 | – | 0,00 | 1 375,86 | – |
| 10 –Soutien à l'injection de biométhane | 34,34 | 43,16 | + 25,7 % | 34,34 | 43,16 | + 25,7 % |
| 11 –Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain | 2 478,06 | 3 166,06 | + 27,8 % | 2 478,06 | 3 166,06 | + 27,8 % |
| 12 –Soutien à la cogénération de gaz naturel et autres moyens thermiques | 376,75 | 214,11 | – 43,2 % | 376,75 | 214,11 | – 43,2 % |
| 13 –Soutien aux effacements de consommation | 72,00 | 63,05 | – 12,4 % | 72,00 | 63,05 | – 12,4 % |
| 14 –Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique | 43,93 | 50,97 | + 16,0 % | 43,93 | 50,97 | + 16,0 % |
| 15 –Frais divers | 73,27 | 87,71 | + 19,7 % | 73,27 | 87,88 | + 19,9 % |
| 17 –Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs | 17 921,64 | 15 168,96 | – 15,4 % | 17 921,64 | 15 169,09 | – 15,4 % |
| 18 –Soutien hydrogène (*) | 0,00 | 0,00 | – | 0,00 | 0,00 | – |
| Total prévu en LFI | 21 000 | 20 169,89 | – 4,0 % | 21 000 | 20 170,18 | – 4,0 % |
| Total ouvert | | | | 21 000,56 | | |

(*) Action créée par le projet de loi de finances pour 2024.

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

65 % des crédits consommés sur l'action 17 ont financé les mesures de soutien aux consommateurs d'électricité ⁽¹⁾, pour un montant de 9,9 milliards d'euros en AE et CP. 5,4 milliards d'euros en AE et en CP ont été alloués aux mesures de soutien aux consommateurs de gaz ⁽²⁾, en nette diminution par rapport à la prévision de la LFI pour 2023 en raison de la forte baisse des prix de gros du gaz au cours de l'exercice. Le montant des crédits consommés sur l'action 17 intègre

(1) « Boucliers tarifaires » sur l'électricité au titre de 2022 et 2023, « amortisseur » électricité, compensation copropriété et chauffage collectif électricité, bornes de recharge et complément TPE.

(2) « Bouclier tarifaire » sur le gaz, au titre de 2023, compensation copropriété et chauffage gaz.

également le remboursement par l'ASP du trop-perçu sur la remise carburant en 2022, qui donne lieu à des rétablissements de crédits de 102,3 millions d'euros pour l'année 2023.

CRÉDITS CONSOMMÉS EN 2023 SUR L'ACTION 17 DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)

| Action 17 | AE | CP |
|---|------------------|------------------|
| 17.01 – Mesures à destination des consommateurs d'électricité | 9 901,60 | 9 901,60 |
| 17.02 – Mesures à destination des consommateurs de gaz | 5 369,65 | 5 369,79 |
| 17.03 – Mesures à destination des consommateurs de carburant | – 102,30 | – 102,30 |
| TOTAL | 15 168,95 | 15 169,09 |

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

Le montant brut des mesures financées par l'action 17, c'est-à-dire leur coût hors déduction des recettes issues des CSPE négatives, a fortement évolué à la baisse en raison de la diminution des prix de gros de l'électricité et du gaz à partir de l'automne 2022. Ainsi, le coût brut des mesures exceptionnelles s'est finalement établi à 26,6 milliards d'euros en 2023 : en intégrant le trop-perçu sur la remise carburant à hauteur de 102 millions d'euros et les CSPE négatives de 11,5 milliards d'euros, **le coût net des mesures exceptionnelles est de 15,2 milliards d'euros en 2023.**

LA BAISSÉ DU COÛT DES MESURES EXCEPTIONNELLES

(en milliards d'euros)

| | Estimation LFI 2023 | Exécution 2023 |
|-----------------------|---------------------|----------------|
| Coût brut (A) | 49,9 | 26,6 |
| CSPE négatives (B) | 32,0 | 11,5 |
| Coût net (A-B) | 17,9 | 15,2 |

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

● **L'année 2023 est la première année pour laquelle les CSPE sont négatives à un tel niveau : elles ont permis de financer 43,2 % du montant des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs sur le gaz et l'électricité en 2023.** Ce phénomène s'explique par le contexte de hausse des prix de l'électricité, entraînant une baisse mécanique du soutien budgétaire aux producteurs d'énergie renouvelable en application du système des CSPE.

Le système des charges de service public de l'énergie

Afin d'encourager la production d'énergies renouvelables et de permettre de garantir aux producteurs, sur le long terme, une rémunération supérieure à la valeur de marché de l'énergie produite, l'État a mis en place des dispositifs de soutien à la rémunération des producteurs d'énergie :

– l'obligation d'achat : prévu aux articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie, ce dispositif impose aux fournisseurs historiques (EDF et les entreprises locales de distribution – ELD) de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ces contrats prévoient un tarif d'achat garanti pour le producteur ;

– le complément de rémunération : ce dispositif est encadré par les articles L. 314-18 à L. 314-27 du code de l'énergie. Les producteurs qui ont conclu des contrats de complément de rémunération vendent leur énergie directement sur les marchés. Une prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence. EDF verse les primes dues aux producteurs.

Pour ces dispositifs, EDF et les ELD reçoivent des compensations de l'État dans le cadre du mécanisme des CSPE. Avant la survenue de la crise des prix de l'énergie, les revenus garantis par les contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération étaient inférieurs aux prix de marché et les compensations versées par l'État au titre des charges de service public de l'énergie évoluaient chaque année entre 8 et 9 milliards d'euros.

Toutefois, avec la crise des prix de l'énergie débutée à la fin de l'année 2021, les prix de l'électricité ont atteint des niveaux très supérieurs aux rémunérations garanties par les dispositifs de soutien public : ces rémunérations garanties se sont transformées en rémunérations plafonnées qui, pour toutes les installations concernées par ces mécanismes, se traduisent par un prélèvement mécanique de la rente infra-marginale perçue par les producteurs du fait de l'inflation des prix de l'électricité.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire du programme 345 en 2023 ⁽¹⁾, **le montant des CSPE négatives, qui s'élève à 11,5 milliards d'euros**, résulte d'un traitement individualisé de la situation de chaque opérateur ⁽²⁾ et ne correspond donc pas exactement au périmètre des CSPE « historiques » des actions 09 à 15, évaluées par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) dans sa délibération du 21 septembre 2023 à 10,6 milliards d'euros.

Ces CSPE négatives concernent les opérateurs de service public placés dans deux types de situations :

– les opérateurs en situation de charges négatives nettes à rembourser à l'État : le programme 345 a ainsi été abondé en 2023 par un rétablissement de crédits de 1,3 milliard d'euros ;

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission « Écologie, développement et mobilités durables »*, avril 2024.

(2) Le montant des CSPE négatives intègre également le reversement des trop-perçus des opérateurs au titre des mesures exceptionnelles de protection des consommateurs.

– les opérateurs en situation de charges positives nettes : s'ils devaient rembourser des charges négatives, ils supportaient également des charges positives au titre des mesures exceptionnelles. Les charges négatives en déduction des charges positives sur ces dispositifs se sont élevées à 10,2 milliards d'euros.

Conformément aux articles L. 121-19-1 et L. 121-41 du code de l'énergie, la détermination du montant des CSPE à compenser représente un solde net : les modalités de calcul des CSPE sur trois années glissantes expliquent que seul le solde dû est indiqué dans les documents budgétaires. Comme souligné dans leur rapport publié lors de l'examen du PLF pour 2023 ⁽¹⁾, les rapporteurs spéciaux regrettent l'absence de lisibilité sur les hypothèses de CSPE négatives dans le PAP du programme 345 annexé au PLF pour 2023.

• L'enveloppe restante de programme 345 a financé les CSPE qui relèvent du périmètre « historique » des actions 09 à 15. Les crédits consommés sur ce périmètre s'élèvent à 5 milliards d'euros, contre 7,52 milliards d'euros en 2022.

Cette baisse de 2,52 milliards d'euros s'explique par un montant moins important des CSPE liées au soutien des énergies renouvelables sur l'action 09 (1,4 milliard d'euros en 2023 contre 4,3 milliards d'euros en 2022), mais qui reste supérieur à la prévision de la LFI pour 2023 qui inscrivait des montants nuls. En effet, la baisse des prix de l'électricité en 2023 s'est traduite par un niveau de soutien plus important qu'attendu dans le contexte d'inflation massive de l'année 2022.

La CRE a ainsi réévalué les montants des CSPE dans sa délibération du 13 juillet 2023 et dans sa version corrective du 21 septembre 2023. Les charges de l'action 09 pour l'année 2023 sont négatives à hauteur de 13,48 milliards d'euros en AE et en CP, avec – 8,59 milliards d'euros pour l'éolien terrestre, – 203 millions d'euros pour l'éolien en mer, – 2,36 milliards d'euros pour le solaire photovoltaïque, – 965 millions d'euros pour les bio-énergies et – 1,37 milliard d'euros pour les autres énergies. Les crédits consommés en 2023 sont toutefois positifs sur l'action 09 en raison du paiement du solde des charges à compenser de 2022 en janvier 2023 et des charges à compenser en 2023 pour les opérateurs dont l'évaluation des charges était positive sur ces sous-actions.

La consommation des crédits de l'action 11 « Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain », qui finance les charges résultant du soutien à la transition énergétique des ZNI et à la péréquation tarifaire qui permet aux consommateurs de ces territoires de bénéficier de prix de l'électricité comparables à ceux applicables en métropole continentale, est en hausse de 27,8 % par rapport à la prévision initiale et s'élève à 3,17 milliards d'euros en AE et en CP contre 1,85 milliard d'euros en 2022. Les crédits ouverts en 2023 ont permis de payer le solde des charges pour 2022, qui reflètent la forte hausse des prix de l'électricité lors de cette année.

(1) Annexe n° 17 du rapport n° 273 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF pour 2023, MM. David Amiel et Emmanuel Lacresse, octobre 2022.

Le coût pluriannuel des charges de service public de l'énergie

Dans son cinquième rapport publié en février 2024, le comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) évalue, en fonction des scénarios retenus pour l'évolution du prix de marché de l'électricité, le coût total des engagements pris par l'État entre le début des années 2000 et fin 2022 au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération au gaz naturel, à un montant compris entre 95 milliards d'euros et 177 milliards d'euros, dont 46 milliards d'euros ont déjà été payés.

Eu égard aux dates d'engagements et à la durée des contrats, de 48 milliards d'euros à 131 milliards d'euros resteraient à payer d'ici 2048 selon le scénario de prix de marché retenu. Sur ces montants, le soutien à la production d'électricité (énergies renouvelables et cogénération au gaz naturel) représente entre 81 milliards d'euros et 160 milliards d'euros d'engagements à fin 2022 (environ 89 % du total).

Source : Rapport annuel du CGCSPE n° 5 pour l'exercice 2022, février 2024.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

Le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ), introduit en 2012 ⁽¹⁾, soutient des collectivités territoriales qui, en zone rurale ⁽²⁾ et en outre-mer, financent et exercent la maîtrise d'ouvrage de travaux d'électrification en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE).

Le financement des réseaux de distribution d'électricité repose sur une péréquation assurée selon deux logiques :

– entre abonnés, par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique ;

– entre territoires, par le biais du CAS FACÉ, alimenté par un prélèvement sur les recettes des concessionnaires dont le taux est fixé chaque année par un arrêté des ministres chargés du budget et de l'énergie ⁽³⁾, qui permet de financer les investissements des AODE rurales.

En application des dispositions de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, le CAS 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 distribution publique d'électricité, ainsi que les frais de gestion liés à ces aides.

(1) Article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

(2) Selon le décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020, la zone rurale regroupe les communes de moins de 2 000 habitants non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

(3) Pour l'année 2023, il est fixé par l'arrêté du 5 juillet 2023 relatif au taux 2023 de la contribution due par les gestionnaires des réseaux publics de distribution d'électricité pour le financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale.

● La prévision de la LFI pour 2023 dotait le CAS de 360 millions d’euros en AE et en CP, soit un montant identique aux années précédentes. **Le montant des AE consommées a représenté 90,7 % des crédits ouverts, en diminution par rapport à 2022 (95,6 %)**. En outre, 354,17 millions d’euros de CP non consommés ont été reportés de 2023 à 2024 : le montant des reports était de 382,9 millions d’euros en CP de 2022 à 2023, ce qui traduit une sous-consommation persistante des CP ouverts sur le CAS. **Hors reports, l’exécution en CP est toutefois plus satisfaisante, puisqu’elle est supérieure de 2 % à la prévision initiale.**

EXÉCUTION 2023 DU CAS FACÉ

(en millions d’euros)

| | Recettes (*) | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | | Solde |
|---|---------------|----------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|-------------------|----------------------|-----------------|
| | | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision | |
| 793 – Électrification rurale | | 351,50 | 333,99 | – 5,0 % | 351,50 | 362,25 | + 3,1 % | |
| 794 – 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 | | 8,50 | 6,88 | – 19,1 % | 8,50 | 4,97 | – 41,5 % | |
| Total prévu en LFI | 377,00 | 360,00 | 340,87 | – 5,3 % | 360,00 | 367,22 | + 2,0 % | + 17,00 |
| Total ouvert | 377,91 | 375,98 | | – 9,3 % | 742,91 | | – 50,6 % | + 10,69 |
| Solde cumulé du CAS depuis sa création | | | | | | | | + 487,31 |

(*) Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution.

Source : commission des finances, d’après la documentation budgétaire.

● La LFI pour 2023 a reconduit le montant de 377 millions d’euros en recettes au CAS. Le niveau supérieur des recettes par rapport aux dépenses (+ 17 millions d’euros) s’explique par la volonté de poursuivre la démarche d’apurement de restes à payer nés de la reprise d’anciens engagements d’EDF puis de RTE antérieurs à la création du CAS. Le déséquilibre constaté en 2023 est ainsi de 204,6 millions d’euros, en baisse d’environ 36,8 millions d’euros par rapport à 2022. Il résulte de la différence entre les restes à payer, qui s’élèvent à 691,9 millions d’euros, et le solde comptable cumulé du CAS de 487,3 millions d’euros. Cette **réduction significative du déséquilibre** est due notamment à une forte augmentation des retraits d’engagements en 2023, à hauteur de 21,5 millions d’euros contre 2,3 millions d’euros en 2022.

1. Le programme 793 *Électrification rurale* : une sous-consommation des crédits de paiement ouverts associée à des pénalités en légère augmentation

Le programme 793 *Électrification rurale* a pour objet de soutenir les AODE dans leurs travaux sur les ouvrages de distribution. Ses sous-programmes principaux 03 et 11, qui font l'objet d'une répartition départementale, financent le renforcement et la sécurisation des réseaux de fils nus et représentent respectivement 47 % et 25 % des aides allouées par le programme en 2023. L'exécution reste marquée par une importante sous-consommation des CP ouverts, à hauteur de 51,4 %, qui s'inscrit dans la continuité de la gestion 2022 (49,4 %). Il convient toutefois de relever que la consommation des CP ouverts en LFI pour 2023 excède de 3,1 % la prévision, en augmentation de 5,5 % par rapport à 2022.

CONSOMMATION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 793

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|-------------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision |
| 03 – Renforcement des réseaux | 170,00 | 169,77 | – 0,1 % | 170,00 | 178,23 | + 4,8 % |
| 04 – Extension des réseaux | 30,00 | 22,45 | – 25,2 % | 30,00 | 31,23 | + 4,1 % |
| 05 – Enfouissement et pose en façade | 41,00 | 54,97 | + 34,1 % | 41,00 | 38,30 | – 6,6 % |
| 06 – Sécurisation des fils nus (hors faible section) | 0,00 | – 1,95 | – | 0,00 | 10,42 | – |
| 07 – Sécurisation des fils nus de faible section | 0,00 | – 3,83 | – | 0,00 | 15,64 | – |
| 08 – Fonctionnement | 0,30 | 0,83 | + 176,7 % | 0,30 | 0,79 | + 163,3 % |
| 09 – Déclaration d'utilité publique (Très haute tension) | 0,50 | 0,00 | – 100,0 % | 0,50 | 0,00 | – 100,0 % |
| 10 – Intempéries | 9,70 | 0,46 | – 95,3 % | 9,70 | 12,95 | + 33,5 % |
| 11 – Sécurisation des fils nus (*) | 100,00 | 91,28 | – 8,7 % | 100,00 | 74,70 | – 25,3 % |
| Total prévu en LFI | 351,50 | 333,99 | – 5,0 % | 351,50 | 362,25 | + 3,1 % |
| Total ouvert | 361,58 | 333,99 | – 7,6 % | 704,45 | 362,25 | – 48,6 % |

(*) Fusion des actions 6 et 7 à partir de 2021.

Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

L'arrêté du 4 avril 2023 relatif à la répartition annuelle des montants d'aides pour l'année 2023 a réservé une enveloppe de 6 millions d'euros sur le programme 793 (contre 5 millions d'euros en 2022) afin de répondre aux besoins identifiés en cours d'année. L'arrêté complémentaire du 17 octobre 2023 a modifié

la répartition des crédits ouverts en 2023, c'est-à-dire le cumul des crédits de la LFI pour 2023 et des crédits de reports de l'exercice 2022 : le sous-programme 05 Enfouissement et pose en façade a vu ses crédits augmenter de 41 à 56 millions d'euros, pour une exécution à hauteur de 55 millions d'euros en AE, soit une consommation presque intégrale de l'enveloppe, et de 38 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 793

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

Il convient également de mentionner les résultats du mécanisme des pénalités associées aux aides non consommées par les AODE, qui vise à améliorer l'utilisation des aides notifiées par les collectivités ⁽¹⁾. L'exécution 2023 voit des pénalités en baisse avec un montant de 5 millions d'euros (6,1 millions d'euros en 2022), pour 20 départements (28 en 2022), ainsi que 0,95 million d'euros de pénalités pour non-regroupement, ce qui porte l'ensemble des pénalités à 5,95 millions d'euros sur l'exercice 2023 (contre 7,2 millions d'euros en 2022). Au regard de la sous-consommation de CP sur le programme 793 et de ce montant de pénalités en baisse par rapport à 2022, le système de pénalités semble produire des incitations insuffisantes à la consommation des aides pour les collectivités.

2. Le programme 794 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 : une sous-consommation des crédits récurrente qui interroge sur le montant élevé des reports

Le programme 794, qui représente seulement 2,4 % du budget du CAS FACÉ ouvert en LFI pour 2023, soutient des projets situés dans les zones non-interconnectées au réseau métropolitain, notamment dans les départements,

(1) Article 17 de l'arrêté du 13 avril 2021 pris en application du décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 relatif aux aides pour l'électrification rurale.

régions et collectivités d’outre-mer, qui ont pour objectif de financer des unités de production décentralisée d’électricité en évitant des extensions trop coûteuses du réseau de distribution. Il finance également des actions en faveur de la transition énergétique dans ces territoires.

CONSOMMATION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 794

(en millions d’euros)

| | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-------------------|----------------------|---------------------|-------------------|----------------------|
| | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision | LFI 2023 | Consommation 2023 | Écart à la prévision |
| 02 – Sites isolés | 1,00 | 0,06 | – 94,0 % | 1,00 | 0,24 | – 76,0 % |
| 03 – Installations de proximité en zone non interconnectée | 3,00 | – 0,49 | – 116,3 % | 3,00 | 1,99 | – 33,7 % |
| 04 – Maîtrise de la demande d’énergie | 0,50 | – 0,01 | – 102,0 % | 0,50 | 0,09 | – 82,0 % |
| 05 – Déclaration d’utilité publique (Très haute tension) ^(*) | 0,00 | 0,00 | – | 0,00 | 0,00 | – |
| 06 – Intempéries ^(*) | 0,00 | 0,00 | – | 0,00 | 0,00 | – |
| 07 – Transition énergétique | 2,00 | 7,32 | + 266,0 % | 2,00 | 2,56 | + 28,0 % |
| 08 – Appel à projets innovants | 2,00 | 0,00 | – 100,0 % | 2,00 | 0,09 | – 95,5 % |
| Total prévu en LFI | 8,50 | 6,88 | – 19,1 % | 8,50 | 4,97 | – 41,5 % |
| Total ouvert | 14,40 | 6,88 | – 52,2 % | 38,46 | 4,97 | – 87,1 % |

(*) Engagements antérieurs au 1^{er} janvier 2013.

Source : commission des finances, d’après la documentation budgétaire.

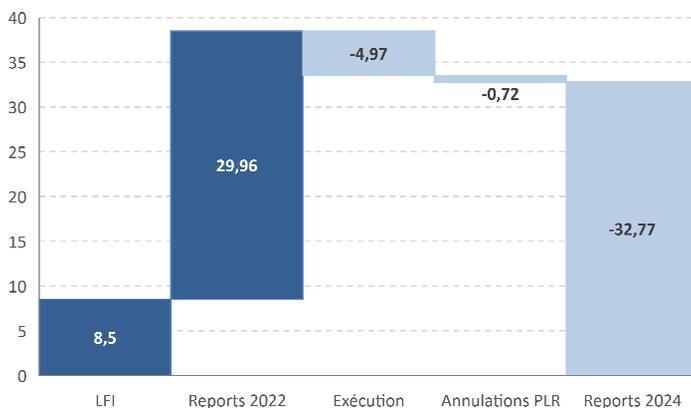
Le montant des AE et CP ouverts en LFI pour 2023 pour le programme 794 est de 8,5 millions d’euros, en augmentation de 2 millions d’euros par rapport à 2022. Le programme 794 reste marqué par une forte sous-consommation de crédits : 58,5 % des CP ont été consommés (44 % en 2022) par rapport à la prévision initiale, mais seulement 12,9 % de l’ensemble des crédits ouverts (8,7 % en 2022). Les AE ouvertes en 2023 sur le programme 794 sont inférieures de moitié aux montants ouverts en 2022 (30,8 millions d’euros), tandis que leur consommation reste inférieure de 19,1 % à la prévision de la LFI pour 2023.

En raison de divers délais et recours liés aux règles d’urbanisme, le taux d’exécution de CP sur le sous-programme 07 Transition énergétique reste très faible : alors que 25 millions d’euros ont été ouverts, seulement 2,56 millions ont été consommés. Le taux d’exécution des AE est en revanche satisfaisant, à hauteur de 99 % des crédits ouverts, soit l’essentiel des AE consommées sur le programme 794.

L'année 2023 confirme la situation structurelle de sous-consommation des crédits du sous-programme 03, en raison principalement de l'absence de projets d'ampleur proposés en outre-mer. Avec les crédits reportés, 5,5 millions d'euros étaient programmés pour l'électrification du cirque de Mafate, à La Réunion : en raison de retards cumulés, des retraits d'engagements juridiques ont même dû être réalisés alors que la consommation en CP progresse modérément par rapport à 2022 (1,99 million d'euros exécutés contre 1,58 million d'euros en 2022).

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 794

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire.

À l'instar du commentaire émis par la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution budgétaire 2023 du CAS ⁽¹⁾, il convient de s'interroger sur le montant important des reports sur le programme 794 (32,8 millions d'euros en CP entre 2023 et 2024, après 30 millions d'euros en CP entre 2022 et 2023). En effet, les difficultés persistantes dans la conduite des projets conduisent à une situation structurelle de sous-consommation des crédits ouverts.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023 du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale », avril 2024.

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ;
EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE ;
DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES ET FONDS
D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE
DANS LES TERRITOIRES**

Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ | 185 |
| II. LE PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE..... | 186 |
| III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES..... | 188 |
| IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES..... | 190 |
| V. LE PROGRAMME 380 FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES..... | 191 |

La mission *Écologie, développement et mobilités durables* (EDMD) porte des politiques publiques diverses dans les domaines des transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques. En loi de finances initiale (LFI) pour 2023, elle était dotée de **45,16 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 41,32 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**.

Cette mission budgétaire comprend dix programmes dont cinq sont relatifs aux politiques de l'écologie et de la prévention des risques : le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, le programme 181 *Prévention des risques*, le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* et le programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires*. Les crédits alloués à ces programmes en LFI 2023 se sont élevés à **6,90 milliards d'euros en AE et à 5,41 milliards d'euros en CP**, soit **15,26 % des AE et 13 % des CP de la mission en LFI 2023**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2023

(en millions d'euros)

| | AE | | | CP | | |
|---|--------------------|----------------|----------------------|--------------------|----------------|----------------------|
| | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation |
| Programme 113 <i>Paysages, eau et biodiversité</i> | 274,49 | 326,24 | 118,85 % | 274,51 | 339,35 | 123,62 % |
| Programme 159 <i>Expertise, information géographique et météorologie</i> | 499,75 | 497,59 | 99,57 % | 499,75 | 497,18 | 99,49 % |
| Programme 181 <i>Prévention des risques</i> | 1 141,51 | 1 107,2 | 96,99 % | 1 143,15 | 1 109,27 | 97,04 % |
| Programme 217 <i>Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables</i> | 2 978,27 | 2 965,53 | 99,57 % | 2 995,41 | 2 994,39 | 99,97 % |
| Programme 380 <i>Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires</i> | 2 000 | 1 999,43 | 99,97 % | 500 | 301,67 | 60,33 % |
| Total 5 programmes | 6 894,02 | 6 895,99 | 100,02 % | 5 412,82 | 5 241,86 | 96,84 % |
| Total mission | 45 163,8 | 41 317,05 | 91,48 % | 41 792,67 | 40 284,82 | 96,39 % |

Source : commission des finances d'après RAP 2023.

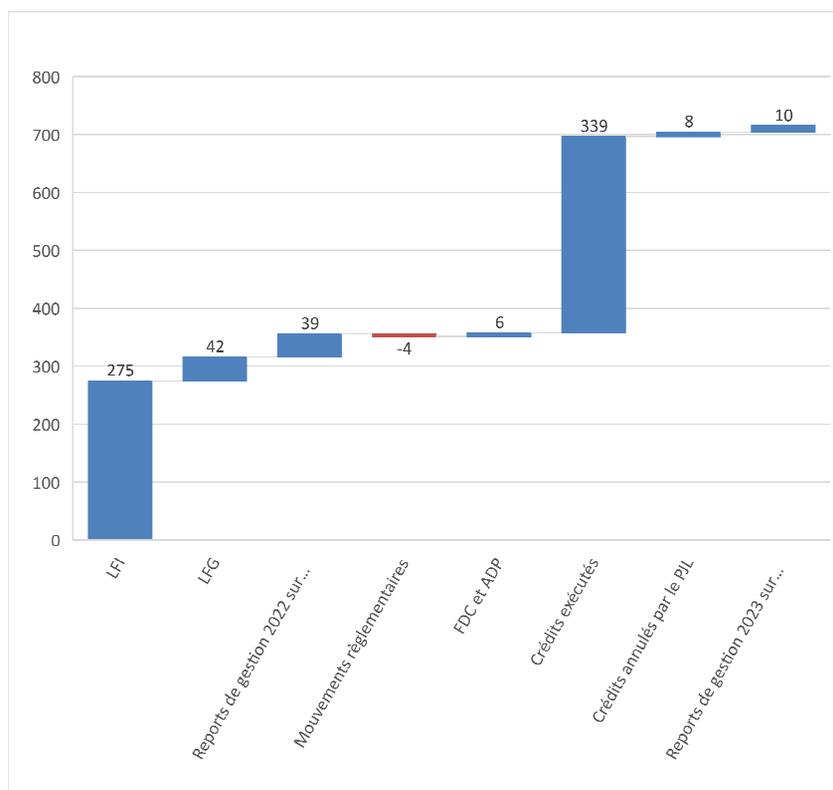
Au total, pour les cinq programmes relatifs aux politiques de l'écologie et de la prévention des risques, **6,89 milliards d'euros en AE et 5,24 milliards d'euros en CP ont été consommés, soit 100,02 % des AE et près de 97 % des CP ouverts en LFI 2023**.

I. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions visant à garantir un usage équilibré de l'eau et à préserver les espaces naturels, la biodiversité terrestre et marine, les paysages et les ressources minérales non énergétiques. **En loi de finances initiale pour 2023, il était doté de 274,49 millions d'euros en AE et de 274,51 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 347,25 millions d'euros en AE et à 357,41 millions d'euros en CP. Cette évolution correspond à une **augmentation de 26,5 % des AE et de 30 % des CP**. Le programme a connu en 2023, plusieurs mouvements crédits détaillés dans le graphique ci-dessous :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 113

CP (en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023

Le **mouvement de crédits le plus important** a été réalisé par la loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023 ⁽¹⁾. Cette loi a augmenté les crédits

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 du 30 novembre 2023.

du programme de 44,46 millions d’euros en AE et de 41,56 millions d’euros en CP pour permettre la mise en œuvre de travaux de rénovation des réseaux d’eau potable par les collectivités locales via une contractualisation avec les agences de l’eau et l’Office français de la biodiversité pour l’Outre-Mer.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 326,24 millions d’euros d’AE ont été consommés. **Le taux d’exécution est donc de près de 94 % des AE ouvertes.** Rapporté aux AE ouverts en LFI, ce taux d’exécution atteint près de 119 %, du fait de l’augmentation des crédits en cours d’exécution. 339,35 millions d’euros de CP ont été consommés. **Le taux d’exécution est donc de près de 95 % des CP ouverts.** Rapporté aux seuls CP ouverts en LFI, ce taux d’exécution atteint près de 124 %, du fait de l’augmentation des crédits en cours d’exécution.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 propose l’annulation de 12,69 millions d’euros en AE et de 7,72 millions d’euros en CP sur le programme, après que 8,32 millions d’euros d’AE et 10,35 millions d’euros de CP ont fait l’objet d’un report de l’année 2023 vers l’année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

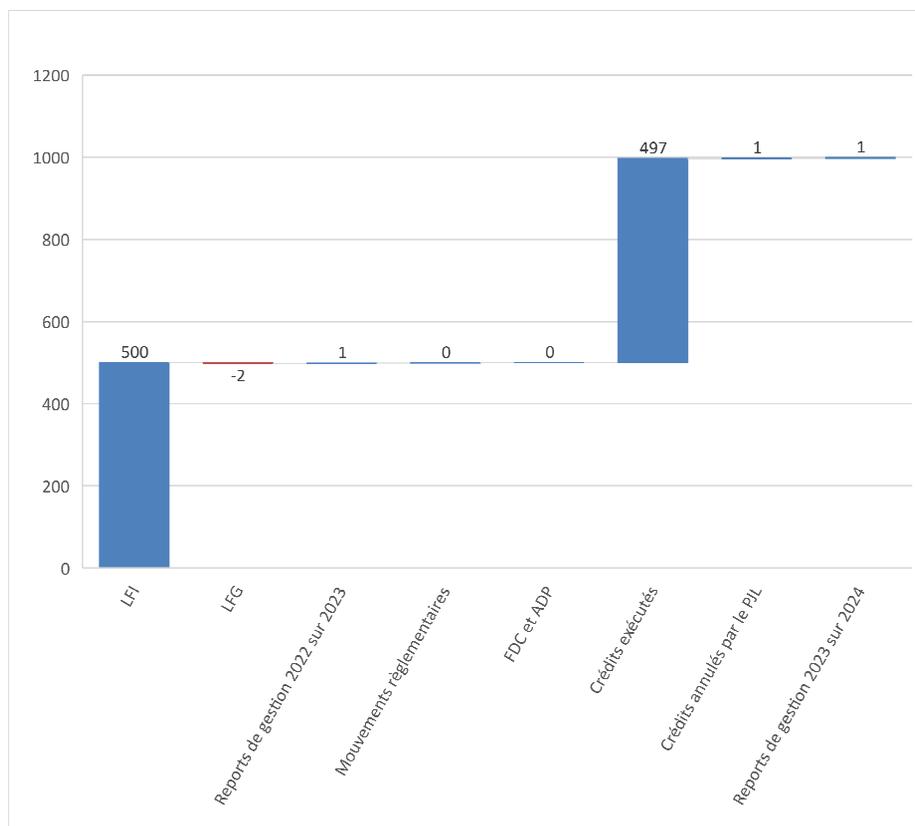
II. LE PROGRAMME 159 EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* porte les crédits de financement du commissariat général au développement durable (CGDD) et de trois opérateurs : Météo-France, le Centre d’études et d’expertise sur les risques, l’environnement, la mobilité et l’aménagement (CEREMA) et l’Institut national de l’information géographique et forestière (IGN). **En loi de finances initiale pour 2023, il était doté de 499,75 millions d’euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l’année 2023 a été réduit à 498,26 millions d’euros en AE et à 499,59 millions d’euros en CP. Cette évolution correspond à une **réduction de moins de 0,3 % des AE et de 0,03 % des CP**. Le programme a connu, en 2023, plusieurs mouvements de crédits, détaillés dans le graphique ci-dessous :

(1) Arrêtés des 24 janvier et 1^{er} février 2024.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 159

CP (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après RAP 2023

Le **mouvement de crédits le plus important** provient de la loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023. Cette loi diminue les crédits du programme de 2, 21 millions d'euros en AE comme en CP.

La **consommation des crédits** s'élève à 497,59 millions d'euros d'AE et 497,18 millions d'euros de CP. Le **taux d'exécution des AE et des CP est donc supérieur à 99 %** (que l'on se rapporte au total des crédits ouverts ou aux crédits ouverts en LFI).

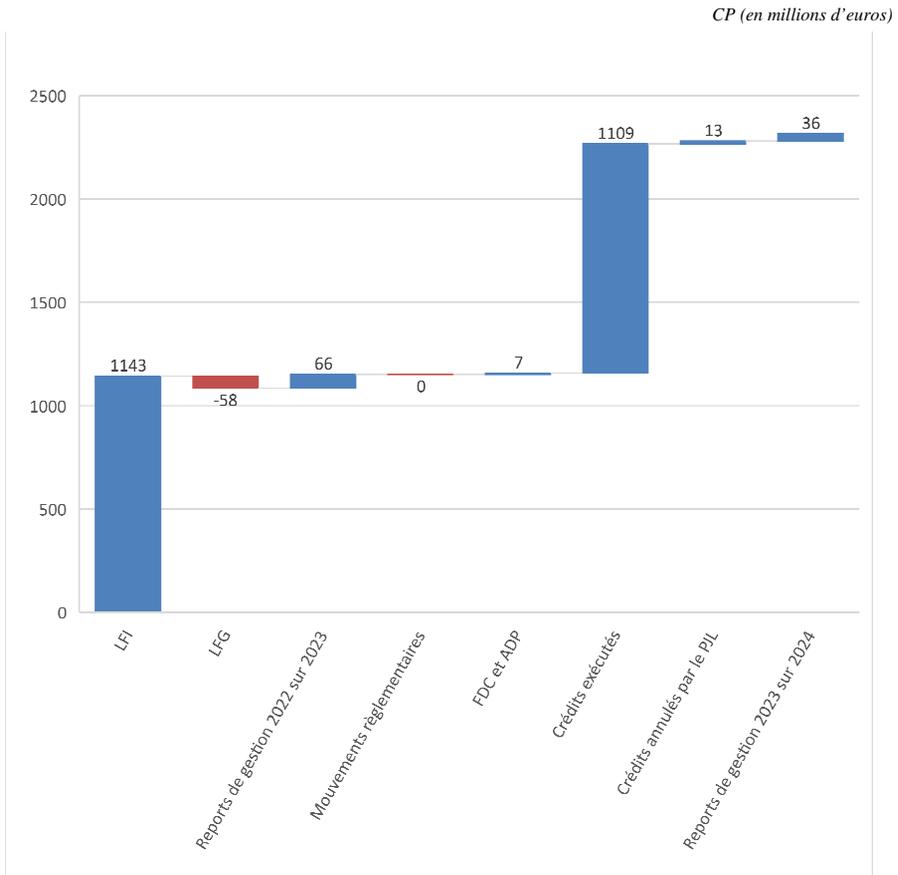
Le **présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023** propose l'**annulation** de 0,37 million d'euros en AE et de 1,41 million d'euros en CP sur le programme, après que 0,29 million d'euros d'AE et 1 million d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

(1) Arrêtés du 1^{er} février 2024 et du 14 mars 2024.

III. LE PROGRAMME 181 PRÉVENTION DES RISQUES

Le programme 181 *Prévention des risques* finance l'élaboration et la mise en œuvre les politiques publiques de prévention des risques industriels, miniers et naturels, de lutte contre les pollutions, de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il finance également l'Agence de la transition écologique (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). **En loi de finances initiale pour 2023, il était doté de 1,142 milliard d'euros en AE et de 1,143 milliard d'euros en CP.** Le montant total des autorisations d'engagement disponibles au cours de l'année 2023 a été réduit à 1,140 milliard d'euros, ce qui correspond à une **réduction de 0,14 %**. Les crédits de paiement ont par contre connu une **augmentation de 1 %** et le total a été porté à 1,158 milliard d'euros. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 181



Source : commission des finances d'après RAP 2023

Parmi les **mouvements de crédits les plus importants**, on compte les reports de crédits de 2022 vers 2023 (17,11 millions d’euros d’AE et 66,24 millions d’euros de CP) et l’annulation de 23 millions d’euros en AE et de 58 millions d’euros en CP par la loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023. Une partie de cette annulation (11 millions d’euros en AE et CP) correspond à un prélèvement sur la trésorerie de l’INERIS. Le reste correspond à l’annulation partielle de la réserve de précaution. Les rapporteurs spéciaux jugent que le prélèvement sur la trésorerie de l’INERIS peut mettre cet organisme – dont les missions sont pourtant essentielles – dans une situation d’insécurité financière, en réduisant le montant dont elle dispose pour faire face à de potentiels aléas.

Au total, en ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 1,107 milliard d’euros d’AE ont été consommés. Le **taux d’exécution** est donc de **97 %** (que l’on se rapporte au total des crédits ouverts ou aux crédits ouverts en LFI). 1,109 milliard d’euros de CP ont été consommés. Le **taux d’exécution** est donc de près de **96 % des CP ouverts**. Rapporté aux seuls CP ouverts en LFI, ce taux d’exécution est légèrement supérieur : 97 %.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 propose l’annulation de 21,01 millions d’euros en AE et de 12,54 millions d’euros en CP sur le programme, après que 11,65 millions d’euros d’AE et 35,87 millions d’euros de CP ont fait l’objet d’un report de l’année 2023 vers l’année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

Le programme 181 porte **les crédits de personnel de l’ASN**. En LFI 2023, le plafond d’emplois était fixé à 457,00 ETPT. La **consommation d’emplois** en 2023 s’établit à 442,34 ETPT, soit **un peu moins de 97 % du plafond d’emplois prévu en LFI**. Dans sa note d’exécution budgétaire, la Cour des comptes indique que « *si le schéma d’emploi de l’autorité est saturé (+8 ETP), son plafond présente une sous exécution* », ce qui constitue pour elle un « *point d’attention* », qui est d’autant plus important qu’on constate une « *hausse du plafond et du schéma d’emploi de l’autorité* » ⁽²⁾. Sur cette question, les rapporteurs spéciaux rappellent qu’il est indispensable que l’ASN se voie donner les moyens d’exécuter complètement son plafond d’emplois. Plus encore, comme ils l’ont indiqué dans leur rapport sur le projet de loi de finances pour 2024, celui-ci n’est pas suffisant pour que l’ASN puisse faire face aux enjeux majeurs que sont le vieillissement du parc nucléaire, l’apparition du phénomène de corrosion sous contrainte, le développement des réacteurs EPR ou encore les travaux liés au développement des petits réacteurs modulaires ⁽³⁾. Comme ils ont pu le constater dans le cadre de leurs travaux, la question de l’attractivité est indispensable pour assurer les recrutements nécessaires, ce qui impose une revalorisation des traitements des personnels de

(1) Arrêtés des 24 janvier, 1^{er} février et 14 mars 2024.

(2) Cour des comptes, *Analyse de l’exécution budgétaire 2023. Mission « Écologie, développement et mobilités durables »*, avril 2024, p. 81.

(3) Alma Dufour et Sébastien Rome, *Rapport spécial sur les programmes 113, 159, 181, 217 et 380 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, 14 octobre 2023, p. 25.

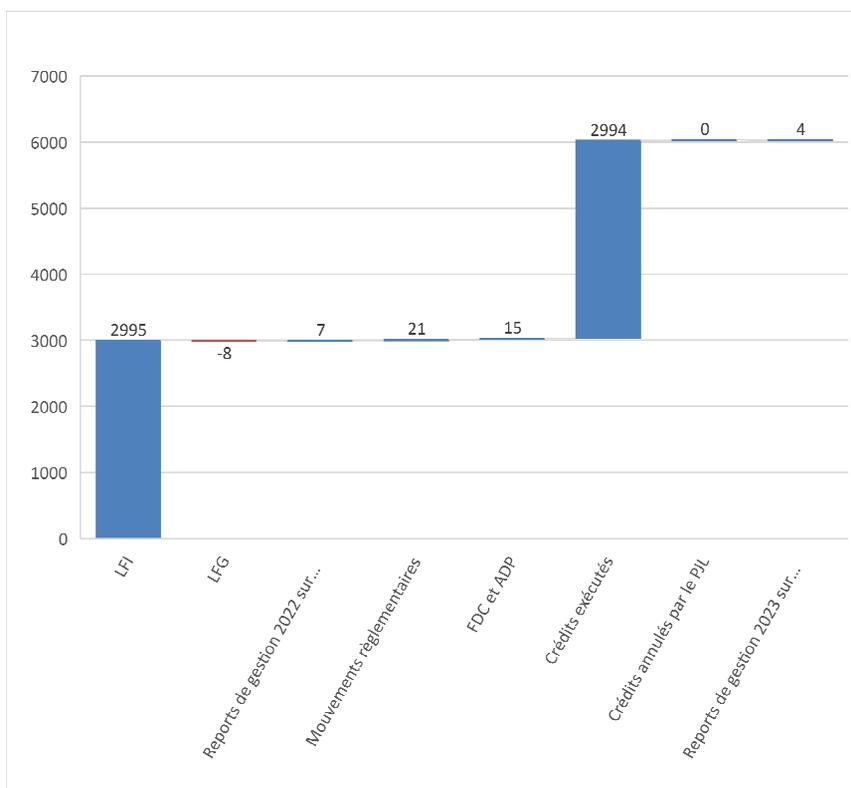
l'ASN, comme de l'ensemble des personnels en charge de la prévention des risques et de la protection de l'environnement.

IV. LE PROGRAMME 217 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* est le programme support du pôle ministériel regroupant le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministère de la transition énergétique et le secrétariat d'État chargé de la mer. Il était doté, en LFI 2023, de **2 978,27 millions d'euros en AE** et de **2 995,41 millions d'euros en CP** (hors fonds de concours et attributions de produits). Le montant total des crédits disponibles est passé au cours de l'année 2023 à 3 milliards d'euros en AE comme en CP, ce qui correspond à **une augmentation d'environ 1 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 217

CP (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2023

Parmi les mouvements de crédits les plus importants, il convient de relever que l'**arrêté du 6 décembre 2023 portant répartition de mesures générales** a ouvert 14,2 millions d'euros sur le titre 2, en AE comme en CP. Ces crédits ont notamment contribué à financer des mesures de revalorisation salariale comme la revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique de 1,5 % qui a eu lieu au 1^{er} juillet 2023 ou encore l'augmentation du nombre de points d'indice pour les personnels percevant de bas salaires.

Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 2,966 milliards d'euros d'AE et 2,994 milliards d'euros de CP ont été consommés. **Le taux d'exécution des AE et des CP est donc de 99 %** (que l'on compare les crédits exécutés avec le total des crédits ouverts ou avec ceux ouverts en loi de finances initiale).

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 propose l'annulation de 32,68 millions d'euros en AE et de 24,27 millions d'euros en CP sur le programme, après que 2,09 millions d'euros d'AE et 4,24 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 (fonds de concours inclus)⁽¹⁾.

Le programme 217 porte la quasi-totalité des crédits de personnel de la mission (à l'exception des dépenses de personnel de l'Autorité de sûreté nucléaire – ASN – qui sont financées par le programme 181). En LFI 2023, le plafond d'emplois du programme 217 était fixé à 35 020,50 ETPT. La consommation d'emplois 2023 s'établit à 34 720,1 ETPT, soit 99 % du plafond d'emplois prévue en LFI. Depuis 2017, **le plafond d'emplois est continuellement sous-consommé**. Les rapporteurs spéciaux s'alertent de cette situation ainsi que du manque d'effectifs dans les opérateurs de la mission. Ils rappellent que ces réductions d'effectifs ont conduit à une perte de compétences pour les services de l'État – pourtant nécessaires pour relever le défi de la transition écologique – et qu'elles ont privé les collectivités territoriales d'interlocuteurs répondant à leurs besoins d'ingénierie⁽²⁾. Là encore, la question de l'attractivité des métiers – et donc celle des salaires – se pose.

V. LE PROGRAMME 380 FONDS D'ACCÉLÉRATION DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE DANS LES TERRITOIRES

Le programme 380 *Fonds d'accélération de la transition écologique dans les territoires* a été créé par la loi de finances pour 2023. Il s'agit d'un nouvel outil de soutien financier pour la transition écologique des collectivités territoriales qui s'articule selon trois axes : l'amélioration de la performance énergétique, l'adaptation des territoires au changement climatique et le développement de projets de sobriété en matière de mobilité et de foncier. En LFI 2023, il était doté

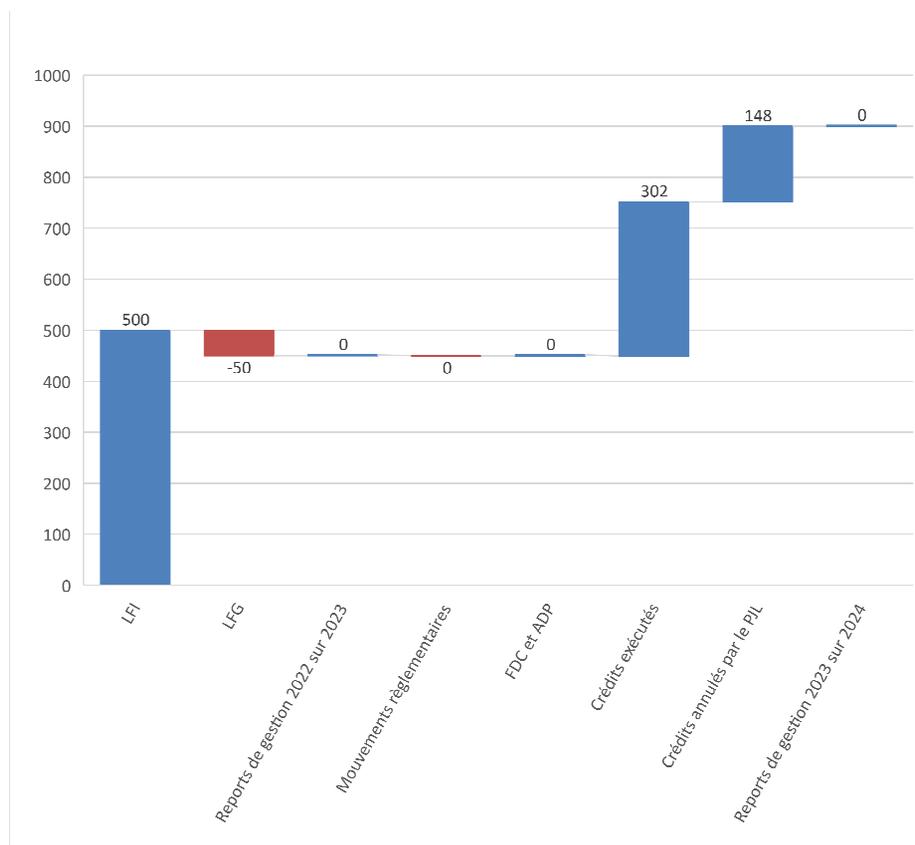
(1) Arrêtés des 24 janvier, 1^{er} février et 14 mars 2024.

(2) Alma Dufour et Sébastien Rome, *Rapport spécial sur les programmes 113, 159, 181, 217 et 380 de la mission Écologie, développement et mobilité durables*, 14 octobre 2023, p. 30.

de **2 milliards d'euros en AE et de 500 millions d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles a été réduit de 40 000 euros en AE et de 50 000 euros en CP en cours d'exécution, ce qui correspond à une **réduction de 0,002 % des AE et de 10 % des CP**. L'ampleur de la baisse des CP est bien plus marquée que celle des AE car les CP ne représentaient que 25 % des AE de la loi de finances initiale. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits suivants résumés dans le graphique ci-dessous :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION POUR LES CRÉDITS DU PROGRAMME 380

CP (en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023

Le **principal mouvement de crédits** a été effectué par la loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023, qui a annulé 50 millions d'euros de CP. Il convient de remarquer que cette annulation porte sur un montant de CP supérieur à celui de la réserve de précaution (qui représentait 25 millions d'euros en début d'exercice puis avait été portée à 30 millions d'euros au cours de l'exercice). Le projet de loi de fin de gestion a justifié cette annulation par le fait que les

décaissements constatés ont été inférieurs aux prévisions car 2023 était l'année de lancement du dispositif ⁽¹⁾.

Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 1,999 million d'euros d'AE ont été consommés. Le **taux d'exécution** représente près de 100 % du total des AE ouvertes, comme des AE prévues par la loi de finances initiale. 301,67 millions d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution** est donc de 67 % des CP ouverts. Rapporté aux seuls CP ouverts en LFI, ce taux d'exécution baisse à 60 %.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 propose l'annulation de 0,53 million d'euros en AE et de 148,29 millions d'euros en CP sur le programme. Aucun report n'a été effectué.

(1) *Projet de loi de finances de fin de gestion pour 2023, p. 76.*

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
AFFAIRES MARITIMES**

Mme Christine Decodts, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|------------|
| I. UNE SUR-EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE EN RAISON DE FONDS DE CONCOURS SIGNIFICATIFS | 196 |
| A. LE PROGRAMME 205 <i>AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE</i> : DES FONDS DE CONCOURS EXCEPTIONNELS..... | 196 |
| B. L'ACTION 43 <i>PORTS</i> DU PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : DES FONDS DE CONCOURS STRUCTURELLEMENT IMPORTANTS MAIS PAS INTÉGRALEMENT CONSOMMÉS..... | 198 |
| 1. Des fonds de concours importants | 198 |
| 2. Une exécution partielle qui appelle à la vigilance | 198 |
| II. UNE DÉPENSE FISCALE COÛTEUSE MAIS NÉCESSAIRE : LA TAXATION AU TONNAGE..... | 199 |

I. UNE SUR-EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE EN RAISON DE FONDS DE CONCOURS SIGNIFICATIFS

Les crédits consommés sont très supérieurs aux crédits adoptés en LFI 2023 ⁽¹⁾ en AE (autorisations d'engagement) comme en CP (crédits de paiement), tant pour le programme 205 que pour l'action 43, en raison de fonds de concours, exceptionnels pour le programme 205, habituels pour l'action 43.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX AFFAIRES MARITIMES

| | Crédits adoptés en LFI (en millions d'euros) | | Crédits disponibles, y compris FDC ⁽²⁾ et ADP ⁽³⁾ (en millions d'euros) | | Crédits consommés (en millions d'euros) | | Consommés / adoptés en LFI (en %) | | Consommés / disponibles (en %) | |
|--|---|-----|--|-----|--|-----|--------------------------------------|-------|-----------------------------------|------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Affaires maritimes (total) | 341 | 335 | 538 | 542 | 512 | 510 | 150,1 | 152,2 | 95,3 | 94,2 |
| Programme 205 <i>Affaires maritimes, pêche et aquaculture</i> | 247 | 241 | 376 | 364 | 368 | 357 | 149,0 | 148,0 | 98,0 | 98,1 |
| Action 43 Ports du programme 203 <i>Infrastructures et services de transports</i> | 94 | 94 | 162 | 178 | 144 | 154 | 153,0 | 162,9 | 89,1 | 86,3 |

Source : commission des finances d'après les données des documents budgétaires (RAP 2023).

A. LE PROGRAMME 205 AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE : DES FONDS DE CONCOURS EXCEPTIONNELS

Le programme 205 *Affaires maritimes, pêche et aquaculture* rassemble les moyens visant, d'une part, à prévenir et lutter contre les risques en matière de sécurité maritime et de pollution marine et, d'autre part, à former aux métiers de la mer et à les soutenir économiquement.

La LFI 2023 l'a doté de 247 millions d'euros en AE et 241 millions d'euros en CP, en hausse de 3 % en AE et stables en CP par rapport à la LFI 2022 ⁽⁴⁾ si l'on analyse l'évolution à périmètre constant. En effet, l'année 2023 a été caractérisée par un changement de périmètre avec le transfert du BOP (budget opérationnel de programme) pêche de l'action 28 *Pêche et aquaculture* du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*, vers l'action 7 *Pêche et aquaculture* du programme 205 créée à cet effet et dotée en LFI de 50 millions d'euros en AE et en CP.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Fonds de concours.

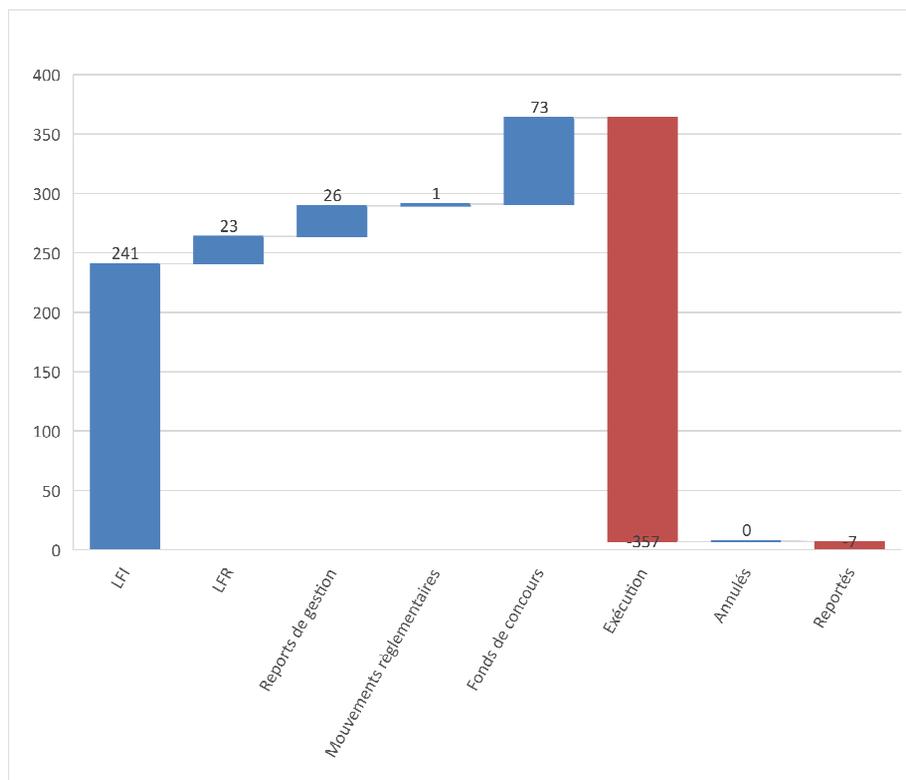
(3) Attributions de produits.

(4) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 368 millions d'euros et les CP à 357 millions d'euros, en hausse de 2 % en AE et 4 % en CP par rapport à 2022, là encore à périmètre constant.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 205
AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances 2023.

Le programme a bénéficié de fonds de concours importants à hauteur de 73 millions d’euros – dont 58 sont des fonds européens –, soit un montant en forte hausse du fait de l’intégration de la pêche dans le périmètre du programme. Ces 58 millions d’euros correspondent à la part consacrée à la pêche de la réserve d’ajustement Brexit ⁽¹⁾, qui présente un caractère ponctuel.

Il a aussi été abondé par des crédits ouverts en loi de finances rectificative à hauteur de 44 millions d’euros en AE et 23 millions d’euros en CP, afin de financer notamment la prolongation jusqu’au 4 décembre 2023 de l’aide à l’achat de carburant au bénéfice des pêcheurs.

B. L’ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : DES FONDS DE CONCOURS STRUCTURELLEMENT IMPORTANTS MAIS PAS INTÉGRALEMENT CONSOMMÉS

1. Des fonds de concours importants

Les crédits de l’action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* financent les dépenses régaliennes de fonctionnement exercées par les grands ports maritimes pour le compte de l’État, dont le dragage ⁽²⁾ et les missions de police portuaire. C’est également sur cette action que transitent les fonds de concours versés par l’Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF) en faveur des investissements dans les infrastructures portuaires.

En raison de l’importance de ces fonds de concours, qui atteignent 46 millions d’euros en AE et 74 millions d’euros en CP, et comme en 2022 ⁽³⁾, les crédits consommés sont significativement supérieurs à ceux adoptés en LFI, dont ils représentent 153 % en AE et 162,9 % en CP.

2. Une exécution partielle qui appelle à la vigilance

On peut constater que les prévisions fournies au moment du dépôt du projet de loi de finances pour 2023 étaient relativement fiables. Il subsiste néanmoins une différence de 29 millions d’euros entre les CP anticipés et ceux effectivement consommés, que le RAP attribue au « *décalage de certaines opérations* » ⁽⁴⁾.

(1) La direction générale des étrangers en France explique que « la Commission européenne a établi le 6 octobre 2021 la réserve d’ajustement au Brexit (RAB) afin d’apporter un soutien pour pallier les conséquences économiques, sociales, territoriales et, le cas échéant, environnementales négatives du Brexit dans les différents États membres, en particulier les plus touchés par le retrait » (<https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Info-ressources/Fonds-europeens/Reserve-d-ajustement-au-Brexit>).

(2) Le dragage est une opération de retrait des sédiments que doivent effectuer quotidiennement les ports pour pouvoir continuer à accueillir les navires, afin d’éviter l’ensablement et l’envasement.

(3) Rapport n° 1271 tome II, 24 mai 2023, p. 204.

(4) Page 77.

**TOTAL DES CRÉDITS (BUDGÉTAIRES ET FONDS DE CONCOURS)
DE L'ACTION 43 PORTS DU PROGRAMME 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|-----------------------------|-----|-----|
| Prévision PAP 2023 (A) | 141 | 183 |
| Total consommé RAP 2023 (B) | 144 | 154 |
| Écart (A – B) | – 3 | 29 |

Source : documentation budgétaire.

Le report de fonds de concours versés par l'AFITF n'est pas inhabituel dans la mesure où ils financent des opérations d'investissement pluriannuelles. Par ailleurs, on peut supposer que le retard dans la négociation de la nouvelle génération de contrats de plan État – régions (CPER), dans le cadre desquels s'inscrivent ces financements, a pu contribuer à ces reports.

La rapporteure spéciale sera toutefois vigilante sur le fait que ces fonds sont bien reportés et non annulés. Elle interrogera le Gouvernement en commission pour connaître les raisons de ce report et s'assurer que le nécessaire accompagnement des ports dans leurs investissements en faveur de la transition écologique n'est pas affecté significativement par le contexte budgétaire contraint.

II. UNE DÉPENSE FISCALE COÛTEUSE MAIS NÉCESSAIRE : LA TAXATION AU TONNAGE

Le programme 205 porte une dépense fiscale majeure, prévue par l'article 209-0 B du code général des impôts. Il s'agit de la taxation au tonnage⁽¹⁾. Les entreprises dont le chiffre d'affaires provient pour au moins 75 % de l'exploitation de navires de commerce peuvent opter pour ce mode de taxation. Leur impôt sur les sociétés est alors calculé sur la base du tonnage des navires qu'elles exploitent, indépendamment du bénéfice réel réalisé. L'objectif de ce dispositif est de rendre les navires français plus compétitifs, dans un contexte de forte concurrence internationale.

Le RAP chiffre à 5,62 milliards d'euros le coût de cette dépense fiscale en 2023, en hausse de 47 % par rapport à 2022. Il n'est pas possible d'analyser la fiabilité des prévisions du PAP dans la mesure où celui-ci n'en contenait aucune à ce sujet.

(1) Le tonnage est la capacité de transport d'un navire.

Si ce montant est indéniablement élevé, la rapporteure spéciale rappelle qu'il s'agit d'un dispositif nécessaire pour soutenir la compétitivité des armateurs français. De surcroît, elle avait expliqué lors de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2024 que « *son coût est très volatil et, s'il peut paraître impressionnant certaines années où la conjoncture économique est particulièrement favorable pour les armateurs, il ne l'est pas toujours autant, loin de là, et sert avant tout à leur donner de la visibilité pour qu'ils puissent réaliser leurs investissements, notamment en matière de décarbonation de leur flotte* » ⁽¹⁾.

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 18, 14 octobre 2023, p. 12.

ÉCONOMIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

M. Franck Allisio, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----|
| I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS VERSÉS À BUSINESS FRANCE ET BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT EST CONFORME À LA PRÉVISION | 205 |
| A. 182 MILLIONS ONT ÉTÉ VERSÉS AUX OPÉRATEURS CHARGÉS DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES | 205 |
| B. LES SUBVENTIONS ACCORDÉES À CES OPÉRATEURS SONT EN HAUSSE SUBSTANTIELLE..... | 205 |
| II. LES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORT ONT DONNÉ LIEU À MOINS DE DÉCAISSEMENTS QUE PRÉVU | 206 |
| A. LE COÛT DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORT EST PLUS FAIBLE QUE PRÉVU | 206 |
| B. LE COMPTE DE COMMERCE 915 <i>SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR</i> TÉMOIGNE D'UNE REPRISE DES EXPORTATIONS | 207 |
| III. DE FAÇON PLUS RÉSIDUELLE, DES CRÉDITS DES MISSIONS <i>PLAN DE RELANCE, AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT</i> SOUTIENNENT L'EXPORT | 208 |
| A. LA FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU FONDS D'ÉTUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ INSCRITS DANS LA MISSION PLAN DE RELANCE A PERMIS DE FINANCER LA CAMPAGNE DE PROMOTION DE LA « MARQUE FRANCE » | 208 |
| B. DES FONDS D'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PERMETTENT DE SOUTENIR LES ENTREPRISES QUI S'ENGAGENT SUR DES PROJETS D'INFRASTRUCTURES..... | 209 |
| C. LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT COMPORTE DES CRÉDITS SOUTENANT L'INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES | 209 |

● La politique publique de soutien au commerce extérieur regroupe les dispositifs de **financement, de garanties publiques et d’accompagnement à l’export** gérés par Bpifrance assurance export et Business France, auxquels on peut ajouter la contribution de certains fonds d’aide publique au développement ainsi que le reliquat des crédits du **plan de relance export**.

Les crédits correspondants sont répartis sur les 5 actions suivantes, dont 4 relèvent du ministère de l’économie, des finances, de la souveraineté industrielle et du numérique et une du ministère de l’Europe et des affaires étrangères :

– l’action n° 7 *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* ;

– l’action n° 4 *Développement international de l’économie française* du programme 114 *Appels en garantie de l’État* de la mission *Engagements financiers de l’État* ;

– l’action n° 3 *Plan de soutien à l’export* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* ;

– l’action n° 2 *Aide économique et financière bilatérale* du programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement* ;

– l’action n° 7 *Diplomatie économique et attractivité* du programme 185 *Diplomatie culturelle et d’influence* de la mission *Action extérieure de l’État*.

Enfin, l’ensemble des prévisions et résultats des procédures financières de soutien à l’export sont retracées dans le compte de commerce 915 *Soutien financier au commerce extérieur*.

● Pour l’ensemble de ces actions et compte de commerce, la loi de finances pour 2023 (LFI) prévoyait 376,85 millions d’euros en autorisations d’engagement (AE) et 387,35 millions d’euros en crédits de paiement (CP). 11,69 millions d’euros en AE et 5,81 millions d’euros en CP ont été ouverts en cours de gestion via des transferts ou des redéploiements des crédits au sein des programmes desquels ces actions relèvent.

376,16 millions d’euros ont effectivement été engagés en AE et **361,07 millions d’euros ont été décaissés** en CP. La consommation des AE et des CP a donc représenté 96,81 % en AE et 92 % en CP par rapport aux crédits disponibles et 99,82 % en AE et 93,21 % en CP par rapport aux crédits ouverts en LFI.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2023

(en millions d'euros)

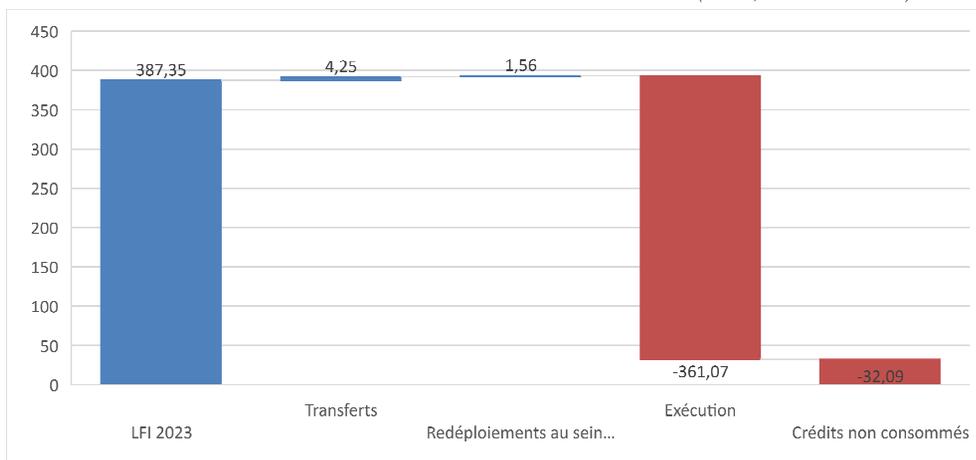
| <i>Programmes</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|----------------|---------------------|---------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| Programme 134 – <i>Développement des entreprises et régulations</i> Action 7 – Développement international des entreprises et attractivité du territoire | 184,88 | 181,68 | 98,27 % | 184,88 | 181,67 | 98,26 % |
| Programme 149 – <i>Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt</i> | 0 | 3,7 | NA | 0 | 2,68 | NA |
| Programme 112 – <i>Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire</i> | 4,8 | 4,66 | 97,08 % | 4,8 | 4,66 | 97,08 % |
| Transferts versés à Business France au titre de l'exécution de conventions ⁽¹⁾ . | 0 | 1,57 | NA | 0 | 1,57 | NA |
| Programme 114 – <i>Appels en garanties de l'État</i> Action 4 – Développement international de l'économie française | 121,5 | 115,51 | 95,07 % | 121,5 | 115,51 | 95,07 % |
| Programme 363 – <i>Compétitivité</i> Action 3 – Plan de soutien à l'export | 0 | 6,42 | NA | 8 | 9,56 | 119,52 % |
| Programme 110 – <i>Aide économique et financière au développement</i> Action 2 – Aide économique et financière bilatérale | 60 | 57,8 | 96,33 % | 62,5 | 40,6 | 64,96 % |
| Programme 185 – <i>Action extérieure de l'État</i> Action 7 – Diplomatie économique et attractivité | 5,67 | 4,82 | 85,01 % | 5,67 | 4,82 | 85,01 % |
| Total des crédits soutenant le commerce extérieur | 376,85 | 376,16 | 99,82 % | 387,35 | 361,07 | 93,21 % |

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence de la mission Action extérieur de l'État ; programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement de la mission Aide publique au développement ; programme 205 Affaires maritimes, pêche et aquaculture de la mission Écologie, développement et mobilités durables ; programme 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale de la mission Enseignement scolaire ; programme 138 Emploi outre-mer de la mission Outre-mer et programme 219 Sport de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2023 AU PROJET DE LOI RELATIF AUX RÉSULTATS DE LA GESTION ET PORTANT APPROBATION DES COMPTES DE L'ANNÉE 2023 À L'ÉCHELLE DES CRÉDITS SOUTENANT LE COMMERCE EXTÉRIEUR

(en CP ; en millions d'euros)



Source : Commission des finances, d'après les rapports annuels de performance annexés au projet de loi relatif aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année.

L'EXERCICE 2023 À L'ÉCHELLE DES PROGRAMMES

(en millions d'euros)

| | LFI | | Transferts | | Redéploiement au sein des programmes | | Exécution | | Crédits non consommés | |
|---|---------------|---------------|-------------|-------------|--------------------------------------|-------------|---------------|---------------|-----------------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 134 – Action 7 | 184,88 | 184,88 | 0 | 0 | 0 | 0 | 181,68 | 181,67 | 3,2 | 3,21 |
| Programme 149 | 0 | 0 | 3,7 | 2,68 | 0 | 0 | 3,7 | 2,68 | 0 | 0 |
| Programme 112 | 4,8 | 4,8 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4,66 | 4,66 | 0,14 | 0,14 |
| Transferts venant de divers programmes (1) | 0 | 0 | 1,57 | 1,57 | 0 | 0 | 1,57 | 1,57 | 0 | 0 |
| Programme 114 – Action 4 | 121,5 | 121,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 115,51 | 115,51 | 5,99 | 5,99 |
| Programme 363 – Action 3 | 0 | 8 | 0 | 0 | 6,42 | 1,56 | 6,42 | 9,56 | 0 | 0 |
| Programme 110 – Action 2 | 60 | 62,5 | 0 | 0 | 0 | 0 | 57,8 | 40,6 | 2,2 | 21,9 |
| Programme 185 – Action 7 | 5,67 | 5,67 | | | | | 4,82 | 4,82 | 0,85 | 0,85 |
| Total | 376,85 | 387,35 | 5,27 | 4,25 | 6,42 | 1,56 | 376,16 | 361,07 | 12,38 | 32,09 |

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances annexés au projet de loi relatif aux résultats de gestion et portant approbation des comptes de l'année.

(1) Programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence de la mission Action extérieur de l'État ; programme 209 Solidarité à l'égard des pays en développement de la mission Aide publique au développement ; programme 205 Affaires maritimes, pêche et aquaculture de la mission Écologie, développement et mobilités durables ; programme 214 Soutien de la politique de l'éducation nationale de mission Enseignement scolaire ; programme 138 Emploi outre-mer de la mission Outre-mer ; programme 219 Sport de la mission Sport, jeunesse et vie associative et programme 363 Compétitivité de la mission Plan de relance.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS VERSÉS À BUSINESS FRANCE ET BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT EST CONFORME À LA PRÉVISION

A. 182 MILLIONS ONT ÉTÉ VERSÉS AUX OPÉRATEURS CHARGÉS DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES

L'action n° 7 *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* a bénéficié de 181,7 millions d'euros en AE et en CP ainsi répartis :

– 98,4 millions d'euros de crédits de fonctionnement versés à Business France au titre de sa subvention pour charges de service public ;

– 77,6 millions d'euros de crédits de fonctionnement versés à Bpifrance assurance export en rémunération des garanties publiques à l'export gérées par elle ;

– 0,3 million d'euros versés pour financer le sommet « *Choose France International Business Summit* » ;

– 5,4 millions d'euros de crédits d'intervention versés au titre de la contribution du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* au financement du Pavillon France à la future exposition universelle d'Osaka (2025).

L'exécution budgétaire est conforme à la prévision, le taux de **consommation des crédits par rapport à la LFI 2023 s'élevant à 98,27 % en AE comme en CP**. L'écart entre la prévision et la consommation des crédits s'explique essentiellement en raison de l'annulation de la réserve de précaution de Business France (2,3 millions d'euros), du non versement de 0,5 million d'euros à Bpifrance à raison du fait que cette rémunération est conditionnée à l'atteinte d'objectifs multiples ainsi qu'un coût moins élevé des événements contribuant au développement de l'économie française à l'international et à l'attractivité de la France.

B. LES SUBVENTIONS ACCORDÉES À CES OPÉRATEURS SONT EN HAUSSE SUBSTANTIELLE

• Les **crédits versés à Business France ont été en hausse de 12,36 millions d'euros en 2023**, les crédits de paiement passant de 95,98 millions d'euros en 2022 à 108,34 millions d'euros en 2023 ce qui compense la baisse de 10 millions d'euros des crédits budgétaires accordés à Business France entre 2018 et 2022. En sus des 98,4 millions d'euros versés via le programme 134 *Développement des entreprises et régulations*, l'opérateur a perçu :

– une subvention pour charges de service public de 4,66 millions d'euros en AE et en CP via le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires* ;

– un transfert de 3,7 millions d’euros en AE et 2,68 millions d’euros en CP via le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l’agriculture, de l’agroalimentaire et de la forêt* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* ;

– 1,57 million d’euros de transfert provenant de divers programmes au titre de l’exécution de conventions signées par l’opérateur.

● Le **plafond d’emploi de l’opérateur** a été marqué par un écart de 9 ETPT entre la prévision (1433) et la réalisation (1424) en raison de la reprise par le ministère des emplois accordés à Business France en 2022 au titre du plan de relance export. Alors que la loi de finances initiale prévoyait une hausse des emplois sous-plafonds de 7 ETPT, ceux-ci ont diminué de deux unités tandis que les emplois rémunérés par l’opérateur sont restés stables (1499) en raison de la hausse du nombre d’apprentis, lesquels passent de 72 à 75.

● Les **crédits de fonctionnement accordés à Bpifrance assurance export** ont également augmenté de 29,9 millions d’euros, passant de 47,7 millions d’euros en 2022 à 77,6 millions d’euros en 2023. Cette augmentation a permis de couvrir les coûts du transfert à Bpifrance des missions financières jusque-là assurées par Natixis à Bpifrance AE prévu par l’article 151 de la loi de finances pour 2023 ainsi que l’assujettissement à la TVA aux taux normal de l’ensemble des prestations réalisées par Bpifrance assurance export à compter du 1^{er} janvier 2023.

II. LES GARANTIES PUBLIQUES À L’EXPORT ONT DONNÉ LIEU À MOINS DE DÉCAISSEMENTS QUE PRÉVU

A. LE COÛT DES GARANTIES PUBLIQUES À L’EXPORT EST PLUS FAIBLE QUE PRÉVU

● Le **compte de commerce 915 Soutien financier au commerce extérieur** retrace les dépenses et recettes liées aux garanties publiques à l’export gérées par Bpifrance, depuis la prospection jusqu’à l’exécution du contrat export. Ces garanties regroupent l’assurance prospection, la garantie du risque-exportateur, la garantie de change, l’assurance-crédit et l’assurance-investissement, le financement de la construction navale, la stabilisation des taux ainsi que les dispositifs de réassurance crédit créés pendant la crise sanitaire (Cap Franceexport et CAP Franceexport +).

● L’**action 4 Développement international de l’économie française** du programme 114 *Appels en garantie de l’État* de la mission *Engagements financiers de l’État* compense le déficit constaté en 2022 sur le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* au titre de l’**assurance prospection** (95,3 millions d’euros), de la **garantie du risque exportateur** (18,05 millions d’euros) et de la **garantie de change** (2,16 millions d’euros).

Sur les **121 millions d’euros ouverts en AE et en CP par la LFI 2023**, seuls **115,51 millions d’euros ont été consommés en AE et en CP**. Devenus sans objet, les crédits non consommés ont été annulés.

Le **taux d’exécution (95,1 %)** s’explique notamment par un coût plus faible qu’attendu pour l’assurance prospection (95,3 millions d’euros contre 97,5 millions d’euros prévus) lié aux efforts de recouvrement et de moindre indemnisation des bénéficiaires dont les dépenses de prospection ont diminué en raison de la pandémie de Covid-19 et la garantie du risque-exportateur (18,05 millions d’euros contre 23 millions d’euros prévus) marquée par une plus faible sinistralité qu’anticipé tandis que la garantie de change affiche un déficit plus élevé que prévu (2,16 millions d’euros contre 1 million d’euros prévu).

B. LE COMPTE DE COMMERCE 915 SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR TÉMOIGNE D’UNE REPRISE DES EXPORTATIONS

Le compte de commerce *Soutien au commerce extérieur* affiche, en 2023, un **solde positif de 310,72 millions d’euros**, en décalage avec la prévision de la LFI 2023 d’un solde déficitaire de 444,32 millions d’euros. Cet écart s’explique principalement par l’assurance-crédit dont les recettes sont de 352,73 millions d’euros plus élevées que prévu – en lien avec le niveau important des primes encaissées (notamment sur l’activité défense) et des indemnisations contenues sur les prises en garanties en Ukraine et en Russie – et la procédure de stabilisation de taux (procédure nouvelle pour Bpifrance AE jadis gérée par Natixis) dont les recettes excèdent de 804,13 millions d’euros la prévision.

**ÉCART EN 2023 ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DU COMPTE DE COMMERCE
SOUTIEN FINANCIER AU COMMERCE EXTÉRIEUR**

(en millions d'euros)

| Section | Recettes | | | Dépenses | | | Solde | | |
|--|---------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------|----------------------|
| | LFI | PLRG | Écart à la prévision | LFI | PLRG | Écart à la prévision | LFI | PLRG | Écart à la prévision |
| 1 – Assurance-crédit et assurance-investissement | 709 | 1 061,73 | + 352,73 | 1 183 | 1 256,38 | + 73,38 | - 474 | - 194,65 | + 279,35 |
| 2 – Assurance-prospection | 121,5 | 149,13 | + 27,63 | 113,5 | 126,26 | + 12,76 | + 8 | + 22,87 | + 14,87 |
| 3 – Change | 1 | 11,97 | + 10,97 | 0 | 8,83 | + 8,83 | + 1 | + 3,14 | + 2,14 |
| 4 – Risque économique ⁽¹⁾ | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 5 – Risque exportateur | 23 | 23,94 | + 0,94 | 0 | 1,46 | + 1,46 | + 23 | + 22,48 | + 0,52 |
| 6 – Financement de la construction navale | 8,3 | 5,8 | -2,5 | 8,3 | 7,31 | - 0,99 | 0 | - 1,51 | - 1,51 |
| 7 – Cap Francexport et Cap Francexport + | 0,75 | 2,75 | + 2 | 3,08 | 6,06 | + 2,98 | - 2,33 | - 3,31 | - 0,98 |
| 8 – Stabilisation des taux | 0 | 804,13 | + 804,13 | 0 | 342,42 | + 342,42 | 0 | + 461,72 | + 461,72 |
| Total | 863,55 | 2 059,45 | 1 195,9 | 1 307,88 | 1 748,73 | + 440,85 | - 444,33 | + 310,72 | + 755,05 |

Source : Commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) du compte de commerce Soutien financier au commerce extérieur annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG).

III. DE FAÇON PLUS RÉSIDUELLE, DES CRÉDITS DES MISSIONS PLAN DE RELANCE, AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ET ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT SOUTIENNENT L'EXPORT

A. LA FAIBLE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU FONDS D'ÉTUDES ET D'AIDE AU SECTEUR PRIVÉ INSCRITS DANS LA MISSION PLAN DE RELANCE A PERMIS DE FINANCER LA CAMPAGNE DE PROMOTION DE LA « MARQUE FRANCE »

L'action 3 *Plan de soutien à l'export* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* prévoyait 8 millions d'euros de CP pour couvrir le reliquat d'AE engagées au titre du plan de relance export. Ces crédits financent l'augmentation des crédits du Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP) qui vise à soutenir les entreprises exportatrices qui se positionnent sur des projets d'infrastructures dans des pays émergents ou en développement.

Seuls 4,3 millions d'euros de CP ont été effectivement consommés au titre du FASEP. L'action affiche toutefois un taux d'exécution de 119,5 % car les crédits

(1) Cette garantie, en gestion extinctive, visait à protéger les exportateurs français pendant l'exécution de leurs contrats contre le risque d'accroissement de leurs coûts (fournitures, salaires...) en période de forte inflation. Elle n'est plus distribuée depuis 2004 et l'encours de la procédure est nul.

ont été redéployés au sein du programme pour financer la campagne de promotion de la « Marque France » à hauteur de 6,37 millions d’euros en AE et 5,28 millions d’euros en CP, portant le nombre de CP de l’action à 9,58 millions d’euros. Dotée de 8 millions d’euros, cette campagne doit se poursuivre en 2024.

B. DES FONDS D’AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PERMETTENT DE SOUTENIR LES ENTREPRISES QUI S’ENGAGENT SUR DES PROJETS D’INFRASTRUCTURES

L’action 2 Aide économique et financière bilatérale du programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la Mission *Aide publique au développement* a ouvert **60 millions d’euros en AE et 62,5 millions d’euros en CP** au titre du FASEP et du Fonds d’expertise technique et d’échange d’expériences (FEXTE) qui intervient en amont des projets d’infrastructures en finançant des programmes de coopération technique.

Pour ces deux fonds, le **niveau de consommation s’est élevé à 57,8 millions d’euros en AE et 40,6 millions d’euros en CP**, soit un taux d’exécution de 96,33 % en AE et de 64,96 % en CP. Ce fonds finance des projets au long cours, ce qui explique la faible consommation des crédits.

Si l’ensemble des crédits prévus pour FEXTE (30 millions d’euros en AE et CP) ont été consommés en 2023, 27,8 millions des 30 millions d’euros prévus en AE pour le FASEP ont été engagés tandis que la consommation des CP a atteint près de la moitié de la prévision de la LFI (19,6 millions d’euros des 41,5 millions d’euros des CP ont été décaissés).

C. LA MISSION ACTION EXTÉRIEURE DE L’ÉTAT COMPORTE DES CRÉDITS SOUTENANT L’INTERNATIONALISATION DES ENTREPRISES

La LFI 2023 a inscrit 5,67 millions d’euros en AE et en CP de crédits budgétaires soutenant l’internationalisation des entreprises française au titre de **l’action 7 Diplomatie économique et attractivité** du programme 185 *Diplomatie culturelle et d’influence* de la mission Action extérieure de l’État pour financer la contribution ministérielle à la participation française à l’Exposition universelle d’Osaka (2025) et au sommet *Choose France*.

4,55 millions d’euros ont effectivement été dépensés en AE et en CP, au titre du soutien au commerce extérieur, sur cette action. Le coût plus réduit de la contribution versée pour la préparation de l’Exposition universelle d’Osaka (2,2 millions d’euros) a permis de financer la campagne internationale de promotion de la marque France à hauteur de 2,2 millions d’euros, le sommet *Choose France* (300 000 euros) ainsi que la mise en œuvre des premières mesures du plan « Osez l’export », principalement via l’organisation de forum d’affaires et le soutien au développement international d’entreprises ultra-marines pour favoriser leur intégration dans leur environnement régional.

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION ;
PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT ;
FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES
EN 2023 SUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT

*COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCÉS À DES
PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS*

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|-----|
| I. UNE CONSOMMATION EN FORTE BAISSÉ EN L’ABSENCE D’EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 367 | 213 |
| A. DES ÉVOLUTIONS EN GESTION MARQUÉES PAR D’IMPORTANTES REPORTS ET ANNULATIONS | 214 |
| B. DES TAUX D’EXÉCUTION TRÈS VARIABLES SELON LES PROGRAMMES | 214 |
| C. DES DÉPENSES FISCALES À ÉVALUER | 214 |
| II. ANALYSE PAR PROGRAMMES | 215 |
| A. LE PROGRAMME 134 <i>DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS</i> | 215 |
| 1. L’action 23 <i>Industrie et services</i> | 216 |
| 2. L’action 04 <i>Développement des postes, des télécommunications et du numérique</i> | 217 |
| B. LE PROGRAMME 343 PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT | 218 |
| C. LE PROGRAMME 367 FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2023 SUR LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT (CAS PFE) | 220 |

| | |
|--|-----|
| III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS | 220 |
| A. LE PROGRAMME 862 PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL..... | 222 |
| B. LE PROGRAMME 869 PRÊTS À LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA LIAISON EXPRESSE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE SOUS-EXÉCUTÉ | 223 |
| C. LE PROGRAMME 877 AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19..... | 224 |

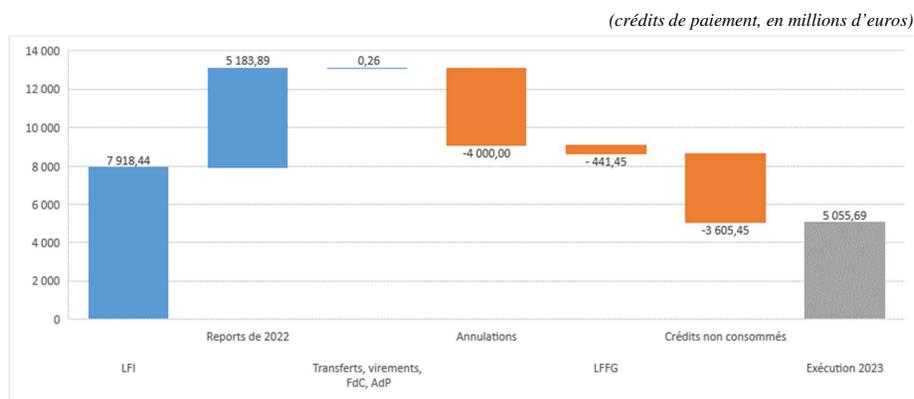
La mission *Économie* est composée de cinq programmes : 134 *Développement des entreprises et régulations*, 343 *Plan France très haut débit*, 220 *Statistiques et études économiques*, 305 *Stratégies économiques* et 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2023 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE)* ⁽¹⁾.

La présente fiche porte sur l'exécution des programmes 134, 343 et 367, auxquels s'ajoutent les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*.

I. UNE CONSOMMATION EN FORTE BAISSÉ EN L'ABSENCE D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 367

En loi de finances initiale pour 2023 (LFI), les crédits de la mission représentaient **7,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE)** et **7,9 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en hausse respectivement de 121,5 % et 97,1 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2022.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES INITIALE À L'EXÉCUTION 2023 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION *ÉCONOMIE*



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

(1) Le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État » (CAS PFE) est prévu à l'article 21 de la loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : les recettes issues des produits de cession de participations sont ainsi affectées prioritairement aux dépenses nécessitées par les investissements en capital dans diverses sociétés et organismes. Créé par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021, le programme 367 avait pour vocation à abonder le CAS PFE en recettes dans le but de financer des opérations qui n'avaient pas pu être identifiées en début de gestion 2021. Il constitue un « véhicule budgétaire suffisamment souple pour financer avec réactivité des opérations imprévues du CAS PFE » (Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Économie », avril 2024, p. 43).

A. DES ÉVOLUTIONS EN GESTION MARQUÉES PAR D'IMPORTANTES REPORTS ET ANNULATIONS

En gestion, les mouvements notables en cours d'année sont le report sur 2023 de 5,2 milliards d'euros ouverts en 2022 ⁽¹⁾, puis l'annulation de 4 milliards d'euros ⁽²⁾. **In fine, 734,32 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts en crédits de paiement**, les annulations sur le programme 134 compensant en partie les reports de crédits portant principalement sur les programmes 134 et 367.

B. DES TAUX D'EXÉCUTION TRÈS VARIABLES SELON LES PROGRAMMES

5,1 milliards d'euros en CP ont été consommés en 2023, contre 15,3 milliards d'euros en 2022. Cette baisse est principalement due à l'absence de consommation de crédits sur le programme 367 *Financement des opérations patrimoniales en 2023 sur le CAS PFE* contre 11,4 milliards d'euros consommés en 2022.

En l'absence d'exécution des crédits du programme 367, les crédits consommés (en CP) au niveau de la mission représentent **moins des deux tiers des crédits votés en LFI (63,8 %) et des crédits ouverts (58,4 %)**. Les taux d'exécution sont très variables selon les programmes.

EXÉCUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DES PROGRAMMES 134, 343 ET 367 DE LA MISSION ÉCONOMIE

(en millions d'euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|------------|----------------------------|-------------------|------------------|---------------------|-------------------|------------------|
| | Crédits ouverts | Crédits consommés | Taux d'exécution | Crédits ouverts | Crédits consommés | Taux d'exécution |
| P. 134 | 4 921,86 | 3 394,17 | 69 % | 5 033,74 | 3 469,35 | 68,9 % |
| P. 343 | 92,75 | 72,55 | 78,2 % | 446,87 | 426,67 | 95,5 % |
| P. 367 | 2 000,00 | 0 | 0 % | 2 000,00 | 0 | 0 % |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

C. DES DÉPENSES FISCALES À ÉVALUER

Les dépenses fiscales rattachées à la mission sont estimées en 2023 à **9,3 milliards d'euros pour l'État** et 11,6 milliards d'euros pour l'ensemble des administrations publiques ⁽³⁾, en diminution de 37 % par rapport à 2022. Cette baisse résulte essentiellement de celle du coût du crédit d'impôt compétitivité-emploi et de la fin des mesures liées à la crise sanitaire et économique. Les dépenses fiscales sont néanmoins 1,7 fois plus élevées que les crédits budgétaires consommés.

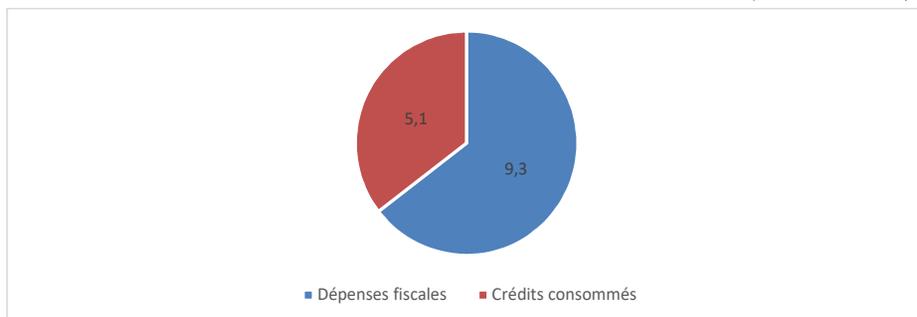
(1) Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

(2) Décret n° 2023-883 du 18 septembre 2023 portant annulation de crédits.

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission « Économie », op. cit.

POIDS DES DÉPENSES FISCALES DANS LA MISSION ÉCONOMIE

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Si leur présentation a **gagné en clarté** depuis le projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2023, les dépenses fiscales doivent maintenant, selon le rapporteur spécial, faire l'objet d'une **évaluation** visant à en mesurer l'efficacité.

II. ANALYSE PAR PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 134 DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS

En programmation initiale, le programme 134 a connu une modification de périmètre avec des **transferts entrants** pour un montant total de **40,4 millions d'euros** ⁽¹⁾ et des **transferts sortants** pour un montant total de **5,5 millions d'euros** ⁽²⁾. **6,3 milliards d'euros en CP ont été votés en LFI pour le programme 134.**

En cours de gestion, ce programme a vu ses crédits diminuer de 1,3 milliard d'euros, malgré des reports de 2022 de 3,2 milliards d'euros ⁽³⁾. **Le montant des CP ouverts sur ce programme s'est ainsi élevé en 2023 à 5 milliards d'euros. En exécution, 3,5 milliards ont été consommés, soit 55 % des crédits votés en LFI et 69 % des crédits ouverts.**

(1) Les transferts entrants sont constitués de 35,5 millions d'euros du programme 185 Diplomatie culturelle et d'influence de la mission Action extérieure de l'État, le tourisme constituant désormais une attribution du MEFSIN, de 5 millions d'euros du programme 110 Aide économique et financière au développement de la mission Aide publique au développement et de 0,4 million d'euros du programme 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières de la mission Gestion des finances publiques au titre de la régularisation du transfert effectué en gestion en 2022 de 6 ETP à la Mission French Tech rattachée à la DGE.

(2) Les transferts sortants sont constitués de 5,5 millions d'euros transférés vers les programmes 206 Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation et 215 Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, et 354 Administration territoriale de l'État de la mission Administration générale et territoriale de l'État.

(3) Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

**EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS**

(en millions d'euros)

| | Programme 134 | |
|--|-----------------|-----------------|
| | AE | CP |
| PLF pour 2023 | 2 273,48 | 2 279,01 |
| LFI pour 2023 | 6 304,48 | 6 310,01 |
| <i>Fonds de concours et attributions de produits</i> | 0,04 | 0,07 |
| Mouvements réglementaires | - 1 061,31 | - 853,52 |
| <i>Reports</i> | 2 943,75 | 3 151,55 |
| <i>Transferts</i> | - 0,03 | - 0,03 |
| <i>Annulation</i> | - 4 000,00 | - 4 000,00 |
| <i>Virements</i> | - 5,03 | - 5,03 |
| Loi de finances de fin de gestion pour 2023 | - 321,35 | - 422,81 |
| Total des crédits ouverts | 4 921,86 | 5 033,74 |
| Exécution 2023 | 3 394,17 | 3 469,35 |
| Crédits non consommés | 1 527,69 | 1 564,39 |
| Annulations demandées en PLRG ⁽¹⁾ | 519,42 | 486,24 |
| Reports sur 2024 | 1 008,27 | 1 078,15 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

La sous-consommation sur le programme 134 s'explique principalement par celle des dispositifs mis en œuvre dans le cadre du plan de résilience économique et sociale.

1. L'action 23 Industrie et services

L'action 23 *Industrie et services* représente près de 80 % des crédits votés en LFI sur le programme 134 et concentre les **dépenses de soutien aux entreprises**. **Elle a été dotée de 5,04 milliards d'euros** en LFI, soit près de huit fois plus que les crédits votés en loi de finances initiale pour 2022.

In fine, seuls **2,2 milliards d'euros (en CP) ont été consommés sur cette action**, soit un taux d'exécution de 43,8 % par rapport à la programmation initiale. Cette sous-exécution s'explique largement par la faible mobilisation du dispositif « Résilience – aides aux entreprises » et, dans une moindre mesure, du plan « Destination France ».

Dans le cadre du plan de résilience, ce sont les **dépenses dites du guichet « gaz et électricité »** ⁽²⁾ qui ont connu une faible consommation : 1,1 milliard d'euros consommés en CP pour 6,9 milliards d'euros ouverts, soit un taux d'exécution de 16 %, marquant la complexité d'établir des prévisions en l'absence de données nécessaires et dans un contexte de volatilité des prix de l'énergie.

(1) *Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.*

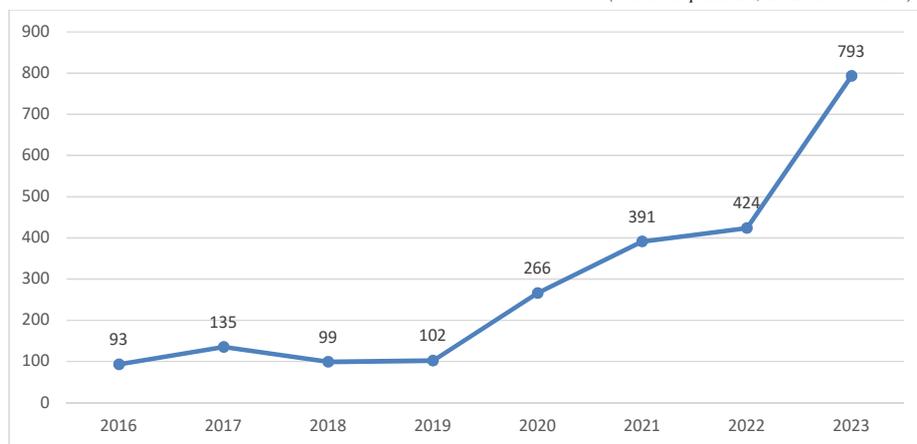
(2) *Décret n° 2022-967 du 1er juillet 2022 instituant une aide visant à compenser la hausse des coûts d'approvisionnement de gaz naturel et d'électricité des entreprises particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.*

L'action 23 porte également les crédits de la **compensation carbone** en faveur des entreprises électro-intensives qui représentent **793 millions d'euros** consommés en crédits de paiement.

La trajectoire budgétaire de cette aide, dont le montant a été multiplié par douze depuis son instauration en 2016, a justifié **l'élaboration d'un rapport thématique** dans le cadre du « Printemps de l'évaluation » 2024.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS POUR LA COMPENSATION CARBONE

(crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performances annexés aux projets de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes et au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Les crédits n'ont pas été consommés à hauteur des prévisions (856 millions d'euros votés en LFI en CP) du fait d'un niveau de consommation d'électricité réel inférieur au niveau budgété.

Le rapporteur spécial tient à souligner la difficulté à prévoir des dépenses de guichet par nature peu pilotables. Il se félicite néanmoins, dans un contexte d'incertitude, de cette ouverture massive de crédits en soutien des entreprises, qui a eu un effet stabilisateur certain : en donnant de la visibilité aux acteurs économiques, elle a maintenu leur confiance et leur contribution à la croissance.

2. L'action 04 Développement des postes, des télécommunications et du numérique

L'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* a été exécutée à hauteur de **765,83 millions d'euros en AE et 766,66 millions d'euros en CP**, représentant **plus de 99,5 % des crédits votés en LFI**.

**CRÉDITS VOTÉS ET CONSOMMÉS SUR L'ACTION 4 DÉVELOPPEMENT DES POSTES,
DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU NUMÉRIQUE**

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|------------|------------|
| Crédits votés en LFI | 769,62 | 769,62 |
| Crédits consommés | 765,83 | 766,66 |
| Dont subventions versées à La Poste | 665 | 665 |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Les subventions versées à La Poste, portées par l'action 4, s'établissent en 2023 à **665 millions d'euros**, soit une baisse de 86 millions d'euros par rapport à l'exécution 2022, qui s'explique par le versement en 2022, des compensations au titre de la mission d'aménagement du territoire dues en 2021 et 2022.

DÉTAIL DES SUBVENTIONS VERSÉES À LA POSTE

(crédits de paiement, en millions d'euros)

| Subvention | 2022 | 2023 |
|---|-------------|-------------|
| Compensation du déficit de La Poste dans la mise en œuvre du service universel postal | 520 | 520 |
| Compensation au titre de sa mission d'aménagement du territoire | 147 | 105 |
| Aide au transport postal de la presse | 84 | 40 |
| Total | 751 | 665 |

Source : commission des finances, à partir des rapports annuels de performances annexés au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022 et au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Dans un contexte de baisse continue des volumes de courrier distribué, la mission de service postal universel de La Poste est fortement déficitaire, ayant conduit au versement d'une dotation budgétaire depuis 2022.

B. LE PROGRAMME 343 PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT

Le programme 343 comporte deux actions 01 *Réseaux d'initiative publique* et, depuis 2022, 02 *Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit*.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 343 *PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT*

(en millions d'euros)

| | Programme 343 | |
|--|---------------|---------------|
| | AE | CP |
| PLF pour 2023 | 74,11 | 437,73 |
| LFI pour 2023 | 74,11 | 437,73 |
| Mouvements réglementaires | 18,64 | 18,25 |
| <i>Reports</i> | 3,58 | 18,65 |
| <i>Transferts</i> | 15,06 | - 0,40 |
| Loi de finances de fin de gestion pour 2023 | 0,00 | - 9,12 |
| Ouvertures totales | 92,75 | 446,87 |
| Exécution 2023 | 72,55 | 426,67 |
| Crédits non consommés | 20,20 | 20,20 |
| Annulations demandées en PLRG | 0,00 | 0,00 |
| Reports sur 2024 | 20,20 | 20,20 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

La gestion du fonds pour la société du numérique, fonds sans personnalité juridique, comportant les sources de financement du plan France très haut débit, géré initialement par la Caisse des dépôts et consignations pour le compte de l'État, **a été transférée au 1^{er} janvier 2023 à l'Agence nationale de la cohésion des territoires**. Ce transfert ayant pris **effet le 16 août 2023** avec la signature de la convention de mandat, l'exécution 2023 a été marquée par un léger retard dans les opérations de décaissement des crédits au bénéfice des collectivités.

En CP, compte tenu du report en 2023 de 18,65 millions d'euros de crédits ⁽¹⁾ non consommés en 2022 et de l'annulation, en loi de finances de fin de gestion ⁽²⁾, de 9,12 millions d'euros, au total, **446,87 millions d'euros ont été ouverts. 426,67 millions d'euros ont été consommés** : 421,38 millions d'euros sur l'action 01 *Réseaux d'initiative publique* et 5,29 millions d'euros sur l'action 02 *Autres projets*.

En cours d'année 2023, les crédits de l'action 01 ont été augmentés en raison de la révision des prévisions de versement aux collectivités territoriales, de la reprise du processus de soldes de subventions au bénéfice des porteurs de projet et du retour à un fonctionnement normal de dépôt et de traitement des demandes de subventions des collectivités dont la majorité des demandes de versement est intervenue fin septembre 2023. Cependant, aucun crédit n'a été consommé au titre du dispositif « Raccordements complexes » ni du déploiement du plan France très haut débit à Mayotte.

(1) Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

(2) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

C. LE PROGRAMME 367 FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2023 SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT (CAS PFE)

Non doté en LFI 2023, le programme 367 a été alimenté par le **report** d'une partie des crédits non consommés en 2022 (2 milliards d'euros) ⁽¹⁾. **En l'absence de consommation de crédits en 2023, ceux-ci sont de nouveau reportés en 2024** ⁽²⁾.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 367 FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2023 SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

(en millions d'euros)

| | Programme 367 | |
|-------------------------------|---------------|--------------|
| | AE | CP |
| PLF pour 2023 | 0 | 0 |
| LFI pour 2023 | 0 | 0 |
| Reports | 2 000 | 2 000 |
| Ouverture totales | 2 000 | 2 000 |
| Exécution 2023 | 0 | 0 |
| Crédits non consommés | 2 000 | 2 000 |
| Annulations demandées en PLRG | 0 | 0 |
| Reports sur 2024 | 2 000 | 2 000 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS

Le compte de concours financier (CCF) est composé de **quatre sections** : « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » (section n° 1), « Prêts pour le développement économique et social » (section n° 2), « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » (section n° 3) et « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19 » (section n° 4).

(1) Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

(2) Arrêté du 12 mars 2024 portant report de crédits.

**EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS**

(en millions d'euros)

| | AE | | CP | |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | LFI | Exécution | LFI | Exécution |
| Section n° 1 : Prêts et avances pour le logement des agents de l'État | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| 861 – Prêts et avances pour le logement des agents de l'État | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,05 |
| Section n° 2 : Prêts pour le développement économique et social ⁽¹⁾ | 75 | 143,67 | 106 | 122,67 |
| 862 – Prêts pour le développement économique et social | 75 | 143,67 | 75 | 91,67 |
| 876 – Prêts octroyés dans le cadre des programmes des investissements d'avenir | 0 | 0 | 31 | 31 |
| 878 – Soutien à la filière nickel en Nouvelle Calédonie | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Section n° 3 : Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle | 200 | 0 | 388,40 | 352,16 |
| 869 – Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle | 200 | 0 | 388,40 | 352,16 |
| Section n° 4 : Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 | 0 | 22,09 | 0 | 22,09 |
| 877 – Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19 | 0 | 22,09 | 0 | 22,09 |
| Total | 275,05 | 165,81 | 494,45 | 496,97 |

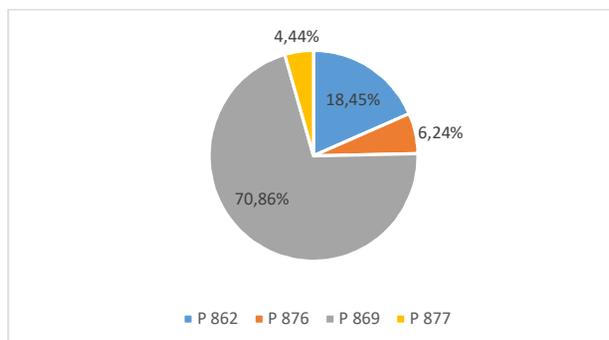
Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Près de 500 millions d'euros (en CP) ont été consommés sur ce CCF en 2023, soit un taux d'exécution de **101 %** par rapport aux crédits prévus en LFI, le montant des dépenses est en baisse de **60 %** par rapport à 2022 (1 196,4 millions d'euros).

Les dépenses les plus importantes sont portées par les programmes 869 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle*, 862 *Prêts pour le développement économique et social*, 876 *Prêts octroyés dans le cadre des programmes des investissements d'avenir* et 877 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19*.

(1) Les programmes 863 Prêts à la filière automobile et 864 Prêts aux petites et moyennes entreprises sont inactifs, et le programme 868 Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran a été supprimé en 2023.

**PART DES DIFFÉRENTS PROGRAMMES DANS LES DÉPENSES
DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2023**



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Sur les 496,30 millions d'euros en CP non consommés, **474,35 millions d'euros ont été reportés sur 2024** ⁽¹⁾.

**REPORTS SUR 2024 ET ANNULATIONS DEMANDÉES DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN
2023 DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS**

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|-------------------------------|---------------|---------------|
| LFI pour 2023 | 275,05 | 494,45 |
| Ouvertures totales | 783,17 | 993,27 |
| Exécution 2023 | 165,81 | 496,97 |
| Crédits non consommés | 617,36 | 496,30 |
| Annulations demandées en PLRG | 4,20 | 21,94 |
| Reports sur 2024 | 613,16 | 474,36 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

**A. LE PROGRAMME 862 PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL**

Le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* permet de financer des prêts du fonds éponyme (le FDES), octroyés par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale.

(1) Arrêtés du 25 janvier 2024 et du 1^{er} mars 2024 portant report de crédits.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 862

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---|---------------|--------------|
| LFI pour 2023 | 75,00 | 75,00 |
| Report de crédits non consommés en 2022 | 476,03 | 483,13 |
| Ouvertures totales | 551,03 | 558,13 |
| Exécution 2023 | 143,67 | 91,67 |
| Crédits non consommés | 407,36 | 466,46 |
| Annulations demandées en PLRG | 2,10 | 0,00 |
| Report sur 2024 | 405,26 | 466,46 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

Doté de 75 millions d'euros en LFI 2023, le programme 862 a bénéficié d'une **dérogation à la limitation des reports de crédits ouverts en 2022** ⁽¹⁾, à hauteur de 476,03 millions d'euros en AE et 483,13 millions d'euros en CP ⁽²⁾, pour permettre au comité interministériel de restructuration industrielle de **répondre au besoin accru de liquidités des entreprises fragiles les plus exposés à la crise de l'énergie et à l'inflation**.

En crédits de paiement, **91,67 millions d'euros ont *in fine* été consommés**. L'intégralité des crédits non consommés, **466,46 millions d'euros, a été reportée sur 2024** ⁽³⁾.

B. LE PROGRAMME 869 PRÊTS À LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA LIAISON EXPRESSE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE SOUS-EXÉCUTÉ

Le programme 869 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison expresse entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* permet le financement de la construction de l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire Charles de Gaulle Express.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 869

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---|---------------|---------------|
| LFI pour 2023 | 200,00 | 388,40 |
| Loi de finances de fin de gestion pour 2023 | 0,00 | - 16,40 |
| Ouvertures totales | 200,00 | 372,00 |
| Exécution 2023 | 0,00 | 352,16 |
| Crédits non consommés | 200,00 | 19,84 |
| Annulations demandées en PLRG | 0,00 | 19,84 |
| Report sur 2024 | 200,00 | 0,00 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

(1) Article 140 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Arrêté du 23 février 2023 portant report de crédits.

(3) Arrêté du 1^{er} mars 2024 portant report de crédits.

Sur les **388,4 millions d’euros en CP prévus en LFI, près de 91 % ont été consommés**, cet écart étant dû aux raisons structurelles et conjoncturelles tenant aux conditions du contrat de prêt qui ont une incidence sur le montant des crédits à prévoir en loi de finances et celui des tirages pouvant être sollicités.

S’agissant des autorisations d’engagement, le montant de 200 millions d’euros ouvert par la LFI est intégralement reporté⁽¹⁾ pour tenir compte des estimations des surcoûts depuis 2020 qui devraient faire l’objet, en 2024, de la signature d’un avenant au contrat de concession entre l’État et la Société « Gestionnaire d’Infrastructure CDG Express ».

C. LE PROGRAMME 877 AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID 19

Un dispositif pensé pour répondre à la crise sanitaire, prolongé pour répondre à la guerre en Ukraine

Le programme temporaire 877 a été créé en 2020⁽²⁾ pour répondre aux difficultés économiques des entreprises dans le contexte de la crise sanitaire, en mettant en place un dispositif public d’octroi d’avances remboursables et de prêts à taux bonifiés. Initialement prévu jusqu’au 31 décembre 2020, il a été prolongé à trois reprises, en dernier lieu jusqu’au 30 juin 2022⁽³⁾.

Dans le cadre du plan de résilience économique et sociale, le champ d’application du dispositif a été élargi en 2022⁽⁴⁾ aux entreprises dont l’activité est impactée par le conflit en Ukraine. Le décret d’application⁽⁵⁾ permet l’octroi de prêts bonifiés jusqu’au 31 décembre 2023.

Non doté en LFI 2023, le programme 877 a été alimenté par des reports de crédits non consommés en 2022⁽⁶⁾ pour **138,49 millions d’euros en AE et CP**. 106,4 millions d’euros ont été annulés en loi de finances de fin de gestion pour 2023⁽⁷⁾.

(1) Arrêté du 12 mars 2024 portant report de crédits.

(2) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Décrets n° 2020-1653 du 23 décembre 2020, n° 2021-839 du 29 juin 2021 et n° 2021-1915 du 30 décembre 2021 modifiant le dispositif d’aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de la covid-19.

(4) Loi de finances rectificative n° 2022-1157 du 16 août 2022.

(5) Décret n° 2022-1601 du 21 décembre 2022 modifiant le dispositif d’aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de covid-19.

(6) Arrêtés du 20 janvier 2023 et du 23 février 2023 portant report de crédits.

(7) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de fin de gestion pour 2023.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 877

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---|--------------|--------------|
| LFI pour 2023 | 0 | 0 |
| Reports de crédits non consommés en 2022 | 138,49 | 138,49 |
| Loi de finances de fin de gestion pour 2023 | – 106,40 | – 106,40 |
| Ouvertures totales | 32,09 | 32,09 |
| Exécution 2023 | 22,09 | 22,09 |
| Crédits non consommés | 10,00 | 10,00 |
| Annulations demandées en PLRG | 2,10 | 2,10 |
| Reports sur 2024 | 7,90 | 7,90 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

In fine, **22,09 millions d'euros ont été consommés**, correspondant à un prêt bonifié de 3 millions d'euros dans le cadre du dispositif prévu à la suite de la crise sanitaire et à deux prêts bonifiés pour 19,09 millions d'euros pour les entreprises touchées par la guerre en Ukraine. **7,89 millions d'euros non consommés** ont été reportés sur 2024 ⁽¹⁾.

(1) Arrêté du 25 janvier 2024 portant report de crédits.

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIES
ÉCONOMIQUES ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

M. Michel Sala, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|------------|
| I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES | 228 |
| II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES | 230 |

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* au sein de la mission *Économie* porte exclusivement les crédits destinés à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). En loi de finances initiale pour 2023 (LFI 2023), il était doté de **458 millions d'euros en AE et 454 millions d'euros en CP**.

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|----------------|------------------|---------------------|----------------|------------------|
| | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux d'exécution | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux d'exécution |
| 01 - Infrastructures statistiques et missions régaliennes | 143,45 | 145,35 | 101 % | 142,45 | 144,65 | 102 % |
| 06 - Action régionale | 46,96 | 45,50 | 97 % | 46,96 | 45,46 | 97 % |
| 08 - Information économique, démographique et sociale | 125,38 | 125,08 | 100 % | 122,98 | 124,65 | 101 % |
| 09 - Pilotage, soutien et formation initiale | 143,13 | 140,62 | 98 % | 142,45 | 140,14 | 98 % |
| Total | 458,91 | 456,55 | 99,49 % | 454,83 | 454,90 | 100,01 % |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances 2023 de la mission *Économie*.

En 2023, **456,5 millions d'euros en AE et 454,9 millions d'euros en CP ont été consommés** sur le programme 220, soit des taux de consommation de **99,49 % et 100,01 %** par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Cette exécution budgétaire marque le retour à une structure des dépenses semblable à celle connue avant la crise sanitaire. Les dépenses de frais de déplacement des enquêteurs sur le terrain ainsi que les dépenses relatives à l'enquête annuelle de recensement ont retrouvé leur cours naturel. L'année 2023 a été caractérisée par la signature d'un nouveau contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2023-2025 ⁽¹⁾. Si cette modalité de gestion ne revêt plus une dimension nouvelle, compte tenu de sa précédente itération, la souplesse de gestion des ressources qu'elle permet semble appropriée et heureuse pour l'Institut.

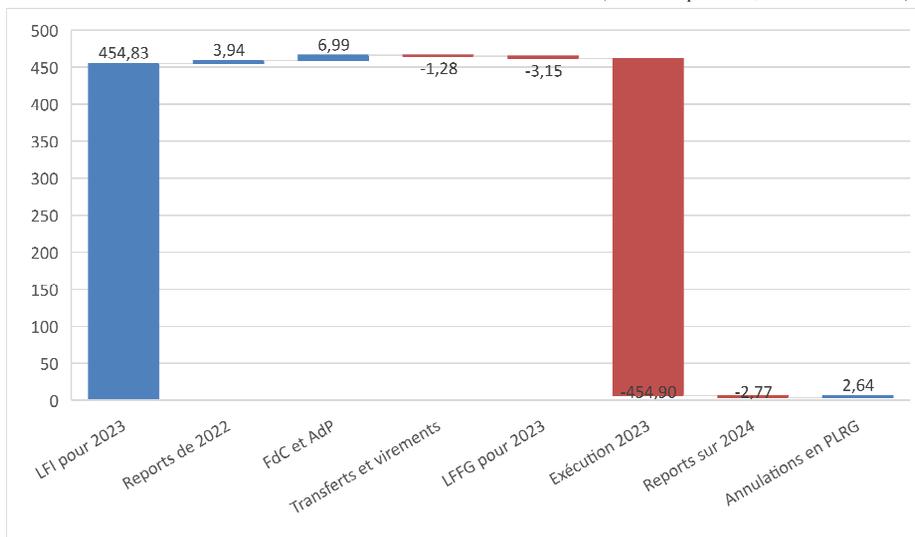
Pour 2023, le schéma d'emploi se caractérise par une très légère sous-consommation du schéma inscrit en loi de finances initiale. Sur un plafond fixé à 5 037 équivalents temps plein travaillés (ETPT), c'est 4 937,97 ETPT qui ont été effectivement consommés. Le rapporteur spécial note toutefois avec regret le recours croissant aux agents contractuels de courte durée au détriment d'emplois pérennes.

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* a connu, en 2023, plusieurs mouvements de crédits.

(1) Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2023-2025 conclu le 29 mars 2023 entre l'Insee ; le secrétariat général des ministères économiques et financiers et la direction du budget.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(Crédits de paiement, en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances 2023 de la mission Économie.

Le programme 220 a bénéficié de **4,6 millions d'euros en AE et 3,9 millions en CP** au titre des reports de l'exercice 2022 vers l'2023.

Par ailleurs, le programme a été abondé d'environ **7 millions d'euros en AE et en CP** par l'intermédiaire de fonds de concours et d'attributions de produits en cours de gestion.

Plusieurs décrets de transfert et virement sont intervenus en cours de gestion pour un **solde négatif de 1,3 million d'euros en AE comme en CP**. Le mouvement sortant le plus significatif s'élève pour les CP à 803 707 euros à destination du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Les crédits du programme 220 ont été modifiés par la loi de finances de fin de gestion pour 2023 ⁽¹⁾ en annulant, pour les AE, 4,52 millions d'euros et pour les CP, 3,15 millions d'euros pour le hors titre 2. Cette annulation correspond à la totalité de la réserve de précaution en AE et à une partie de la réserve de précaution en CP.

Au total, le solde des ouvertures et des annulations s'élève à 5,77 millions d'euros en AE et à 6,48 millions d'euros en CP. Le montant total des crédits disponibles s'est élevé respectivement à **464,7 millions d'euros** et **461,3 millions d'euros**. Partant, le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2023 a été de **98,26 % en AE et 98,61 % en CP**.

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

Le programme 305 *Stratégies économiques* au sein de la mission *Économie* porte les moyens de la direction générale du Trésor (DG Trésor), à l'exclusion des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale, regroupées dans le programme 218. Le programme 305 finance quatre missions principales consistant à assurer la qualité des analyses et prévisions économiques présentées dans le PLF, garantir l'efficacité du réseau international de la DG Trésor, assurer un traitement efficace des dossiers de surendettement par la Banque de France et compenser le coût de la mission d'accessibilité bancaire dévolue à La Poste.

En loi de finances initiale pour 2023, il était doté de **714,52 millions d'euros en AE** et **715,87 millions d'euros en CP**.

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|----------------|------------------|---------------------|----------------|------------------|
| | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux d'exécution | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux d'exécution |
| 01 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen | 624,49 | 620,39 | 99,34 % | 625,07 | 619,63 | 99,13 % |
| 02 - Développement international de l'économie française | 70,81 | 66,97 | 94,58 % | 70,11 | 66,78 | 95,25 % |
| 04 - Économie sociale, solidaire et responsable | 19,22 | 21,80 | 113,43 % | 20,69 | 18,37 | 88,79 % |
| Total | 714,52 | 709,15 | 99,25 % | 715,87 | 704,78 | 98,45 % |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances 2023 de la mission *Économie*.

En 2023, **709,15 millions d'euros en AE** et **704,78 millions d'euros en CP** ont été consommés sur le programme 305, soit des taux de consommation de 99,2 % et 98,4 % par rapport à la prévision en loi de finances initiale pour 2023.

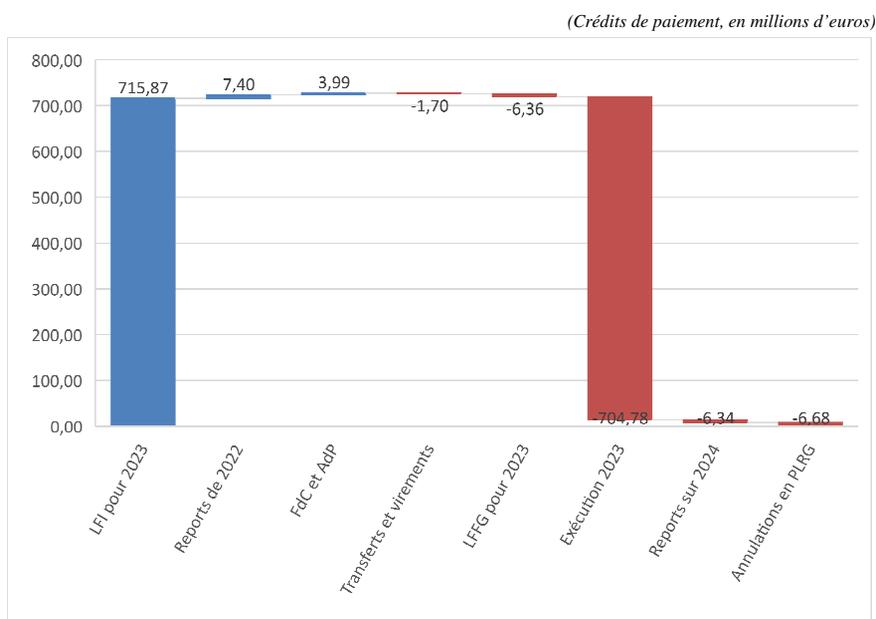
Le schéma d'emploi sur le programme au titre des équivalents temps plein travaillés (ETPT) a connu une exécution légèrement inférieure à la prévision retenue en loi de finances initiale pour 2023. Néanmoins, le schéma d'emploi en équivalents temps plein (ETP) a été légèrement revu à la hausse de 10 ETP supplémentaires afin de tenir compte de la mise en place d'une sous-direction en charge des questions de transition énergétique.

On constate, au sein de l'action 01, une réduction progressive de la rémunération de la Banque de France au titre des actions qu'elle effectue pour le compte de l'État. Cette trajectoire correspond à l'objectif fixé par un contrat de performance signé en octobre 2021. Le rapporteur spécial est préoccupé par l'évolution du nombre de dépôts de dossiers de surendettement qui, après une baisse significative en 2022, a connu une recrudescence en 2023 et demeurera attentif à sa trajectoire en 2024.

Une évolution de périmètre – neutre financièrement - tenant à la prise en charge par le programme 305 de la mission d'accessibilité bancaire (MAB) assignée à La Poste justifie l'évolution en valeur du montant de crédits ouverts pour 2023. Au titre de l'exercice 2023, la compensation attribuée au groupe La Poste a été de 303 millions d'euros. Cette dépense, initialement inscrite en dépense de fonctionnement a finalement été répertoriée comme une dépense d'intervention telle que constaté par la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire d'avril 2024.

Le programme 305 *Stratégies économiques* a connu, en 2023, plusieurs mouvements de crédits.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2023 de la mission Économie.

Le programme 305 a bénéficié de **6,9 millions d'euros de reports en AE** et **7,4 millions d'euros en CP** au titre des reports de l'exercice 2022 vers l'exercice 2023.

4 millions d'euros ont été ouverts en AE et 3,99 millions en CP au titre des seuls fonds de concours en cours de gestion ⁽¹⁾.

Un transfert de 750 000 euros en AE et en CP hors titre 2 a été effectué en provenance du programme 219 *Sport* de la mission *Sport, jeunesse et vie associative* afin de compenser le financement de l'assistance à maîtrise d'ouvrage « avenir stade

(1) Aucune attribution de produits n'a été constatée en 2023.

de France »⁽¹⁾. Un virement de crédits portant annulation d'un montant de 2,45 millions d'euros en AE et CP⁽²⁾ a permis de redéployer des crédits de personnel entre différents programmes dans le cadre du schéma d'emploi de fin de gestion.

Les crédits du programme 305 ont été modifiés par la loi de finances de fin de gestion pour 2023 en **annulant, pour les AE, 3,9 millions d'euros et pour les CP, 6,4 millions d'euros**. Cette annulation correspond à la totalité de la réserve de précaution en AE et en CP et des marges dégagées en gestion pour les CP.

Au total, le solde des ouvertures et des annulations s'élève à 5,3 millions d'euros en AE et à 3,3 millions d'euros en CP. Le montant total des crédits disponibles s'est élevé respectivement à **719,8 millions d'euros** et **719,2 millions d'euros**. Partant, le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2023 a été de **98,52 % en AE et 98 % en CP**.

(1) Décret n° 2023-511 du 27 juin 2023 portant transfert de crédits.

(2) Décret n° 2023-1159 du 9 décembre 2023 portant virement de crédits.

ÉCONOMIE : TOURISME

Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 134 PORTE LES CRÉDITS ALLOUÉS À ATOUT FRANCE AINSI QUE DES CRÉDITS D'INGÉNIERIE TOURISTIQUE DU PLAN DESTINATION FRANCE | 236 |
| A. LES CRÉDITS DU PLAN DESTINATION FRANCE N'ONT PAS ÉTÉ TOTALEMENT CONSOMMÉS | 236 |
| B. LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE À ATOUT FRANCE EST AMPUTÉE DES DROITS DE VISA | 237 |
| II. LE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS <i>DESTINATION FRANCE</i> SE POURSUIT | 238 |
| A. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES FINANCE LA TRANSITION VERS LE TOURISME DURABLE | 238 |
| B. LA MISSION <i>COHÉSION DES TERRITOIRES</i> FINANCE DES DISPOSITIFS D'INGÉNIERIE TOURISTIQUE DANS LES TERRITOIRES | 238 |
| C. D'AUTRES MISSIONS ONT PORTÉ DES CRÉDITS PLUS RÉSIDUELS PARTICIPANT DU SOUTIEN AU TOURISME | 239 |
| III. LE PLAN AVENIR MONTAGNES | 239 |

La politique publique de soutien au tourisme s'articule autour de trois volets :

– les crédits versés à l'opérateur **Atout France** via l'action 23 *Industrie et services* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* ;

– le **plan de reconquête et de transformation du tourisme « Destination France »** (1,9 milliard d'euros entre 2022 et 2024) répartis entre quatorze programmes des missions *Action extérieure de l'État* ; *Économie* ; *Gestion des finances publiques* ; *Cohésion des territoires* ; *Écologie, développement et mobilités durables* et *Recherche et enseignement supérieur*, auxquels il convient d'ajouter les prêts et outils financiers mobilisés par Bpifrance et la Banque des territoires ;

– le plan « **Avenir Montagnes** » doté de 170 millions d'euros sur les années 2021 à 2026 au titre de l'action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance*.

La loi de finances initiale a prévu 113,14 millions d'euros en AE et 156,87 millions d'euros en CP pour soutenir le tourisme. En cours de gestion, 16,63 millions d'euros en AE et 32,31 millions d'euros en CP ont été ouverts, ce qui porte les crédits disponibles à 129,77 millions d'euros en AE et 189,18 millions d'euros en CP.

99,89 millions d'euros en AE et 123,48 millions d'euros en CP ont été effectivement dépensés. Les crédits dédiés au tourisme affichent donc un taux d'exécution de 88,29 % en AE et 78,11 % en CP par rapport à la LFI tandis que l'exécution par rapport aux crédits disponibles s'évalue à 76,97 % des AE et 65,27 % des CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU SOUTIEN AU TOURISME EN 2023

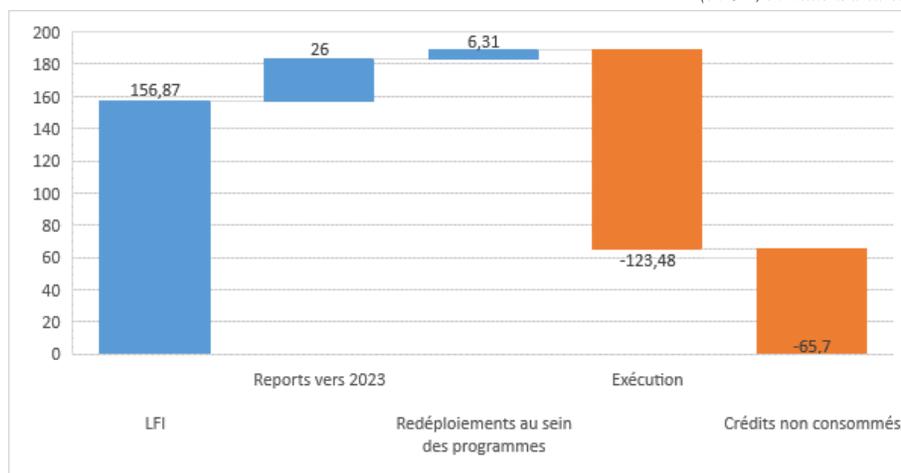
(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | | Crédits de paiement | | | |
|---|----------------------------|-----------------------|--------------|---|---------------------|-----------------------|---------------|---|
| | LFI | Ouvertures en gestion | PLRG | Exécution par rapport aux crédits disponibles | LFI | Ouvertures en gestion | PLRG | Exécution par rapport aux crédits disponibles |
| 185 – Diplomatie culturelle et d'influence | 5,85 | 0 | 5,85 | 100 % | 5,85 | 0 | 5,85 | 100 % |
| 369 – Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation | 20,98 | 0 | 19,26 | 91,8 % | 20,98 | 0 | 19,79 | 94,33 % |
| 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire | 4,4 | 10 | 8,58 | 59,58 % | 8,4 | 10 | 6,96 | 37,83 % |
| 135 – Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | 3,24 | 0 | 0,35 | 10,8 % | 2,67 | 0 | 0,47 | 17,6 % |
| 113 – Paysage, eau et biodiversité | 5,04 | 0 | 5,04 | 100 % | 5,16 | 0 | 5,16 | 100 % |
| 174 – Énergie, climat et après-mines | 0,44 | 0 | 0,44 | 100 % | 0,44 | 0 | 0,44 | 100 % |
| 181 – Prévention des risques | 23 | 0 | 9,88 | 42,96 % | 23 | 0 | 17 | 73,91 % |
| 203 – Infrastructures et services de transport | 6,64 | 0 | 3,36 | 50,6 % | 2,73 | 0 | 4,73 | 173,26 % |
| 134 – Développement des entreprises et régulations | 36,75 | 6,63 | 40,53 | 93,43 % | 38,75 | 6,31 | 34,53 | 76,63 % |
| 218 – Conduite et pilotage des politiques économiques et financières | 6,4 | 0 | 6,4 | 100 % | 6,69 | | 6,44 | 96,26 % |
| 364 – Cohésion | 0 | 0 | 0 | NA | 41,8 | 16 | 21,9 | 37,89 % |
| 123 – Conditions de vie outre-mer | 0,4 | 0 | 0,2 | 50 % | 0,4 | 0 | 0,21 | 57,85 % |
| Total des crédits soutenant le tourisme | 113,14 | 16,63 | 99,89 | 76,97 % | 156,87 | 32,31 | 123,48 | 65,27 % |

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 et les réponses des ministères aux questions de la rapporteure spéciale.

PASSAGE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2023 AU PRÉSENT PROJET DE LOI À L'ÉCHELLE DES CRÉDITS SOUTENANT LE TOURISME

(en CP ; en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances (RAP) annexés au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 et les réponses des ministères aux questions de la rapporteure spéciale.

I. LE PROGRAMME 134 PORTE LES CRÉDITS ALLOUÉS À ATOUT FRANCE AINSI QUE DES CRÉDITS D'INGÉNIERIE TOURISTIQUE DU PLAN DESTINATION FRANCE

A. LES CRÉDITS DU PLAN DESTINATION FRANCE N'ONT PAS ÉTÉ TOTALEMENT CONSOMMÉS

L'action 23 *Industrie et services* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* a porté **40,53 millions d'euros d'AE et 34,53 millions d'euros de CP** :

– 28,2 millions d'euros de subventions pour charges de service public ont été effectivement versés à l'opérateur Atout France sur les 28,7 millions d'euros prévus en LFI ;

– 5,7 millions d'euros en AE et 0,02 million d'euros en CP ont été exécutés sur les 8,05 millions d'euros en AE et 10,05 millions d'euros en CP prévus pour financer le plan Destination France ;

– 6,63 millions d'euros en AE et 6,31 millions d'euros en CP supplémentaires ont été versés notamment pour financer l'appel à manifestation d'intérêt « Tourisme de savoir-faire » (5 millions d'euros).

Ces crédits affichent donc un **taux d'exécution** de 110,29 % en AE et 89,11 % par rapport aux crédits ouverts en LFI et de **93,43 % en AE et 76,63 % en CP par rapport aux crédits disponibles**.

Les crédits de paiement prévus pour le plan Destination France sur cette action n'ont pas été consommés pour les raisons suivantes :

– les crédits de paiement prévus pour l'offre d'ingénierie touristique ont été ramenés de 6 à 5,6 millions d'euros et leur consommation a été décalée à 2024 car la convention de délégation des crédits à l'opérateur Atout France n'a été signée qu'à la fin de l'année 2023 : les crédits de paiement ont donc été versés à Atout France à hauteur de 80 % en janvier 2024 ;

– les crédits de paiement prévus pour le programme « 50 territoires d'expérimentation » visant à soutenir la *tourisme tech* (1,25 million d'euros) n'ont pas encore été versés car la convention de délégation a été finalisée au premier semestre 2024 ;

– les crédits de paiement prévus pour la structuration des données de tourisme n'ont pas été versés (0,8 million) et l'opérateur Atout France a dû financer la mesure sur ses ressources propres, laquelle charge doit être compensée par une hausse ponctuelle de la subvention pour charges de services publics de l'opérateur en 2024.

B. LA SUBVENTION POUR CHARGES DE SERVICE PUBLIC VERSÉE À ATOUT FRANCE EST AMPUTÉE DES DROITS DE VISA

Après avoir baissé de 12,5 % entre 2019 et 2022 (passant de 32 à 28,7 millions d'euros), la subvention pour charges de service public attribuée à Atout France est en légère diminution (- 0,5 million d'euros).

La rapporteure spéciale s'inquiète en particulier de ce que la **fin de l'affectation d'une quote-part des droits de visa**, jusque-là versée à Atout France et comprise entre 4 et 5 millions d'euros hors période de crise, n'ait pas été compensée.

Les emplois sous plafond ont augmenté, **passant de 227 ETPT en 2022 à 237 en 2023, en net décalage avec la prévision** (278 ETPT sous plafond prévus). Les emplois hors plafond ont presque doublé (passant de 27 à 50) en raison des CDD et emplois aidés recrutés dans le cadre de la mise en place du plan Destination France.

II. LE DÉCAISSEMENT DES CRÉDITS *DESTINATION FRANCE* SE POURSUIT

A. LA MISSION ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES FINANCE LA TRANSITION VERS LE TOURISME DURABLE

18,72 millions d'euros en AE et 27,33 millions d'euros en CP ont été versés *via* la mission *Écologie, développement et mobilités durables* :

– l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* du programme 113 *Paysage, eau et biodiversité* a versé 5,04 millions d'euros en AE et 5,16 millions d'euros en CP pour financer la restauration de 1 000 kilomètres de sentiers de pays et 7 000 kilomètres de sentiers côtiers ;

– la sous-action 44 – 02 *Politique de déplacement* de l'action 44 *Transports collectifs* du programme 203 *Infrastructures et services de transport* a versé 3,36 millions d'euros en AE et 4,73 millions d'euros en CP pour financer le soutien au vélotourisme ;

– le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* a versé 438 000 euros en AE et en CP pour financer le verdissement des petits trains touristiques ;

– au titre de l'action 12 *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie* du programme 181 *Prévention des risques*, l'ADEME a versé 9,88 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP pour la réalisation de diagnostics environnementaux et le financement d'investissements ou d'études visant à la transition énergétique d'établissements de restauration ou d'hébergements touristiques dans le cadre du fonds Tourisme durable.

B. LA MISSION *COHÉSION DES TERRITOIRES* FINANCE DES DISPOSITIFS D'INGÉNIERIE TOURISTIQUE DANS LES TERRITOIRES

La mission *Cohésion des territoires* a financé 8,93 millions d'euros en AE et 7,43 millions d'euros en CP en soutien au tourisme.

Le programme 112 *Impulsion et coordination des politiques publiques* a bénéficié de 14,4 millions d'euros en AE et 18,4 millions d'euros en CP (dont 10 millions d'euros financés *via* des reports de crédits ouverts par la loi du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022). 8,58 millions d'euros en AE et 6,96 millions en CP ont été effectivement dépensés :

– 7,08 millions d'euros en AE et 4,26 millions d'euros en CP ont été versés pour financer de l'ingénierie touristique ;

– 1,5 million d'euros au titre des contrats de ruralité permettent de financer des projets touristiques ;

– 1,2 million d'euros de CP ont été dépensés pour financer le soutien au tourisme dans le cadre du plan Destination France.

Le **programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*** a versé 350 000 euros en AE et 470 000 euros en CP destinés au financement de projets de modernisation d'infrastructures de tourisme dans une perspective d'aménagement durable et des diagnostics territoriaux pour l'adaptation de l'hôtellerie de plein air (campings) à l'érosion du littoral.

C. D'AUTRES MISSIONS ONT PORTÉ DES CRÉDITS PLUS RÉSIDUELS PARTICIPANT DU SOUTIEN AU TOURISME

Conformément à la prévision en LFI, le **programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence*** de la mission *Action extérieure de l'État* a versé 5,85 millions d'euros en AE et CP pour renforcer les actions de communication et de promotion de la destination France auprès des touristes et tirer profit des grands événements sportifs internationaux.

Le **programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*** de la mission *Gestion des finances publiques* a versé 6,4 millions d'euros en AE et CP pour financer la campagne nationale de communication et la semaine des métiers du tourisme pour valoriser les métiers et les carrières du secteur, notamment auprès des jeunes.

Le programme **369 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation*** de la mission *Anciens combattants* a versé 19,26 millions d'euros en AE et 19,79 millions d'euros en CP pour financer l'organisation des cérémonies liées à la mémoire de guerre, les actions de promotion du tourisme de mémoire ainsi que la valorisation et la rénovation des sépultures de guerre et des hauts lieux de la mémoire nationale.

Le programme 123 ***Conditions de vie en outre-mer*** a versé 200 000 euros en AE et 210 000 euros en CP pour le financement d'actions en faveur du développement du tourisme ultramarin.

III. LE PLAN AVENIR MONTAGNES

L'action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* ne bénéficie pas d'AE en 2023 au titre du plan « Avenir Montagnes », puisque l'intégralité des 170 millions d'euros en AE prévus au titre du plan a été consommée. La convention de délégation de gestion entre la direction du budget et la direction générale des collectivités locales prévoit que les CP peuvent être consommés jusqu'à l'exercice 2026.

Cette action 7 a bénéficié de 41,8 millions d'euros de CP en LFI 2023 au titre de ce plan « Avenir Montagnes », en complément des reports de 16 millions en CP, portant les crédits disponibles à 57,8 millions d'euros en CP. 21,9 millions d'euros de CP ont été consommés, soit un taux d'exécution de seulement 37,89 %.

La Direction générale des collectivités locales et l'Agence nationale de cohésion des territoires expliquent cette sous-consommation des crédits par la conjoncture économique qui n'incite pas au déploiement des projets, la sur-sollicitation des artisans après l'épidémie de Covid-19 ainsi que par des retards dans le démarrage des opérations. L'inflation a par ailleurs conduit les élus locaux à chercher des financements complémentaires ou à remettre en débat les projets devant leurs assemblées délibérantes.

Au 31 décembre 2023, 64,1 millions d'euros de CP ont ainsi été consommés sur les 170 millions d'euros prévus par le plan, dont 8,6 millions de CP en 2021 ; 33,6 millions d'euros en 2022 et 21,9 millions d'euros en 2023.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

M. Kevin Mauvieux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. DEUX PROGRAMMES SONT À L'ORIGINE DE PLUS DE 96 % DES DÉPENSES DE LA MISSION | 242 |
| A. LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT S'EST ÉLEVÉE À UN NIVEAU SUPÉRIEUR À LA PRÉVISION INITIALE | 242 |
| B. ALORS QU'IL NE DEVRAIT PAS ÊTRE ASSIMILÉ À UNE CHARGE BUDGÉTAIRE, L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA CRISE SANITAIRE A DONNÉ LIEU À D'IMPORTANTES DÉCAISSEMENTS | 243 |
| II. TROIS PROGRAMMES COMPTENT POUR UNE PART PLUS MARGINALE DES CRÉDITS DE LA MISSION | 244 |
| A. UNE NOUVELLE SURESTIMATION DES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN LOI DE FINANCES INITIALE | 244 |
| B. LES DÉPENSES ÉLEVÉES DU PROGRAMME 145 <i>ÉPARGNE</i> ONT NÉCESSITÉ LA MOBILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES | 246 |
| C. LE FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX EMPRUNTS « TOXIQUES » EST EN COURS D'EXTINCTION | 247 |
| III. DEUX PROGRAMMES N'ONT DONNÉ LIEU À AUCUNE DÉPENSE EN 2023 | 248 |

Les crédits consommés au titre de la mission *Engagements financiers de l'État* se sont élevés à 55,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 62,4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), à un **niveau supérieur de 2,1 milliards d'euros en AE/CP à la prévision de la loi de finances initiale (LFI) pour 2023.**

**COMPARAISON ENTRE LES OUVERTURES ET LA CONSOMMATION
DE CRÉDITS DE LA MISSION ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT EN 2023**

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---|------------------|------------------|
| Loi du 30 décembre 2022 de finances initiale (LFI) | 53 516,95 | 60 289,28 |
| Loi du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion (LFG) | + 3 319,84 | + 3 300,94 |
| Reports de gestion 2022 | + 0,49 | - |
| Mouvements réglementaires | + 14,18 | + 14,18 |
| Fonds de concours | + 11,50 | + 11,50 |
| Total des crédits ouverts | 56 862,97 | 63 615,91 |
| Exécution 2023 | 55 611,99 | 62 376,88 |
| Reports de gestion vers 2024 | 1,05 | 0,58 |
| Annulations en projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes | 1 249,93 | 1 238,44 |

Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

I. DEUX PROGRAMMES SONT À L'ORIGINE DE PLUS DE 96 % DES DÉPENSES DE LA MISSION

A. LA CHARGE DE LA DETTE DE L'ÉTAT S'EST ÉLEVÉE À UN NIVEAU SUPÉRIEUR À LA PRÉVISION INITIALE

Doté de crédits évaluatifs, le **programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État*** a porté **86 % des CP de la mission** et 96 % de ses AE en 2023. L'action 01 *Dette* a été exécutée en AE et en CP à hauteur de 54,4 milliards d'euros, soit 4,9 milliards d'euros de plus qu'en 2022. À l'inverse, l'action 03 *Trésorerie* a donné lieu à un gain net de 530 millions d'euros, soit une exécution inférieure de près de 1,76 milliard d'euros par rapport à 2022, exercice au cours duquel la charge nette de trésorerie s'était élevée à 1,23 milliard d'euros.

Comme en 2022, **la charge de la dette s'est établie en 2023 à un niveau significativement supérieur à celui prévu en LFI**, l'écart s'élevant à 4,4 milliards d'euros. La charge nette d'intérêts des bons du Trésor à taux fixe et à intérêt précompté (BTF) a été près de 2,8 milliards d'euros supérieure à la prévision initiale, sous l'effet en particulier du niveau plus élevé qu'attendu des taux de court

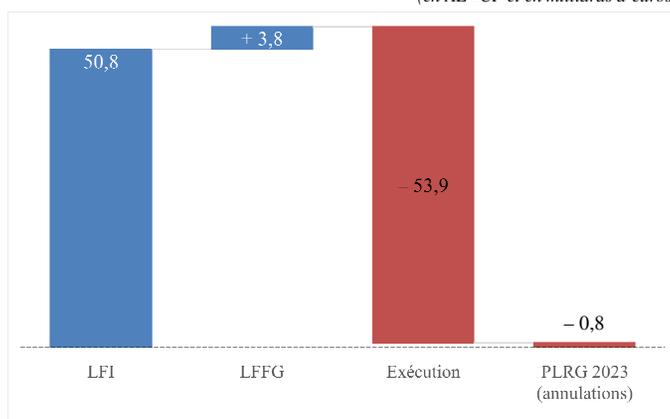
terme. Comme le rapporteur spécial en avait souligné le risque ⁽¹⁾, la provision pour indexation du capital des obligations assimilables du Trésor indexées sur l'inflation (OATi et OAT€i) a par ailleurs dépassé de près de 1,9 milliard d'euros son niveau anticipé en LFI alors que, dans le même temps, la charge nette d'intérêts des OAT a été inférieure de 220 millions d'euros aux prévisions.

S'agissant de la charge nette de trésorerie de l'État, l'exécution s'est au contraire avérée inférieure de 1,4 milliard d'euros à la prévision initiale, sous l'effet de la hausse des rendements de court terme en 2023.

Afin de faire face aux besoins supplémentaires constatés en cours d'année, la loi de finances de fin de gestion a ouvert 3,8 milliards d'euros de crédits en AE/CP. En fin d'exercice, 780 millions d'euros n'avaient pas été consommés. Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 en propose l'annulation.

EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 117 CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

(en AE=CP et en milliards d'euros)



Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

B. ALORS QU'IL NE DEVRAIT PAS ÊTRE ASSIMILÉ À UNE CHARGE BUDGÉTAIRE, L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA CRISE SANITAIRE A DONNÉ LIEU À D'IMPORTANTES DÉCAISSEMENTS

Le **programme 369 Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19**, créé par la loi de finances pour 2022, a donné lieu dès 2022 à l'engagement de 165 milliards d'euros, correspondant à l'encours de dette « covid » de l'État à amortir. Ces engagements doivent être couverts par la consommation de CP sur

(1) Voir notamment le rapport d'information n° 1314 du 1^{er} juin 2023 sur les obligations assimilables du Trésor indexées sur l'indice des prix à la consommation en France (OATi) et sur l'indice des prix de la zone euro (OAT€i)

l'ensemble de la période d'amortissement, soit jusqu'en 2042, et l'ont été à hauteur de 6,6 milliards d'euros en 2023, sans écart aux prévisions de la loi de finances. À la fin de 2023, le montant des engagements restant à couvrir par des paiements s'élève à 156,5 milliards d'euros.

**EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 369 AMORTISSEMENT
DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID-19**

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|------------------|----|---------|
| LFI | – | 6 586,5 |
| Exécution | – | 6 586,5 |

Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Le rapporteur spécial rappelle, depuis 2022, que l'isolement d'une partie de la dette de l'État afin de l'amortir constitue une **opération comptable sans effet sur le stock de dette** ni sur les conditions de son financement. Il relève que la Cour des comptes recommande désormais d'y mettre fin, considérant que ce programme est source de confusion et nuit à la lisibilité du budget général, que l'amortissement de la dette constitue une charge de trésorerie ⁽¹⁾ qui ne devrait pas être retracée dans le budget de l'État et que cette opération contribue à dégrader le solde budgétaire ⁽²⁾.

II. TROIS PROGRAMMES COMPTENT POUR UNE PART PLUS MARGINALE DES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE NOUVELLE SURESTIMATION DES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État*, doté de crédits évaluatifs, porte les dépenses qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État. En 2023, il a donné lieu à la consommation de 1 665 millions d'euros en AE/CP, soit 918 millions d'euros de moins que le montant anticipé en LFI. Bien qu'importante, la surestimation de la dotation initiale du programme est inférieure de plus de moitié à celle qui avait été constatée en 2021 (avec un écart à l'exécution de 2,2 milliards d'euros) et en 2022 (2 milliards d'euros).

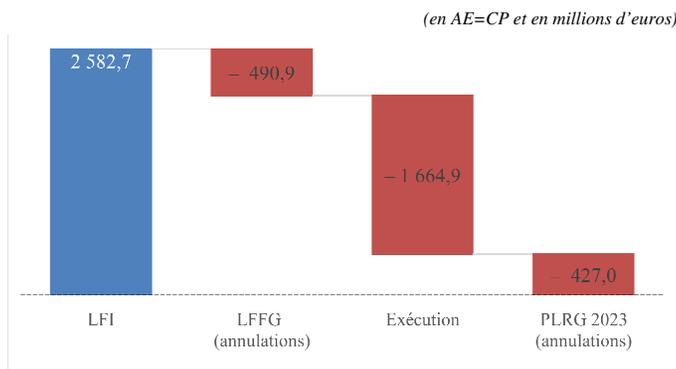
Ces écarts s'expliquent en particulier par des hypothèses initiales prudentes s'agissant des **appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE)**. Ceux-ci, créés par l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, comptent pour plus de 88 % des dépenses du programme, soit 1 470 millions d'euros. La distribution des PGE dits « résilience », qui demeurerait le seul dispositif ouvert depuis le 30 juin 2022, a pris fin au 31 décembre 2023. Alors que le remboursement de l'encours des PGE se poursuivra au moins jusqu'en 2028,

(1) Au sens de l'article 25 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission Engagements financiers de l'État, avril 2024.

le rapporteur spécial considère essentiel, afin d'éviter tout dérapage par rapport aux appels en garantie anticipés et comme le préconise la Cour des comptes, d'harmoniser les méthodes de projection des appels en garantie des PGE et d'améliorer le recueil des informations relatives aux caractéristiques de ces prêts ⁽¹⁾.

EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 114 APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT



Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

En 2023, l'action 03 *Financement des entreprises et industrie*, qui porte principalement les appels en garantie au titre des PGE, a été exécutée à hauteur de 1 470 millions d'euros, contre 2 006 millions d'euros initialement prévus. La sous-exécution, due essentiellement à une sinistralité des PGE inférieure aux anticipations, s'élève à 536 millions d'euros.

Les appels au titre du fonds paneuropéen de garantie mis en place par la Banque européenne d'investissement au bénéfice des entreprises affectées par la crise sanitaire, porté par l'action 05 *Autres garanties*, se sont également révélés très inférieurs aux prévisions (33 millions d'euros contre 377 millions d'euros ouverts en LFI, soit un écart de 344 millions d'euros), les justifications apportées à cet écart de 91 % à la prévision étant peu détaillées au regard de son ampleur.

Une sous-exécution de 38 millions d'euros est par ailleurs constatée sur l'ensemble des autres dispositifs du programme.

À l'échelle du programme, cette **sous-exécution par rapport à la prévision initiale** a conduit à l'annulation de 491 millions d'euros en AE/CP en loi de finances de fin de gestion. Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes propose en outre l'annulation du surplus de crédits non consommés en fin d'exercice, soit 427 millions d'euros.

(1) Cour des comptes, *ibid.*

B. LES DÉPENSES ÉLEVÉES DU PROGRAMME 145 *ÉPARGNE* ONT NÉCESSITÉ LA MOBILISATION DE LA DOTATION POUR DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES

Les crédits du programme 145 *Épargne* supportent essentiellement les dépenses résultant des **primes versées, sous certaines conditions, à l’occasion de la clôture de comptes et plans d’épargne-logement** (CEL et PEL) ouverts avant le 1^{er} janvier 2018, aux détenteurs de ces produits d’épargne. Ces dépenses d’intervention, qui représentent 99 % des montants consommés, sont complétées par des dépenses de fonctionnement résultant des frais de gestion des opérations d’épargne-logement et de prêts conventionnés garantis par l’État.

En 2023, l’exécution du programme (72,8 millions d’euros) s’est avérée supérieure de 23 % au montant des crédits ouverts en LFI (58,2 millions d’euros), en raison de la hausse des versements de primes d’épargne-logement qui s’explique notamment par un intérêt renouvelé des épargnants pour les prêts d’épargne-logement à la suite de la hausse des taux de marché.

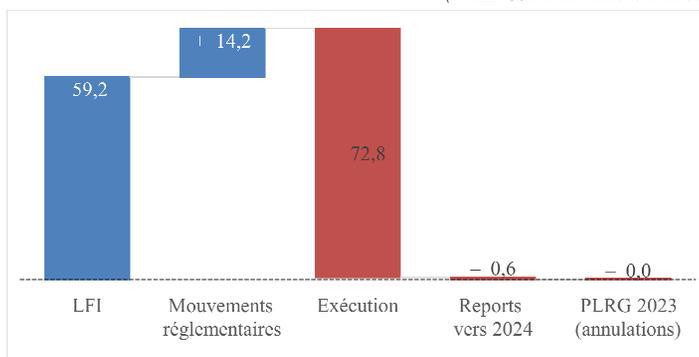
Ces besoins supplémentaires ont nécessité le dégel de l’intégralité de la réserve de précaution, soit 3,5 millions d’euros, ainsi que la mobilisation de crédits par l’intermédiaire de deux mouvements réglementaires :

– un décret n° 2023-934 du 9 octobre 2023 prévoyant la mobilisation de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles ⁽¹⁾ à hauteur de 13 millions d’euros ;

– un décret n° 2023-510 du 27 juin 2023 portant virement de crédits ayant permis d’abonder le programme à hauteur de 1,2 million d’euros.

EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 145 *ÉPARGNE*

(en AE=εCP et en millions d’euros)



Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023.

(1) Prévüe par l’article 11 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 précitée.

L'essentiel du surplus de 0,6 million d'euros de crédits non consommés en fin d'année a été reporté vers l'exercice 2024 ⁽¹⁾, les annulations proposées par le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes étant inférieures à 1 euro.

En 2023, le programme 145 comportait par ailleurs **vingt-six dépenses fiscales** ⁽²⁾ relatives à l'épargne réglementée, y compris l'épargne-logement, ainsi qu'à l'assurance-vie et à l'épargne salariale. Leur montant total est évalué à 5,7 milliards d'euros, en hausse de 310 millions d'euros par rapport à 2022.

C. LE FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX EMPRUNTS « TOXIQUES » EST EN COURS D'EXTINCTION

Créé par l'article 92 de la loi de finances pour 2014, le fonds de soutien en faveur des collectivités territoriales, financé par le **programme 344 Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque**, vise à **aider les 581 collectivités ayant souscrit des emprunts dits « toxiques »**. Limité aux emprunts souscrits avant sa création, il a donné lieu, essentiellement au titre de l'exercice 2015, à un décaissement initial de 3 milliards d'euros d'AE, progressivement couvert par la consommation de CP et par le retrait d'AE devenues sans objet.

Le programme n'a, en conséquence, **pas donné lieu à l'ouverture d'AE** en loi de finances en 2023, mais a bénéficié de reports d'AE non consommées en 2022 pour un montant de 0,49 million d'euros. La faible consommation d'AE (0,03 million d'euros) a répondu à un besoin de fonctionnement résultant quasi exclusivement de la reconduction annuelle de la convention signée avec la Banque de France pour la réalisation éventuelle d'expertises. Les AE non consommées, hors fonds de concours, ont été reportées vers l'exercice 2024 ⁽³⁾.

En CP, le programme a été doté de 185,9 millions d'euros en loi de finances pour 2023. Du fait d'une bonne prévisibilité de l'exécution en fin d'exercice en l'absence d'aléa majeur sur les marchés financiers, un montant de 18,9 millions d'euros de CP a été annulé en loi de finances de fin de gestion. Ces annulations ont notamment concerné l'intégralité des 11,9 millions d'euros de réserve de précaution (soit 9,9 millions d'euros de réserve initiale et 2 millions d'euros de surgels intervenus en cours d'année). En fin d'année 2023, l'exécution s'est élevée à 178,4 millions d'euros. Ce montant correspond essentiellement au versement du programme à l'Agence de services et de paiement (ASP). Les aides effectivement versées aux collectivités bénéficiaires se sont élevées à 179,6 millions d'euros, financés par ce versement ainsi que par la trésorerie de l'ASP, dont le solde

(1) Arrêté du 12 mars 2024 du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des comptes publics portant report de crédits (NOR : ECOB2400896A).

(2) À ces dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme s'ajoute une dépense fiscale y contribuant de manière subsidiaire, pour un montant de 320 millions d'euros.

(3) Arrêté du 12 mars 2024 précité.

disponible s'élevait au début de l'année 2024 à 3,4 millions d'euros. Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 0,04 million d'euros qui correspondent principalement au règlement des prestations réalisées par la Banque de France au cours de la période 2022-2023 ainsi que des frais de gestion de l'ASP au titre de 2023.

Les CP non consommés en fin d'exercice s'élèvent à un montant marginal (0,01 million d'euros). Leur annulation est proposée par le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes. À la fin de 2023, le reliquat d'engagements non couverts par des paiements s'élève à 1 042,9 millions d'euros.

**EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 344 FONDOS DE SOUTIEN
RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE**

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|----------------------------------|--------------|---------------|
| LFI | - | 185,85 |
| LFG (annulations) | - | - 18,90 |
| Reports de gestion 2022 | + 0,49 | - |
| Fonds de concours | + 11,50 | + 11,50 |
| Total des crédits ouverts | 11,99 | 178,45 |
| Exécution | 0,03 | 178,43 |
| Reports vers 2024 | 0,46 | - |
| PLRG 2023 (annulations) | 11,50 | 0,01 |

Note : effets d'arrondis au dixième de millier d'euros.

Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Des fonds de concours de 11,5 millions d'euros en AE/CP, versés par la Caisse française de financement local et par Dexia, sont rattachés chaque année au programme. Ils ont notamment pour vocation de se substituer à des engagements préalables de l'État et, à cette fin, donnent lieu à des annulations pour un montant identique d'AE en fin d'exercice.

III. DEUX PROGRAMMES N'ONT DONNÉ LIEU À AUCUNE DÉPENSE EN 2023

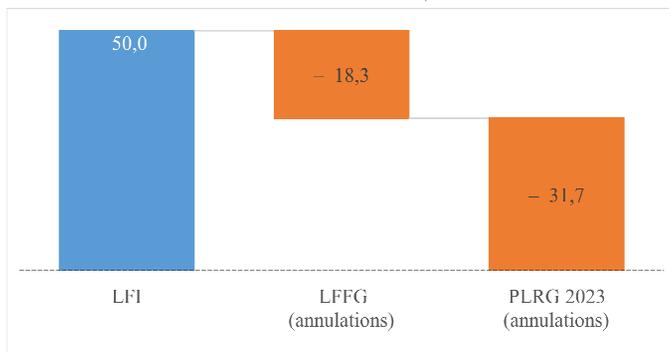
Afin de permettre la **rétrocession par la France des intérêts négatifs perçus en 2022 sur la fraction du capital du mécanisme européen de stabilité** placée à la Banque de France, 50 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances pour 2023 en AE/CP au titre du **programme 336 Dotation du mécanisme européen de stabilité**. Le besoin réel ayant par la suite été réévalué à 31,7 millions d'euros, le surplus de crédits de 18,3 millions d'euros a été annulé en loi de finances de fin de gestion.

Toutefois, l'engagement pris par le ministre de l'économie et des finances ⁽¹⁾ était soumis à la condition d'une rétrocession similaire par l'Allemagne qui n'a pas eu lieu en 2022 ni en 2023. L'exécution du programme est donc demeurée nulle au cours de ces deux exercices.

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes propose en conséquence l'annulation des crédits non consommés en 2023, qui s'élèvent à 31,7 millions d'euros.

**EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 336 DOTATION
DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ**

(en AE=CP et en millions d'euros)



Source : commission des finances et projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Le **programme 338 Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement** n'a pas été abondé depuis la dernière augmentation en capital ayant eu lieu en 2013 et a donné lieu à une exécution budgétaire nulle en 2023.

(1) Par un courrier du 10 mai 2017.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

M. Robin Reda, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 140 ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ | 253 |
| II. LE PROGRAMME 141 ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ | 255 |
| III. LE PROGRAMME 230 VIE DE L'ÉLÈVE | 256 |
| IV. LE PROGRAMME 139 ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS | 258 |
| V. LE PROGRAMME 214 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE | 260 |
| VI. LE PROGRAMME 143 ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE | 261 |

La mission *Enseignement scolaire* regroupe les crédits consacrés à l'enseignement scolaire, qui relèvent pour l'essentiel du Ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse et, pour une part résiduelle, du Ministère de l'Agriculture et de la souveraineté alimentaire.

La mission est composée de six programmes. Les programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, 230 *Vie de l'élève*, 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* et 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* relèvent du ministère de l'Éducation nationale et de la jeunesse. Le programme 143 *Enseignement technique agricole* relève du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2023, la mission était dotée de 82,55 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 82,40 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Au total, 81,99 milliards d'euros en AE et 82,03 milliards d'euros en CP ont été consommés, soit **99 % des AE et 99,6 % des CP ouverts** en loi de finances initiale.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2023

(en millions d'euros)

| | AE | | | CP | | |
|---|--------------------|------------------|----------------------|--------------------|------------------|----------------------|
| | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation |
| Programme 140 <i>Enseignement scolaire public du premier degré</i> | 25 667,16 | 25 470,01 | 99,23 % | 25 667,16 | 25 455,71 | 99,18 % |
| Programme 141 <i>Enseignement scolaire public du second degré</i> | 36 455,92 | 36 344,75 | 99,70 % | 36 455,92 | 36 343,17 | 99,69 % |
| Programme 230 <i>Vie de l'élève</i> | 7 453, 21 | 7 445, 63 | 99,90 % | 7 453, 21 | 7 468,37 | 100,20 % |
| Programme 139 <i>Enseignement privé du premier et du second degrés</i> | 8 468,11 | 8 425,55 | 99,50 % | 8 468,11 | 8 424,82 | 99,49 % |
| Programme 214 <i>Soutien de la politique de l'éducation nationale</i> | 2 910, 86 | 2 753,84 | 94,61 % | 2 757,17 | 2 784,28 | 100,98 % |
| Programme 143 <i>Enseignement technique agricole</i> | 1 595,42 | 1 552,57 | 97,31 % | 1 595,50 | 1 551,74 | 97,26 % |
| Total mission | 82 550,69 | 81 992,35 | 99,00 % | 82 397,08 | 82 028,09 | 99,55 % |

Source : Commission des finances d'après RAP 2023.

Les six programmes de la mission **financent essentiellement des dépenses de rémunération du personnel**. Les dépenses de titre 2 représentent 76,23 milliards d'euros dans la loi de finances initiale pour 2023 soit 92,5 % des

crédits de la mission⁽¹⁾. Ces crédits ont notamment contribué à financer des mesures de revalorisation salariale comme le Pacte proposé aux enseignants⁽²⁾. D'autres mesures de revalorisation salariale sont intervenues en cours d'année et n'étaient donc pas prévues par la loi de finances initiale. C'est le cas de la revalorisation du point d'indice de 1,5 %, intervenue en juillet 2023, qui a représenté 364,6 millions d'euros (hors compte d'affectation spéciale pensions). La Cour des comptes indique que les mesures de revalorisation salariale supplémentaires ont été exécutées sans requérir d'abondement budgétaire supplémentaire, notamment parce que d'autres dépenses (comme les dépenses de formation) ont été sous-exécutées et ont libéré assez de crédits pour couvrir l'ensemble de ces mesures⁽³⁾.

I. LE PROGRAMME 140 ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU PREMIER DEGRÉ

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* porte principalement les crédits de personnel de l'enseignement public du premier degré. **En LFI pour 2023, il était doté de 25,67 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 25,73 milliards d'euros en AE et en CP. Cette évolution correspond à une **augmentation de moins de 0,25 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2023, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après :

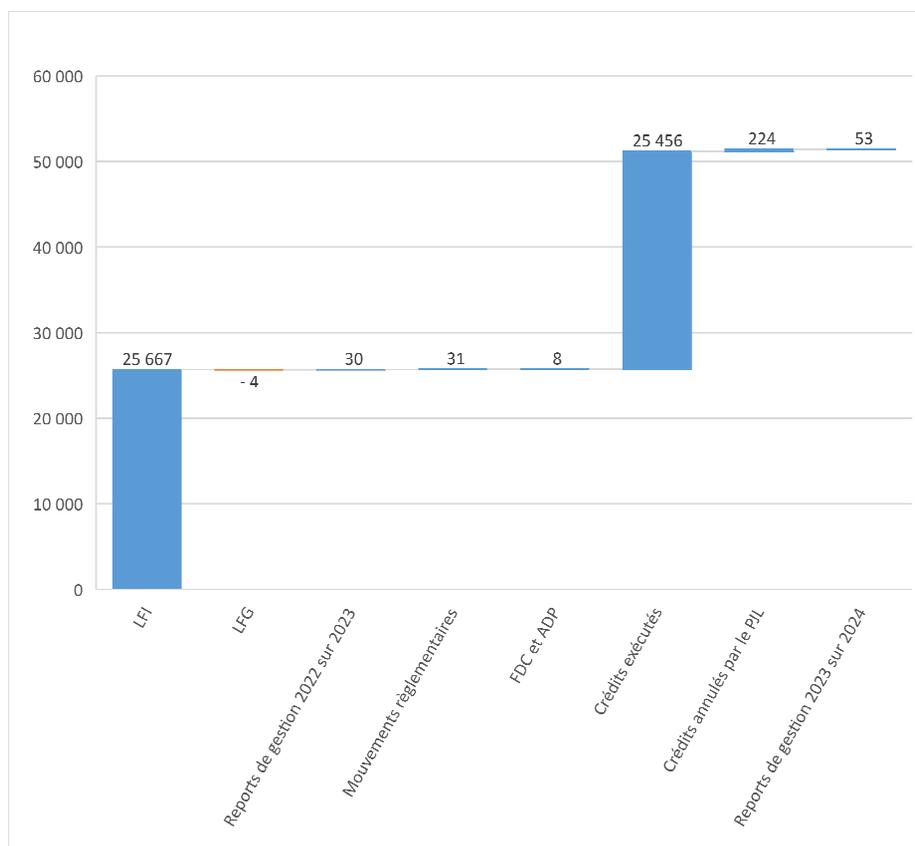
(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission « Enseignement scolaire », avril 2024, p.14 et p. 34.*

(2) *Selon la Cour des comptes, on remarque une forte sous-exécution des crédits dédiés au Pacte (69,4 millions d'euros ont été consommés, soit 24 % des crédits disponibles). Cette situation s'explique notamment par une mise en paie tardive, en novembre, et par un nombre de missions réalisées par enseignant engagé plus faible que prévu (Ibid., p. 37).*

(3) *Ibid., p. 37-38.*

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après RAP 2023

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 25,47 milliards d'euros d'AE et **25,46 milliards** d'euros de CP ont été consommés. Le taux d'exécution des AE et des CP a atteint près de 99 % des AE et des CP ouverts au total. Rapporté aux AE et aux CP ouverts en LFI, il dépasse légèrement 99 %.

Le **présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023** propose l'**annulation** de 228,49 millions d'euros en AE et de 223,62 millions d'euros en CP sur le programme, après que 32,61 millions d'euros d'AE et 53,36 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

(1) Arrêtés des 30 janvier et 12 mars 2024.

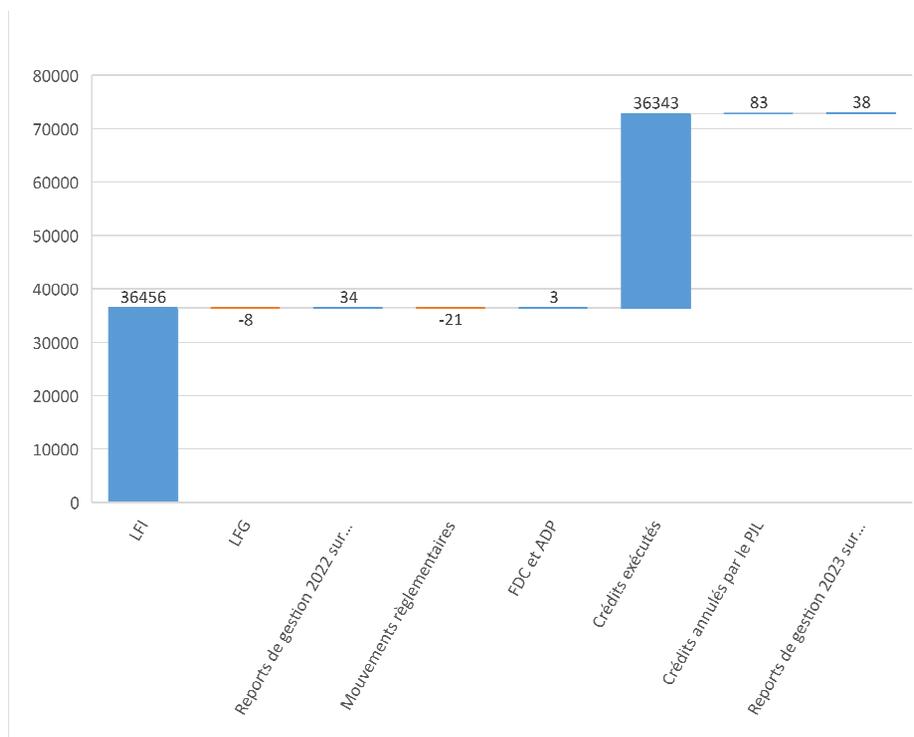
En LFI 2023, le plafond d'emplois du programme était fixé à 344 277,5 ETPT (équivalents temps plein travaillé). La **consommation d'emplois 2023** s'est établie à 341 540 ETPT, soit **99 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Le schéma d'emploi prévu en LFI 2023 était de -1 117 ETP (équivalents temps plein). Il a été exécuté à hauteur de - 642 ETP.

II. LE PROGRAMME 141 ENSEIGNEMENT SCOLAIRE PUBLIC DU SECOND DEGRÉ

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* porte principalement les dépenses de personnel de l'enseignement public du second degré. **En LFI 2023, il était doté de 36,455 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 36,462 milliards d'euros en AE et à 36,465 milliards d'euros en CP. Cette évolution correspond à une **augmentation de moins de 0,02 % des AE et des CP**. Le programme a connu, en 2023, plusieurs mouvements de crédits, détaillés dans le graphique ci-dessous :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP (en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023

La **consommation des crédits** s'est élevée à 36,34 milliards d'euros en AE et en CP. Le **taux d'exécution des AE et des CP est donc de plus de 99,5 %** (que l'on se rapporte au total des crédits ouverts ou aux crédits ouverts en LFI).

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 propose l'**annulation** de 82,90 millions d'euros en AE et de 83,09 millions d'euros en CP sur le programme, après que 33,97 millions d'euros d'AE et 38,25 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

En LFI 2023, le plafond d'emplois du programme était fixé à 452 032,55 ETPT. La **consommation d'emplois 2023** s'est établie à 447 436 ETPT, soit **près de 99 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Le schéma d'emploi prévu en LFI 2023 était de +1 660 ETP. Il a été exécuté à hauteur de -480,98 ETP.

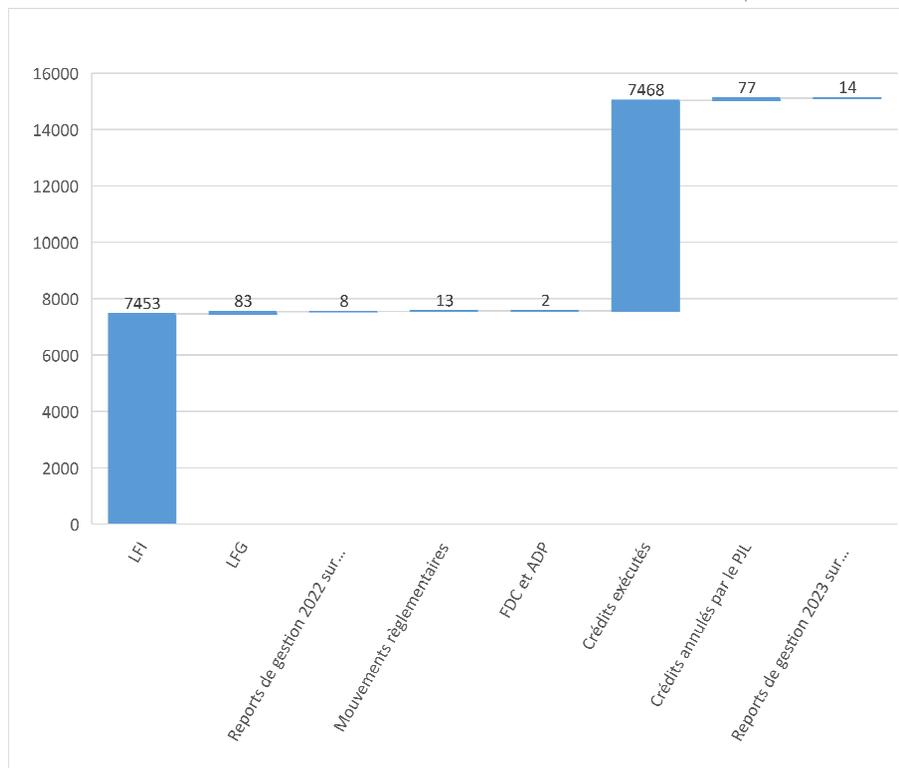
III. LE PROGRAMME 230 VIE DE L'ÉLÈVE

Le programme 230 *Vie de l'élève* finance les actions et moyens qui contribuent, en complément des enseignements, à faire respecter l'école, à améliorer le climat scolaire, à promouvoir la santé des élèves et à améliorer leur qualité de vie. **En LFI 2023, il était doté de 7,45 milliards d'euros en AE comme en CP**. Le montant total des AE disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 7,54 milliards d'euros et les CP ont été portés à 7,56 milliards d'euros, ce qui correspond à une **augmentation de 1 %** des AE comme des CP. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après :

(1) Arrêtés des 30 janvier et 12 mars 2024.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après RAP 2023

Au total, en ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 7,45 milliards d'euros d'AE et 7,47 milliards d'euros de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution** est donc de près de 99 % des AE et des CP ouverts. Rapporté aux seuls AE et CP ouverts en LFI, ce taux d'exécution est de 100 %.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 propose l'annulation de 76,44 millions d'euros en AE et de 76,67 millions d'euros en CP sur le programme, après que 14,26 millions d'euros d'AE et 14,30 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

Le programme porte des **crédits de personnel** qui rémunèrent notamment les personnels administratifs et techniques, les AESH (accompagnants des élèves en situation de handicap), les AED (assistants d'éducation) et les personnels éducatifs et médico-sociaux. En LFI 2023, le plafond d'emplois du programme était fixé à 79 607,89 ETPT. La **consommation d'emplois 2023** s'est établie à

(1) Arrêtés des 30 janvier et 12 mars 2024.

72 942 ETPT, soit **91,6 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Le schéma d'emploi prévu en LFI 2023 était de +4 100 ETP. Il a été exécuté à hauteur de +4 345 ETP.

Le programme 230 est le programme de la mission pour lequel le taux d'exécution est le plus bas. Selon la Cour des comptes, cette situation s'explique par les difficultés de recrutement dans les métiers médico-sociaux et par le décalage qui a affecté le transfert des AESH et AED du hors titre 2 vers le titre 2 ⁽¹⁾. En 2023 a été initié le processus de transfert sur le titre 2 des AED qui signent un CDI. Or les transferts ont pris du retard en début d'année, ce qui a entraîné un décalage dans le temps de l'imputation sur le titre 2. De plus, le nombre d'AED remplissant les conditions pour un passage en CDI s'est révélé inférieur à ce qui avait été prévu ⁽²⁾. En ce qui concerne les AESH, depuis le 1^{er} septembre 2023, tous les recrutements doivent s'effectuer en CDD par les rectorats et les rémunérations doivent être imputées sur le titre 2. De plus, un programme de « CDIisation » des AESH en poste depuis trois ans a été mis en œuvre par le ministère. Les dépenses de rémunération des AESH déjà en poste doivent progressivement basculer sur le titre 2 sur la période 2023-2025. En 2023, les opérations de transfert du hors titre 2 vers le titre 2 ont concerné à la fois les CDIisations et des bascules de CDD. Toutefois, ces transferts n'ont pu être intégralement réalisés en septembre et certains ont subi un décalage, notamment en raison des délais entre la prise en charge administrative et la mise en paie sur le titre 2 ⁽³⁾.

IV. LE PROGRAMME 139 ENSEIGNEMENT PRIVÉ DU PREMIER ET DU SECOND DEGRÉS

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés* porte principalement les crédits de personnel des établissements privés sous contrat du premier et du second degrés. Il était doté, en LFI 2023, **de 8,47 milliards d'euros en AE comme en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles est passé au cours de l'année 2023 à 8,48 milliards d'euros en AE comme en CP, ce qui correspond **à une augmentation de moins de 0,2 % AE et des CP**. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous :

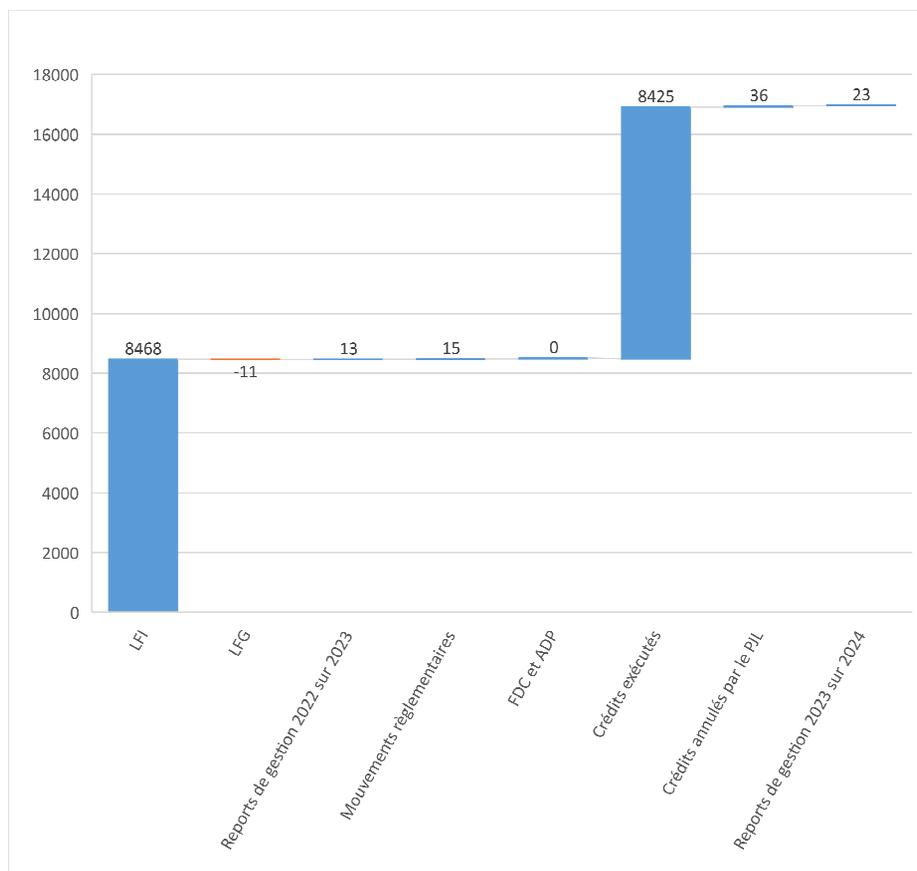
(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission « Enseignement scolaire », avril 2024, p. 30.*

(2) *Ibid.*, p. 43.

(3) *Ibid.*, p. 41-42.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP (en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023

Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 8,43 milliards d'euros d'AE et de CP ont été consommés. Le **taux d'exécution des AE et des CP est donc de 99 %** (que l'on compare les crédits exécutés avec le total des crédits ouverts ou avec ceux ouverts en loi de finances initiale).

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 propose l'annulation de 54,58 millions d'euros en AE et de 35,88 millions d'euros en CP sur le programme, après que 3,64 millions d'euros d'AE et 23,27 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

En LFI 2023, le plafond d'emplois du programme était fixé à 133 461 ETPT. La **consommation d'emplois 2023** s'est établie à 131 359 ETPT,

(1) Arrêtés des 30 janvier et 12 mars 2024.

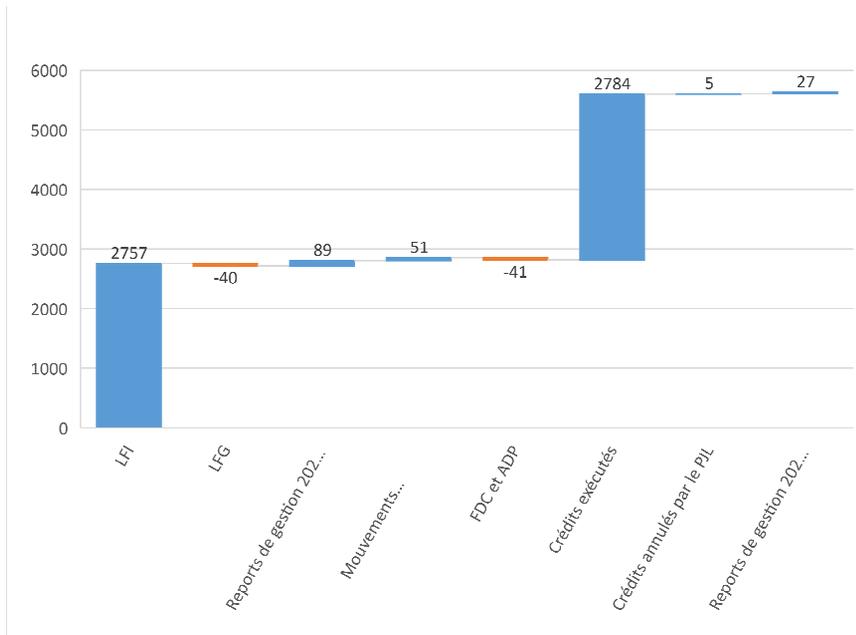
soit **98 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Le schéma d'emploi prévu en LFI 2023 était de - 502,02 ETP. Il a été exécuté à hauteur de + 33,99 ETP.

V. LE PROGRAMME 214 SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

Le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* porte les ressources nécessaires aux fonctions support des ministères de l'Éducation nationale et de la Jeunesse, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche et des Sports et des Jeux olympiques et paralympiques et les subventions pour charges de service public de plusieurs opérateurs tels que le Centre national d'enseignement à distance (CNED), l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep) et le Réseau Canopé (qui prend en charge la formation des enseignants au numérique et par le numérique). En LFI 2023, il était doté de **2,91 milliards d'euros en AE et de 2,76 milliards d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles a été porté à 3,08 milliards d'euros en AE et à 2,82 milliards d'euros en CP en cours d'exécution, ce qui correspond à une **augmentation de près de 6 % des AE et de 2 % des CP**. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits suivants résumés dans le graphique ci-dessous :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP (en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023

Au total, en ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate que 2,75 milliards d’euros d’AE ont été consommés. Le **taux d’exécution** représente près de 90 % du total des AE ouvertes et près de 95 % des AE prévues par la loi de finances initiale. 2,78 milliards d’euros de CP ont été consommés. Le **taux d’exécution** est donc de près de 99 % des CP ouverts et de près de 100 % des CP ouverts en LFI.

Le présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 propose l’annulation de 17,61 millions d’euros en AE et de 5,25 millions d’euros en CP sur le programme, après que 309,61 millions d’euros d’AE et 27,25 millions d’euros de CP ont fait l’objet d’un report de l’année 2023 vers l’année 2024 (fonds de concours inclus) ⁽¹⁾.

Le programme comprend notamment les dépenses de personnel relatives à l’administration centrale et déconcentrée. En LFI 2023, le plafond d’emplois du programme était fixé à 28 404 ETPT. La **consommation d’emplois 2023** s’établit à 26 099 ETPT, soit **91,9 % du plafond d’emplois prévu en LFI**. Le schéma d’emploi prévu en LFI 2023 était de 0 ETP. Il a été exécuté à hauteur de +630 ETP.

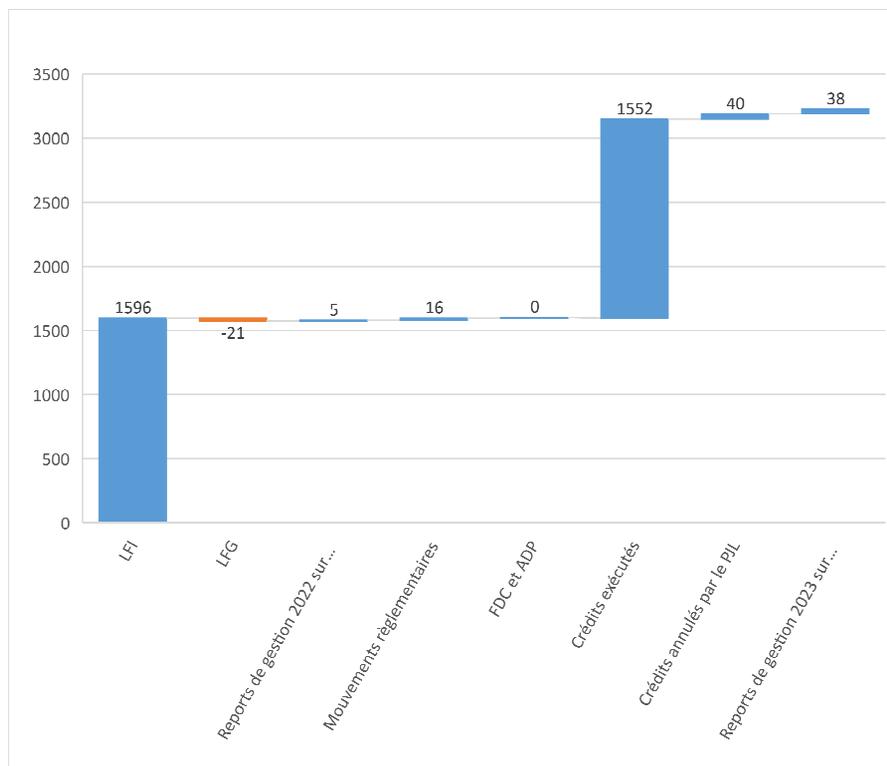
VI. LE PROGRAMME 143 ENSEIGNEMENT TECHNIQUE AGRICOLE

Le programme 143 *Enseignement technique agricole* porte principalement les crédits de personnel de l’enseignement agricole public et de l’enseignement agricole privé sous contrat. **En loi de finances initiale pour 2023, il était doté de 1,595 milliard d’euros en AE et 1,596 milliard d’euros en CP** (hors fonds de concours et attribution de produits). Le montant total des crédits disponibles au cours de l’année 2023 a été réduit à 1,593 milliard d’euros en AE, soit une **réduction de 0,15 % des AE**. Il a augmenté de 216 000 euros en CP, soit une **augmentation de 0,01 % des CP**. Le programme a connu en 2023, plusieurs mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après :

(1) Arrêtés des 26 janvier, 30 janvier et 12 mars 2024.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP (en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après RAP 2023

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 1,553 milliard d'euros d'AE et 1,552 milliard d'euros de CP ont été consommés. **Le taux d'exécution des AE et des CP est de 97 %** du total des AE et des CP ouverts comme des AE et de CP ouverts en LFI.

Le **présent projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023** propose l'**annulation** de 40,34 millions d'euros en AE et de 40,20 millions d'euros en CP sur le programme, après que 0,04 million d'euros d'AE et 3,78 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 ⁽¹⁾.

En LFI 2023, le plafond d'emplois du programme était fixé à 15 215 ETPT. La **consommation d'emplois 2023** s'est établie à 15 210 ETPT, soit **près de 100 % du plafond d'emplois prévu en LFI**. Le schéma d'emploi prévu en LFI 2023 était de + 15 ETP. Il a été exécuté à hauteur de + 65 ETP.

(1) Arrêtés des 22 janvier et 8 mars 2024.

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

M. Louis Margueritte, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 156 <i>GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL</i> | 268 |
| II. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES</i> | 272 |
| III. LE PROGRAMME 302 <i>FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES</i>..... | 274 |

La mission *Gestion des finances publiques*, composée de trois programmes, porte les politiques publiques relatives au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'État, des fonctions de conseil, de contrôle et d'animation de politiques ministérielles et interministérielles, ainsi que les activités douanières :

– le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP), retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques et à la tenue des comptes publics ;

– le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* porte les crédits du secrétariat général des ministères économiques et financiers, des cabinets ministériels ainsi que de diverses directions et agences qui leur sont rattachées ;

– le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* regroupe les moyens de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

● La loi de finances initiale pour 2023 (LFI) avait doté la mission *Gestion des finances publiques* de 10,93 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 10,54 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), mettant fin à une décennie de baisse des moyens des administrations fiscale et douanière. Les crédits ouverts en LFI pour 2023 étaient en nette hausse par rapport à 2022, de 913 millions d'euros (+ 9,1 %) pour les AE et de 542 millions d'euros (+ 5,4 %) pour les CP. Aucun amendement au projet de loi de finances (PLF) correspondant n'est venu modifier les ouvertures sollicitées.

Le présent projet de loi fait apparaître une **mobilisation de 10,68 milliards d'euros en AE et de 10,50 milliards d'euros en CP**. L'autorisation donnée par la LFI a été consommée de manière satisfaisante en 2023. Le taux d'exécution des crédits ouverts, qui atteignait 101,9 % en AE et 101,1 % en CP en 2022, s'élève à 97,7 % en AE et 99,2 % en CP à l'échelle de la mission.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION *GESTION DES FINANCES PUBLIQUES*
EN 2023 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Programmes</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|------------------|------------------|----------------------------|------------------|------------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 156 – <i>Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local</i> | 8 232,42 | 8 061,77 | 97,9 % | 7 968,89 | 7 870,46 | 98,8 % |
| 218 – <i>Conduite et pilotage des politiques économiques et financières</i> | 1 085,93 | 972,02 | 89,5 % | 965,56 | 956,50 | 99,1 % |
| 302 – <i>Facilitation et sécurisation des échanges</i> | 1 610,78 | 1 646,01 | 102,2 % | 1 602,53 | 1 622,49 | 101,2 % |
| Total de la mission GFP | 10 929,13 | 10 679,80 | 97,7 % | 10 536,97 | 10 449,46 | 99,2 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

● Les AE et les CP exécutés progressent respectivement de 470,2 millions d'euros (+ 4,6 %) et de 343,5 millions d'euros (+ 3,4 %) entre 2022 et 2023. La hausse des crédits exécutés résulte principalement des mesures de revalorisation de la rémunération des agents publics, des investissements dans le domaine informatique et du dynamisme des dépenses de fonctionnement, en particulier au titre de l'immobilier, des fluides et de l'informatique.

La gestion de la masse salariale constitue le principal enjeu d'exécution de la mission *Gestion des finances publiques* compte tenu du poids des dépenses de personnel (titre 2). Ces dernières représentent 81,2 % des dépenses en 2023, en recul de près de 5 points de pourcentage par rapport à 2022.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À LA MISSION *GESTION DES FINANCES PUBLIQUES*
PAR NATURE DE DÉPENSE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Programmes</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|------------------|--------------|---------------------|------------------|--------------|
| | 2022 | 2023 | Évolution | 2022 | 2023 | Évolution |
| Titre 2 – Dépenses de personnel | 8 354,82 | 8 482,01 | 1,5 % | 8 354,82 | 8 482,01 | 1,5 % |
| Titre 3 – Dépenses de fonctionnement | 1 603,15 | 1 868,62 | 16,6 % | 1 524,23 | 1 700,14 | 11,5 % |
| Titre 5 – Dépenses d'investissement | 170,58 | 247,09 | 44,9 % | 145,71 | 191,86 | 31,7 % |
| Titre 6 – Dépenses d'intervention | 80,67 | 81,37 | 0,9 % | 80,76 | 74,81 | – 7,4 % |
| Titre 7 – Dépenses d'opérations financières | 0,42 | 0,70 | 65,7 % | 0,42 | 0,64 | 50,5 % |
| Total de la mission GFP | 10 209,64 | 10 679,80 | 4,6 % | 10 105,93 | 10 449,46 | 3,4 % |

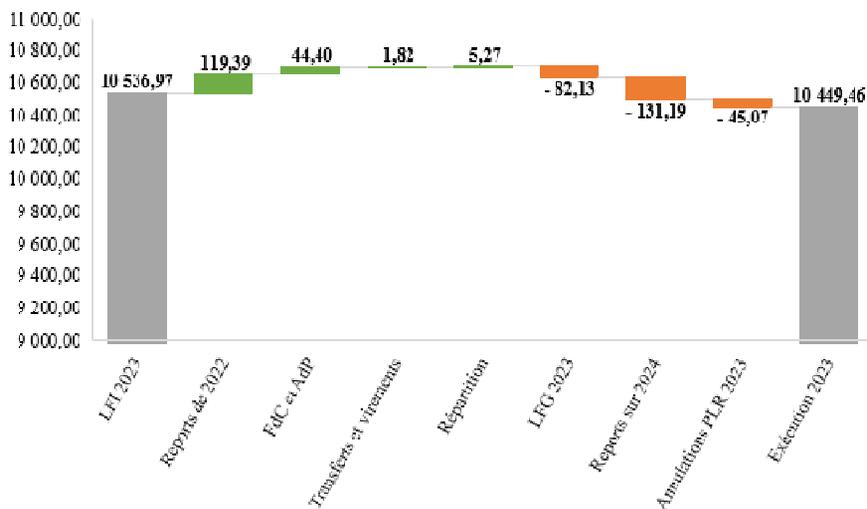
Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

● Les mouvements de crédits par voies législative et réglementaire sont limités en l'absence d'évènements majeurs. Ils s'élèvent à 206,7 millions d'euros en AE et 170,9 millions d'euros en CP avant la mise en place du schéma de fin de gestion, soit respectivement 1,9 % et 1,6 % des crédits ouverts en AE et en CP par la LFI pour 2023.

Le rapporteur spécial rejoint la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2023, selon laquelle « *les dépenses [sont] conformes à la prévision initiale* ». Il se félicite du renforcement des moyens des ministères économiques et financiers. L'exécution 2023 témoigne, cette année encore, de la priorité donnée par le Gouvernement à la lutte contre la fraude fiscale et douanière, à la réorganisation des réseaux déconcentrés de la DGFIP et de la DGDDI et à la modernisation des systèmes d'information.

PASSAGE DE LA LFI AU PLRG POUR 2023
À L'ÉCHELLE DE LA MISSION *GESTION DES FINANCES PUBLIQUES* (haut)
ET DE SES PROGRAMMES (bas)

(en CP ; en millions d'euros)



(en millions d'euros)

| | Programme 156 | | Programme 218 | | Programme 302 | | Mission | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| PLF pour 2023 | 8 232,42 | 7 968,89 | 1 085,93 | 965,56 | 1 610,78 | 1 602,53 | 10 929,13 | 10 536,97 |
| LFI pour 2023 ^(a) | 8 232,42 | 7 968,89 | 1 085,93 | 965,56 | 1 610,78 | 1 602,53 | 10 929,13 | 10 536,97 |
| Fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP) | 30,46 | 30,46 | 4,14 | 4,14 | 9,80 | 9,80 | 44,40 | 44,40 |
| Mouvements réglementaires (y.c. FdC et AdP) | - 91,68 | - 20,78 | - 74,29 | 20,34 | 38,69 | 40,12 | - 127,28 | 39,69 |
| <i>Reports sur 2023</i> | <i>77,51</i> | <i>41,30</i> | <i>55,69</i> | <i>57,38</i> | <i>25,33</i> | <i>20,82</i> | <i>158,43</i> | <i>119,39</i> |
| <i>Répartition</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>5,27</i> | <i>5,27</i> | <i>5,27</i> | <i>5,27</i> |
| <i>Annulations</i> | <i>- 0,10</i> | <i>- 0,10</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 0,10</i> | <i>- 0,10</i> |
| <i>Transferts et virements</i> | <i>- 20,74</i> | <i>- 20,01</i> | <i>- 2,57</i> | <i>- 1,50</i> | <i>21,88</i> | <i>23,33</i> | <i>- 1,43</i> | <i>1,82</i> |
| <i>Reports sur 2024</i> | <i>- 178,81</i> | <i>- 72,43</i> | <i>- 131,55</i> | <i>- 39,67</i> | <i>- 23,58</i> | <i>- 19,09</i> | <i>- 333,94</i> | <i>- 131,19</i> |
| LFG pour 2023 | - 42,75 | - 44,72 | - 21,43 | - 18,02 | 1,39 | - 19,39 | - 62,79 | - 82,13 |
| Annulations du PLRG 2023 | - 36,28 | - 32,92 | - 18,18 | - 11,38 | - 4,85 | - 0,76 | - 59,31 | - 45,07 |
| Exécution ^(b) | 8 061,72 | 7 870,46 | 972,02 | 956,50 | 1 646,01 | 1 622,49 | 10 679,80 | 10 449,46 |
| <i>Taux d'exécution ^(b/a)</i> | <i>97,9 %</i> | <i>98,8 %</i> | <i>89,5 %</i> | <i>99,1 %</i> | <i>102,2 %</i> | <i>101,2 %</i> | <i>97,7 %</i> | <i>99,2 %</i> |

Nota bene : dans les tableaux du présent rapport, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

I. LE PROGRAMME 156 GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL

En 2023, **8,06 milliards d'euros en AE et 7,87 milliards d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de 97,9 % en AE et de 98,8 % en CP par rapport à la prévision de la LFI pour 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|-----------------|------------------|----------------------------|-----------------|------------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | <i>Exécution</i> | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | <i>Exécution</i> |
| <i>01 – Fiscalité des grandes entreprises</i> | 111,27 | 120,62 | <i>108,4 %</i> | 115,67 | 125,23 | <i>108,3 %</i> |
| <i>02 – Fiscalité des PME</i> | 1 632,59 | 1 558,50 | <i>95,5 %</i> | 1 578,49 | 1 543,19 | <i>97,8 %</i> |
| <i>03 – Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale</i> | 2 075,23 | 2 045,83 | <i>98,6 %</i> | 2 073,03 | 2 033,75 | <i>98,1 %</i> |
| <i>05 – Gestion financière de l'État hors fiscalité</i> | 734,05 | 892,73 | <i>121,6 %</i> | 735,75 | 889,28 | <i>120,9 %</i> |
| <i>06 – Gestion des pensions</i> | 80,91 | 91,77 | <i>113,4 %</i> | 80,41 | 89,65 | <i>111,5 %</i> |
| <i>07 – Gestion financière du secteur public local hors fiscalité</i> | 1 286,20 | 1 293,05 | <i>100,5 %</i> | 1 283,85 | 1 292,66 | <i>100,7 %</i> |
| <i>08 – Gestion des fonds déposés</i> | 51,17 | 59,25 | <i>115,8 %</i> | 51,47 | 59,11 | <i>114,8 %</i> |
| <i>09 – Soutien</i> | 2 240,63 | 1 980,80 | <i>88,4 %</i> | 2 029,85 | 1 818,40 | <i>89,6 %</i> |
| <i>10 – Élaboration de la législation fiscale</i> | 20,38 | 19,22 | <i>94,3 %</i> | 20,38 | 19,20 | <i>94,2 %</i> |
| Total | 8 232,42 | 8 061,77 | 97,9 % | 7 968,89 | 7 870,46 | 98,8 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

• **Les crédits exécutés en 2023 progressent de 334,1 millions d'euros en AE (+ 4,3 %) et de 222,4 millions d'euros en CP (+ 2,9 %) par rapport à l'exécution 2022.** Les dépenses du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* sont composées, en 2023, de 6,69 milliards d'euros de CP de titre 2 (+ 1,1 %) et de 1,18 milliard d'euros de CP hors titre 2 (+ 14,7 %).

Le taux d'exécution des CP s'élève à 98,8 % en 2023, contre 101,4 % en 2022. L'ensemble des titres de dépenses sont exécutés conformément à l'autorisation donnée par la LFI, à l'exception des dépenses d'intervention (titre 6). Ces dernières sont exécutées à hauteur de 1,3 million d'euros en 2023, contre une prévision initiale de 0,4 million d'euros. Une partie de l'écart d'exécution provient de la facturation émise par la Caisse des dépôts et consignations vers le service des retraites de l'État (SRE) au titre du programme MutSI, qui vise à mutualiser certaines applications informatiques de la chaîne de traitement des pensions. La dépense correspondante de 0,6 million d'euros n'avait pas été budgétée en LFI pour 2023. Par ailleurs, la forte mobilisation de la direction de la législation fiscale (DLF) au sein des organisations internationales, dont l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), conduit à une sur-exécution de 0,2 million d'euros des dépenses d'intervention de l'action n° 10 *Élaboration de la législation fiscale*.

Sont reportés 178,8 millions d’euros en AE et 72,4 millions d’euros en CP sur 2024, le PLRG pour 2023 prévoyant l’annulation de 36,3 millions d’euros en AE et de 32,9 millions d’euros en CP. La Cour des comptes indique que ces reports portent majoritairement sur des crédits dits généraux « *liés à des projets immobiliers et informatiques décalés* ».

- En 2023, les crédits consommés au titre des **dépenses de personnel** augmentent de 1,5 % par rapport à l’exécution 2022, pour s’établir à 4,64 milliards d’euros en AE et en CP, hors compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Cette progression s’explique notamment par les revalorisations du point d’indice intervenues le 1^{er} juillet 2022 et le 1^{er} juillet 2023 (+ 87,6 millions d’euros) et par l’attribution d’une prime de pouvoir d’achat aux agents dont la rémunération mensuelle est inférieure à 3 250 euros (+ 23,6 millions d’euros). Par ailleurs, une prime exceptionnelle de 500 euros a été accordée aux agents mobilisés au titre de la première campagne de déclaration d’occupation des biens immobiliers, pour un montant total de 8,6 millions d’euros. Le projet afférent, dit Gérer mes biens immobiliers (GMBI), a été confronté à des difficultés de déploiement à l’été 2023, notamment sous l’effet de l’afflux de déclarations en fin de période.

La Cour des comptes relève le caractère récurrent des opérations de fongibilité asymétrique depuis 2020, pour un montant total de 54,9 millions d’euros en 2023. S’ils sont modestes, en demeurant inférieurs à 1 % des dépenses de personnel, ces mouvements ont pu être réalisés alors même que l’incidence des mesures du « Rendez-vous salarial » de juin 2023 n’avait pas été budgétée. La Cour des comptes invite à corriger la « *sur-budgétisation du titre 2* » du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l’État et du secteur public local* par le rebasage des dépenses informatiques, qui bénéficient systématiquement des opérations de fongibilité asymétrique. Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) fait également état d’un « *socle de budgétisation légèrement favorable* »⁽¹⁾. Le rapporteur spécial souscrit à cette recommandation, que la DGFIP s’est engagée à mettre en œuvre afin de préserver la portée de l’autorisation parlementaire.

Le schéma d’emplois de la DGFIP conduit à la suppression de 1 048 équivalents temps pleins (ETP) en 2023, soit 198 ETP au-delà de la cible prévue en LFI pour 2023. La baisse constatée en 2023 est plus modérée qu’en 2022 (– 1 515 ETP) et s’inscrit dans la trajectoire de stabilisation des effectifs inscrite dans le contrat d’objectifs et de moyens (COM) de la DGFIP pour la période 2023-2027. Le plafond d’emplois, dont la prévision s’établissait à 93 597 équivalents temps plein travaillé (ETPT), est consommé à hauteur de 91 797 ETPT, soit 98,1 %. L’écart s’explique, selon la DGFIP, par une vacance frictionnelle liée la saisonnalité différente des départs en retraite et des recrutements.

Le rapport annuel de performances (RAP) pour 2023 précise que la DGFIP a redéployé « *près de 900 effectifs au profit des missions prioritaires telles que le*

(1) *Service du contrôle budgétaire et comptable ministériel*, Rapport annuel du CBCM près le ministère de l’économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique, année 2023, p. 5.

contrôle fiscal, le recouvrement des amendes et les services informatiques ». Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, les services en charge du contrôle fiscal ont bénéficié du redéploiement de 217 ETP, soit 16 ETP en administration centrale, 32 ETP dans les directions nationales spécialisées, 32 ETP dans les directions interrégionales de contrôle (DIRCOFI) et 137 ETP dans les directions départementales et régionales des finances publiques (DDFiP et DRFiP). Par ailleurs, 64 ETP sont redéployés au titre de la mission de recouvrement des amendes, répartis entre l'administration centrale (7 ETP) et les services déconcentrés (57 ETP). Ces renforts contribuent à la mise en œuvre opérationnelle de la **feuille de route sur la lutte contre toutes les fraudes aux finances publiques**, présentée en mai 2023 par le Gouvernement.

- Les **dépenses de fonctionnement** s'élèvent, en 2023, à 1,19 milliard d'euros en AE et 1,05 milliard d'euros en CP. L'exécution des AE est inférieure de 153,3 millions d'euros à l'autorisation de la LFI pour 2023, soit 11 %. Cet écart provient essentiellement de la sous-exécution des dépenses immobilières, due en partie à la modification des contrats relatifs aux fluides, dont les marchés sont renouvelés sur deux ans au lieu de quatre ans précédemment.

- Les **dépenses d'investissement** s'établissent, en 2023, à 183,2 millions d'euros en AE et 135,9 millions d'euros en CP. Les crédits exécutés progressent de 117,1 millions d'euros en AE (+ 56,4 %) et de 37 millions d'euros en CP (+ 37,4 %) par rapport à 2022. Les AE sont fortement sur-exécutées, à hauteur de 147 % de l'autorisation de la LFI pour 2023. Cet écart résulte principalement de l'engagement de la rénovation de deux centres de données (*datacenters*), dont le coût de 40 millions d'euros n'avait pas été budgété en LFI pour 2023.

Le rapporteur spécial se félicite de la **réalisation d'investissements importants dans le domaine informatique**, à hauteur de 81,3 millions d'euros en AE et 46,1 millions d'euros en CP en 2023. Ces opérations contribuent à l'objectif de résorption de la « dette technique » de la DGFIP, inscrit dans le COM 2023-2027 de la direction.

Il partage toutefois le constat de la Cour des comptes quant à « **la dérive des coûts autant que des délais** » **des principaux projets informatiques de la DGFIP**. Tel est le cas du projet relatif au pilotage et à l'analyse du contrôle (PILAT), lancé en 2018 afin de moderniser la chaîne du contrôle fiscal. Le coût prévisionnel du projet PILAT est désormais estimé à 123,5 millions d'euros, contre 36 millions d'euros à son lancement (+ 243,1 %), tandis que sa durée anticipée est passée de 48 à 103 mois. Le rapporteur spécial renouvelle l'observation formulée lors de l'examen du PLF pour 2024, appelant la DGFIP à une vigilance particulière aux « *projets [informatiques] porteurs de gains de productivité et confrontés à des difficultés de déploiement* »⁽¹⁾. La DGFIP a indiqué au rapporteur spécial que la direction interministérielle du numérique (DINUM) diligentera, en 2024, un

(1) Annexe n° 25 (*Gestion des finances publiques, M. Louis Margueritte*) au rapport de M. Jean-René Cazeneuve sur le projet de loi de finances pour 2024, p. 27.

troisième audit de sécurisation afin de définir un « *nouveau plan projet* » pour garantir la finalisation du projet PILAT ⁽¹⁾.

II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES

En 2023, **972 millions d’euros en AE et 956,5 millions d’euros en CP ont été consommés**, soit un taux d’exécution de 89,5 % en AE et de 99,1 % en CP par rapport à la prévision de la LFI pour 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d’euros ; en pourcentage)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|---------------|---------------------|---------------|---------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 02 – Expertise, audit, évaluation et contrôle | 196,17 | 194,40 | 99,1 % | 195,88 | 190,52 | 97,3 % |
| 05 – Prestations d’appui et support | 530,59 | 428,24 | 80,7 % | 418,77 | 426,58 | 101,9 % |
| 07 – Pilotage des finances publiques et projets interministériels | 157,88 | 161,02 | 102,0 % | 149,61 | 148,99 | 99,6 % |
| 08 – Accompagnement du changement de l’action publique | 13,92 | 12,98 | 93,2 % | 13,92 | 14,43 | 103,6 % |
| 09 – Action sociale ministérielle | 187,37 | 175,39 | 93,6 % | 187,37 | 175,98 | 93,9 % |
| Total | 1 085,93 | 972,02 | 89,5 % | 965,56 | 956,50 | 99,1 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d’après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023.

Si l’ensemble des programmes de la mission *Gestion des finances publiques* voient leurs dépenses augmenter par rapport à 2022, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* connaît la progression relative la plus marquée. **Les crédits exécutés en 2023 progressent de 87 millions d’euros en AE (+ 9,8 %) et de 80,4 millions d’euros en CP (+ 9,2 %) par rapport à l’exécution 2022.**

Sont reportés 39,7 millions d’euros en AE et 131,5 millions d’euros en CP sur 2024, le PLRG pour 2023 prévoyant l’annulation de 32,9 millions d’euros en AE et de 18,2 millions d’euros en CP.

- En 2023, les crédits consommés au titre des **dépenses de personnel** augmentent de 4,7 % par rapport à l’exécution 2022, pour s’établir à 360,02 millions d’euros en AE et en CP, hors compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Les revalorisations du point d’indice intervenues le 1^{er} juillet 2022 et le

(1) La DINUM assiste la DGFIP dans le cadre du projet PILAT au titre de la procédure d’audit prévue à l’article 4 du décret n° 2019-1088 du 25 octobre 2019 relatif au système d’information et de communication de l’État et à la direction interministérielle du numérique.

1^{er} juillet 2023 représentent une dépense supplémentaire de 6,4 millions d’euros. À l’instar de la DGFIP, les surcoûts associés aux mesures du « Rendez-vous salarial » de juin 2023 sont autofinancés par les économies dégagées par la sous-exécution du schéma d’emplois. Celui-ci s’établit à 55 ETP, contre une cible de 181 ETP prévue en LFI pour 2023. Les entrées sont plus faibles que prévu en raison de difficultés de recrutement sur les métiers en tension (achat, numérique, communication, *etc.*), pour lesquels les compétences sont rares et la concurrence du secteur privé élevée. Selon les informations communiquées au rapporteur spécial, le service des ressources humaines du secrétariat général (+ 24 ETP), l’agence Tracfin (+ 13 ETP), l’Autorité nationale des jeux (+ 11 ETP), l’Inspection générale des finances (+ 11 ETP) et l’Agence pour l’informatique financière de l’État (+ 10 ETP) sont les principales entités bénéficiaires des emplois supplémentaires. À l’inverse, les effectifs des cabinets ministériels reculent de 18 ETP en 2023.

● Les **dépenses de fonctionnement** s’élèvent à 436,3 millions d’euros en AE et 427,1 millions d’euros en CP en 2023. L’exécution des AE et des CP représente respectivement 103,3 % et 105,7 % de l’autorisation de la LFI pour 2023, malgré le rebasage important des crédits de fonctionnement opéré à cette occasion. Cet écart provient notamment des coûts de maintenance du système d’information Chorus et de l’exécution sur le titre 3 de crédits initialement budgétés sur le titre 5. À cet égard, la Cour des comptes préconise de « *rapprocher l’exécution de la dotation budgétaire en fonctionnement* », soulignant que certaines dépenses prévisionnelles « *ne peuvent être précisément déclinées ex ante entre dépenses de fonctionnement ou d’investissement* ». Tel est le cas des opérations de maintenance de Chorus, associées à des dépenses d’investissement exécutées à hauteur de 6 millions d’euros en CP, contre une prévision de 7 millions d’euros en LFI pour 2023.

● Les **dépenses d’investissement** représentent 34,4 millions d’euros en AE et 28,4 millions d’euros en CP, contre une autorisation de 151,5 millions d’euros en AE et 49,6 millions d’euros en CP en LFI pour 2023. La forte sous-exécution des AE résulte principalement de la suspension du projet immobilier relatif au bâtiment ministériel Vincent Auriol, situé dans le 13^e arrondissement de Paris. Les scénarios de rénovation de cette emprise sont soumis à l’arbitrage de la direction de l’immobilier de l’État (DIE). Le secrétariat général des ministères économiques et financiers a indiqué au rapporteur spécial que 114,4 millions d’euros en AE et 14,8 millions d’euros en CP étaient reportés sur 2024 au titre de cette opération immobilière. Par conséquent, aucune ouverture d’AE portant sur des dépenses d’investissement immobilier n’a été réalisée au bénéfice du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* dans la LFI pour 2024.

III. LE PROGRAMME 302 FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES

En 2023, **1,65 milliard d'euros en AE et 1,62 milliard d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de 102,2 % en AE et de 101,2 % en CP par rapport à la prévision de la LFI pour 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 302 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 01 – Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière | 593,45 | 584,57 | 98,5 % | 596,13 | 590,17 | 99,0 % |
| 03 – Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen | 143,08 | 166,92 | 116,7 % | 148,38 | 154,48 | 104,1 % |
| 04 – Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement | 241,00 | 246,55 | 102,3 % | 242,95 | 248,65 | 102,3 % |
| 05 – Fiscalité douanière, énergétique et environnementale | 120,78 | 122,27 | 101,2 % | 121,25 | 122,77 | 101,3 % |
| 06 – Soutien des services opérationnels | 447,62 | 455,66 | 101,8 % | 428,97 | 442,71 | 103,2 % |
| 08 – Soutien au réseau des débitants de tabac publics et des gestionnaires publics | 64,86 | 70,03 | 108,0 % | 64,86 | 63,72 | 98,3 % |
| Total | 1 610,78 | 1 646,01 | 102,2 % | 1 602,53 | 1 622,49 | 101,2 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

● **Les crédits exécutés en 2023 progressent de 49 millions d'euros en AE (+ 3,1 %) et de 40,8 millions d'euros en CP (+ 3,4 %) par rapport à l'exécution 2022.** Sont reportés 23,6 millions d'euros en AE et 19,1 millions d'euros en CP sur 2024, le PLRG pour 2023 prévoyant l'annulation de 0,8 million d'euros en AE et de 4,9 millions d'euros en CP.

● En 2023, les crédits consommés au titre des **dépenses de personnel** augmentent de 3,5 % par rapport à l'exécution 2022, pour s'établir à 904,5 millions d'euros en AE et en CP, hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Cette progression s'explique notamment par l'incidence des mesures du « Rendez-vous salarial » de juin 2023 pour un montant de 8,5 millions d'euros, dont 5,4 millions d'euros au titre de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice intervenue le 1^{er} juillet 2023.

Les crédits de titre 2 sont consommés à hauteur de 102,7 % de l'autorisation de la LFI pour 2023. Cette sur-exécution a été couverte par l'auto-assurance

ministérielle à hauteur de 24,4 millions d'euros en AE et en CP ⁽¹⁾, en provenance des programmes 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* (16,4 millions d'euros) et 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* (1,3 million d'euros), ainsi que des programmes 134 *Développement des entreprises et régulations* (4,3 millions d'euros) et 305 *Stratégies économiques* (2,5 millions d'euros) de la mission *Économie*.

● **Le transfert de certaines missions de la DGDDI à la DGFIP s'est poursuivi en 2023**, avec le transfert du recouvrement de la taxe acquittée par les employeurs de main-d'œuvre étrangère et du produit des amendes douanières issues de décisions de justice à compter du 1^{er} avril 2023. La réforme a donné lieu au transfert de 35 ETP vers la DGFIP en 2023, représentant 2,1 millions d'euros de titre 2, dans le cadre de la gestion et du recouvrement des amendes douanières. La Cour des comptes signale toutefois que la DGDDI fait face à des « *désistements* », en raison d'agents « *qui ne suivent pas leurs missions une fois transférées et continuent de peser sur la masse salariale du programme 302 alors que les crédits de personnel ont été transférés* ».

Le rapporteur spécial estime que cette situation ne pose pas de difficultés d'ordre budgétaire, dès lors que les agents concernés sont reclassés au sein de la DGDDI et bénéficient régulièrement des mesures inscrites dans l'accord majoritaire relatif à l'accompagnement et la reconnaissance de l'engagement professionnel des agents, signé le 4 avril 2022 par la direction et les organisations syndicales. Il appelle toutefois la DGDDI et la DGFIP à veiller à la bonne application du protocole d'accord signé le 15 juillet 2021 par les deux directions, qui contribue à l'attractivité des transferts de personnel. Ce protocole d'accord prévoit une procédure d'affectation spéciale afin d'accueillir au sein de la DGFIP les personnels douaniers sur un emploi correspondant à leurs compétences professionnelles et à leur situation géographique.

● **Les dépenses de fonctionnement** atteignent, en 2023, 242,4 millions d'euros en AE et 206,3 millions d'euros en CP, soit respectivement 111,2 % et 110,1 % de l'autorisation de la LFI pour 2023. La sur-exécution des crédits de titre 3 résulte principalement de la hausse des dépenses relatives aux fluides et à l'énergie, dont le carburant des véhicules des douanes, et des dépenses de maintien en condition opérationnelle du parc aéromaritime et naval.

● **Les dépenses d'investissement** s'établissent, en 2023, à 29,5 millions d'euros en AE et 27,8 millions d'euros en CP, soit respectivement 55 % et 48,2 % de l'autorisation de la LFI pour 2023. Cette sous-consommation importante est liée au décalage de plusieurs projets d'investissement, dont le report au premier trimestre de l'année 2024 de l'acquisition de camionnettes scanner en raison de retards dans la passation des marchés publics.

(1) Décret n° 2023-1159 du 9 décembre 2023 portant virement de crédits.

● Le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* porte 96 % des **dépenses d'intervention** exécutées au titre de la mission *Gestion des finances publiques*, soit 78,1 millions d'euros en AE et 71,8 millions d'euros en CP en 2023. Les crédits de titre 6 exécutés au titre de l'action n° 8 *Soutien au réseau des débiteurs de tabac* s'élèvent à 70 millions d'euros en AE et 63,7 millions d'euros en CP en 2023, en recul de 3,1 millions d'euros en AE (- 4,3 %) et de 9,4 millions d'euros en CP (- 12,9 %) par rapport à 2022. Cette trajectoire traduit le recentrage du soutien financier aux buralistes, désormais ciblé sur la transformation du réseau et l'accompagnement des débits les plus fragilisés. Le rapporteur spécial salue en particulier l'attribution d'une aide exceptionnelle à la reprise d'activité à 320 buralistes ayant subi des dégradations lors des émeutes intervenues à l'été 2023, pour un montant total de 3,2 millions d'euros en AE et en CP.

COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE :
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L’ÉTAT

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|------------|
| I. LES RECETTES DU CAS, GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS, ENREGISTRENT UNE FORTE HAUSSE CONJONCTURELLE LIÉE À LA CESSION DE BIENS EXCEPTIONNELS ET À DES REDEVANCES ET LOYERS PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUES | 278 |
| II. LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D’ENGAGEMENT DU CAS A ÉTÉ INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS, CONTRAIREMENT À CELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT | 280 |
| III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS FONT APPARAÎTRE DES REPORTS IMPORTANTS OBÉISSANT À DES RÈGLES DÉROGATOIRES S’AGISSANT DES CAS, AINSI QU’UNE ANNULATION DE 300 MILLIONS D’EUROS | 283 |

La mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* est constituée par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Créé par l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ce CAS permet de mutualiser les recettes issues de la cession de biens immobiliers et des produits de redevances domaniales et de loyers, afin de financer des opérations immobilières structurantes et des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire réalisées au profit des services de l'État et de ses opérateurs.

Ce CAS comprend deux programmes, sous la responsabilité du directeur de l'immobilier de l'État :

– le **programme 721** : *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*, qui n'est plus abondé depuis 2018 ⁽¹⁾ ;

– le **programme 723** : *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État*.

I. LES RECETTES DU CAS, GLOBALEMENT CONFORMES AUX PRÉVISIONS, ENREGISTRENT UNE FORTE HAUSSE CONJONCTURELLE LIÉE À LA CESSIION DE BIENS EXCEPTIONNELS ET À DES REDEVANCES ET LOYERS PARTICULIÈREMENT DYNAMIQUES

Le CAS retrace en recettes le produit des cessions immobilières de l'État, les redevances des concessions ou autorisations de toute nature, les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire, les loyers et indemnités d'occupation, les versements du budget général et les fonds de concours.

RECETTES DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT EN 2022 ET 2023

(en millions d'euros)

| | Exécution 2022 | LFI 2023 | Exécution 2023 | Variation LFI/exécution 2023 | Variation exécutions 2022/2023 |
|---------------------------------|----------------|--------------|----------------|------------------------------|--------------------------------|
| Cessions immobilières | 157,1 | 370,0 | 366,7 | - 1 % | + 133,4 % |
| Redevances domaniales et loyers | 98,4 | 110,0 | 118,5 | + 7,7 % | + 20,4 % |
| Versements du budget général | 40,9 | 0,0 | 33,6 | - | - |
| Fonds de concours | 1,6 | 0,0 | 5,5 | - | - |
| Total des recettes | 298,0 | 480,0 | 524,3 | + 9,2 % | + 75,9 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2023.

● S'agissant des **cessions immobilières**, les recettes (366,7 millions d'euros) ont globalement respecté les prévisions de la LFI pour 2023 (370 millions d'euros). La très forte hausse des produits de cession par rapport à 2022 (133,4 %)

(1) Le maintien de ce programme permet de respecter formellement les articles 20 et 7 de la LOLF qui disposent respectivement qu'un CAS constitue une mission et qu'une mission comprend nécessairement au moins deux programmes.

s'explique, d'une part, par l'absence en 2022, d'une cession exceptionnelle ⁽¹⁾ et, d'autre part, par trois cessions de biens exceptionnels en 2023 pour un total de 176,2 millions d'euros :

– la cession de l'immeuble parisien « Hôtel du timbre », pour 79,1 millions d'euros ;

– la cession de droits réels, sous la forme d'un bail emphytéotique, de l'immeuble parisien « Pyramides », pour 65 millions d'euros ;

– la cession à quatre collectivités territoriales d'Alsace d'une quote-part de l'ensemble immobilier « Osmose » situé à Strasbourg afin d'accueillir des services du Parlement européen, pour 32,1 millions d'euros.

Hors cessions exceptionnelles, les produits de cessions représentent 190,5 millions d'euros, soit un montant supérieur à la moyenne constatée ces dernières années (157,1 millions d'euros en 2022, 164,8 millions d'euros en 2021). Le nombre de biens cédés en 2023 (645) est quant à lui plus faible que celui des années précédentes (661 en 2022, 687 en 2021).

● S'agissant des **redevances et loyers**, les recettes (118,5 millions d'euros) sont supérieures de 7,7 % par rapport aux prévisions de la LFI pour 2023 (110 millions d'euros) ainsi qu'aux montants encaissés ces dernières années (98,4 millions d'euros en 2022, 103 millions d'euros en 2021).

Si elles restent minoritaires, les recettes tirées de ces redevances et loyers participent de manière significative au financement du CAS (23 % des recettes totales en 2023, 33 % en 2022, 31 % en 2021). Face à la raréfaction des biens facilement cessibles, la direction de l'immobilier de l'État (DIE) a mis en œuvre une stratégie de dynamisation de ces recettes (mise en place d'une nomenclature-barème « AMBRE » pour la fixation du montant des redevances, meilleure valorisation des points hauts ainsi que des terrains devenus inutiles ⁽²⁾, création d'un site internet dédié aux locations immobilières de l'État).

● Les recettes du CAS sont complétées par 33,6 millions d'euros de **versements du budget général**, qui représentent les contributions d'autres programmes budgétaires au financement d'opérations portées par le CAS afin de maintenir le niveau de trésorerie de ce dernier. C'est le cas notamment du versement de 26 millions d'euros du programme 348 ⁽³⁾ afin de financer la part de l'État s'agissant de l'acquisition de l'ensemble immobilier « Osmose » précité ⁽⁴⁾.

(1) Immeuble « Banque » situé dans le II^e arrondissement de Paris et occupé par des services déconcentrés de la DGFIP, enregistré au bilan de l'État pour une valeur nette comptable de 59,8 millions d'euros.

(2) Antennes mobiles, panneaux photovoltaïques, etc...

(3) « Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants ».

(4) Sur les 29 millions d'euros ouverts en loi de finances de fin de gestion pour 2023, seuls 26 millions d'euros ont ainsi été reversés sur le CAS afin de respecter le plafond de versement annuel du budget général, le reliquat devant être reversé en 2024.

- Enfin, le CAS s'est vu rattacher 5,5 millions d'euros au titre des **fonds de concours**, qui correspondent principalement aux sommes versées aux prestataires en application de l'accord-cadre porté par la direction régionale des finances publiques de Paris pour des missions d'assistance et de conseil, par exemple en vue de l'acquisition de biens ou de la location d'immeubles.

- **Au total**, les recettes encaissées en 2023 se sont avérées supérieures de 9,2 % (44,3 millions d'euros) par rapport aux prévisions de la LFI pour 2023 et de près de 76 % (226,3 millions d'euros) par rapport à l'exécution en 2022. Cette sur-exécution par rapport aux prévisions en LFI pour 2023 s'explique principalement par les 39,1 millions d'euros de versements du budget général et des fonds de concours, par nature particulièrement fluctuants et donc difficilement prévisibles. Les recettes tirées des cessions et des redevances et loyers ont quant à elles globalement respecté les prévisions (485,2 millions d'euros encaissés sur les 480 millions d'euros prévus).

II. LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU CAS A ÉTÉ INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS, CONTRAIREMENT À CELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les recettes du CAS permettent de financer deux grands types de dépenses :

- les **opérations structurantes et de cessions** (*action 11* du programme 723), principalement les travaux de remise à neuf, de reconstruction ou d'agrandissement des bâtiments, ainsi que les frais accessoires directement liés à la cession d'un bien (organisation matérielle, expertises, honoraires, etc.) ;

- les « **travaux du propriétaire** », c'est-à-dire les opérations qui seraient à la charge du bailleur dans le cadre d'une location de droit commun. Cette catégorie se divise elle-même en trois sous-ensembles : les contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics (*action 12*), la maintenance à la charge du propriétaire (*action 13*) et les dépenses de gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état (*action 14*).

**DÉPENSES DU CAS GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT
PAR ACTION DU PROGRAMME 723**

(en millions d'euros)

| | | Consommation 2022 | Prévision LFI 2023 | Consommation 2023 | Variation prévision /consommation 2023 | Variation consommations 2022/2023 |
|---|----|------------------------------|-------------------------------|------------------------------|---|--|
| 11 – Opérations structurantes et de cessions | AE | 173,8 | 310,0 | 211,1 | – 31,9 % | + 21,5 % |
| | CP | 151,3 | 170,0 | 247,4 | + 45,5 % | + 63,5 % |
| 12 – Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics | AE | 15,7 | 16,0 | 11,2 | – 30,0 % | – 28,6 % |
| | CP | 14,9 | 19,0 | 12,0 | – 36,8 % | – 19,5 % |
| 13 – Maintenance à la charge du propriétaire | AE | 50,9 | 51,0 | 51,1 | + 0,2 % | + 0,4 % |
| | CP | 49,7 | 45,0 | 51,9 | + 15,3 % | + 4,4 % |
| 14 – Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état | AE | 196,8 | 103,0 | 82,6 | – 19,8 % | – 58,0 % |
| | CP | 132,1 | 106,0 | 147,0 | + 38,7 % | + 11,3 % |
| TOTAL | AE | 437,3 | 480,0 | 356,0 | – 25,8 % | – 18,6 % |
| | CP | 348,1 | 340,0 | 458,3 | + 34,8 % | + 31,7 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2023.

● La consommation des **autorisations d'engagement** (AE), pour un total de 356 millions d'euros (en baisse de près de 18,6 % par rapport à 2022), a été inférieure de près de 26 % par rapport aux prévisions de la LFI pour 2023.

Alors que les AE étaient en hausse de près de 30 % en 2022 en raison des projets portés par le programme « Résilience »⁽¹⁾ ainsi que de la croissance des engagements du ministère des armées (de 48,6 millions d'euros en 2021 à 97 millions d'euros en 2022), le programme « Résilience » ne connaît qu'un reliquat d'engagements en 2023, alors que le ministère des armées a retrouvé une consommation d'AE similaire à 2021. Des opérations structurantes prévues en 2023 ont également été reportées à 2024, notamment les projets « Quai d'Orsay XXI » du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (estimé initialement à 70 millions d'euros) et « Saint Mandé » du ministère de la transition écologique (estimé à 40 millions d'euros).

● La consommation des **crédits de paiements** (CP), pour un total de 458,3 millions d'euros (en hausse de près de 32 % par rapport à 2022), connaît en revanche une sur-exécution de près d'un tiers par rapport aux prévisions.

Alors que l'année 2022 a été marquée par une sous-consommation des CP, en raison notamment du rythme de décaissement du ministère des armées moins rapide que prévu ainsi que par l'effet combiné des crises sanitaire puis énergétique ayant entraîné des retards dans la mise en œuvre des projets immobiliers, les CP consommés ont été nettement supérieurs aux prévisions en 2023. Cette hausse est

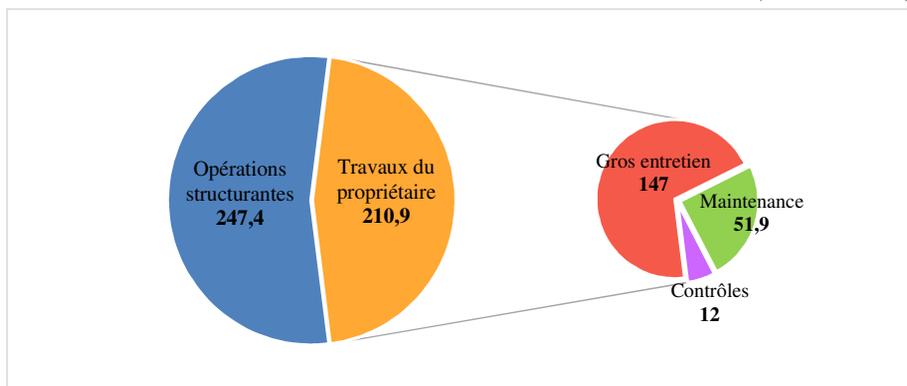
(1) Lancé en avril 2022 par la DIE, ce programme vise à accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier de l'Etat.

portée principalement par celle des opérations structurantes (54 % des dépenses du CAS en 2023, en hausse de près de deux tiers par rapport à 2022) et notamment l'acquisition non prévue de l'ensemble « Osmose » précité⁽¹⁾, ainsi que par un effort important d'apurement des restes à payer, montants dus par l'État en raison de ses engagements juridiques (le solde des restes à payer a diminué de 26 % de 2022 à 2023 pour s'établir à 288 millions d'euros fin 2023, soit une baisse de 102 millions d'euros).

Si les « travaux du propriétaire » sont devenus minoritaires en 2023 (46 % de la dépense totale du CAS), ils connaissent une hausse de 14,7 millions d'euros par rapport à 2022 (+7,2 %), conformément aux objectifs fixés par la DIE.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU CAS EN CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances pour 2023.

- Le programme 723 finance enfin plusieurs **opérateurs de l'État**, pour un total de 20,1 millions d'euros en CP, notamment l'Office national des forêts (10,3 millions d'euros), Voies navigables de France (3,4 millions d'euros) et les universités (2,3 millions d'euros).

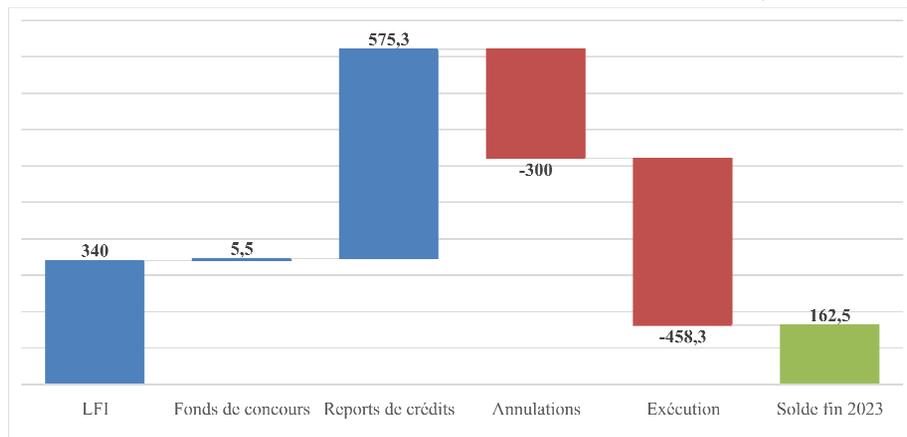
- Au total, le **solde du CAS**, enregistre un excédent de 66 millions d'euros en 2023 (contre un déficit de 50 millions d'euros en 2022), passant de 641,1 millions d'euros au 1^{er} janvier à 707,1 millions d'euros au 31 décembre. La Cour des comptes considère que ce solde s'établit à un niveau « confortable », représentant deux fois le montant des restes à payer et des AE affectées.

(1) Pour un montant de 64,3 millions d'euros et dont une quote-part a ensuite été cédée à quatre collectivités territoriales d'Alsace pour 32,1 millions d'euros.

III. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS FONT APPARAÎTRE DES REPORTS IMPORTANTS OBÉISSANT À DES RÈGLES DÉROGATOIRES S'AGISSANT DES CAS, AINSI QU'UNE ANNULATION DE 300 MILLIONS D'EUROS

EXÉCUTION 2023 DU PROGRAMME 723 EN CRÉDITS DE PAIEMENTS

(en millions d'euros)



Source : rapport annuel de performances pour 2023.

L'exécution 2022 du programme 723 fait apparaître un écart de 162,5 millions d'euros entre le total des CP ouverts (920,8 millions d'euros), et ceux annulés et consommés (758,3 millions d'euros).

Cet écart s'explique, d'une part, par le montant des reports de crédits de 2022 (575,3 millions d'euros), l'article 21 de la LOLF prévoyant un régime dérogatoire pour les CAS permettant le report des AE et des CP d'une année sur l'autre, à la condition que les montants reportés n'excèdent pas celui du solde du compte en fin d'année. Les ouvertures en LFI quant à elles doivent s'établir au niveau du montant des recettes attendues.

D'autre part, un décret du 18 septembre 2023 est venu annuler 300 millions d'euros en CP afin d'ajuster au mieux les crédits reportés d'un exercice à l'autre.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

Pages

- I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 6 % EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET UNE SOUS-EXÉCUTION DE 2 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES..... 287
- II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 4 % EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 18 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES..... 290

La mission *Immigration, asile et intégration* regroupe les financements alloués par l'État aux politiques publiques pilotées par le ministère de l'intérieur en matière de garantie de l'exercice du droit d'asile, d'accueil des déplacés d'Ukraine, de lutte contre l'immigration irrégulière, d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants et d'acquisition de la nationalité française. Cette mission est organisée autour des programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et 303 *Immigration et asile*. Aucune dépense fiscale n'est associée à cette mission.

En 2023, les crédits de la mission ont été exécutés à hauteur de 2 789,75 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2 268,23 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants :

- **supérieurs de 114,93 millions d'euros en AE (+ 4,3 %) et de 259,13 millions d'euros en CP (+ 12,9 %) aux crédits ouverts par la loi de finances ;**
- **inférieurs de 433,47 millions d'euros en AE (- 13,45 %) et de 187,39 millions d'euros en CP (- 7,6 %) à l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d'exercice.**

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 104 ET 303 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2023

(en millions d'euros, en pourcentages)

| | P. 104 | | P. 303 | | Total | |
|---|---------------|---------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI (a) | 543,11 | 543,16 | 2 131,71 | 1 465,94 | 2 674,82 | 2 009,1 |
| LFG ⁽¹⁾ (b) | - 18,81 | - 50,53 | + 339 | + 339 | + 320,19 | + 288,47 |
| Reports de crédits 2022 (c) | 0,62 | 3,62 | 29,20 | 10,74 | 29,82 | 14,36 |
| Fonds de concours & attributions de produits (hors reports) (d) | 40,93 | 40,93 | 18,72 | 18,72 | 59,65 | 59,65 |
| Autres mouvements (e) | 24,32 | 24,60 | 114,41 | 59,44 | 138,73 | 84,04 |
| Total des crédits ouverts 2023 (a, b, c, d et e) | 590,17 | 561,78 | 2 633,04 | 1 893,84 | 3 223,21 | 2 455,62 |
| Exécution (crédits consommés) | 576,39 | 536,15 | 2 213,36 | 1 732,08 | 2 789,75 | 2 268,23 |
| % des crédits consommés par rapport à la LFI | 106,13 % | 98,71 % | 103,83 % | 118,15 % | 104,3 % | 112,90 % |
| % des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés | 97,67 % | 95,44 % | 84,06 % | 91,46 % | 86,55 % | 92,37 % |
| Reports 2024 | 0 | 0,65 | 334,54 | 125,09 | 334,54 | 125,74 |
| Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023. | - 1,05 | - 12,07 | - 2,57 | 0 | - 3,62 | - 12,07 |

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

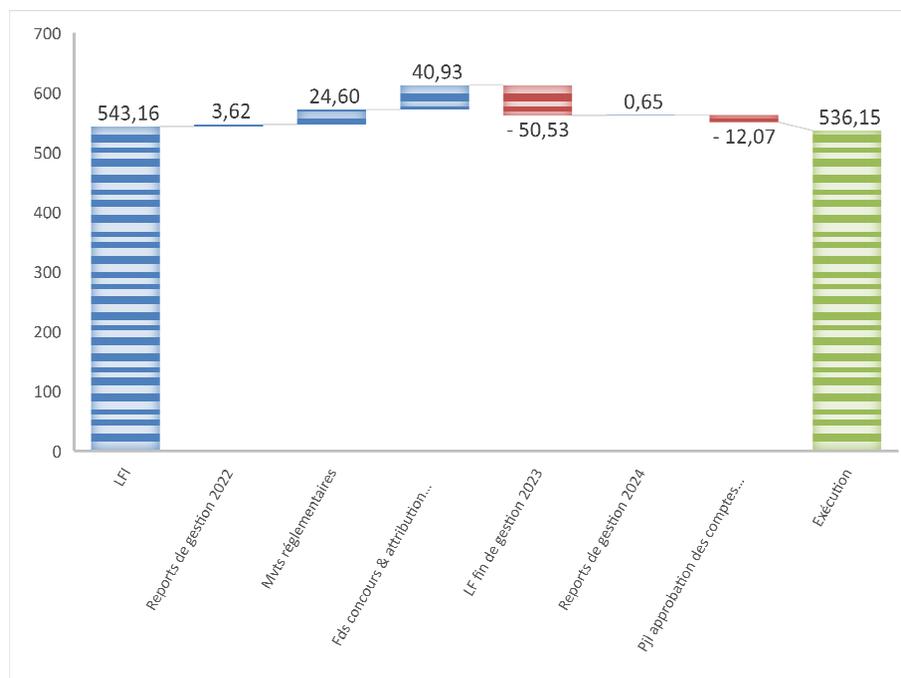
(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 6 % EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET UNE SOUS-EXÉCUTION DE 2 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES

Le programme 104 finance l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), les actions d'intégration des étrangers primo-arrivants (incluant le programme Agir) ⁽¹⁾ et les procédures d'acquisition de la nationalité française relevant du ministère de l'Intérieur.

L'exécution des crédits de paiement du programme 104 en 2023 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 104 EN 2023



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

Cette exécution appelle les observations suivantes :

(1) Le programme Agir (Accompagnement global et individualisé des réfugiés vers l'emploi et le logement) s'adresse aux bénéficiaires d'une protection internationale ayant obtenu cette protection depuis moins de deux ans et vise à leur proposer un accompagnement global et individualisé pendant une durée maximale de 24 mois.

– Le programme 104 était doté de 543,11 millions d’euros en AE et de 543,16 millions d’euros en CP par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023. En cours d’exercice, cette dotation initiale a été complétée par des ouvertures nettes de crédits à hauteur de 47,06 millions d’euros en AE et de 18,61 millions d’euros en CP ⁽¹⁾. Au final, le total des crédits ouverts s’est établi à 590,17 millions d’euros en AE et à 561,78 millions d’euros en CP.

– Le programme 104 a été exécuté à hauteur de 576,39 millions d’euros en AE et de 536,15 millions d’euros en CP. Cette exécution est supérieure aux crédits ouverts par la loi de finances initiale en AE (+ 33,28 millions d’euros en AE) mais inférieure en CP (– 7,01 millions d’euros en CP). **L’écart entre la prévision et la réalisation est de + 6 % en AE et de - 2 % en CP.** La consommation des crédits est en revanche inférieure de 13,78 millions d’euros en AE et de 25,63 millions d’euros en CP par rapport à l’addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d’exercice.

– L’exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 104 PAR ACTIONS

(en millions d’euros, en pourcentages)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|--|---|---------------|---|---------------|------------------------------------|-----------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 11- Accueil des étrangers primo- arrivants | 273,32 | 273,32 | 276,91 | 276,91 | + 3,59 (+ 1,3 %) | + 3,59 (+ 1,3 %) |
| 12- Intégration des étrangers primo- arrivants | 135,45 | 135,45 | 140,76 | 101,25 | + 5,31 (+ 3,9 %) | – 34,2 (– 25,3 %) |
| 14- Accès à la nationalité française | 1,07 | 1,12 | 1,92 | 1,27 | + 0,85 (+ 79,4 %) | + 0,15 (+ 13,4 %) |
| 15- Accompagnement des réfugiés | 121,95 | 121,95 | 148,13 | 148,05 | + 26,1 (+ 21,4 %) | + 26,1 (+ 21,4 %) |
| 16- Accompagnement des foyers de travailleurs migrants | 11,32 | 11,32 | 8,67 | 8,67 | – 2,65 (– 23,4 %) | – 2,65 (– 23,4 %) |
| Total : | 543,11 | 543,16 | 576,39 | 536,15 | + 33,28 (+ 6,1 %) | – 7,01 (– 1,8 %) |

Source : rapport annuel de performances.

(1) L’essentiel de ces ouvertures de crédits résulte du rattachement ou du report de fonds de concours (à hauteur de 52,68 millions d’euros en AE et en CP), d’arrêtés de report général (0,62 million d’euros en AE et 3,62 millions d’euros en CP), de décrets de transfert (11,95 millions d’euros en AE et en CP) diminués des annulations de crédits décidées par la loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 à hauteur de 18,81 millions d’euros en AE et de 50,53 millions d’euros en CP.

– Quatre des cinq actions du programme 104 ont été sous exécutées par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances :

• La sous-consommation la plus importante concerne l'action 12 *Intégration des étrangers primo-arrivants* dont l'exécution est inférieure d'environ 34 millions d'euros (soit - 25 %) en CP par rapport aux crédits ouverts ⁽¹⁾. Selon le rapport annuel de performances, cette situation « *est principalement due au déploiement progressif du programme AGIR [...] avec un décalage de calendrier dans la plupart des départements et une montée en charge généralement peu soutenue des flux entrants* » ⁽²⁾. Les observations formulées sur ce sujet par les rapporteurs spéciaux lors de l'examen des crédits pour 2023 et pour 2024 ont ainsi été confirmées ⁽³⁾. Si la Cour des comptes pointe « *des difficultés d'exécution financières (circuit de facturation) des marchés Agir dans certains départements* », elle observe également que « *cette lente mise en œuvre interroge sur les possibilités futures de déploiement de ce programme* » ⁽⁴⁾.

• La seule action dont la consommation a été supérieure aux prévisions est l'action 14 *Accès à la nationalité française* (en AE : 1,07 million d'euros initialement ouverts et 1,27 million d'euros consommés ; en CP : 1,12 million d'euros initialement ouverts et 1,91 million d'euros consommés).

– Les **fonds de concours ont participé au financement du programme 104** (en report et en gestion) à hauteur de **40,93 millions d'euros** en AE et en CP, soit, comme le relève la Cour des comptes, un montant « *très en-deçà des attentes présentées en LFI 2023* » (137,6 millions d'euros) ⁽⁵⁾. **Les recettes provenant des fonds de concours ont ainsi été plus de trois fois inférieures aux prévisions.** Si le ministère de l'Intérieur impute ce décalage à des délais administratifs, la Cour des comptes explique cette situation par des vacances de postes et par la priorité donnée par la direction générale des étrangers en France à d'autres programmes du ministère.

– S'agissant de l'OFII, la prévision d'emplois sous plafond (1 217 ETP) a été globalement respectée (1 202 ETP) ; le faible écart observé s'expliquant par des difficultés de recrutement.

(1) *Crédits ouverts : 186,29 millions d'euros en AE et 135,45 millions d'euros en CP. Crédits consommés : 140,76 millions d'euros en AE et 101,25 millions d'euros en CP.*

(2) *Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 - Immigration, asile et intégration, p. 83.*

(3) *Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, les rapporteurs spéciaux avaient relevé que « la mise en route de ce programme s'effectue jusqu'à présent de manière plus progressive que prévu » et lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024, ils avaient observé que l'objectif de 15 000 nouvelles personnes intégrant ce programme en 2023 leur semblait « difficilement atteignable ».*

(4) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Immigration, asile et intégration, p. 7.*

(5) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Immigration, asile et intégration, p. 7.*

– Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 1,05 million d'euros en AE et de 12,07 millions d'euros en CP. Interrogée sur ce sujet, la direction générale des étrangers en France a indiqué que ces montants « *correspondent aux écarts entre les sommes des reports demandés par le ministère de l'Intérieur et celles finalement validées par la direction du Budget sur les périmètres 2023 des deux programmes de la mission* ».

– Mme Dupont souhaite anticiper l'analyse de l'exécution budgétaire de l'année en cours et faire valoir que le niveau des crédits prévus en 2024 soulève certaines interrogations au regard des crédits consommés en 2023. Dans son rapport sur *Le budget de l'État en 2023, Résultats et gestion*, la Cour des comptes indique ainsi que des « *tensions budgétaires* » sont « *déjà identifiées sur certains programmes* », dont le programme 104 ⁽¹⁾. Cette interrogation fait notamment suite à l'annulation de 60 millions d'euros de crédits sur ce programme décidée par le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits.

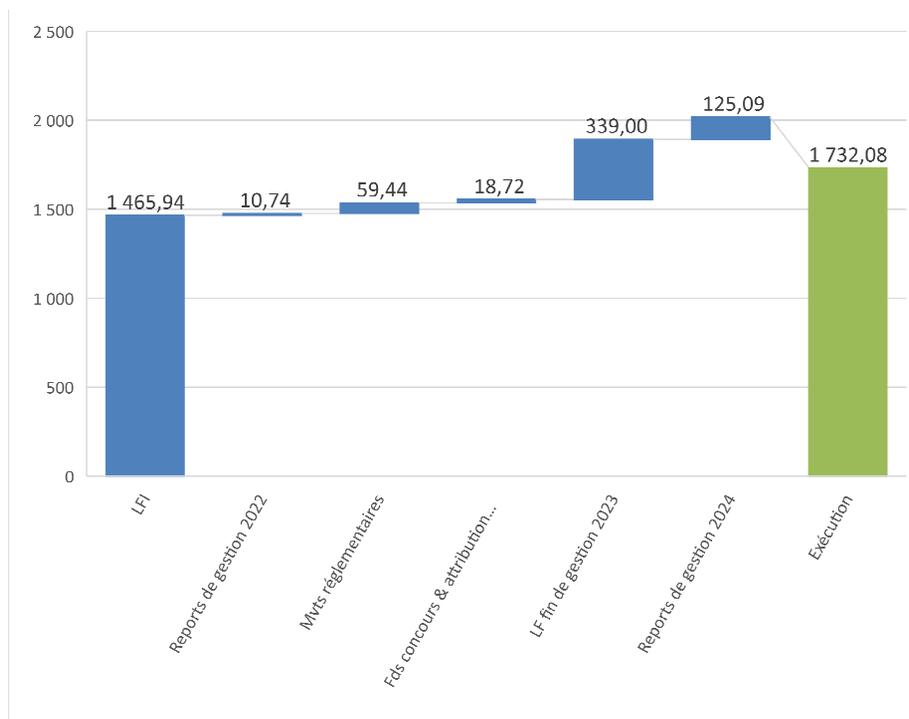
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 4 % EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET DE 18 % EN CRÉDITS DE PAIEMENT PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS PAR LA LOI DE FINANCES

Le programme 303 soutient le fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la garantie de l'exercice du droit d'asile, l'accueil des déplacés d'Ukraine et la lutte contre l'immigration irrégulière.

L'exécution des crédits de paiement du programme 303 en 2023 peut être ainsi représentée :

(1) *Cour des comptes, Le budget de l'État en 2023, Résultats et gestion, p. 137.*

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 303 EN 2023



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

Cette exécution appelle les observations suivantes :

– Le programme 303 était doté de 2 131,71 millions d'euros en AE et de 1 465,94 millions d'euros en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été complétée par des ouvertures nettes de crédits représentant 501,33 millions d'euros en AE et 427,91 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 2 633,04 millions d'euros en AE et à 1 893,84 millions d'euros en CP.

– En 2023, le programme 303 s'est distingué par l'**importance des crédits ouverts en cours d'exercice afin de compenser l'absence initiale de budgétisation** des dépenses en lien avec l'accueil et l'hébergement des **déplacés d'Ukraine** : 501,33 millions d'euros en AE et 427,91 millions d'euros en CP ont ainsi été ouverts en gestion en 2023 en faveur du programme 303 dont 339 millions d'euros en AE et en CP par la loi de finances de fin de gestion.

Le solde des ouvertures de crédit provient du rattachement de fonds de concours (18,72 millions d'euros en AE et en CP), de reports d'AE affectées et non engagées (59,29 millions d'euros), de reports de fonds de concours (54,83 millions d'euros en AE et 59,16 millions d'euros en CP), d'arrêtés de report général (29,19 millions d'euros en AE et 10,74 millions d'euros en CP) et de mouvements subsidiaires (décrets de virement ou de transfert).

– En 2023, le programme 303 a été exécuté à hauteur de 2 213,36 millions d’euros en AE et de 1 732,08 millions d’euros en CP. Cette exécution est supérieure aux crédits ouverts par la loi de finances initiale (à hauteur de + 81,65 millions d’euros en AE et de + 266,14 millions en CP). **L’écart entre la prévision et la réalisation est de + 4 % en AE et de + 18 % en CP.**

Cette exécution est en revanche inférieure de 419,68 millions d’euros en AE et de 161,76 millions d’euros en CP par rapport à l’addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d’exercice. Sur ce point, la Cour des comptes déplore qu’en fin de gestion, « *le niveau de ressources débloquées a été bien supérieur aux besoins* »⁽¹⁾.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 303 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|---|---|-----------------|---|-----------------|---------------------------|-------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1- Circulation des étrangers et politique des visas | 0,52 | 0,52 | 0,41 | 0,41 | - 0,11 (- 21,2 %) | - 0,11 (- 21,2 %) |
| 2- Garantie de l’exercice du droit d’asile | 1 897,17 | 1 267,39 | 1 922,25 | 1 518,31 | +25,08 (+ 1,3 %) | + 250,92 (+ 19,8 %) |
| 3- Lutte contre l’immigration irrégulière | 205,50 | 169,51 | 254,64 | 178,19 | + 49,14 (+ 23,9 %) | + 8,68 (+ 5,1 %) |
| 4- Soutien | 28,52 | 28,52 | 36,06 | 35,17 | + 7,54 (+ 26,4 %) | +6,65 (+ 23,3 %) |
| Total : | 2 131,71 | 1 465,94 | 2 213,36 | 1 732,08 | 81,65 (+ 3,8 %) | + 266,14 (+ 18,1 %) |

Source : rapport annuel de performances.

– L’examen de l’exécution de l’action 2 *Garantie de l’exercice du droit d’asile* fait ressortir les points suivants :

- Le **coût de l’accueil des demandeurs d’asile** et des **déplacés d’Ukraine** est estimé à **1 415,22 millions d’euros**. Ces dépenses peuvent être réparties selon leur nature ou selon leurs bénéficiaires.

Une répartition des dépenses par nature conduit à distinguer les dépenses d’hébergement (981,06 millions d’euros) et celles de versement de l’allocation pour demandeur d’asile (ADA) (434,16 millions d’euros).

(1) Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2023, Mission Immigration, asile et intégration, p 6.

En matière d'hébergement, la dépense est importante même si la création annoncée de 5 900 places supplémentaires n'a pas été entièrement respectée (4 922 places ont été ouvertes en 2023 et 538 autres places devraient être ouvertes durant le premier trimestre 2024).

En matière de versement de l'allocation pour demandeur d'asile (qui est versée aux demandeurs d'asile et aux déplacés d'Ukraine) le montant versé aux demandeurs d'asile **s'est élevé à 276,9 millions d'euros** ⁽¹⁾, soit un **montant inférieur à celui observé en 2022** (280,1 millions d'euros) **alors même que la demande d'asile a été très soutenue en 2023**. Cette situation s'explique « *par l'amélioration des délais d'instruction, en particulier à l'OFPRA (127 jours en 2023 contre 159 jours en 2022) qui ont permis de réduire les durées de prise en charge* » ⁽²⁾.

Une répartition des dépenses selon les bénéficiaires distingue les crédits **en faveur des demandeurs d'asile (1 093,42 millions d'euros en CP) et ceux en faveur des déplacés d'Ukraine (321,8 millions d'euros en CP en retrait de 160,1 millions d'euros par rapport à 2022)**.

– L'action 3 de *Lutte contre l'immigration irrégulière* a été sous-exécutée à hauteur d'environ 35 millions d'euros en CP (178,19 millions d'euros consommés contre 214,22 millions d'euros ouverts) en raison d'une sous-exécution des dépenses de fonctionnement et d'investissement notamment dans les centres de rétention administrative. La Cour des comptes relève que la sous-exécution des dépenses d'investissement serait, selon le ministère de l'Intérieur, imputable « *à la difficile programmation pluriannuelle de ces investissements et à leur mise en œuvre complexe, avec des contraintes liées aux études préalables de faisabilité, à la passation des marchés d'études et de travaux, puis à l'exécution de ces marchés* » ⁽³⁾. Le rapport annuel de performances précise cependant que les AE n'ayant pu être engagées en 2023 « *ont été affectées en 2023 et seront consommées en 2024* » ⁽⁴⁾.

– Les **fonds de concours** ont participé au financement du programme 303 (en report et en gestion) à hauteur de 18,72 millions d'euros, soit, comme pour le programme 104, un **montant très inférieur aux estimations initiales** (45,6 millions d'euros).

– La prévision d'emplois sous plafond de l'OFPRA (1 011 ETP) a été globalement respectée (1 001 ETP) ; l'écart observé s'expliquant par des difficultés de recrutement d'officiers de protection.

(1) *Le rapport annuel de performances mentionne deux montants différents pour l'ADA « demandeurs d'asile » : 276,9 millions d'euros et 254,4 millions d'euros. La différence correspond à des variations de trésorerie « ainsi qu'à la récupération des sommes non utilisées sur les cartes de paiement inactives (20,90 M€) » (p. 40).*

(2) *Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 - Immigration, asile et intégration p. 40.*

(3) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Immigration, asile et intégration de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 - Immigration, asile et intégration p. 28.*

(4) *Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 - Immigration, asile et intégration p. 47.*

– Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 2,57 millions d'euros en AE (une annulation résiduelle de crédits étant prévue en CP). Comme pour le programme 104, ce montant correspond aux écarts entre les sommes des reports demandés par le ministère de l'Intérieur et celles finalement validées par la direction du Budget.

– Mme Dupont souligne que le décret n° 2024-124 du 21 février 2024 portant annulation de crédits a annulé 114,69 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 303.

INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030

M. Damien Maudet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LES PROGRAMMES SUPPORT DU PIA 3 | 298 |
| A. LE PROGRAMME 421 <i>SOUTIEN DES PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE</i> | 298 |
| B. LE PROGRAMME 422 <i>VALORISATION DE LA RECHERCHE</i> | 298 |
| C. LE PROGRAMME 423 <i>ACCÉLÉRATION DE LA MODERNISATION DES ENTREPRISES</i> | 299 |
| II. LES PROGRAMMES SUPPORT DE FRANCE 2030 | 299 |
| A. LE PROGRAMME 424 <i>FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES</i> | 299 |
| B. LE PROGRAMME 425 <i>FINANCEMENT STRUCTUREL DES ÉCOSYSTÈMES D'INNOVATION</i> | 300 |
| III. UN MANQUE D'INFORMATION PERSISTANT DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE | 301 |

La loi de finances pour 2017⁽¹⁾ a institué la **mission Investir pour la France de 2030** (initialement intitulée *Investissements d'avenir*) pour porter les financements du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3). Ce programme vise à financer des projets innovants, contribuant à la transformation du pays, à une croissance durable et à la création des emplois de demain. L'architecture de la mission reflétait celle du PIA 3, qui est structuré de l'amont vers l'aval de la chaîne de valeur : le programme 421 concerne le *soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche*, le programme 422, la *valorisation de la recherche* et le programme 423, l'*accélération de la modernisation des entreprises*.

Suite au lancement du **PIA 4** en 2021, deux nouveaux programmes ont été ajoutés à la mission : le programme 424 *Financement des investissements stratégiques* et le programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*. Enfin, le **lancement du plan France 2030** a fait évoluer le contenu de la mission *Investir pour la France de 2030*. Ce plan, annoncé en octobre 2021, soutient tout le cycle de vie de l'innovation, de la recherche fondamentale jusqu'à l'industrialisation. Le lancement de France 2030 a conduit à l'adoption, en première lecture du projet de loi de finances pour 2022 à l'Assemblée nationale⁽²⁾, d'un amendement présenté par le Gouvernement abondant les programmes 424 et 425 de 34 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,5 milliards d'euros en crédits de paiement. Par suite, le PIA 4 a été intégré à France 2030, qui constitue désormais un unique plan d'investissement dont le financement est porté par les programmes 424 et 425.

La mise en œuvre du plan France 2030 **repose sur les quatre opérateurs historiques des PIA** : l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'Agence nationale de la recherche (ANR), Bpifrance et la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

Les autorisations d'engagement (AE) ont été ouvertes très rapidement. Les AE du PIA 3 et du PIA 4 ont été ouvertes dès le lancement des plans, en 2017 et en 2021 (à hauteur de 10 milliards d'euros et de 16,5 milliards d'euros respectivement)⁽³⁾. La plus grande partie des AE de France 2030 a été ouverte en 2022 (34 milliards d'euros). De ce fait, en loi de finances initiale (LFI) pour 2023, la mission a été dotée seulement de **0,26 milliard d'euros d'AE**.

Les crédits de paiement (CP) sont ouverts annuellement afin de couvrir les besoins de trésorerie des opérateurs pour la mise en œuvre des investissements. Ils sont inscrits au budget par tranche annuelle jusqu'à l'épuisement de l'enveloppe, prévue après 2028⁽⁴⁾. Ainsi, en LFI 2023, la mission a été dotée de **6,09 milliards d'euros de CP**.

(1) Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

(2) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(3) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Investir pour la France de 2030*, avril 2024, p. 11.

(4) *Ibid.*

En 2023, **9,19 milliards d’euros d’AE** ont été consommés, soit près de 3 500 % des AE ouverts en loi de finances initiale. Ce taux très atypique s’explique par le report de 7,3 milliards d’euros d’AE de 2022 vers 2023 sur le programme 424 et de 2,22 milliards d’euros d’AE sur le programme 425. Ce report traduit le « *caractère encore indéfini de la finalité exacte de ces crédits* », comme le souligne la Cour des Comptes ⁽¹⁾.

5,99 milliards d’euros de CP ont été consommés, soit plus de 98 % des CP ouverts en loi de finances initiale.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2023

(en millions d’euros)

| | AE | | | CP | | |
|--|--------------------|-----------------|----------------------|--------------------|-----------------|----------------------|
| | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation |
| Programme 421 – <i>Soutien des progrès de l’enseignement et de la recherche</i> | 0 | -9,10 | - | 244,00 | 234,90 | 96,27 % |
| Programme 422 – <i>Valorisation de la recherche</i> | 0 | 9,10 | - | 33,00 | 42,10 | 127,58 % |
| Programme 423 – <i>Accélération de la modernisation des Entreprises</i> | 0 | 0 | - | 92,50 | 92,50 | 100 % |
| Programme 424 – <i>Financement des investissements Stratégiques</i> | 0 | 7 307,55 | - | 3 485,00 | 3 481,81 | 99,91 % |
| Programme 425 – <i>Financement structurel des écosystèmes d’innovation</i> | 262,50 | 1 877,50 | 715,24 % | 2 233,13 | 2 143,13 | 95,97 % |
| Total mission | 262,50 | 9 185,05 | 3 499,06 % | 6 087,63 | 5 994,44 | 98,47 % |

Source : commission des finances d’après RAP 2023.

(1) *Ibid.*, p. 46.

I. LES PROGRAMMES SUPPORT DU PIA 3

Les programmes 421, 422 et 423 financent l'achèvement du PIA 3. Ils représentent 0,40 milliard d'euros de CP dans la loi de finances initiale pour 2023, soit 6 % des CP ouverts par cette loi. Un montant similaire de CP a été consommé en 2023.

A. LE PROGRAMME 421 SOUTIEN DES PROGRÈS DE L'ENSEIGNEMENT ET DE LA RECHERCHE

En LFI pour 2023, le programme n'était doté d'aucune AE et de 244 millions d'euros de CP⁽¹⁾. Le montant total des CP disponibles au cours de l'année 2023 a été réduit à 234,9 millions d'euros, soit une réduction de 4 % des CP. Il s'agit du programme le plus « amont » du PIA 3. Il finance principalement les acteurs de la formation et de la recherche et permet notamment d'investir dans des équipements structurants pour la recherche.

Le programme a connu, en 2023, **un seul mouvement de crédits** : l'annulation, par la loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023⁽²⁾, de 9,1 millions d'euros d'AE et de CP.

En ce qui concerne la **consommation des crédits**, on constate une **consommation d'AE négative**, de -9,1 millions d'euros (du fait de l'annulation d'un montant identique par la loi de finances de fin de gestion). Les CP consommés s'élèvent à 234,90 millions d'euros, ce qui représente 96,27 % **des CP ouverts** en loi de finances initiale et **la totalité des CP ouverts** (dont le montant avait été réduit par la loi de finances de fin de gestion). De ce fait, le **présent projet de loi ne propose ni l'annulation d'AE ni l'annulation de CP**.

B. LE PROGRAMME 422 VALORISATION DE LA RECHERCHE

En LFI pour 2023, le programme n'était doté d'aucune AE et de 33 millions d'euros de CP⁽³⁾. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 9,1 millions d'euros en AE et à 42,1 millions d'euros en CP, soit une augmentation de 28 % des CP. Le programme finance des projets visant à donner de la valeur à des résultats de recherche et intervient donc en « aval » du programme 421 dans la chaîne de l'innovation. Il finance par exemple des démonstrateurs et les sociétés d'accélération du transfert de technologies

Le programme a connu en 2023 **un seul mouvement de crédits** : l'ouverture, par la loi de finances de fin de gestion du 30 novembre 2023, de 9,1 millions d'euros d'AE et de CP.

(1) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(2) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 du 30 novembre 2023.

(3) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate une consommation de la totalité des AE ouvertes au cours de l'année, soit 9,1 millions d'euros. Les CP consommés s'élèvent à 42,10 millions d'euros, ce qui représente **127,58 % des CP ouverts** en loi de finances initiale et la totalité des CP ouverts au cours de l'année. De ce fait, **le présent projet de loi ne propose ni annulation d'AE ni annulation de CP.**

C. LE PROGRAMME 423 ACCÉLÉRATION DE LA MODERNISATION DES ENTREPRISES

Le programme constitue la partie « aval » du PIA 3 et finance principalement les entreprises pour des projets technologiques ou innovants dans de nombreux domaines de l'industrie. **En LFI pour 2023, le programme n'était doté d'aucune AE et de 92,50 millions d'euros de CP** ⁽¹⁾.

Le programme n'a connu, en 2023, aucun mouvement de crédits. Il n'y a eu aucune consommation d'AE et la **totalité des CP ouverts** en loi de finances initiale a été consommée. De ce fait, **le présent projet de loi ne prévoit ni l'annulation d'AE ni l'annulation de CP.**

II. LES PROGRAMMES SUPPORT DE FRANCE 2030

Les programmes 424 et 425 financent le plan France 2030. Ils représentent 5,72 milliards d'euros de CP dans la loi de finances initiale pour 2023, soit 94 % des CP ouverts par cette loi. Un montant de 5,62 milliards d'euros de CP a été consommé.

A. LE PROGRAMME 424 FINANCEMENT DES INVESTISSEMENTS STRATÉGIQUES

En LFI pour 2023, le programme n'était doté d'aucune AE et de 3,485 milliards d'euros de CP ⁽¹⁾. La logique du programme 424, créé en lien avec le PIA 4, était de construire des priorités d'investissements répondant aux enjeux de transition de l'économie et de la société et représentant des relais robustes de croissance économique pour la France. Il a été structuré en une série d'actions budgétaires organisées selon le degré de maturité des innovations. Il soutient notamment la mise en œuvre de premières réalisations industrielles ou de services à l'échelle « pilote » ou « démonstrateur » qui permettent de vérifier la viabilité organisationnelle et technico-économique d'innovations, dont les principaux verrous technologiques ont été levés.

Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 7,31 milliards d'euros en AE, du fait d'un report de 7,3 milliards d'euros de 2022 vers 2023 par un arrêté du 10 mars 2023. Il a été porté à 3,49 milliards d'euros en CP (soit une augmentation de près de 0,2 % des CP), du fait d'un transfert entrant

(1) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

de 5 millions d'euros de CP en provenance du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* au titre de la contribution du Ministère des Armées au PIIEC (projet important d'intérêt européen commun) électronique ⁽¹⁾.

Les **AE ont été consommées à hauteur de 4,91 milliards d'euros**, ce qui représente 67 % des AE ouvertes en cours d'année. Les CP consommés s'élèvent à 3,481 milliards d'euros, ce qui représente **plus de 99 % des CP ouverts** en loi de finances initiale comme de l'ensemble des CP ouverts en cours d'année.

Le **présent projet de loi propose l'annulation** de 0,17 euro en AE et de 0,10 euro en CP sur le programme, après que 2,52 milliards d'euros d'AE et 0,82 milliard d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 ⁽²⁾.

B. LE PROGRAMME 425 FINANCEMENT STRUCTUREL DES ÉCOSYSTÈMES D'INNOVATION

En LFI pour 2023, le programme n'était doté que de **0,26 milliard d'euros en AE et de 2,23 milliards d'euros de CP** ⁽³⁾. Le montant total des AE disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 2,39 milliards d'euros, soit une augmentation de 811 % des AE. Par contre, le montant des CP a été réduit à 2,14 milliards d'euros, ce qui représente une baisse de 4 % des CP. Ce programme vise notamment à aider les entreprises innovantes qui ont besoin d'accéder à des sources de financement pour couvrir le risque inhérent à leurs projets de recherche et développement et d'innovation et à soutenir la croissance de start-up.

Le programme a connu, en 2023, **deux mouvements de crédits** : le report de 2,22 milliards d'euros d'AE de 2022 vers 2023 par un arrêté du 10 mars 2023 et un transfert sortant de 90 millions d'euros d'AE et de CP à destination de trois programmes de la mission *Enseignement scolaire* pour financer des actions d'innovation pédagogique (programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*, 140 et 141 *Enseignement scolaire public du second degré*) ⁽⁴⁾.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate une **consommation d'AE de 1,88 milliard d'euros**, ce qui représente 715 % des AE ouvertes en loi de finances initiale et 78 % des AE ouvertes au total. Les CP consommés s'élèvent à 2,14 milliards d'euros, ce qui représente la totalité des CP qui étaient disponibles en 2023.

Le **présent projet de loi ne propose aucune annulation** d'AE. 0,40 milliard d'euros d'AE ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année

(1) RAP 2023, p. 91.

(2) Arrêté du 13 mars 2024.

(3) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(4) RAP 2023, p. 115.

2024 ⁽¹⁾. Le présent projet de loi ne propose aucune annulation de CP car tous les CP disponibles ont été consommés.

III. UN MANQUE D'INFORMATION PERSISTANT DE LA REPRÉSENTATION NATIONALE

L'examen de l'exécution de la loi de finances pour 2023 montre que peu de mouvements de crédits ont eu lieu en cours d'année, et, que, pour la plupart des programmes, le taux de consommation des crédits, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale, est très élevé. Toutefois, **un point doit particulièrement retenir l'attention de la représentation nationale : le manque d'informations sur l'utilisation des crédits.**

L'adoption par amendement du plan France 2030 a privé la représentation nationale d'une étude d'impact préalable approfondie. Certes, certains documents sont publiés comme un « jaune » budgétaire relatif à la mise en œuvre et au suivi des investissements d'avenir et de France 2030, le projet annuel de performances ou encore le compte rendu financier trimestriel élaboré par le Secrétariat général pour l'investissement (SGPI). Toutefois, comme le rappelle la Cour des comptes, **« aucun de ces documents ne fournit une vision consolidée et transversale des investissements effectivement réalisés et en cours »** et **« l'information du Parlement assurée par le SGPI se limite au seul plan budgétaire »**. C'est pourquoi **la Cour des comptes demande la mise en libre accès, sous un format exploitable, de la liste des bénéficiaires** avec les montants, la répartition par type de financement (subvention, avance remboursable, etc.), l'état d'avancement du projet et les retours financiers ou extra-financiers attendus (après retrait des informations qu'un secret rendrait confidentielles) ⁽²⁾. **Le rapporteur spécial appuie cette demande, qu'il juge indispensable pour améliorer l'information du Parlement.**

Par ailleurs, le rapporteur spécial partage **les interrogations de la Cour de Comptes sur la qualité des investissements**, qu'il est difficile de mesurer en l'absence d'évaluation *ex ante* ⁽³⁾. La Cour des comptes a même relevé que le SGPI n'avait pas appliqué le décret du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics ⁽⁴⁾ qui impose de réaliser un dossier d'évaluation socio-économique des projets d'investissements dont le montant de financement par l'État est supérieur à 20 millions d'euros ⁽⁵⁾. Le rapporteur spécial juge cette situation inacceptable, eu égard aux montants mobilisés par la mission *Investir pour la France de 2030* et à ses enjeux en matière économique et écologique.

(1) Arrêté du 13 mars 2024.

(2) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Investir pour la France de 2030, avril 2024, p. 16.*

(3) *Ibid.*, p. 17

(4) Décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics en application de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017

(5) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Investir pour la France de 2030, avril 2024, p. 71.*

JUSTICE

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|------------|
| I. LE PROGRAMME 166 : JUSTICE JUDICIAIRE | 306 |
| II. LE PROGRAMME 107 : ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE..... | 308 |
| III. LE PROGRAMME 182 : PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE | 311 |
| IV. LE PROGRAMME 101 : ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE | 313 |
| V. LE PROGRAMME 310 : CONDUITE ET PILOTAGE DE LA JUSTICE..... | 314 |
| VI. LE PROGRAMME 335 : CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE... | 316 |

La mission *Justice* finance l'ensemble des moyens humains et matériels du ministère de la justice. Elle est composée de six programmes. Trois d'entre eux concernent les directions « métiers » du ministère et concentrent la majeure partie des crédits de la mission (82 %). Il s'agit des programmes :

- 166 – *Justice judiciaire* ;
- 107 – *Administration pénitentiaire* ;
- 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*.

La mission comprend également deux programmes transversaux consacrés aux fonctions supports et aux crédits d'intervention :

- le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*,
- le programme 101 – *Accès au droit et à la justice*.

Enfin, un dernier programme porte les crédits du Conseil supérieur de la magistrature (335 – *Conseil supérieur de la magistrature*).

Les crédits de la mission *Justice* connaissent une **progression régulière depuis une dizaine d'années**. En 2023, le budget voté en loi de finances initiale s'élevait ainsi à 12,5 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 11,57 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en augmentation de 7,7 % (après une augmentation de 8,8 % en 2022). Les dispositions de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 prévoient que ces montants devraient continuer à croître dans les années à venir. Ils doivent notamment permettre de financer d'importants recrutements.

En 2023, **les crédits de la mission *Justice* ont été exécutés à hauteur de 11 825,2 millions d'euros en AE et de 11 311,9 millions d'euros en CP, soit des montants inférieurs aux crédits ouverts par la loi de finances :**

- **de 692,2 millions d'euros en AE (– 5,5 %)**
- **et de 258,4 millions d'euros en CP (– 2,2 %).**

Le taux d'exécution des crédits par rapport aux montants inscrits en LFI s'élève ainsi à 94,5 % pour les AE et à 97,8 % pour les CP.

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 166, 107, 182, 310, 101 ET 335 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2023 (EN MILLIONS D'EUROS)

| | Programme 166 | | Programme 107 | | Programme 182 | | Programme 101 | | Programme 310 | | Programme 335 | | Mission | |
|---|----------------|---------------|----------------|---------------|---------------|---------------|---------------|------------|----------------|---------------|---------------|----------------|-----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 ^(a) | 4 516 | 4 149 | 5 410 | 4 927 | 1 109 | 1 093 | 714 | 714 | 764,5 | 682,5 | 4,08 | 4,97 | 12 518 | 11 570 |
| Reports de gestion 2022 (b) | 1,58 | 2,16 | 0,29 | 2,16 | 2,24 | 12,5 | 0,13 | 0 | 0,32 | 0,32 | 0,3 | 0,11 | 4,86 | 17 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 5,1 | 5,1 | 4,6 | 4,6 | 0,94 | 0,93 | 0,024 | 0,024 | 1,4 | 1,4 | 0 | 0 | 12,1 | 12 |
| Transferts, virements et annulations | 207,3 | - 5,46 | 210,97 | -6,84 | 52,2 | 10,62 | - 2,26 | - 2,39 | 103,12 | - 5,3 | 0,3 | 0,11 | 571,63 | - 9 |
| LFG 2023 (c) | 0 | 0 | -40 | - 25,1 | - 13,1 | - 23,8 | - 7,6 | - 7,6 | - 117,7 | - 14,9 | - 0,27 | 0,03 | - 178,7 | - 71 |
| Crédits non consommés | - 483,7 | - 23,88 | - 455,3 | - 151,7 | - 57,7 | - 21,2 | - 0,27 | 0 | - 100,62 | - 5,16 | - 0,39 | - 0,443 | - 1 098,05 | - 202 |
| <i>Report pour 2024</i> | <i>- 418,2</i> | <i>- 1,78</i> | <i>- 351,9</i> | <i>- 89,3</i> | <i>- 47,4</i> | <i>- 13,5</i> | <i>- 0,27</i> | <i>0</i> | <i>- 88,72</i> | <i>- 0,56</i> | <i>- 0,04</i> | <i>- 0,093</i> | <i>- 906,65</i> | <i>- 105,3</i> |
| <i>Annulés</i> | <i>- 65,5</i> | <i>- 22,1</i> | <i>- 103,4</i> | <i>- 62,4</i> | <i>- 10,3</i> | <i>- 7,7</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>- 11,9</i> | <i>- 4,6</i> | <i>- 0,35</i> | <i>- 0,35</i> | <i>- 191,4</i> | <i>- 97,1</i> |
| Exécution | 4 245 | 4 125 | 5 130 | 4 748 | 1 092 | 1 072 | 704 | 704 | 651 | 659 | 3,72 | 4,6 | 11 825 | 11 312 |
| Taux d'exécution | 94 % | 99,42 % | 94,82 % | 96,37 % | 98,47 % | 98,08 % | 98,60 % | 98,60 % | 85,1 % | 96,56 % | 91,18 % | 92,55 % | 94,46 % | 97,77 % |

NB : dans les tableaux du présent document, des effets d'arrondis ou de transferts peuvent expliquer que les totaux soient légèrement inférieurs ou supérieurs à l'addition des agrégats qu'ils retracent.

(a) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023

(b) Arrêté du 27 janvier 2023 portant report de crédits de fonds de concours ; arrêté du 24 février 2023 portant report de crédits

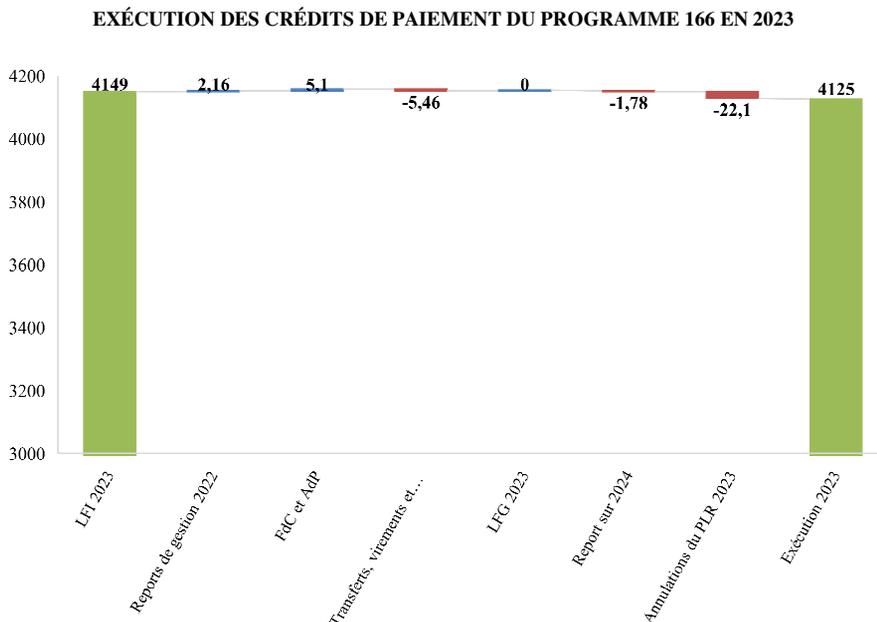
(c) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023

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

I. LE PROGRAMME 166 : JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme 166 finance les moyens alloués aux juridictions de l'ordre judiciaire.

L'exécution des crédits de paiement du programme 166 en 2023 peut être ainsi représentée :



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

Le programme 166 était doté de 4 516 millions d'euros en AE et de 4 149 millions d'euros en CP par la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances initiale (LFI) pour 2023. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été augmentée de 213,98 millions d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 4 728,9 millions d'euros en AE et 4 148,5 millions d'euros en CP.

Le programme 166 a été exécuté à hauteur de 4 245 millions d'euros en AE et de 4 125 millions d'euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 271 millions d'euros et 24 millions d'euros aux crédits ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est d'environ 6 % en AE et de 0,58 % en CP.** L'exécution est donc quasi-conforme sur le plan des CP.

L'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 166 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 01 – Traitement et jugement des contentieux civils | 1 173,56 | 1 183,09 | 100,81 % | 1 173,56 | 1 181,54 | 100,68 % |
| 02 – Conduite de la politique pénale et jugement des affaires pénales | 1 456,63 | 1 502,64 | 103,16 % | 1 456,63 | 1 484,77 | 101,93 % |
| 03 – Cassation | 71,20 | 70,56 | 99,10 % | 71,20 | 70,56 | 99,10 % |
| 05 – Enregistrement des décisions judiciaires | 12,57 | 11,72 | 93,24 % | 12,57 | 11,72 | 93,24 % |
| 06 – Soutien | 1 609,86 | 1 292,54 | 80,29 % | 1 242,31 | 1 191,36 | 95,90 % |
| 07 – Formation | 177,03 | 170,27 | 96,18 % | 177,03 | 170,37 | 96,24 % |
| 08 – Support à l'accès au droit et à la justice | 15,51 | 14,32 | 92,33 % | 15,51 | 14,32 | 92,33 % |
| Total | 4 516 | 4 245,14 | 93,99 % | 4 148,81 | 4 124,64 | 99,42 % |

Source : rapport annuel de performances.

Le taux d'exécution plus bas pour les AE s'explique notamment par un taux d'exécution de 80 % des AE de l'action 06. En son sein, les dépenses de fonctionnement n'ont atteint qu'un peu plus de 300 millions d'euros, contre 561 prévus. À l'origine de cette sous-exécution notamment, les dépenses d'immobilier propriétaire imputées en titre 3 qui s'élèvent à -169,3 millions d'euros en AE. Ce montant intègre le retrait de l'engagement de 213 millions d'euros portant sur la part investissement du contrat de partenariat du tribunal de Paris, afin de le réimputer sur le titre 5.

En complément, **le rapporteur spécial tient à alerter sur la nouvelle forte hausse constatée des crédits mobilisés pour couvrir les frais de justice.** Comme le rappelle la Cour des comptes, il s'agit là d'une « *problématique cruciale de la maîtrise d'une dépense que le ministère peine de longue date à réguler* » ⁽¹⁾. En 2023, les CP exécutés en faveur des dépenses de frais de justice ont en effet augmenté de 10,4 % par rapport à 2022 – pour un total de 715,9 millions d'euros – et alors que la budgétisation en LFI prévoyant une hausse de seulement 8 %. Cette dynamique, mal anticipée, a imposé d'importants mouvements de fongibilité, un dégel de l'intégralité de la réserve de précaution et le recours à une réserve interne supplémentaire ; plus largement, elle obère la soutenabilité du programme, comme le fait remarquer la Cour des comptes.

Un plan d'action a certes été lancé en 2023 afin de maîtriser l'augmentation des frais de justice, reposant sur une plus grande sensibilisation des personnels du réseau judiciaire et des acteurs externes, l'installation d'une comitologie ou l'adoption d'une nouvelle approche en matière de gardiennage des scellés par

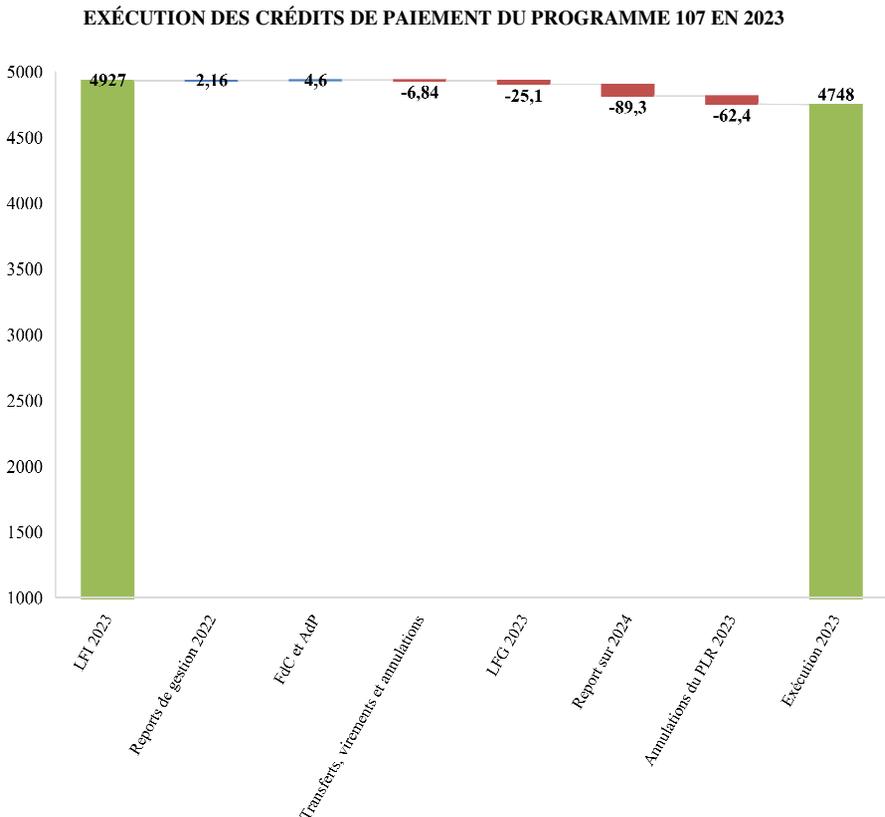
(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Justice.

exemple. Si, comme le souligne le rapport annuel de performances, « *ces actions doivent nécessairement s’inscrire dans la durée pour commencer à produire un effet sur la dépense* », le rapporteur spécial fait sienne la recommandation de la Cour des comptes invitant le ministère à **poursuivre la mise en œuvre de ce plan et à mesurer son impact sur l’évolution des dépenses exécutées et de restes à payer**. De même, **l’enveloppe de crédits pour les frais de justice doit être prévue avec plus de sincérité** de façon à éviter chaque année l’accumulation de charges à payer et de devoir procéder à des mouvements de crédits trop importants en cours d’exercice.

II. LE PROGRAMME 107 : ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le programme 107 comprend les crédits relatifs au service public pénitentiaire.

L’exécution des crédits de paiement du programme 107 en 2023 peut être ainsi représentée :



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

Le programme 107 était doté de 5 410 millions d’euros en AE et de 4 927 millions d’euros en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d’exercice, cette dotation initiale a été relevée de 175,86 millions d’euros en AE et abaissée de 25,18 millions d’euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s’est établi à 5 585,5 millions d’euros en AE et à 4 900 millions d’euros en CP.

Le programme 107 a été exécuté à hauteur de 5 130 millions d’euros en AE et de 4 748 millions d’euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 280 millions d’euros et 179 millions d’euros aux crédits ouverts par la loi de finances. **L’écart entre la prévision et la réalisation est de 5,17 % en AE et de 3,63 % en CP.**

L’exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 107 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 01 – <i>Garde et contrôle des personnes placées sous main de justice</i> | 3 450,95 | 3 329,95 | 96,49 % | 3 313,26 | 3 241,25 | 97,83 % |
| 02 – <i>Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice</i> | 1 498,39 | 1 330,03 | 88,76 % | 1 153,54 | 1 064,72 | 92,30 % |
| 04 - <i>Soutien et formation</i> | 460,61 | 470,11 | 102,06 % | 460,61 | 442,33 | 99,04 % |
| Total | 5 409,95 | 5 130,09 | 94,83 % | 4 927,41 | 4 748,30 | 96,37 % |

Source : rapport annuel de performances.

La sous-exécution constatée en AE comme en CP trouve principalement son origine dans la sous-exécution des crédits de l’action 02 – *Accueil et accompagnement des personnes placées sous main de justice*. En son sein, ce sont les dépenses de titre 2, exécutées à hauteur de 329 millions d’euros en AE comme en CP contre 428 millions d’euros prévus, qui contribuent fortement à cette sous-exécution.

Ces chiffres découlent directement d’une **nouvelle sous-exécution du plafond d’emploi de ce programme, sur laquelle le rapporteur spécial tient à attirer l’attention**. En 2023, le plafond d’emploi de la mission a bien connu une nouvelle hausse, après celles déjà enregistrées les années précédentes (+ 2,6 % en 2021 et + 1,6 % en 2022), atteignant 92 748 ETPT en loi de finances de fin de gestion. Cette augmentation est positive car elle permet notamment, quand elle donne lieu à des recrutements, de combler les besoins en effectifs, par exemple parmi les magistrats et les greffiers. **Le plafond d’emploi reste cependant sous-exécuté à hauteur de 1 573 ETPT** ⁽¹⁾, le ministère ne parvenant pas à recruter à hauteur des emplois créés, et ce particulièrement pour le programme 107. Le schéma d’emplois du programme a ainsi été sous-exécuté de façon quasi-constante

(1) Cette sous-exécution s’aggravant en 2023 : elle n’était « que » de 390 en 2021 et de 1135 en 2022.

depuis 2017 : la sous-exécution s'élevait à 122 ETP en 2017, 81 ETP en 2018, 202 ETP en 2019 142 ETP en 2021 et 149 ETP en 2022. **Le renforcement de l'attractivité du ministère doit ainsi rester une priorité, notamment dans le contexte de la création de nouvelles places au sein des établissements pénitentiaires.**

Hors titre 2, l'année 2023 a été marquée par le déploiement du « Plan 15 000 » qui prévoit la création de 15 000 places de prison. Des difficultés de mise en œuvre au niveau local, plusieurs projets de construction ou d'agrandissement étant contestés, ont toutefois conduit à une **sous-exécution des dépenses d'investissement**. Ainsi, la gestion 2023 du titre 5 du programme 107 est marquée par **le niveau élevé d'autorisations d'engagement affectées non engagées** (AENE), qui atteint 220 millions d'euros.

Ces constats emportent deux conséquences.

La première est que **le retard du « Plan 15 000 » conduit à aggraver une surpopulation carcérale déjà dramatique. Le nombre de détenus en France a atteint un nouveau record en 2023**, le seuil de 75 000 détenus ayant été atteint en fin d'année, pour un peu plus de 61 000 places opérationnelles. Au 1^{er} mars 2024, la densité carcérale globale s'établissait à 124,3 %. En outre, comme a tenu à le faire remarquer un syndicat au rapporteur spécial, *« cette moyenne ne reflète que très partiellement la situation extrêmement tendue de plusieurs établissements dont le taux de suroccupation va bien au-delà. »* De fait, cette moyenne occulte d'énormes disparités entre les établissements, certains affichant une densité carcérale dépassant les 200 %. Cette suroccupation constitue une contrainte majeure pour la politique d'exécution des peines d'incarcération dont le coût global a été évalué par la Cour des comptes à environ 4 milliards d'euros ⁽¹⁾.

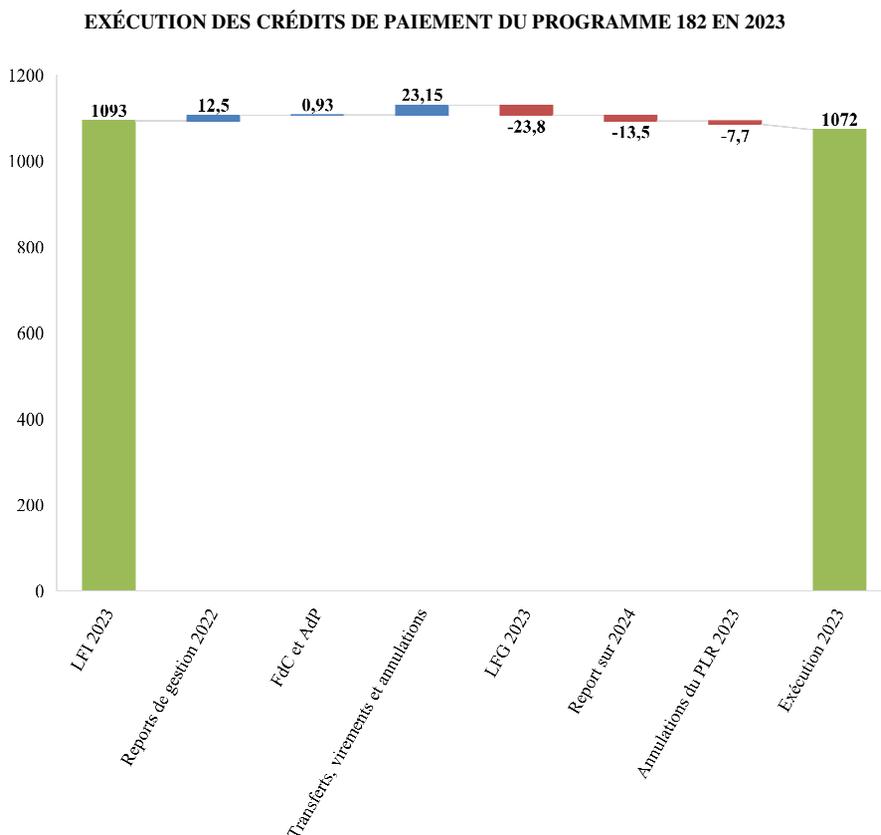
La seconde conséquence a trait aux **conditions de travail des agents de l'administration pénitentiaire. En sous-effectifs et confrontés à un nombre grandissant des détenus, ces personnels sont victimes de souffrance au travail. Le rapporteur spécial souhaite alerter sur cette situation et appelle à renforcer au plus vite l'attractivité de ces métiers, notamment en engageant une véritable politique des ressources humaines, et à déployer dans les temps le « Plan 15 000 »** pour assurer aux détenus et aux agents des conditions de détention et d'exercice dignes.

(1) Cour des comptes, « Une surpopulation carcérale persistante, une politique d'exécution des peines en question », 2023.

III. LE PROGRAMME 182 : PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Le programme 182 est spécifiquement dévolu à la prise en charge des mineurs au sein de la mission justice.

L'exécution des crédits de paiement du programme 182 en 2023 peut être ainsi représentée :



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

Le programme 182 était doté de 1 109 millions d'euros en AE et de 1 093 millions d'euros en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été relevée de 42,28 millions d'euros en AE et de 12,78 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 1 149,3 millions d'euros en AE et à 1 092,9 millions d'euros en CP.

Le programme 182 a été exécuté à hauteur de 1 092 millions d’euros en AE et de 1 072 millions d’euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 17 millions d’euros et de 21 millions d’euros aux crédits ouverts par la loi de finances. **L’écart entre la prévision et la réalisation est de 1,57 % en AE et de 1,92 % en CP.**

L’exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 182 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|-----------------|----------------|---------------------|-----------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 01 – Mise en œuvre des décisions judiciaires | 942,73 | 900,29 | 95,50 % | 923,67 | 889,32 | 96,28 % |
| 03 - Soutien | 122,35 | 156,33 | 127,77 % | 124,59 | 146,46 | 117,56 % |
| 04 - Formation | 43,99 | 35,05 | 79,68 % | 44,40 | 35,93 | 99,04 % |
| Total | 1 109,07 | 1 091,66 | 98,43 % | 1 092,67 | 1 071,71 | 98,08 % |

Source : rapport annuel de performances.

L’essentiel des crédits du programme sont contenus dans l’action 01 – *Mise en œuvre des décisions judiciaires*, dont l’exécution se rapproche fortement de la prévision. Une sur-exécution est en revanche constatée au niveau de l’action 03 – *Soutien*, de près de 28 % en AE et de 18 % en CP. Tous les titres sont concernés par cette sur-exécution, les crédits exécutés représentant parfois le double des crédits ouverts, pour les AE des titres 3 et 5 par exemple.

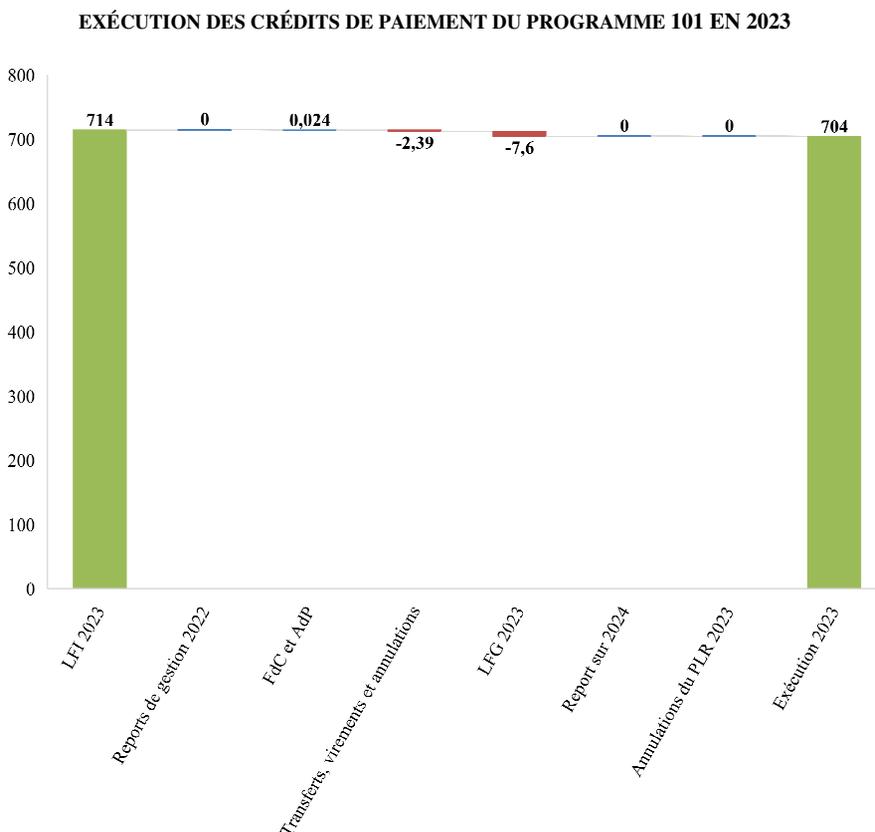
Toutefois, les dépenses de personnel contribuent aussi fortement à cette exécution : 114,4 millions d’euros de crédits exécutés en AE comme en CP contre 103,4 prévus. Le rapport annuel de performances précise que « *l’écart entre les dépenses programmées et exécutées s’explique principalement par une augmentation de +79,4 ETPT par rapport à la prévision* » sans plus de précision. **Le rapporteur spécial déplore ce manque d’information et aurait souhaité que soient précisées les raisons pour lesquelles près de 80 ETP supplémentaires par rapport à la prévision ont été nécessaires.** S’agissant des crédits hors titre 2, l’écart porte essentiellement sur les dépenses de titre 3. Les frais liés à l’entretien du parc informatique ont par exemple été plus importants qu’anticipés car certaines dépenses n’avaient tout simplement pas été programmées, dont le renouvellement d’un tiers des ordinateurs du parc de la direction ! **Le rapporteur spécial déplore fortement cette absence d’anticipation, qui s’apparente à de l’amateurisme voire à de l’insincérité budgétaire.**

La sous-exécution constatée pour l'action 4, qui regroupe les dépenses liées à la formation assurée par l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse et les pôles territoriaux de formation à vocation interrégionale, ainsi que les dépenses de la formation prises en charge par les directions interrégionales et par l'administration centrale, relève là-encore pour l'essentiel du titre 2. L'écart constaté entre la prévision et l'exécution des dépenses s'explique par des recrutements en baisse par rapport aux prévisions, ce qui **confirme une nouvelle fois la nécessité d'accroître l'attractivité du ministère de la justice.**

IV. LE PROGRAMME 101 : ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Le programme 101 doit permettre à toute personne qui le souhaite d'avoir connaissance de ses droits et de pouvoir les faire valoir, notamment par le recours à l'aide juridictionnelle.

L'exécution des crédits de paiement du programme 101 en 2023 peut être ainsi représentée :



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

Le programme 101 était doté de 714 millions d’euros en AE et en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d’exercice, cette dotation initiale a été abaissée de 9,71 millions d’euros en AE et de 10 millions d’euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s’est établi à 704,29 millions d’euros en AE et à 704 millions d’euros en CP.

Le programme 101 a été exécuté à hauteur de 704 millions d’euros en AE et en CP, soit un montant inférieur de 10 millions d’euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances. **L’écart entre la prévision et la réalisation est de 1,4 % en AE comme en CP.**

L’exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 101 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|------------|----------------|---------------------|------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 01 – Aide juridictionnelle | 641,08 | 637,95 | 99,51 % | 641,08 | 637,86 | 99,50 % |
| 02 – Développement de l’accès au droit et du réseau judiciaire de proximité | 14,67 | 11,49 | 78,31 % | 14,67 | 11,48 | 78,29 % |
| 03 – Aide aux victimes | 44,52 | 42,34 | 95,12 % | 44,52 | 42,59 | 95,67 % |
| 04 – Médiation et espaces de rencontre | 13,72 | 12,10 | 88,16 % | 13,72 | 12,10 | 88,16 % |
| 05 – Indemnisation des avoués | - | - | 100,00 % | - | - | 100,00 % |
| Total | 714 | 704 | 98,58 % | 714 | 704 | 98,61 % |

Source : rapport annuel de performances.

Près de 90 % des crédits du programme sont concentrés dans l’action 01 – *Aide juridictionnelle*, qui permet de soutenir les justiciables aux ressources financières modestes dans leurs procédures. Le taux d’exécution de cette action, en AE comme en CP, est de 99,5 %. Il explique le taux d’exécution global des crédits du programme, qui est le plus proche de la prévision tous programmes confondus. L’action 02 – *Développement de l’accès au droit et du réseau judiciaire de proximité* accuse par exemple une sous-exécution de 3 millions d’euros en AE mais cet écart ne représente que 0,4 % de l’ensemble des AE ouvertes.

V. LE PROGRAMME 310 : CONDUITE ET PILOTAGE DE LA JUSTICE

Placé sous la responsabilité de la secrétaire générale du ministère de la Justice, le programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice* regroupe des fonctions transverses ministérielles et mutualisées, exercées pour le compte des trois directions à réseau du ministère.

Le programme 310 était doté de 764,47 millions d’euros en AE et 682,46 millions d’euros en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d’exercice,

cette dotation initiale a été abaissée de 12,86 millions d’euros en AE et de 18,48 millions d’euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s’est établi à 751,3 millions d’euros en AE et de 663,8 millions d’euros en CP.

Le programme 310 a été exécuté à hauteur de 651 millions d’euros en AE et 658,9 millions d’euros en CP, soit un montant inférieur de 113,5 millions d’euros en AE et de 23,5 en CP par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances. **L’écart entre la prévision et la réalisation est de 14,9 % en AE et de 3,4 % en CP.**

L’exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 310 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------|----------------|---------------------|---------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 01 – État-major | 10,74 | 10,93 | 101,77 % | 10,74 | 10,90 | 101,49 % |
| 02 – Activité normative | 28,93 | 28,55 | 98,69 % | 28,94 | 28,54 | 98,62 % |
| 03 – Évaluation, contrôle, études et recherche | 22,89 | 21,04 | 91,92 % | 22,63 | 21,08 | 93,15 % |
| 04 – Gestion de l’administration centrale | 245,60 | 166,13 | 67,64 % | 196,47 | 185,24 | 94,28 % |
| 05 – Développement des techniques d’enquêtes numériques judiciaires | 32,04 | 25,60 | 79,91 % | 45,57 | 25,70 | 56,40 % |
| 09 - Action informatique ministérielle | 360,86 | 332,11 | 92,03 % | 314,70 | 323,78 | 102,89 % |
| 10 - Politique RH transverses | 63,41 | 66,28 | 104,53 % | 63,41 | 63,39 | 99,97 % |
| Total | 764,47 | 650,64 | 85,11 % | 682,46 | 658,63 | 96,51 % |

Source : rapport annuel de performances.

Ce programme est celui pour lequel le plus bas taux d’exécution des crédits est constaté. Les crédits consommés en AE s’élèvent en effet à 85,11 % des crédits ouverts en LFI. Cette sous-exécution est notamment le fait du taux particulièrement bas d’exécution de l’action 04 – *Gestion de l’administration centrale* pour laquelle 166,13 millions d’euros d’AE ont été exécutés contre 245,6 prévus. Les dépenses d’investissement sont pour beaucoup dans ce résultat puisque 5,5 millions d’euros ont été exécutés contre 58,3 millions d’euros prévus ; en cause, des dépenses immobilières non engagées en raison de projets qui ont dû être repoussés. La sous-exécution des AE de l’action 09 – *Action informatique ministérielle* explique aussi le taux d’exécution relativement bas des AE de ce programme.

Le rapporteur spécial tient à s’attarder sur cette action en particulier pour deux raisons : d’abord, parce que **les dépenses informatiques représentent 44,7 % des dépenses du programme** ; ensuite, parce que **le pilotage des projets informatiques et le suivi de leurs coûts par la Chancellerie fait l’objet depuis des années de critiques que le rapporteur spécial veut rappeler** ici tant ils conduisent à une gestion problématique des crédits. Ainsi, si le taux d’exécution des CP est en apparence satisfaisant, le programme 310 a exécuté ses crédits de fonctionnement à hauteur de 400 millions d’euros pour un montant de CP inscrits en LFI de 276 millions d’euros soit un écart de 124 millions d’euros, en raison du fort dynamisme des dépenses informatiques. La Cour des comptes ⁽¹⁾ dénonce « *des dépenses informatiques mal maîtrisées* » et un **suivi de ces dépenses** par projet et nature de dépenses **qui « reste difficile »**. De même, il n’est pas anodin que **la moitié des recommandations formulées par la Cour des comptes dans son analyse de l’exécution budgétaire 2023 de la mission relève de ces dépenses**. Le rapporteur reprend particulièrement l’une d’entre elles qui consiste pour le ministère à veiller à la mise en œuvre effective du suivi fin des projets informatiques par nature de dépense, en AE comme en CP, afin d’en mesurer précisément le coût.

VI. LE PROGRAMME 335 : CONSEIL SUPÉRIEUR DE LA MAGISTRATURE

Le programme 335, dédié au Conseil supérieur de la magistrature, vise à assurer l’autonomie budgétaire de cette institution.

Le programme 335 était doté de 4,08 millions d’euros en AE et 4,97 millions d’euros en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d’exercice, cette dotation initiale a été relevée de 0,33 million d’euros en AE et de 0,25 million d’euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s’est établi à 4,11 millions d’euros en AE et de 5,06 millions d’euros en CP.

Le programme 335 a été exécuté à hauteur de 3,72 millions d’euros en AE et 4,62 millions d’euros en CP, soit un montant inférieur de respectivement 0,36 million d’euros et 0,37 million d’euros par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances. **L’écart entre la prévision et la réalisation est de 8,98 % en AE et de 7,19 % en CP.**

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 335 PAR ACTIONS

(en euros)

| Actions | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|------------------|----------------|---------------------|------------------|----------------|
| | LFI | PLRG | Exécution | LFI | PLRG | Exécution |
| 01 - Conseil supérieur de la magistrature | 4 082 297 | 3 715 738 | 91,02 % | 4 974 238 | 4 616 567 | 92,81 % |
| Total | 4 082 297 | 3 715 738 | 91,02 % | 4 974 238 | 4 616 567 | 92,81 % |

Source : rapport annuel de performances.

(1) Cour des comptes, Analyse de l’exécution budgétaire 2023, Mission Justice.

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

M. Denis Masseglia, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

- I. PROGRAMME 180 : UNE MOBILISATION BUDGÉTAIRE
EXCEPTIONNELLE EN FAVEUR DES ÉDITEURS DE PRESSE 321
- II. PROGRAMME 334 : UN FINANCEMENT DES OPÉRATEURS EN HAUSSE
POUR LEUR PERMETTRE DE FAIRE FACE À LA HAUSSE DES COÛTS ... 321

La mission *Médias, livre et industries culturelles* regroupe les crédits de deux programmes :

– le programme 180 *Presse et médias* recouvre les relations financières avec l’Agence France-Presse (AFP), les aides à la presse d’information politique et générale, le soutien aux médias de proximité et le soutien à l’expression radiophonique ;

– le programme 334 *Livre et industries culturelles* recouvre les dépenses en faveur des filières du livre, de la musique et du cinéma, en particulier les subventions pour charge de service public aux opérateurs de la mission.

L’exécution budgétaire de la mission a atteint 731,7 millions d’euros en AE et 725,7 millions d’euros en CP en 2023, contre 627,5 millions d’euros en AE et 625,9 millions d’euros en CP en 2022. Le volume des crédits budgétaires exécutés est ainsi en forte hausse de près de 100 millions d’euros en AE comme en CP. Cette croissance soutenue des dépenses, qui concerne le programme 180, s’explique par la mise en place en février 2024 de la nouvelle aide à la diffusion de la presse, destinée à favoriser le portage des titres de presse, dont le coût s’est élevé à plus de 106 millions d’euros. Elle résulte aussi du versement d’une aide exceptionnelle aux éditeurs de presse confrontés à la hausse de leurs coûts de production à hauteur de 30 millions d’euros.

La quasi-intégralité des crédits ouverts a été consommée en 2023, avec un taux d’exécution de la mission de 98 % en AE et en CP.

**EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE LA MISSION
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

(en millions d’euros)

| Programmes | Loi de finances initiale | | Crédits ouverts | | Exécution | | Taux d’exécution | |
|--|--------------------------|---------------|-----------------|---------------|---------------|---------------|------------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 180 Presse et médias | 372,05 | 371,01 | 412,38 | 403,13 | 398,85 | 390,38 | 96,7 % | 96,8 % |
| 334 Livre et industries culturelles | 330,34 | 333,85 | 333,84 | 336,82 | 332,80 | 335,27 | 99,7 % | 99,5 % |
| Mission Médias, livre et industries culturelles | 702,39 | 704,86 | 746,22 | 739,95 | 731,65 | 725,65 | 98,1 % | 98,1 % |

Note : le taux d’exécution est calculé en rapportant l’exécution 2023 aux crédits ouverts en 2023.

Sources : rapports annuels de performances et notes d’exécution budgétaire.

L’exécution 2023 a été marquée par un certain nombre de mouvements intervenus en gestion, pour des ouvertures qui représentent 43,8 millions d’euros en AE et 35,1 millions d’euros en CP. Ces mouvements sont la conséquence notamment :

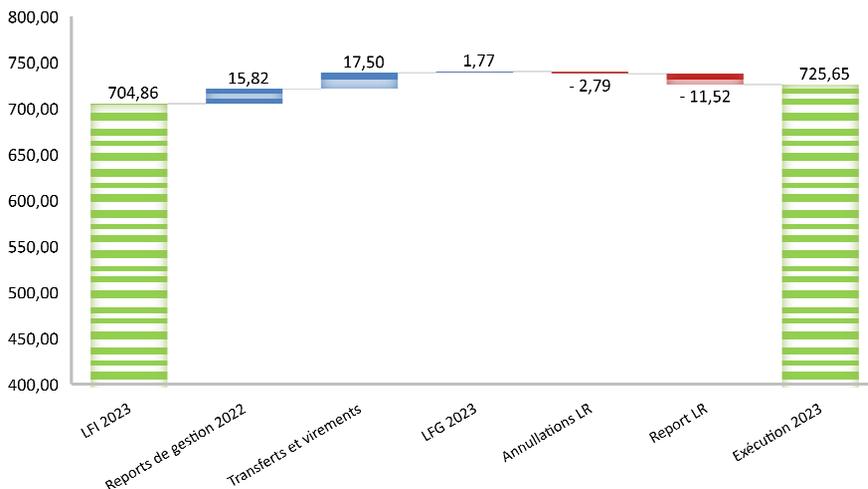
– des reports de crédits de 2022 vers 2023 à hauteur de 27,9 millions d’euros en AE et de 15,8 millions d’euros en CP, correspondant aux besoins en couverture des aides attribuées à la presse en 2022 mais non engagées ou soldées avant la fin de gestion de l’exercice, au report de l’aide exceptionnelle aux éditeurs de presse de 5 millions d’euros ouverte par la loi de finances rectificative de fin de gestion de 2022, ainsi qu’à la compensation de la hausse du point d’indice aux opérateurs ;

– d’importantes ouvertures de crédits en gestion sur le programme 180, à hauteur de 17,43 millions d’euros en AE et de 21,6 millions d’euros en CP pour financer l’aide exceptionnelle aux éditeurs de presse (16 millions d’euros en AE et en CP par décret de transfert et 1,43 million d’euros en AE et 5,6 millions d’euros en CP par la loi de finances de fin de gestion pour 2023) ;

– le dégel intégral des crédits mis en réserve et « surgelés » sur le programme 180 pour 22,32 millions d’euros en AE et 22,26 millions d’euros en CP afin de financer l’aide exceptionnelle aux éditeurs de presse, ainsi qu’un dégel partiel des crédits sur le programme 334 pour 8,44 millions d’euros en AE et 7,85 millions d’euros en CP afin d’abonder la subvention de la Bibliothèque nationale de France (BnF) et de lui permettre de faire face aux surcoûts liés à l’inflation. Le solde des crédits gelés pour le programme 334 a été annulé par la loi de finances de fin de gestion pour 2023.

**LA GESTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

(CP, en millions d’euros)



Sources : rapports annuels de performances et notes d’exécution budgétaire.

La mission se caractérise toutefois par la prépondérance des dépenses fiscales et des taxes affectées aux opérateurs, les crédits budgétaires ne représentant que le tiers de la dépense totale de la mission, restreignant la capacité de pilotage budgétaire du ministère. Sur l'ensemble de la mission, le coût des dépenses fiscales dépasse désormais 772 millions d'euros en 2023, principalement porté par la hausse des dépenses fiscales en faveur du cinéma, de l'audiovisuel et de la musique enregistrée. Les produits des taxes affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et au Centre national de la musique (CNM) ont également progressé de façon significative pour atteindre 824 millions d'euros en 2023 contre 754 millions d'euros en 2022.

**PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES SUR LA MISSION
MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES**

(en millions d'euros)

| Dépenses fiscales | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 (prév.) | 2024 (prév.) | Date d'échéance |
|---|------|------|------|------|-----------------|-----------------|--------------------|
| Réduction de TVA à 10 % sur les abonnements de services de télévision | | 335 | 345 | 175 | 160 | 175 | Non borné |
| Réduction de TVA à 2,1 % sur les publications de presse | 155 | 144 | 145 | 70 | 60 | 60 | Non borné |
| Crédit d'impôt cinéma (CIC) | 121 | 113 | 85 | 139 | 109 | 132 | Non borné |
| Crédit d'impôt audiovisuel (CIA) | 139 | 148 | 140 | 164 | 170 | 190 | Non borné |
| Crédit d'impôt international (C2I) | 56 | 73 | 77 | 108 | 193 | 205 | 31/12/2026 |
| SOFICA ⁽¹⁾ | 30 | 29 | 29 | 34 | 35 | 35 | 31/12/2026 |
| Crédit d'impôt en faveur de la création phonographique | 11 | 17 | 12 | 20 | 27 | 27 | 31/12/2027 |
| Crédit d'impôt pour dépenses d'édition d'œuvres musicales | | | | | 1 | 6 | 31/12/2027 |

Note : seules sont présentées les dépenses fiscales dont le montant est supérieur à 5 millions d'euros.

(1) Réduction d'impôt sur le revenu relative aux sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA).

Source : notes d'exécution budgétaire.

En matière de dépenses fiscales, le Rapporteur spécial a par ailleurs réalisé une évaluation spécifique du crédit d'impôt en faveur des entreprises de jeux vidéo, afin d'en évaluer l'efficacité dans la perspective d'une éventuelle prolongation au-delà de 2026. Eu égard à l'allongement des temps de production dans le secteur vidéoludique, le bornage du crédit d'impôt jeux vidéo constitue un préjudice à l'attractivité des investisseurs internationaux, en les privant de la visibilité indispensable à leur activité.

Au total, la prise en compte des crédits budgétaires, dépenses fiscales, taxes affectées, ainsi que les mesures du plan de relance et de France 2030, a porté à 2,4 milliards d'euros les moyens consacrés à la mission en 2023.

I. PROGRAMME 180 : UNE MOBILISATION BUDGÉTAIRE EXCEPTIONNELLE EN FAVEUR DES ÉDITEURS DE PRESSE

Dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2022 ⁽¹⁾, un amendement du Rapporteur spécial ⁽²⁾ a permis l'ouverture de 5 millions d'euros sur le programme 180 afin d'apporter un soutien aux éditeurs de presse confrontés à la hausse des coûts du papier et de l'énergie. Le Rapporteur spécial alertait déjà sur le fait que ce soutien ne serait pas suffisant pour permettre de soutenir les éditeurs de presse. Ces derniers estimaient le surcoût lié à la seule hausse du coût du papier à plus de 150 millions d'euros.

Ainsi, un dispositif exceptionnel d'aide aux éditeurs de presse a été mis en place en 2023 sur le programme 180 et doté d'un montant total de 30 millions d'euros en AE et en CP, financé par :

– le report de 2022 à 2023 des crédits ouverts en fin de gestion 2022 pour 5 millions d'euros en AE et en CP ;

– le transfert, depuis le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi*, de 16 millions d'euros en AE et en CP ;

– le dégel intégral de la réserve de précaution et du surgel pour un montant de 7,57 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP ;

– l'ouverture en loi de finances de fin de gestion pour 2023 de 1,43 million d'euros en AE et 5,6 millions d'euros en CP.

Les crédits ont été versés en 2023 à l'Agence de services et de paiements (ASP) chargée de l'attribution et du versement de l'aide, qui a été créée par le décret du 3 mai 2023 instituant une aide exceptionnelle visant à compenser la hausse de certains coûts de production des publications imprimées des entreprises éditrices de presse particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'augmentation du fonds d'aide aux éditeurs de presse de 5 millions à 30 millions d'euros en cours de gestion, et sera naturellement attentif à la situation économique de la filière en 2024.

II. PROGRAMME 334 : UN FINANCEMENT DES OPÉRATEURS EN HAUSSE POUR LEUR PERMETTRE DE FAIRE FACE À LA HAUSSE DES COÛTS

La mission *Médias, livre et industries culturelles* compte six opérateurs, qui peuvent être classés en trois catégories en fonction de leur mode de financement :

(1) Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Amendement n° 207 de M. Denis Masségla au projet de loi de finances rectificative pour 2022, n° 393, première lecture, Assemblée nationale.

financement par des crédits budgétaires (BnF, Bibliothèque publique d'information – Bpi, Centre national du livre – CNL), financement par des taxes affectées (CNC) et financement mixte (Centre national de la musique — CNM).

La loi de finances initiale pour 2023 prévoyait la mobilisation de 298,3 millions d'euros, soit 10,94 millions d'euros supplémentaires par rapport à la loi de finances initiale pour 2022, au bénéfice des opérateurs du programme 334 financés en tout ou partie sur crédits budgétaires.

D'une part, afin de permettre à ces opérateurs de faire face au contexte de hausse des prix et en particulier des tensions sur ceux de l'énergie, 4,24 millions d'euros avaient été budgétisés en loi de finances pour 2023 sur le programme 334, dont 3,85 millions d'euros en faveur de la BnF, 0,24 million d'euros en faveur de la Bpi et 0,15 million d'euros en faveur du CNL.

Par ailleurs, la loi de finances initiale pour 2023 prévoyait 5,9 millions de crédits de soutien de la subvention pour charge de service public au bénéfice de trois opérateurs du programme : 4,02 millions d'euros en faveur de la BnF, 0,97 million d'euros pour le CNL et 0,97 million d'euros pour le CNM.

En cours de gestion 2023, 9,3 millions d'euros supplémentaires (dont 7,83 millions d'euros en AE et 7,25 millions d'euros en CP issus du dégel de la mise de réserve) ont été mobilisés afin de permettre à la BnF de faire face aux surcoûts liés à la fourniture d'électricité et aux conséquences de l'inflation sur les dépenses de fonctionnement de l'établissement (7 millions d'euros), ainsi que pour compenser l'augmentation du compte d'affectation spéciale « pensions » liée à la hausse du point d'indice intervenue en juillet 2022 (1,1 million d'euros). De même, la Bpi a obtenu un abondement de sa subvention à hauteur de 0,17 million d'euros.

Au total, les dotations globales aux opérateurs du programme 334 auront augmenté de 8,9 millions d'euros en 2023 par rapport à l'exécution 2022, pour se porter à 304 millions d'euros.

**FINANCEMENT BUDGÉTAIRE DES OPÉRATEURS PAR
LE PROGRAMME 334**

(CP, en millions d'euros)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | LFI 2024 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|----------|
| BnF | 205,6 | 202,5 | 203,8 | 208,2 | 214,1 | 226,3 | 241,4 | 246,9 |
| Bpi | 9,1 | 10,9 | 9,4 | 9,4 | 10,1 | 15,6 | 7,5 | 10,1 |
| CNL | - | - | 23,8 | 53,63 | 23,6 | 26,4 | 27,4 | 28,9 |
| CNM | - | - | - | 161 | 58,3 | 26,8 | 27,7 | 28,3 |
| Total P334 | 214,7 | 213,4 | 237,0 | 432,2 | 306,1 | 295,1 | 304 | 314,2 |

Source : notes d'exécution budgétaire.

Le Rapporteur spécial rappelle que, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2024, ce mouvement de hausse des dotations des opérateurs se poursuit, avec la mobilisation d'une enveloppe supplémentaire de 15,9 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2023.

OUTRE-MER

M. Christian Baptiste et Mme Karine Lebon, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2023 | 326 |
| A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER PAR RAPPORT À 2022, TANT EN PROGRAMMATION QU'EN EXÉCUTION.... | 326 |
| B. D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS EN FIN DE GESTION SUIVIES D'UNE ÉTONNANTE SITUATION DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS EN FIN D'EXERCICE | 329 |
| C. PRÉSENTATION DES EMPLOIS..... | 330 |
| D. PRÉSENTATION DES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM | 330 |
| II. LES POINTS D'ATTENTION RELEVÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX | 331 |
| A. L'ENJEU D'UN MEILLEUR CALIBRAGE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES PATRONALES..... | 331 |
| B. LA POURSUITE DE L'INQUIÉTANTE PROGRESSION DES RESTES À PAYER..... | 331 |

La mission *Outre-mer* est composée de deux programmes : le programme 138 *Emploi Outre-mer*, qui porte les moyens budgétaires en faveur de l'emploi dans les territoires ultra-marins et le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, qui a pour objectif de réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipement constatés entre les outre-mer et la France hexagonale, en tenant compte des particularités territoriales et des réalités géographiques et économiques des collectivités ultramarines.

En 2023, 3,14 milliards d'euros en AE et 2,98 milliards d'euros en CP ont été consommés au titre de la mission *Outre-mer*. Ces montants sont en hausse respectivement de 11 % et 9,28 % par rapport à 2022. Ils sont supérieurs de 15,5 % en AE et 17,2 % en CP aux crédits ouverts en LFI pour 2023 du fait d'ouvertures de crédits significatives en gestion), en particulier à l'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 *Emploi Outre-mer*.

Ces chiffres relatifs à l'exécution globale masquent de fortes disparités entre les deux programmes de la mission : si le taux de consommation des crédits du programme 138 *Emploi Outre-mer* affiche 97,7 % en AE et 96,1 % en CP, celui des crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer* s'établit à 86,95 % en AE et 90,9 % en CP⁽¹⁾. Les rapporteurs spéciaux s'étonnent et s'inquiètent de ce résultat, en contradiction avec le besoin de financement apparu en cours d'année et avec les besoins urgents des territoires ultramarins.

Les dépenses fiscales sont estimées pour 2023 à 7,09 milliards d'euros, soit 2,5 fois le montant des dépenses budgétaires. Ce montant est en augmentation de 3,96 % par rapport à 2022, évolution à la hausse déjà observée en 2022 (+ 6,5 % par rapport à 2021) et en 2021 (+ 12 % par rapport à 2020).

La mission *Outre-mer* ne représente qu'une fraction assez faible de l'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultra-marins, soit 13 % en 2023. La politique transversale de l'État, au sens du document de politique transversale « Outre-mer », était en effet portée en 2023 par 101 programmes au sein de 32 missions.

I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2023

A. UNE PROGRESSION DES CRÉDITS DE LA MISSION OUTRE-MER PAR RAPPORT À 2022, TANT EN PROGRAMMATION QU'EN EXÉCUTION

Les crédits de la LFI 2023 sont une augmentation de 3,17 % en AE et 2,84 % en CP par rapport à la LFI 2022, à périmètre courant :

(1) DGOM, réponses aux rapporteurs spéciaux. Ces données prennent en compte la neutralisation des retraits d'engagement qui viennent fictivement minorer les dépenses de l'exercice. Voir le tableau ci-après « évolution des crédits en gestion et taux de consommation calculé après prise en compte des mouvements de crédit »

– La diminution des crédits du programme 138 de 1,31 % en AE et de 1,08 % à périmètre courant doit être mise en rapport avec une mesure du périmètre minorant les crédits à hauteur de 264,5 millions d’euros en AE et CP, l’ancien mécanisme de compensation du « bandeau maladie », étant désormais compensé par une fraction de la TVA. À périmètre constant, les crédits du programme 138 sont en hausse respectivement de 13,47 % en AE et 13,80 % en CP, en raison de prévisions à la hausse des dépenses de l’action 1 *Soutien aux entreprises*, qui correspondent à la compensation d’exonération des charges fiscales patronales ;

– Le programme 123, dont les crédits sont également minorés dans une moindre mesure par une mesure de périmètre (3,75 millions d’euros), présente en LFI 2023 plusieurs dépenses nouvelles à hauteur de 59,5 millions d’euros en CP. Celles-ci concernent principalement l’accompagnement de nouvelles collectivités ultramarines dans le cadre des contrats de redressement outre-mer (COROM) (30 millions d’euros), une aide exceptionnelle de 10 millions d’euros au profit du syndicat mixte en charge de la distribution de l’eau et de l’assainissement en Guadeloupe, et l’augmentation des moyens en faveur de la continuité territoriale à hauteur de 6 millions d’euros, dans un contexte d’augmentation des prix des billets d’avion.

Selon le rapport annuel de performances attaché à la mission, les montants exécutés s’élèvent à 3,14 milliards d’euros en AE et 2,98 milliards d’euros en CP, des montants nettement supérieurs à la programmation, du fait de reports de 2022 sur 2023 (56,76 millions d’euros en AE et 34,16 millions d’euros en CP) et dans une large mesure de crédits ouverts en loi de finances de fin de gestion ⁽¹⁾, qui seront détaillés ci-après. Selon la direction générale des outre-mer (DGOM), les AE exécutées s’élèveraient en réalité à 3,22 milliards d’euros, du fait de l’incidence du traitement par le progiciel Chorus sur les données d’exécution ⁽²⁾.

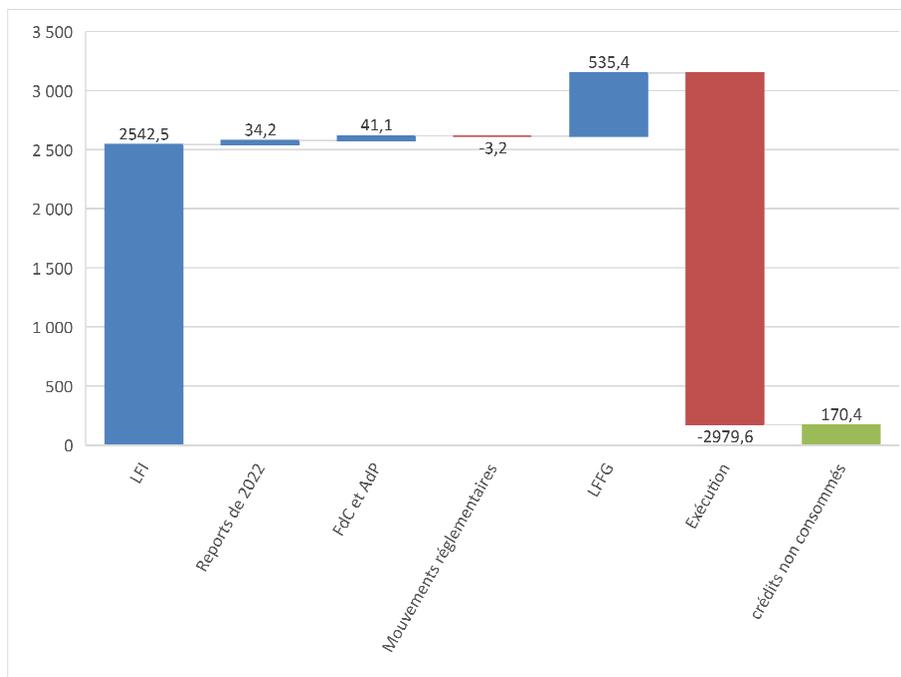
Le graphique ci-après présente, pour le programme 138, l’exécution des CP en 2023, et illustre particulièrement la surconsommation des crédits par rapport à la LFI 2023.

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

(2) D’après la DGOM, le progiciel Chorus « minimise le montant des AE consommées car les retraits d’engagement viennent fictivement minorer les dépenses de l’exercice ».

MISSION OUTRE-MER - ÉVOLUTION DE L'OUVERTURE DES CP EN GESTION - 2023

(en millions d'euros)



Source : RAP 2023 Outre-mer, Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Le taux de consommation des AE et des CP de la mission s'élève respectivement à 115,51 % et 117,19 % des crédits inscrits en LFI et 94,09 % et 94,59 % des crédits ouverts sur l'exercice. Les rapporteurs spéciaux constatent que ces résultats masquent le taux d'exécution des crédits du programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, qu'ils qualifient de décevant (90,89 % des CP).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN GESTION ET TAUX DE CONSOMMATION CALCULÉ APRÈS PRISE EN COMPTE DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS

(en millions d'euros)

| | Programme | | Programme | |
|---|----------------------------------|---------|------------------------|----------|
| | Condition de vie outre-mer (123) | | Emploi outre-mer (138) | |
| | AE | CP | AE | CP |
| LFI (a) | 953,48 | 783,99 | 1 765,16 | 1 758,54 |
| Reports de crédits de 2022 (b) | 18,12 | 7,91 | 38,64 | 26,25 |
| FDC et ADP (hors reports) (c) | 2,87 | 2,87 | 38,29 | 38,29 |
| Autres mouvements (décrets de virement, décrets de transferts, annulations, ...) (d) | 18,57 | 15,75 | -22,06 | -18,96 |
| Loi de finances de fin de gestion (e) | 115,30 | 102 | 409,2 | 433,36 |
| Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e) | 1 108,34 | 912,52 | 2 229,22 | 2 237,49 |
| Données du rapport annuel de performances | | | | |
| Exécution (crédits consommés) | 963,70 | 829,38 | 2 176,67 | 2 150,22 |
| Taux de consommation (en %) | 86,95 % | 90,89 % | 97,64 % | 96,10 % |
| Données communiquées par la DGOM aux rapporteurs spéciaux (neutralisation des retraits d'engagement qui viennent fictivement, dans Chorus, minorer les dépenses de l'exercice) | | | | |
| Exécution (crédits consommés) | 1 037,72 | 829,38 | 2 178 | 2 150,22 |
| Taux de consommation (en %) | 93,6 % | 90,9 % | 97,7 % | 96,10 % |

Source : commission des finances d'après les documents budgétaires, les réponses de la DGOM et la NEB Outre-mer de la Cour des comptes pour 2023.

B. D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS EN FIN DE GESTION SUIVIES D'UNE ÉTONNANTE SITUATION DE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS EN FIN D'EXERCICE

Après une réévaluation des dépenses à la hausse en cours de gestion, la loi de finances de fin de gestion a ouvert 524,50 millions d'euros en AE et 535,40 millions d'euros en CP, à titre principal pour le programme 138 *Emploi Outre-mer*.

Sur le programme 138 *Emploi Outre-mer*, malgré des crédits déjà en hausse en LFI par rapport à la LFI 2022 à périmètre constant (+ 13,47 % en AE et + 13,80 % en CP), la très forte réévaluation à la hausse des prévisions de dépenses au titre des compensations des exonérations de cotisations sociales de l'Urssaf Caisse nationale a rendu indispensable l'ouverture de 409,20 millions d'euros en AE et de 433,36 millions d'euros en CP, accompagnée du dégel intégral des crédits mis en réserve en début d'exécution.

Les crédits ouverts sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer* (115,30 millions d'euros en AE et 102 millions d'euros en CP) ont principalement été destinés à la prise en charge de dépenses occasionnées par la crise de l'eau à Mayotte (achat, acheminement et distribution d'eau en bouteille, matériels de potabilisation de l'eau) à hauteur de 63,30 millions d'euros en AE et 52 millions d'euros en CP, au financement d'une aide exceptionnelle de 37 millions d'euros à la Nouvelle-Calédonie et de 50 millions d'euros à la collectivité territoriale de Mayotte.

Ces ouvertures de crédit ont été suivies, sur les deux programmes, d'une sous-consommation des crédits ouverts en fin d'exécution. Pour le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, les sous-consommations portent essentiellement sur des dispositifs au bénéfice des collectivités territoriales, notamment ceux relatifs à la gestion de la crise de l'eau à Mayotte ; les crédits afférents devraient être dépensés en 2024. Pour le programme 138 *Emploi Outre-mer*, elle est de - 2,36 % en AE et - 3,90 % en CP par rapport aux crédits ouverts : la sous-exécution des crédits concerne principalement les dépenses immobilières et une partie des crédits relatifs aux exonérations de charges patronales.

Il résulte de ces sous-consommations des demandes de reports de crédits en AE et en CP sur 2024 en très forte hausse par rapport aux reports sur 2023 (+ 12,78 % en AE, + 210 % en CP), à hauteur respectivement de 102,24 millions d'euros et 152,8 millions d'euros ⁽¹⁾.

C. PRÉSENTATION DES EMPLOIS

Les ETPT de la mission *Outre-mer* sont inscrits sur le programme *Emploi Outre-mer* et sont consacrés aux effectifs du service militaire adapté (SMA), volontaires stagiaires et personnels (plafond d'emploi de 5 744 emplois ETPT en LFI).

Le plafond d'emploi du SMA est en hausse depuis 2 ans (+ 2,24 % en 2022 et + 5,31 % en 2023, tant pour les volontaires que pour le personnel civil et militaire, correspondant à la création de nouvelles compagnies (à Mayotte et en Polynésie française).

Pour la septième année consécutive, le plafond d'emploi exécuté est nettement inférieur à la cible autorisée, atteignant 6 548 emplois ETPT. La sous-exécution concerne particulièrement les volontaires stagiaires (taux de consommation de 87,87 %). Pour la Cour des comptes, « *les difficultés sont récurrentes et bien identifiées : vieillissement de la population antillaise, faible attractivité de la rémunération, notamment en comparaison avec des dispositifs concurrents d'insertion comme les contrats d'engagement jeune.* » ⁽²⁾

D. PRÉSENTATION DES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM

L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), opérateur de la mission, mène des actions en faveur de la mobilité territoriale des résidents ultramarins et de leur qualification et insertion professionnelles. Elle a bénéficié à ce titre en 2023 d'une subvention pour charges de service public de 7,31 millions d'euros (inscrite sur le programme 138) et de crédits d'intervention à hauteur de 43,05 millions d'euros (inscrits sur les deux programmes de la mission *Outre-mer*).

(1) Source : réponses de la DGOM aux rapporteurs spéciaux.

(2) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour 2023.

L'exercice 2023 est caractérisé pour LADOM par la poursuite pour la deuxième année consécutive d'un partenariat avec Pôle Emploi (désormais France Travail), signé en 2021, portant sur l'offre de formations, qui se traduit d'un côté par de moindres frais pédagogiques et par des règlements de formation à Pôle Emploi, et de l'autre côté, par le recentrage des missions de LADOM sur la mobilité entrante ou sortante des territoires ultra-marins.

En 2023, LADOM a continué à rencontrer des difficultés pour percevoir l'ensemble des crédits issus du Fonds social européen (13,5 millions d'euros de moins-perçu en 2023, 9,2 millions d'euros en 2022). Pour les rapporteurs spéciaux, il est indispensable que LADOM et sa tutelle, la DGOM, remédie à cette situation qu'ils qualifient de préoccupante.

II. LES POINTS D'ATTENTION RELEVÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. L'ENJEU D'UN MEILLEUR CALIBRAGE DES EXONÉRATIONS DE CHARGES PATRONALES

L'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 porte la très large majorité des crédits du programme *Emploi outre-mer*, soit, en LFI pour 2023, 57,83 % des AE et 60,95 % des CP. Ces crédits financent le dispositif de compensation d'exonération des cotisations de charges patronales, qui est un élément fondamental de la politique de l'État en faveur de l'économie des territoires ultramarins. Le montant inscrit chaque année en loi de finances n'étant qu'évaluatif, les opérations de prévision, à partir de données transmises par l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), sont essentielles.

Les rapporteurs spéciaux reprenaient déjà à leur compte l'année dernière l'avertissement de la Cour des comptes sur la répétition des écarts importants dans l'exécution des crédits de la mission *Outre-mer*, conséquence de la difficile prévision des remboursements des cotisations patronales. En 2022, la sous-évaluation des crédits inscrits en LFI avait déjà dû être rectifiée par l'adoption de crédits supplémentaires en LFR 1 en LFR 2.

Les rapporteurs spéciaux renouvellent leur appel à un dialogue renforcé entre la DGOM, la direction du budget et l'Acoss, pour améliorer la fiabilisation des compensations des dispositifs d'exonération de cotisations de charges patronales.

B. LA POURSUITE DE L'INQUIÉTANTE PROGRESSION DES RESTES À PAYER

Les rapporteurs spéciaux réitèrent leur alerte sur le niveau préoccupant des restes à payer (RAP), qui continuent leur progression en 2023, atteignant désormais les 2,2 milliards d'euros, une progression de 5,3 % (+ 111 millions d'euros) par

rapport à 2022. Ces restes à payer sont concentrés à plus de 97,6 % sur le programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, programme qui finance de nombreuses opérations pluriannuelles d'investissement.

Pour la Cour des comptes, « *ce niveau de restes à payer traduit des difficultés de calibrage des projets et une insuffisante suppression périodique des engagements juridiques n'ayant pas vocation à aboutir à un paiement (soit que les opérations aient été achevées à moindre coût, soit qu'elles n'aient pas été mises en œuvre). Par ailleurs, le caractère pluriannuel des opérations d'investissement ne saurait pleinement justifier la situation, puisque c'est l'objectif même de la comptabilité en AE et en CP d'en maîtriser la gestion.* » ⁽¹⁾

D'après la DGOM, en 2023, différentes actions ont permis de « *diminuer les restes à payer les plus anciens (opérations datant de 2011 à 2013) de 50 %* » ⁽²⁾. Pour les rapporteurs spéciaux, il est indispensable d'accélérer les opérations d'apurement ou de « nettoyage » des engagements juridiques ayant perdu leur actualité ou leur raison d'être.

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire pour 2023.

(2) DGOM, réponses aux rapporteurs spéciaux.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS :
***PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT
OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS***

M. Philippe Brun, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Page

| | |
|---|-----|
| I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i> | 334 |
| A. LES RECETTES DU CAS PFE | 334 |
| B. LES DÉPENSES DU CAS PFE..... | 335 |
| C. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE..... | 336 |
| II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</i> | 337 |

I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L’ÉTAT*

Le compte d’affectation spéciale *Participations financières de l’État* (CAS *PFE*) 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.

À la fin de l’année 2023, la valorisation du portefeuille de participations cotées de l’Agence des participations de l’État (APE) atteignait 50,2 milliards d’euros (en hausse de 15,7 %). Les dividendes reçus en 2023 se sont élevés à 2,34 milliards d’euros, dont 2,23 milliards d’euros versés en numéraire et 0,11 milliard d’euros versé sous forme d’actions.

Avec 13,2 milliards d’euros de recettes pour 15,6 milliards d’euros de dépenses, **le CAS *PFE* est débiteur de 2,4 milliards d’euros à la fin de l’année 2023**. Ce solde est imputé sur le solde excédentaire du compte arrêté au 31 décembre 2023. À cette date, le solde du CAS s’établit ainsi à 4,4 milliards d’euros.

LE SOLDE DU CAS *PFE* DU 31 DÉCEMBRE 2022 AU 31 DÉCEMBRE 2023

(en millions d’euros, arrondis à l’unité la plus proche)

| Solde du compte au 31 décembre 2022 | Recettes 2023 | Dépenses 2023 | Solde du compte au 31 décembre 2023 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|
| 6 747 | + 13 215 | - 15 574 | 4 388 |

Source : rapport annuel de performances.

A. LES RECETTES DU CAS *PFE*

Le CAS *PFE* se caractérise, en 2023, par **un niveau d’exécution sensiblement inférieur à celui prévu par la loi de finances initiale**.

L’essentiel des recettes provient de versements du budget général sur le compte, **pour un total de 8 775 millions d’euros** – soit un montant inférieur de 4 113 millions d’euros à la prévision –, ce qui représente 66 % des recettes de l’année.

Les principaux écarts aux montants prévus par la loi de finances initiale concernent :

- d’une part, le produit des cessions de titres détenus par l’État, dont le montant supérieur de 240 millions d’euros à la prévision s’explique principalement par la cession auprès d’Air-France KLM, pour un montant de 728 millions d’euros

– alors que le produit de celle-ci était initialement estimé à 500 millions d’euros – de 5 950 titres super subordonnés à durée indéterminée auxquels l’État avait souscrit en 2021 au titre des aides en recapitalisation accordées à la société en période de crise sanitaire ;

– d’autre part, le versement du budget général, inférieur de plus de 4,1 milliards d’euros à la prévision, en raison de la révision à la baisse de certains abondements dès lors que les opérations sous-jacentes ont été minorées.

LES RECETTES DU CAS PFE EN 2023

(en millions d’euros, arrondis à l’unité la plus proche)

| Ligne de recette | LFI | Exécution | Écart |
|--|---------------|---------------|----------------|
| 01 - Produit des cessions, par l’État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement | 500 | 740 | + 240 |
| 02 - Reversement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l’État | – | 20 | + 20 |
| 03 - Reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation | 3 529 | 3 500 | – 29 |
| 04 - Remboursement de créances rattachées à des participations financières | – | – | – |
| 05 - Remboursements de créances liées à d’autres investissements de l’État, de nature patrimoniale | 200 | 179 | – 21 |
| 06 - Versement du budget général | 12 888 | 8 775 | – 4 113 |
| Total | 17 117 | 13 215 | – 3 902 |

Source : rapport annuel de performances.

Alors que le compte avait fait l’objet en 2022 d’importants mouvements de crédits en cours d’exécution, notamment afin de financer la montée à 100 % au capital d’EDF, annoncée par la Première ministre devant l’Assemblée nationale le 6 juillet 2022, il n’a bénéficié en 2023 que du report du solde de l’année 2022.

B. LES DÉPENSES DU CAS PFE

Les dépenses du CAS se sont élevées en 2023 à 15,6 milliards d’euros.
Les principales opérations réalisées ont été les suivantes :

– l’État a dépensé 5,3 milliards d’euros pour l’acquisition, dans le cadre de l’offre publique d’achat simplifiée suivi d’un retrait obligatoire lancée le 24 novembre 2022, de titres d’EDF ;

– en contrepartie du rachat par Air France-KLM auprès de l’État à hauteur de 728 millions d’euros de 5 950 titres super subordonnés auxquels l’État avait souscrit en 2021 au titre des aides en recapitalisation accordées à la société en période de crise sanitaire, l’État a souscrit à hauteur du même montant à 7 278 titres

super subordonnés relevant d'un cadre juridique différent dépourvu des contraintes associées aux titres super subordonnés souscrits en 2021 ;

– dans le cadre des programmes d'investissements d'avenir et du plan France 2030, il a été procédé au versement d'un montant global de près de 2 milliards d'euros.

– la Caisse de la dette publique a été dotée de 6,6 milliards d'euros au titre du remboursement de la dette liée à la pandémie de covid-19.

LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU CAS PFE EN 2023

| Programme | LFI AE/CP | Exécution AE/CP |
|--|---------------|--------------------|
| 731 – Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État | 10 531 | 8 986 |
| 732 – Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État | 6 586 | 6 588 |
| Total | 17 117 | 15 574 |

Source : rapport annuel de performances.

C. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE

Quoiqu'inférieure aux prévisions de la loi de finances, **l'exécution des dépenses s'est révélée supérieure de 17,9 % à celle des recettes**, hors reports entrants. Cependant, compte tenu de ces derniers, **les crédits consommés n'ont représenté que 78 % des crédits disponibles**.

L'article 6 du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 prévoit l'**annulation de 3,9 milliards d'euros**, qui ne sont donc pas reportés sur le compte en 2024.

L'ÉLABORATION DU SOLDE DU CAS PFE EN 2023

| Crédits ouverts en 2023 | Consommation | Annulation de crédits proposée | Report de solde sur 2023 |
|-------------------------|--------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 23 864 | – 15 574 | – 3 902 | 4 388 |

Source : rapport annuel de performances.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

Le compte de concours financiers (CCF) *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (CCF *Avances*) a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 ⁽¹⁾.

Aux termes de l'article 24 de la LOLF, **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 des titres 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 déguisées. En principe, les avances peuvent donc être consenties seulement si la ressource financière permettant son remboursement est certaine.

Le compte affiche **un excédent de 332 millions d'euros en 2023**. Le solde cumulé du compte depuis sa création n'en demeure pas moins largement déficitaire, s'établissant à – 6,1 milliards d'euros.

Cette somme correspond au stock d'avances restant à rembourser, qui demeure important et concerne principalement – à hauteur de 2,4 milliards d'euros – le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), en raison d'importantes mesures octroyées en soutien au secteur aérien durant la pandémie. Île-de-France Mobilités est en outre redevable de 2 milliards d'euros et les exploitants d'aéroports de 0,7 milliard d'euros.

LE SOLDE DU CCF AVANCES DU 31 DÉCEMBRE 2022 AU 31 DÉCEMBRE 2023

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

| Solde du compte au 31 décembre 2022 | Recettes 2023 | Dépenses 2023 | Solde du compte au 31 décembre 2023 |
|-------------------------------------|---------------|---------------|-------------------------------------|
| – 6 398 | + 8 460 | – 8 128 | – 6 066 |

Source : rapport annuel de performances.

En recettes, le compte retrace les remboursements perçus dans l'année en provenance des services de l'État ou organismes gérant des services publics bénéficiaires d'avances. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général de l'État.

(1) La loi de finances pour 2023 a modifié le nom du CCF, qui s'intitule désormais Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics.

Les remboursements ont été de 8 460 millions d’euros en 2023, un montant stable par rapport à 2022 (8 488 millions d’euros). Ils proviennent principalement de l’Agence de services et de paiement (ASP), qui rembourse les avances octroyées par le Trésor pour préfinancer les aides agricoles de l’Union européenne (7 936 millions d’euros en exécution).

Les recettes de remboursements sont inférieures de 2 139 millions d’euros au montant prévu par la loi de finances initiale, principalement du fait de la marge de sécurité de l’avance accordée à l’ASP. La moindre avance exécutée se répercute dans les moindres remboursements (– 2 064 millions d’euros par rapport à la prévision).

En dépenses, le compte retrace l’octroi d’avances à divers services de l’État ou organismes gérant des services publics. **Le montant global des avances a été de 8 128 millions d’euros en 2023**, un montant inférieur à celui de 2022 (8 678 millions d’euros).

LA CONSOMMATION PAR PROGRAMME DES CRÉDITS DU CCF AVANCES

(en millions d’euros, arrondis à l’unité la plus proche)

| Programme | Exécution 2023 |
|--|-------------------|
| 821 – Avances à l’Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune | 7 936 |
| 823 – Avances à des organismes distincts de l’État et gérant des services publics | 42 |
| 824 – Avances à des services de l’État | 50 |
| 825 – Avances à l’ONIAM au titre de l’indemnisation des victimes du Benfluorex | 0 |
| 826 – Avances aux exploitants d’aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité | 15 |
| 827 – Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l’épidémie de Covid-19 | 0 |
| 828 – Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l’épidémie de Covid-19 | 0 |
| 830 – Prêts à FranceAgriMer au titre des préfinancements de fonds européens* | 100 |
| Total | 8 678 |

* : programme créé par la loi de finances initiale pour 2023 afin de permettre à l’État d’octroyer des prêts destinés au préfinancement des dépenses pluriannuelles engagées au titre du fonds social européen (FSE+).

Source : rapport annuel de performances.

L’article 6 du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023 prévoit l’**annulation de 2,7 milliards d’euros** qui ne sont pas reportés sur le CCF en 2024.

PLAN DE RELANCE

M. Frédéric Cabrolier, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 362 <i>ÉCOLOGIE</i> | 342 |
| II. LE PROGRAMME 363 <i>COMPÉTITIVITÉ</i> | 343 |
| III. LE PROGRAMME 364 <i>COHÉSION</i> | 344 |

La mission *Plan de relance* a été créée par la loi de finances initiale pour 2021 ⁽¹⁾, afin de regrouper une partie des dépenses budgétaires de l'État consacrées au plan « France Relance » mis en place pour redresser l'économie française affaiblie par la crise sanitaire, tout en accompagnant certaines transformations de l'économie. Le positionnement des crédits sur une mission dédiée visait à préserver la ressource budgétaire, à éviter les risques de pérennisation de ces dépenses exceptionnelles par intégration dans le socle budgétaire des programmes de droit commun et à faciliter l'identification et le suivi des dépenses de relance.

La mission *Plan de relance* est composée de trois programmes budgétaires : le programme 362 *Écologie*, le programme 363 *Compétitivité* et le programme 364 *Cohésion*. Le pilotage de ces programmes a été confié à la direction du budget, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances, bien que la mise en œuvre effective des mesures relève *in fine* des ministères compétents au fond et de leurs opérateurs.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2023, la mission n'était dotée d'aucune autorisation d'engagement, car l'effort budgétaire de l'État a été concentré sur les deux premières années de mise en œuvre du plan. La mission a été par contre dotée de près de 4,40 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). 4,13 milliards d'euros de crédits de paiement ont été consommés, soit 93 % des CP ouverts en loi de finances initiale.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2023

(en millions d'euros)

| | AE | | | CP | | |
|------------------------------------|--------------------|----------------|----------------------|--------------------|-----------------|----------------------|
| | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux de consommation |
| Programme 362 <i>Écologie</i> | 0 | - 1,21 | - | 3 556,38 | 2 816,30 | 79,19 % |
| Programme 363 <i>Compétitivité</i> | 0 | 98,94 | - | 380,41 | 678,12 | 178,26 % |
| Programme 364 <i>Cohésion</i> . | 0 | - 79,44 | - | 460,69 | 631,98 | 137,18 % |
| Total mission | 0 | 18,29 | - | 4 397,48 | 4 126,39 | 93,84 % |

Source : commission des finances d'après RAP 2023.

Il convient de souligner que l'analyse des ouvertures de crédits en loi de finances initiale ne donne **qu'une vision partielle des crédits disponibles de la mission *Plan de relance***. En effet, comme la Cour des Comptes l'a rappelé, des arrêtés ministériels du 20 janvier 2023 et du 6 février 2023 ont procédé au report de 0,60 milliard d'euros en AE et de 6,01 milliards d'euros en CP, ce qui représentait

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

l'intégralité des crédits de 2022 qui n'avaient pas été consommés l'année précédente. Les reports représentent la totalité des AE disponibles en 2023 et ils ont plus que doublé le montant des crédits de paiement autorisé par la loi de finances ⁽¹⁾.

Au total, ce sont 0,5 milliard d'euros en AE et 9,8 milliards d'euros en CP qui ont été ouverts en 2023. Les CP ouverts par la loi de finances initiale pour 2023 représentent un peu moins de 45 % des CP ouverts en 2023 (4,4 milliards d'euros) tandis que **les reports représentent plus de 61 %** des CP ouverts en 2023 (6 milliards d'euros). Enfin, des mesures de transfert ont conduit à minorer de 0,59 milliard d'euros (6 %) le montant total des CP ouverts en additionnant ceux de la loi de finances initiale et les CP reportés ⁽²⁾. C'est pourquoi on peut partager l'appréciation de la Cour des comptes, qui juge que « **le niveau des reports a substantiellement modifié le cadre défini par la LFI** », ce qui « *fausse la lecture donnée au Parlement des moyens effectivement mobilisés au profit de la mission* ». Par ailleurs, la Cour des comptes considère que « *la reconduction par principe de la totalité des crédits non consommés en 2023 soulève des questions au regard du respect du principe d'annualité budgétaire* » ⁽³⁾.

Dans ces conditions, **le taux d'exécution des crédits en 2023 est sensiblement différent**, selon que l'on se réfère au montant des crédits ouverts en loi de finances initiale ou au montant total des crédits ouverts au cours de l'année. 0,02 milliard d'euros d'AE ont été consommés en 2023, soit 3 % des AE ouvertes. 4,13 milliards d'euros de CP ont été consommés, soit 42 % des CP ouverts en 2023 (contre 93 % des CP ouverts dans la LFI 2023) ⁽⁴⁾. Ce décalage a été pointé par la Cour des comptes, qui indique qu'il est difficile d'analyser les causes exactes de cette sous-consommation de crédits, qui pourrait notamment s'expliquer par l'inflation. Celle-ci a pu ralentir les délais de réalisation des projets (du fait de la disponibilité réduite de certains composants ou matériaux, notamment dans les secteurs industriels et de la construction) et affaiblir la trésorerie des entreprises, ce qui a pu provoquer des décalages dans le temps du déploiement des projets. De plus, la hausse des coûts a conduit à revoir à la baisse l'ambition de certains projets, dans la limite des enveloppes budgétaires déjà mobilisées. ⁽⁵⁾

Il y a fort à craindre qu'il en soit de même l'an prochain car, comme le relève la Cour des comptes, la **campagne de report sur 2024** des crédits non consommés en 2023 a conduit à reporter plus de 92 % des AE disponibles (0,48 milliard d'euros) ainsi que la totalité des CP disponibles (5,69 milliards d'euros) ⁽⁶⁾.

Le détail par programme de ces mouvements est présenté ci-dessous.

(1) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Plan de relance, avril 2024, p. 16.*

(2) Source : *commission des finances d'après RAP 2023.*

(3) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Plan de relance, avril 2024, p. 16-17.*

(4) Source : *Commission des finances d'après RAP 2023.*

(5) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Plan de relance, avril 2024, p. 24-25.*

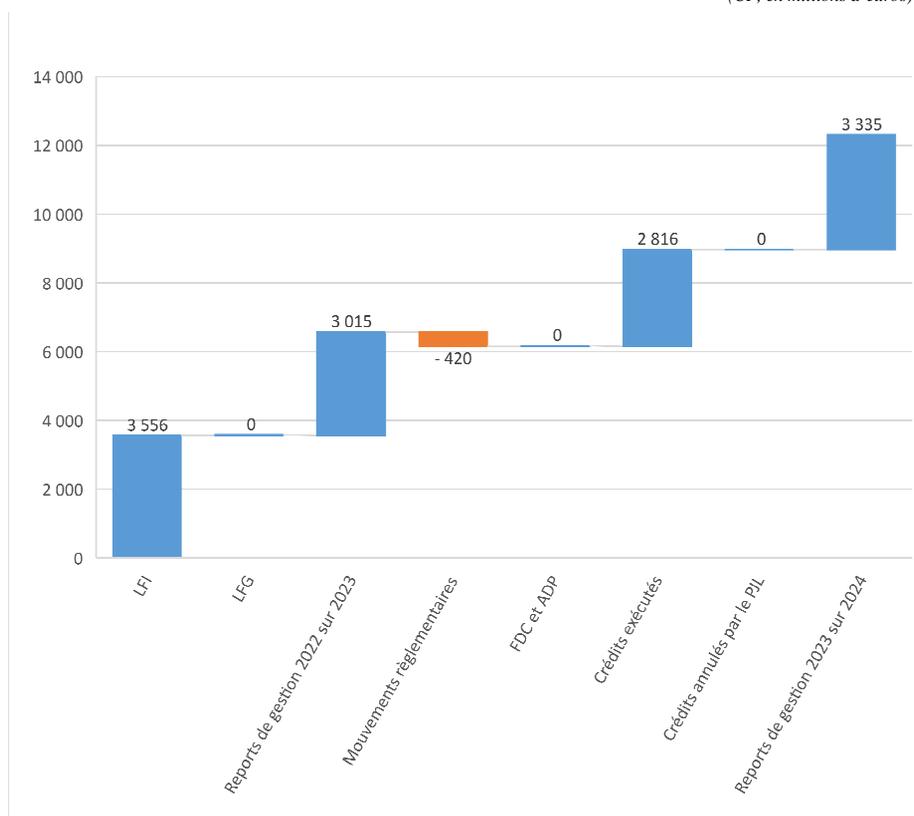
(6) Cour des comptes, *Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission Plan de relance, avril 2024, p. 17.*

I. LE PROGRAMME 362 *ÉCOLOGIE*

Le programme 362 *Écologie* finance des opérations contribuant à la transition écologique telles que la rénovation énergétique des bâtiments et le recyclage des friches. **En LFI pour 2023, il n'était doté d'aucune AE, mais de 3,56 milliards d'euros de CP⁽¹⁾. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 0,08 milliard d'euros en AE et à 6,15 milliards d'euros en CP, du fait de reports de crédits de 2022 vers 2023 – soit une augmentation de 73 % des CP. Le programme a connu, en 2023, les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-dessous :**

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après RAP 2023.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate une **consommation d'AE négative, de –0,001 milliard d'euros**. Selon la Cour des comptes, cette consommation négative s'explique par des retraits d'engagements

(1) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

juridiques budgétaires, qui ont notamment concerné le dispositif « Densification et renouvellement urbain – Aide aux maires densificateurs »⁽¹⁾.

Les CP consommés s'élèvent à 2,82 milliards d'euros, ce qui représente **79 % des CP ouverts** en loi de finances initiale mais seulement 46 % des CP ouverts au total. Cette forte sous-exécution est notamment due à la dégradation de la conjoncture économique. Ainsi, certains travaux de rénovation énergétique des bâtiments par les collectivités territoriales ont pris du retard à cause de la hausse du coût des matières premières et des difficultés rencontrées en matière d'appel d'offres. Il a donc été nécessaire d'allonger le délai accordé pour l'achèvement des travaux, pour permettre aux collectivités territoriales de réaliser les projets soutenus par le programme. Les crédits du fonds de recyclage des friches ont, quant à eux, été sous-consommés du fait de l'augmentation des coûts d'intervention et d'une baisse de la demande, qui s'explique notamment par la hausse des taux d'emprunt⁽²⁾.

Le **présent projet de loi** propose l'**annulation** de 35,93 millions d'euros en AE et de 0,26 euro en CP sur le programme, après que 0,04 milliard d'euros d'AE et 3,34 milliards d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024⁽³⁾.

II. LE PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ*

Le programme 363 *Compétitivité* vise à soutenir la compétitivité des entreprises françaises. **En LFI pour 2023, il n'était doté d'aucune AE, mais de 0,38 milliard d'euros de CP**⁽⁴⁾. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à **0,33 milliard d'euros en AE et à 2,17 milliards d'euros en CP**, du fait de reports de crédits de 2022 vers 2023 et de transferts de crédits. Cela représente une augmentation de 470 % des CP.

Le programme vise notamment à faciliter le financement des entreprises et à les accompagner pour qu'elles relocalisent leurs productions à forte valeur ajoutée sur le territoire français de manière à créer de nouveaux emplois et à sécuriser les approvisionnements critiques de certaines chaînes de valeur d'intérêt stratégique. Le programme finance aussi la mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises. Il a connu, en 2023 les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après :

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023. Mission « Plan de relance », avril 2024, p. 37.*

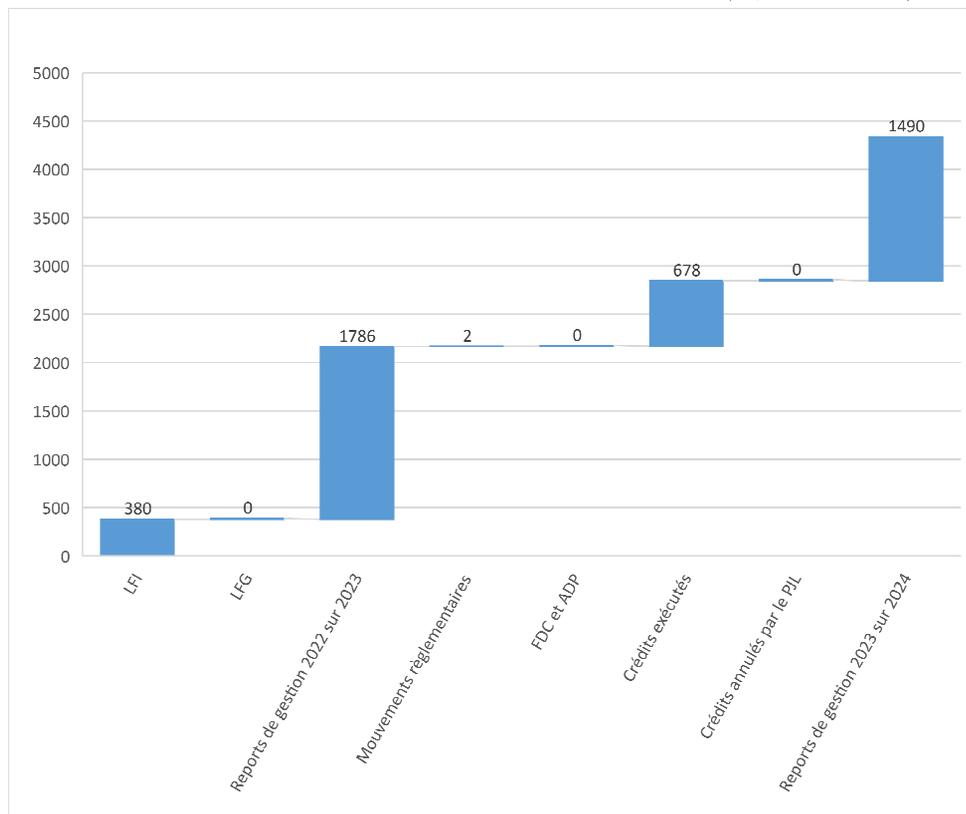
(2) *Ibid.*, p. 39-40.

(3) *Arrêtés des 25 janvier et 12 mars 2024.*

(4) *Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.*

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(CP, en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate que 0,10 milliard d'euros d'AE ont été consommés. Les CP consommés représentent 0,68 milliard d'euros, soit 178 % des CP ouverts en loi de finances initiale mais seulement 31 % des CP ouverts au total.

Le **présent projet de loi** propose l'**annulation** de 5,22 millions d'euros en AE et de 0,73 euro en CP sur le programme, après que 227,78 millions d'euros d'AE et 1,49 milliard d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 ⁽¹⁾.

III. LE PROGRAMME 364 COHÉSION

Le programme 364 *Cohésion* regroupe des crédits visant à garantir l'équité et la cohésion sociale. En LFI 2023, il n'était doté d'aucun AE. Il était doté de

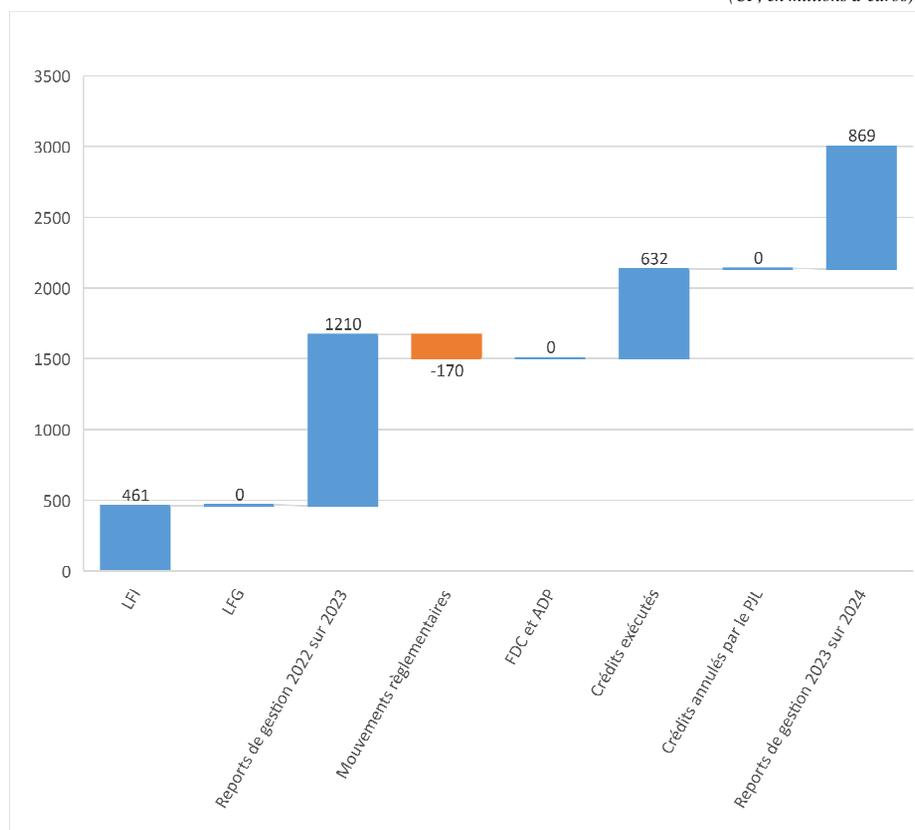
(1) Arrêtés des 25 janvier et 12 mars 2024.

0,46 milliard d'euros de CP ⁽¹⁾. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2023 a été porté à 0,14 milliard d'euros en AE et à 1,50 milliard d'euros en CP, du fait de reports de crédits de 2022 vers 2023. Cela représente une augmentation de 226 % des CP.

Le programme porte une série de politiques en faveur des jeunes (telles que le versement d'une aide exceptionnelle à l'apprentissage, qui concerne les contrats conclus entre le 1^{er} juillet 2020 et le 30 juin 2022 ⁽²⁾) et du soutien aux personnes précaires (comme le plan de soutien aux associations de lutte contre la pauvreté). Ce programme finance aussi des politiques de renforcement de la cohésion territoriale (comme le déploiement généralisé de la fibre optique à l'horizon 2025). Le programme a connu, en 2023 les mouvements de crédits détaillés dans le graphique ci-après :

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(CP, en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2023.

(1) Le programme n'a bénéficié d'aucun fonds de concours ni d'aucune attribution de produits.

(2) L'aide pour les contrats conclus postérieurement à cette date est portée par le programme 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi de la mission Travail et emploi et des aides à la cohésion territoriale.

En ce qui concerne la **consommation** des crédits, on constate une **consommation d'AE négative, de - 0,08 milliard d'euros**. Cette consommation négative s'explique notamment par des retraits d'engagements juridiques budgétaires sur le dispositif de création de places dans les formations d'infirmier, d'aides-soignants et d'accompagnants éducatifs et sociaux (ce qui est lié au fait que ce dispositif est pris en charge par le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* depuis 2023) ⁽¹⁾.

Les CP consommés s'élèvent à 0,63 milliard d'euros, ce qui représente 137 % des CP ouverts en loi de finances initiale mais seulement 42 % des CP ouverts au total.

Le **présent projet de loi propose l'annulation** de 1,28 million d'euros en AE et de 0,30 euro en CP sur le programme, après que 214,93 millions d'euros d'AE et 868,81 millions d'euros de CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2023 vers l'année 2024 ⁽²⁾.

(1) RAP, p. 92.

(2) Arrêtés du 12 mars 2024.

POUVOIRS PUBLICS

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE | 348 |
| II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT | 350 |
| 1. Les dépenses d'investissement | 352 |
| 2. Les dépenses de fonctionnement | 353 |
| III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL | 354 |
| IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE | 355 |

La mission *Pouvoirs publics* porte les dotations budgétaires de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel et de la Cour de justice de la République.

Avant de présenter les faits marquants de l'exécution de leurs dotations inscrites en LFI pour 2023, la rapporteure spéciale rappelle qu'en application du principe d'autonomie financière de ces institutions, qui découle de la séparation des pouvoirs, l'évaluation de l'exécution des dotations qui leur sont versées ne s'inscrit pas dans le cadre constitutionnel classique du contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement.

La rapporteure spéciale déplore toutefois que les informations portées par le document annexé au projet de loi de règlement soient très limitées, ce qui restreint beaucoup, selon elle, la bonne information des citoyens quant à l'utilisation des fonds publics par ces institutions.

I. LA PRÉSIDENTE DE LA RÉPUBLIQUE

Pour la deuxième année consécutive, les dépenses de la Présidence de la République se sont fortement éloignées en cours d'année du budget prévisionnel et par conséquent des informations communiquées au Parlement à l'occasion des discussions portant sur le PLF 2023. La rapporteure spéciale souligne la nécessité de faire preuve de la plus grande sincérité lors de l'établissement du budget prévisionnel, afin que le Parlement soit correctement informé. Elle appelle la Présidence de la République à éviter que de tels écarts entre le budget prévisionnel et les dépenses ne se reproduisent.

Comme en 2023, un budget rectificatif, pendant l'exécution, a tiré les conséquences d'une trajectoire haussière des dépenses. Celui-ci a porté le montant prévisionnel des dépenses de 115,8 millions d'euros à 125,13 millions d'euros en AE et de 115 millions d'euros à 124,64 millions d'euros en CP. Les montants exécutés se sont établis à 124,67 millions d'euros en AE et 124,25 millions en CP. La rapporteure spéciale constate qu'ils sont en progression respectivement de 9,9 % et de 9,6 % par rapport à 2022.

Ces dépenses ont été financées :

- par la dotation inscrite en LFI à hauteur de 110,46 millions d'euros ;
- par 4,32 millions d'euros de recettes propres ;
- et par 9,48 millions d'euros de prélèvement sur trésorerie, le solde budgétaire s'étant avéré négatif à la clôture de l'exécution.

BUDGET DE LA PRÉSIDENTIE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES EXÉCUTÉES 2019-2022

(en euros et en crédits de paiement)

| | 2019 Exécution | 2020 Exécution | 2021 Exécution | 2022 Exécution | 2023 Exécution | Comparaison 2022-2023 (en %) |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|------------------------------------|
| 1-Charges de personnel | 70 974 860 | 71 407 005 | 70 165 960 | 70 053 663 | 72 936 927 | + 4,1 % |
| 2-Déplacements | 13 859 757 | 8 793 357 | 10 392 921 | 15 860 177 | 23 197 679 | + 46,3 % |
| 3-Autres charges de fonctionnement | 15 887 192 | 15 814 976 | 17 397 617 | 19 015 602 | 21 191 912 | + 11,44 % |
| 4-Investissement | 4 672 146 | 10 779 456 | 8 838 944 | 8 436 488 | 6 921 057 | - 18,0 % |
| Total des dépenses | 105 393 955 | 106 794 795 | 106 795 442 | 113 365 930 | 124 247 576 | + 9,6 % |

Source : commission des finances d'après les annexes aux PLR 2018 à 2023.

Les dépenses des déplacements présidentiels progressent de 47,4 % en AE et 46,3 % en CP, en raison du haut niveau d'inflation en France et à l'étranger, mais aussi de la hausse des déplacements de 7 % par rapport à 2022 (112 déplacements). Les dépenses d'investissement diminuent de 18 % en CP par rapport à 2022 et de 8,53 % par rapport au budget initial, ce qui, d'après la Présidence de la République, « traduit la contrainte en programmation et en gestion afin de limiter le prélèvement sur trésorerie, compte tenu de la forte hausse des dépenses liées aux activités présidentielles ».

Selon la Présidence de la République, l'exécution fortement haussière du budget est liée aux facteurs suivants :

« L'exécution 2023 est marquée par une hausse des dépenses totales à 124,25 millions d'euros résultant de l'impact de plusieurs facteurs exogènes et endogènes :

« – Une activité présidentielle au second semestre supérieure aux prévisions, principalement en lien avec l'actualité internationale (tournée et conférence sur la situation au Moyen-Orient, conflit ukrainien) ;

« – Un niveau d'inflation nationale et internationale impactant directement l'ensemble des dépenses ;

« – Les effets en année pleine des mesures salariales gouvernementales et les mesures annoncées au 1^{er} juillet 2023 ;

« – Le poids du niveau des reports de crédit 2022 sur l'exécution budgétaire 2023.

« Malgré cela, le pilotage resserré et les actions mises en œuvre tout au long de l'année, ont permis de maîtriser les dépenses hors activité présidentielle, qui, à périmètre constant, se traduisent par une baisse de -0,4 % par rapport à 2022. »

Source : Présidence de la République, réponses à la rapporteure spéciale.

La rapporteure spéciale déplore que, pour la deuxième année consécutive, la Présidence applique à son propre budget un raisonnement inverse à celui qu'elle applique au budget de l'État et des collectivités territoriales. Elle considère en effet

que les facteurs avancés par la Présidence de la République pour justifier une hausse de ses dépenses sont légitimes, mais que ces mêmes facteurs s'appliquent aux administrations publiques et aux collectivités territoriales, qui pourtant, ne bénéficient pas de « rallonge » budgétaire, bien au contraire. Elle appelle la Présidence de la République à mettre en cohérence ses choix concernant son propre budget avec les décisions de politique budgétaire qu'elle prend pour le pays.

La rapporteure spéciale constate que la très forte progression des recettes propres par rapport à 2022 (+ 48 %), atteignant 2,91 millions d'euros, est liée à l'enregistrement de « 2,3 millions d'euros d'intérêts financiers » issus du compte bancaire de la Présidence de la République au Trésor, qui est rémunéré⁽¹⁾, un montant multiplié par 2,7 par rapport à 2022. Cette recette, dont la rapporteure spéciale qualifie la progression de spectaculaire et même d'étonnante pour l'institution qu'est la Présidence de la République, représente en 2023 54,16 % des recettes propres⁽²⁾. La rapporteure spéciale souhaite que toute la transparence soit faite sur les raisons d'une telle hausse.

Comme en 2022, le déficit budgétaire constaté en fin d'exercice de 9,48 millions d'euros a été financé par un prélèvement sur trésorerie.

II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

En 2023, les dotations annuelles de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont élevées respectivement à 571 millions d'euros et 346,3 millions d'euros, en progression de 3,35 % pour l'Assemblée nationale et de 2,28 % pour le Sénat par rapport à 2022. Comme les exercices précédents, les deux assemblées présentaient un budget initial supérieur à leurs dotations, équilibré notamment par un prélèvement sur leurs réserves.

Le budget adopté par le Bureau de l'Assemblée nationale pour 2023 prévoyait un total de dépenses de 599,63 millions d'euros, soit un montant très légèrement inférieur (-0,70 %) à celui du budget exécuté en 2022, du fait notamment des dépenses exceptionnelles prises en charge en 2022 dans le contexte du renouvellement parlementaire.

• À l'Assemblée nationale, malgré un environnement budgétaire toujours contraint en 2023, un budget exécuté légèrement inférieur à la programmation

(1) RAP 2023 Pouvoirs publics et réponse à la rapporteure spéciale. Ce dispositif relève de l'arrêté du 15 septembre 2014 portant application de l'article 141 du décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/td/JORFTEXT000029490065>

(2) Les autres recettes propres sont principalement des recettes liées à la restauration, au produit des redevances locatives, à la redevance de la marque « Présidence de la République » et à des contributions des familles au service rendu par la crèche.

À l'Assemblée nationale, l'année 2023 s'apparente à une exécution budgétaire « revenant à la normale », après le caractère particulier de l'année 2022 : comme toutes les années d'élections législatives, des dépenses contraintes liées au renouvellement de l'Assemblée nationale ont dû être prises en charge en 2022, explication principale à la diminution des dépenses de 9,96 millions d'euros en 2023 par rapport à 2022 (-1,6%). Pour autant, comme en 2022, deux facteurs exogènes ont pesé sur l'exécution : la persistance d'un haut niveau d'inflation et les diverses mesures de revalorisation prises à l'initiative du Gouvernement ⁽¹⁾.

Le budget exécuté s'est établi à 593,68 millions d'euros en 2023, soit 99 % du budget initial, du fait notamment de dépenses d'investissement légèrement inférieures à la programmation et d'un niveau des recettes propres plus élevé qu'anticipé (3,24 millions d'euros contre 1,92 million d'euros attendus). Ces deux facteurs ont permis de limiter le déficit budgétaire à 19,63 millions d'euros, un niveau inférieur au montant attendu de 26,71 millions d'euros.

• L'inquiétante poursuite de la trajectoire baissière des réserves

Le résultat budgétaire de l'Assemblée nationale, comme les années précédentes, est en déficit, même si ce dernier peut être qualifié de « contenu » rapporté au budget prévisionnel (19,6 millions contre 26,7 millions d'euros attendus), et qu'il s'avère deux fois moins élevé que celui enregistré en 2022 (39,3 millions d'euros). La rapporteure spéciale salue à cet égard la revalorisation de la dotation budgétaire de l'Assemblée nationale en 2023, parallèlement à celle du Sénat, qui présentait selon elle un caractère indispensable, et qui a également permis de contenir ce déficit ⁽²⁾.

Ce déficit s'accompagne de la poursuite de la trajectoire dangereusement baissière des réserves de l'Assemblée nationale. Elles atteignaient 252,8 millions d'euros au 30 juin 2022 et 218,4 millions d'euros fin 2023. Pour la rapporteure spéciale, dans le prolongement de son analyse apportée à l'occasion des PLF 2023 et 2024, cette trajectoire préoccupante impose une réflexion urgente sur une nouvelle revalorisation de la dotation de l'État, après la revalorisation accordée en 2023. Elle appelle à une réflexion globale sur les crédits de la mission *Pouvoirs publics*, d'autant plus qu'en 2023, la dotation de la Présidence de la République a été revalorisée de 4,90 %, dans des proportions supérieures à celles des assemblées parlementaires (respectivement + 3,35 % et + 2,28 %).

(1) D'après le rapport du collège des Questeurs pour l'année 2023 à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, « par rapport au réalisé 2022, où la première revalorisation indiciaire s'était uniquement appliquée au second semestre, le surcoût pour l'Assemblée nationale en 2023 est estimé à 7,89 millions d'euros, dont 4,61 millions d'euros pour les charges parlementaires et 3,20 millions d'euros pour les charges de personnel.

(2) Après un niveau inchangé de 2012 à 2021, à 517,89 millions d'euros, et l'attribution en 2022 d'une dotation supplémentaire exceptionnelle pour le renouvellement parlementaire, portant la dotation totale à 552,49 millions d'euros, la dotation de l'Assemblée nationale avait été revalorisée en 2023 de 3,35 %, atteignant alors 571 millions d'euros.

BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE EN 2022 ET 2023

(en euros)

| | Réalisé | Budget | Réalisé | Solde | Variations 2023/2022 | |
|---|---------------------|---------------------|---------------------|--------------------|----------------------|-----------------|
| | 2022 | 2023 | 2023 | 2023 | Δ absolu | Δ % |
| A - SECTION DE FONCTIONNEMENT | 563 893 396 | 571 005 584 | 566 974 785 | 4 030 799 | 3 081 389 | 0,5 % |
| 60 Achats de biens et fournitures | 7 877 260 | 9 073 000 | 10 193 861 | - 1 120 861 | 2 316 601 | 29,4 % |
| 61-62 Services extérieurs | 34 732 530 | 38 000 940 | 37 939 181 | 61 759 | 3 206 651 | 9,2 % |
| 63 Impôts et taxes | 4 545 239 | 4 745 700 | 4 591 717 | 153 983 | 46 478 | 1,0 % |
| 64 Charges de personnel | 178 999 650 | 184 679 419 | 187 697 583 | - 3 018 164 | 8 697 933 | 4,9 % |
| <i>dont Charges de rémunération</i> | <i>117 416 706</i> | <i>118 900 260</i> | <i>121 669 443</i> | <i>- 2 769 183</i> | <i>4 252 737</i> | <i>3,6 %</i> |
| <i>Charges sociales et diverses</i> | <i>61 582 944</i> | <i>65 779 159</i> | <i>66 028 141</i> | <i>- 248 982</i> | <i>4 445 196</i> | <i>7,2 %</i> |
| 65 Charges parlementaires | 335 226 732 | 333 722 525 | 326 462 706 | 7 259 819 | - 8 764 026 | - 2,6 % |
| <i>dont Indemnités parlementaires</i> | <i>51 236 055</i> | <i>52 809 075</i> | <i>53 022 955</i> | <i>- 213 880</i> | <i>1 786 900</i> | <i>3,5 %</i> |
| <i>Charges sociales</i> | <i>73 258 814</i> | <i>77 248 882</i> | <i>74 719 541</i> | <i>2 529 341</i> | <i>1 460 727</i> | <i>2,0 %</i> |
| <i>Secrétariat parlementaire</i> | <i>187 359 010</i> | <i>174 859 868</i> | <i>172 380 329</i> | <i>2 479 539</i> | <i>- 14 978 682</i> | <i>- 8,0 %</i> |
| <i>Voyages et déplacements</i> | <i>6 253 418</i> | <i>7 063 500</i> | <i>7 290 484</i> | <i>- 226 984</i> | <i>1 037 066</i> | <i>16,6 %</i> |
| <i>Charges de représentation</i> | <i>3 165 737</i> | <i>6 685 400</i> | <i>3 898 082</i> | <i>2 787 318</i> | <i>732 344</i> | <i>23,1 %</i> |
| <i>Autres charges</i> | <i>13 953 697</i> | <i>15 055 800</i> | <i>15 151 316</i> | <i>- 95 516</i> | <i>1 197 618</i> | <i>8,6 %</i> |
| 67-69 Charges exceptionnelles et imprévues | 2 511 986 | 784 000 | 89 738 | 694 262 | - 2 422 248 | - 96,4 % |
| B - SECTION D'INVESTISSEMENT | 39 943 319 | 28 623 500 | 26 901 967 | 1 721 533 | - 13 041 351 | - 32,6 % |
| C - DÉPENSES BUDGÉTAIRES TOTALES (A+B) | 603 836 715 | 599 629 084 | 593 876 752 | 5 752 332 | - 9 959 962 | - 1,6 % |
| D - RECETTES BUDGÉTAIRES PROPRES | 12 058 132 | 1 918 500 | 3 239 689 | - 1 321 189 | - 8 818 443 | - 73,1 % |
| E - DOTATION DE L'ÉTAT | 552 490 000 | 571 005 584 | 571 005 584 | | 18 515 584 | 3,4 % |
| F - RÉSULTAT BUDGÉTAIRE (D+E-C) | - 39 288 583 | - 26 705 000 | - 19 631 480 | - 7 073 520 | 19 657 104 | - 50,0 % |

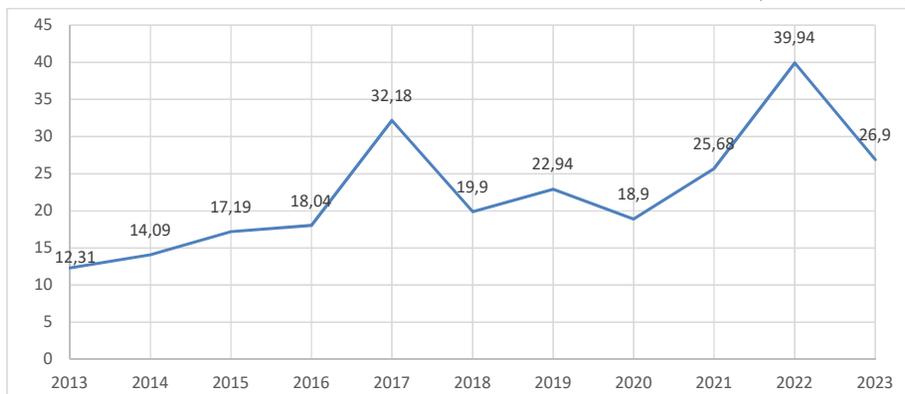
Source : commission des finances, d'après le rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2023.

1. Les dépenses d'investissement

Après le pic de dépenses d'investissement constaté en 2022 (39,94 millions d'euros, en hausse de 55,7 % par rapport à 2021), en raison du renouvellement de l'Assemblée nationale et des travaux prévus pendant la période de suspension des travaux, ces dépenses ont de nouveau atteint en 2023 un niveau record hors année de renouvellement de l'Assemblée, soit 26,9 millions d'euros, pourtant en léger recul par rapport à la programmation (28,62 millions d'euros). Les dépenses immobilières constituent l'essentiel de la section d'investissement en 2023 (80,9 %).

ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT DEPUIS 10 ANS

(en millions d'euros)



Source : rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2023.

2. Les dépenses de fonctionnement

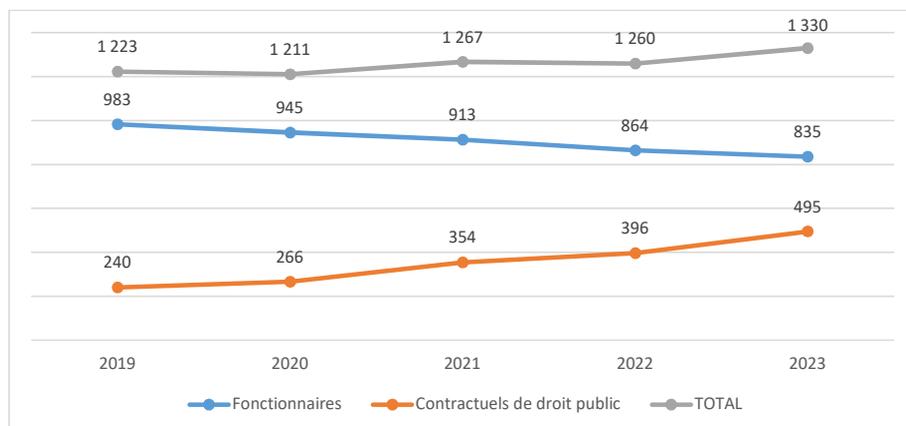
Contrairement à l'année 2018, année suivant des élections, le niveau des dépenses de fonctionnement n'a pas baissé en 2023, après le caractère particulier et électoral de l'année 2022. Elles ont affiché une légère augmentation, à 566,97 millions d'euros (+0,5 %), conséquence principalement de l'inflation soutenue et des mesures du Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat.

Le premier poste correspond aux charges parlementaires (326,46 millions d'euros soit 57,6 % des dépenses de fonctionnement exécutées en 2023), en recul de 2,6 % par rapport à 2022, en raison principalement « de la non reconduction des mesures exceptionnelles liées au renouvellement de l'Assemblée en 2022, mais son ampleur a été atténuée par les revalorisations successives du point d'indice de la fonction publique, sur lequel sont indexées plusieurs composantes des charges parlementaires. »

Les charges de personnel, deuxième poste de dépense de la section de fonctionnement, ont progressé en 2023 de près de 5 %, atteignant 187,7 millions d'euros, principalement sous l'effet des mesures de revalorisation décidées par le Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat.

La rapporteure spéciale constate à cette occasion la poursuite en 2023 de la baisse des dépenses de rémunération du personnel statutaire (- 1 % en 2023 après - 1,2 % en 2022), reflet de la diminution du nombre de fonctionnaires au profit de l'augmentation du nombre de contractuels. Elle regrette cette tendance, renouvelle sa demande pour qu'une inversion de cette trajectoire soit planifiée par les Questeurs et appelle à l'organisation urgente de concours pour tous les corps de fonctionnaires.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES SERVICES DEPUIS 5 ANS



Source : rapport du collège des *Questeurs* à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2023.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2023 était de 13,3 millions d'euros, montant de la dotation inscrite sur le budget de l'État. Les recettes totales se sont élevées à 13,33 millions d'euros, en prenant en compte les recettes propres de l'institution. Le budget a été révisé à la hausse à la fin du premier semestre 2023 pour atteindre 14,69 millions d'euros.

D'après les informations communiquées par le Conseil constitutionnel à la rapporteure spéciale, les dépenses se sont élevées à 14,20 millions d'euros, en baisse par rapport aux dépenses exécutées en 2022 – lesquelles s'étaient élevées à 17,06 millions d'euros (– 16,76 %) : dans ce dernier cas, l'écart provient principalement de 2,3 millions d'euros de dépenses relatives aux fonctions du Conseil constitutionnel comme juge électoral en 2022.

Les dépenses sont inférieures à la programmation révisée (– 3,33 %) mais elles progressent de 6,78 % par rapport à la programmation initiale, à laquelle avait été adossée la demande de dotation.

La différence entre le montant de la dotation inscrite en LFI et les recettes propres d'une part, et le montant de dépenses exécutées d'autre part, s'élève à 867 386 euros, déficit financé par les réserves du Conseil constitutionnel, qui atteignaient 236 154 euros fin 2023.

La rapporteure spéciale appelle le Conseil constitutionnel et la direction du Budget, pour la préparation du prochain rapport annuel de performances, à une plus grande coordination dans la préparation des données : le tableau ci-après, constitué à partir des données recensées par la rapporteure spéciale, diffère en effet sensiblement des données du rapport annuel de performances pour 2023, ce qui nuit, selon elle, à l'information publique.

**ÉVOLUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL
PAR NATURE DE DÉPENSE (2021-2023)**

(en millions d'euros)

| | Exécution 2021 | Exécution 2022 | Prévision 2023 | Prévision 2023 révisée en cours d'année | Exécution 2023* | Évolution 2022/ 2023 (en %) | Évolution prévision 2023/réalisé 2023 (en %) | Évolution prévision révisée 2023/ réalisé 2023 (en %) |
|---|-------------------|-------------------|-------------------|---|--------------------|--------------------------------------|--|--|
| Chapitre I Membres | 1 942 411 | 2 046 536 | 2 036 002 | 2 037 236 | 2 134 379 | 4,29 % | 4,83 % | 4,77 % |
| Chapitre II Personnels | 6 655 254 | 6 419 277 | 7 798 371 | 7 752 976 | 7 774 022 | 21,10 % | - 0,31 % | 0,27 % |
| Chapitre III Fonctionnement | 4 648 505 | 5 297 086 | 3 010 627 | 4 443 588 | 3 071 420 | - 42,02 % | 2,02 % | - 30,88 % |
| Chapitre IV Investissement | 950 891 | 1 033 845 | 450 000 | 430 000 | 1 216 295 | 17,65 % | 170,29 % | 182,86 % |
| Budget relatif aux élections /référendum | 665 325 | 2 258 303 | | 21 200 | 0 | - | - | - |
| TOTAL | 14 387 586 | 17 055 047 | 13 295 000 | 14 685 000 | 14 196 116 | - 16,76 % | 6,78 % | - 3,33 % |

Les dépenses prévisionnelles pour 2023 et les dépenses d'exécution pour 2023 diffèrent des informations présentées dans le rapport annuel de performances relatif à la mission *Pouvoirs publics* fourni par le Gouvernement. La différence repose sur la prise en compte, pour l'établissement du rapport annuel de performances, d'après le Conseil constitutionnel,

- pour les dépenses prévisionnelles, des chiffres initiaux non revus et transmis à la direction du Budget ;
- pour les dépenses exécutées, d'un périmètre différent, pour l'établissement des données (provisions et amortissements non décaissés inclus, provisions pour CET et congés payés).

Source : réponses du Conseil constitutionnel à la rapporteure spéciale.

Les dépenses de personnels sont en hausse de 21,1 % par rapport à 2022 du fait de « *l'accroissement de l'effectif, [du] recrutement d'agents très qualifiés et [des] mesures générales de hausse de la fonction publique.* » Les dépenses relatives aux membres augmentent de 4,29 %. Les dépenses d'investissement sont près de trois fois supérieures à la programmation, atteignant 1,2 million. Le Conseil constitutionnel indique à la rapporteure spéciale qu'il s'agit essentiellement d'investissements dans le domaine informatique.

La rapporteure spéciale constate que le budget du Conseil constitutionnel n'a pu être équilibré en 2023 que par l'utilisation de ses réserves. Une telle opération, vu le niveau de celles-ci, ne sera plus envisageable dans de telles proportions en 2024 ou 2025.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation allouée à la Cour de justice de la République en 2023 s'élevait à 984 000 euros, soit une dotation inchangée par rapport à 2022.

En 2023, la commission des requêtes a instruit 72 plaintes, contre 372 en 2022, soit un niveau de plaintes qui continue à évoluer à la baisse après le caractère exceptionnel de l'activité de l'année 2021 (20 119 plaintes en 2021), et qui demeure

supérieur au niveau moyen enregistré avant la crise sanitaire (41 en 2017, 17 en 2018, 41 en 2019).

En 2023, la commission des requêtes a donné un avis favorable à la saisine de la commission d’instruction concernant l’affaire dite « Oudea Castera ». La formation de jugement s’est réunie une fois, en novembre 2023 (affaire dite « Dupond-Moretti »).

L’exécution du budget de la Cour en 2023 est présentée dans le tableau ci-après :

DOTATION DE LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2023 ET EXÉCUTION

(en euros)

| | Dépenses 2022 | Dotation demandée pour 2023 | Dépenses 2023 | Évolution 2022/2023 (en %) | Évolution prévision/réalisé 2023 (en %) | Taux de consommation en 2023 (en %) |
|------------------------------------|------------------|-----------------------------------|-------------------|----------------------------------|---|---|
| Frais de fonctionnement | 797 997 | 863 200 | 869 694,10 | 8,98 % | 0,75 % | 100,75 % |
| Frais de justice | 99 452 | 80 800 | 84 775,62 | - 14,76 % | 4,92 % | 104,92 % |
| Frais de procès | 14 254 | 40 000 | 29 525,35 | 107,14 % | - 26,19 % | 73,81 % |
| TOTAL | 911 703 | 984 000 | 983 995,07 | 7,93 % | - 0 % | 100 % |

Source : RAP Pouvoirs publics 2023 et réponses à la rapporteure spéciale.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

M. Charles Sizensthul, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

| | Pages |
|--|-------|
| I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2023 | 359 |
| A. LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i> | 359 |
| B. LE PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i> | 361 |
| II. LA COMPENSATION DES MESURES SALARIALES ET DES SURCÔÛTS ÉNERGÉTIQUES AUX OPÉRATEURS, POINTS DE VIGILANCE DE L'EXÉCUTION 2023 | 364 |

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) porte les crédits alloués à l'enseignement supérieur par l'intermédiaire de deux programmes :

– le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* finance la formation initiale et continue en licence, en master et en doctorat à l'université et dans les établissements publics et privés d'enseignement supérieur ;

– le programme 231 *Vie étudiante* rassemble les moyens de l'action sociale en faveur des étudiants (bourses sur critères sociaux, logements et restauration étudiante), dont les financements attribués au réseau des œuvres universitaires et scolaires, lui-même composé d'un centre national (CNOUS) et de centres régionaux (CROUS).

La loi de finances initiale pour 2023 (LFI) avait doté le budget de l'enseignement supérieur de 18,34 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 18,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), soit près de 59 % des crédits alloués à la MIREs, qui s'élevaient à 31,21 milliards d'euros en AE et 30,81 milliards d'euros en CP. Aucun amendement au projet de loi de finances (PLF) correspondant n'est venu modifier les ouvertures sollicitées.

Le présent projet de loi fait apparaître une **mobilisation de 18,06 milliards d'euros en AE** et de **18,1 milliards d'euros en CP**. L'autorisation donnée par la LFI a été consommée de manière satisfaisante en 2023. Le taux d'exécution des crédits ouverts au titre du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et du programme 231 *Vie étudiante*, qui atteignait près de 99,9 % en AE et en CP en 2022, s'élève à 98,5 % en AE et 100,3 % en CP.

Le rapporteur spécial rejoint la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2023, qui souligne que les mouvements de crédits par voies législative et réglementaire sont limités en l'absence d'événements majeurs, et que la consommation des crédits disponibles aboutit à « *un taux d'exécution quasi-intégral* ».

EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2023 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|------------------|---------------|---------------------|------------------|----------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 150 – <i>Formations supérieures et recherche universitaire</i> | 15 205,81 | 14 972,49 | 98,5 % | 14 907,80 | 15 018,55 | 100,7 % |
| 231 – <i>Vie étudiante</i> | 3 137,81 | 3 088,17 | 98,4 % | 3 131,09 | 3 082,26 | 98,4 % |
| Total des programmes 150 et 231 | 18 343,62 | 18 060,65 | 98,5 % | 18 038,89 | 18 100,80 | 100,3 % |
| Total de la MIREs | 31 212,65 | 30 573,45 | 98,0 % | 30 806,19 | 31 070,68 | 100,9 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2023

A. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

En 2023, **14,97 milliards d'euros en AE** et **15,02 milliards d'euros en CP** ont été consommés, soit un taux d'exécution de respectivement 98,5 % et 100,7 % par rapport aux prévisions de la LFI.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 150 EN 2023 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|------------------|---------------|---------------------|------------------|----------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence | 3 882,89 | 3 966,53 | 102,2 % | 3 882,89 | 3 966,53 | 102,2 % |
| 02 – Formation initiale et continue de niveau master | 2 675,68 | 2 691,96 | 100,6 % | 2 675,68 | 2 692,06 | 100,6 % |
| 03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat | 453,50 | 483,30 | 106,6 % | 453,50 | 483,30 | 106,6 % |
| 04 – Établissements d'enseignement privés | 94,90 | 92,68 | 97,7 % | 94,90 | 92,68 | 97,7 % |
| 05 – Bibliothèques et documentation | 474,58 | 489,61 | 103,2 % | 474,58 | 489,61 | 103,2 % |
| 13 – Diffusion des savoirs et musées | 131,14 | 140,85 | 107,4 % | 131,14 | 140,85 | 107,4 % |
| 14 – Immobilier | 1 543,20 | 1 198,48 | 77,7 % | 1 245,19 | 1 241,88 | 99,7 % |
| 15 – Pilotage et support du programme | 1 726,66 | 1 835,45 | 106,3 % | 1 726,66 | 1 838,01 | 106,4 % |
| 17 – Recherche | 4 223,27 | 4 073,63 | 96,5 % | 4 223,27 | 4 073,63 | 96,5 % |
| Total | 15 205,81 | 14 972,49 | 98,5 % | 14 907,80 | 15 018,55 | 100,7 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

● **Les crédits exécutés en 2023 progressent de 705 millions d'euros en AE (+ 4,9 %) et de 693 millions d'euros en CP (+ 4,8 %) par rapport à l'exécution 2022.** Cette évolution est principalement due à la compensation des mesures en faveur du pouvoir d'achat des agents publics, dont les revalorisations du point d'indice intervenues le 1^{er} juillet 2022 et le 1^{er} juillet 2023, et à la mise en œuvre de la loi de programmation de la recherche 2021-2030 ⁽¹⁾, dont la trajectoire est respectée s'agissant de l'exécution 2023.

● L'exécution du plafond et du schéma d'emplois du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* témoigne de l'effort de

(1) Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.

recrutement de personnels de l'enseignement supérieur ⁽¹⁾. Le **plafond des emplois** directement rémunérés par les 162 opérateurs du programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* demeure sous-exécuté en 2023, mais la vacance sous plafond se réduit légèrement. La réalisation totale des emplois sous plafond atteint 158 528 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2023, correspondant à une sous-consommation de 9 129 ETPT par rapport à la LFI pour 2023, contre 9 974 en 2022.

Par ailleurs, le **schéma d'emplois** des opérateurs s'établit à 477 équivalents temps plein (ETP) en 2023, contre une prévision de 388 (+ 89 ETP). Le rapport annuel de performances (RAP) indique que cette surexécution est liée au renforcement des formations de santé, dont l'ouverture d'une faculté de médecine de plein exercice à l'Université des Antilles, à la réforme des services de santé étudiante (SSE) et à la création de contrats doctoraux (+ 268 contrats en 2023) et de chaires de professeur junior (+ 110 contrats en 2023). Le rapporteur spécial se félicite de la montée en puissance du volet « ressources humaines » de la loi de programmation de la recherche 2021-2030.

• **Les mouvements de crédits par voies législative et réglementaire ont été limités en 2023.** À titre exceptionnel, le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* a bénéficié du report de 100 millions d'euros de 2022 à 2023 dans le cadre du fonds de compensation des surcoûts énergétiques liés aux conséquences de la guerre en Ukraine, doté de 275 millions d'euros ⁽²⁾. Cette enveloppe, allouée pour partie aux opérateurs en décembre 2023, a été financée majoritairement par des ouvertures d'AE et de CP réalisées par la loi de finances rectificative du 1^{er} décembre 2022 (LFR 2) ⁽³⁾.

En revanche, le **programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* fait l'objet d'importants reports sur 2024** : 376,1 millions d'euros en AE et 25,8 millions d'euros en CP au titre des reports généraux ⁽⁴⁾ ; 56,4 millions d'euros de CP au titre des fonds de concours ⁽⁵⁾. Selon la Cour des comptes, près de 312,3 millions d'euros en AE et 15,8 millions d'euros en CP sont reportés au seul bénéfice du projet de campus hospitalo-universitaire Saint-Ouen Grand Paris Nord (CHUSOGPN). La signature du marché public global de performance, initialement

(1) Les emplois financés par le programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire relèvent de deux schémas et plafonds d'emplois distincts : un plafond et un schéma d'emplois pour les personnels rémunérés directement par le programme, dont l'administration centrale du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche (dépenses de titre 2) ; un plafond et un schéma d'emplois pour les personnels rémunérés directement par les opérateurs qui ont accédé aux responsabilités et compétences élargies (RCE).

(2) L'arrêté du 1^{er} mars 2023 portant report de crédits a ouvert 134,95 millions d'euros en AE et 155,2 millions d'euros en CP sur le programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire, dont 100 millions d'euros en AE et en CP au titre de la compensation des dépenses énergétiques des établissements d'enseignement supérieur.

(3) Loi n° 2022-1499 du 1^{er} décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

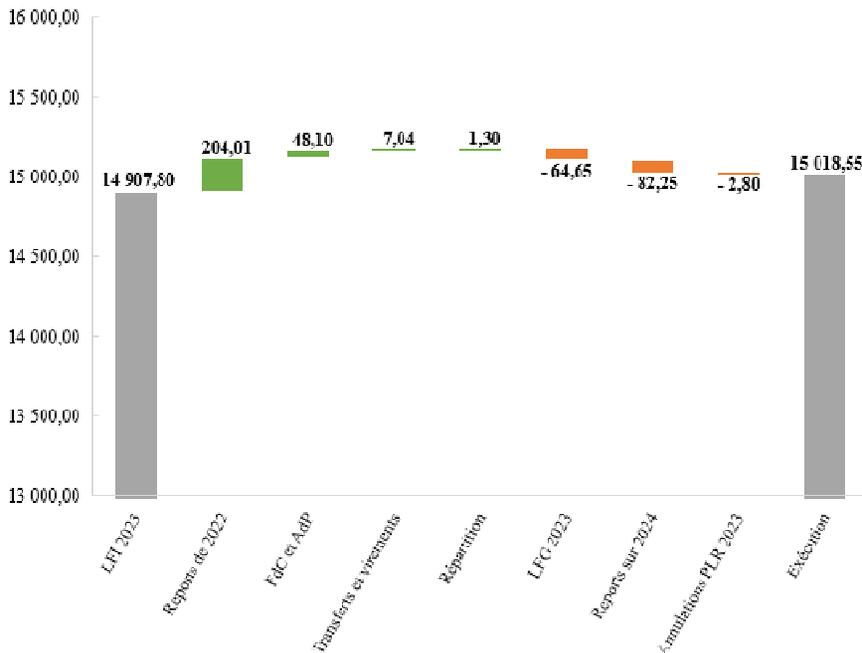
(4) Arrêtés du 26 janvier 2024 et du 12 mars 2024 portant report de crédits.

(5) Arrêté du 30 janvier 2024 portant report de crédits de fonds de concours.

envisagée en 2023, a été décalée en 2024 du fait des irrégularités constatées par le juge administratif dans la déclaration d'utilité publique de l'opération ⁽¹⁾.

PASSAGE DE LA LFI AU PLRG POUR 2023 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

(en CP ; en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

B. LE PROGRAMME 231 VIE ÉTUDIANTE

En 2023, **3,09 milliards d'euros en AE** et **3,08 milliards d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux d'exécution de 98,4 % en AE et de 98,5 % en CP par rapport aux prévisions de la LFI. Les crédits exécutés en 2023 progressent de 123,2 millions d'euros en AE (+ 4,2 %) et de 127,9 millions d'euros en CP (+ 4,3 %) par rapport à 2022.

(1) Par un arrêté du 24 octobre 2023, la Cour administrative d'appel de Paris reconnaît l'utilité publique du projet tout en invitant l'État à régulariser la procédure de déclaration d'utilité publique (CAA de Paris, 3^e chambre, 24 octobre 2023, n° 23PA03538).

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 231 EN 2023
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE**

(en millions d'euros ; en pourcentage)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|-----------------|------------------|----------------------------|-----------------|------------------|
| | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution | LFI ⁽¹⁾ | PLRG | Exécution |
| 01 – <i>Aides directes</i> | 2 541,98 | 2 427,76 | 95,5 % | 2 541,98 | 2 426,70 | 95,5 % |
| 02 – <i>Aides indirectes</i> | 407,15 | 467,70 | 114,9 % | 400,93 | 462,13 | 115,3 % |
| 03 – <i>Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives</i> | 80,56 | 82,46 | 102,4 % | 80,56 | 83,19 | 103,3 % |
| 04 – <i>Pilotage et animation du programme</i> | 107,13 | 110,24 | 102,9 % | 107,13 | 110,24 | 102,9 % |
| Total | 3 136,81 | 3 088,17 | 98,4 % | 3 130,59 | 3 082,26 | 98,5 % |

(1) Hors crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

• De la même manière que le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire*, les mouvements de crédits sur le programme 231 *Vie étudiante* ont été limités. Il a bénéficié de **25,5 millions d'euros en AE et de 33,6 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de l'année 2022 vers l'année 2023, dont 20 millions d'euros en AE et en CP pour compenser les surcoûts énergétiques du réseau des œuvres universitaires et scolaires dans le cadre du fonds de compensation.

Sont reportés sur 2024 10 millions d'euros en AE et 16,8 millions d'euros en CP, et il est proposé d'annuler 1,9 million d'euros d'AE et 2,6 millions de CP dans le cadre du présent projet de loi.

• Le programme 231 *Vie étudiante* est soumis à des **aléas d'exécution significatifs**, en particulier du fait de l'évolution annuelle du nombre d'étudiants boursiers et du déficit structurel du réseau des œuvres. Il est par conséquent soumis à un taux de mise en réserve supérieur aux autres programmes de la MIREs, à hauteur de 9,2 % des crédits ouverts en LFI : la réserve de précaution s'élevait, avant la mise en place du schéma de fin de gestion, à 288,7 millions d'euros en AE et 288,3 millions d'euros en CP, dont 48,1 millions d'euros de surgels en AE et en CP.

L'essentiel de la **réserve de précaution** a été mobilisé pour financer la première phase de la réforme des bourses sur critères sociaux (dégel de 162,6 millions d'euros) et les mesures de soutien du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Ce dernier est confronté à des charges importantes liées au renchérissement des prix énergétiques et alimentaires (dégel de 30 millions d'euros), à la lutte contre la précarité étudiante *via* la prolongation du gel des loyers dans les résidences universitaires et la pérennisation du repas à 1 euro pour les étudiants boursiers et précaires (dégel de 28,3 millions d'euros), ainsi qu'aux mesures salariales interministérielles (dégel de 14,4 millions d'euros).

Le rapporteur spécial souligne que la **revalorisation des bourses sur critères sociaux à compter de la rentrée 2023** ⁽¹⁾ a été financée intégralement sous enveloppe, l'action n° 1 *Aides directes* qui porte les moyens de cette politique demeurant sous-exécutée. Les surcoûts ont été absorbés en gestion en raison de la surestimation du nombre d'étudiants boursiers à la rentrée 2023, anticipé à 731 952 dans le PLF 2023, et corrélativement de la dépense prévisionnelle au titre des bourses sur critères sociaux, estimée à 2 355,2 millions d'euros. Les effectifs se sont établis à 692 101 étudiants boursiers au 31 décembre 2023, pour une dépense effective de 2 253,2 millions d'euros en 2023 – en progression toutefois par rapport aux 678 888 étudiants boursiers constatés au 31 décembre 2022, sous l'effet de la revalorisation des plafonds de ressources. Si la surestimation du nombre de boursiers a permis de financer la revalorisation des bourses à moyens constants, le rapporteur spécial rejoint l'analyse de la Cour des comptes quant à la nécessité pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche et du CNOUS « *de poursuivre leurs efforts de fiabilisation du nombre de boursiers* ».

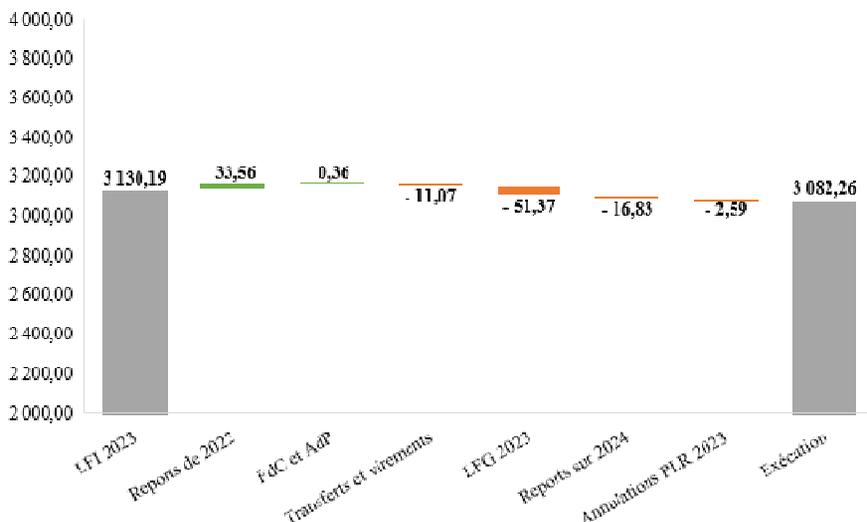
● La principale difficulté d'exécution du programme 231 *Vie étudiante* réside dans l'**aggravation du déficit budgétaire du réseau des œuvres**. La prolongation des mesures de lutte contre la précarité étudiante fige les ressources propres des CROUS issues des activités d'hébergement et de restauration, reportant les coûts sur la trésorerie du réseau et sur la subvention pour charges de service public (SCSP) attribuée par l'État. Le gel des loyers des résidences et du tarif social de restauration – lequel est maintenu à 3,30 euros depuis 2019 – limite la capacité du réseau à ajuster ses recettes au dynamisme de ses dépenses d'exploitation (fluides, denrées alimentaires, *etc.*). Les taux de couverture des dépenses d'hébergement et de restauration s'établissent à 92 % et 35,2 % en 2023, contre 99,8 % et 35,8 % en 2022. Le rapporteur spécial, réitérant l'observation formulée lors de l'examen du PLF pour 2024, estime qu'il est urgent d'engager « *une réflexion sur le déverrouillage des ressources propres des CROUS* » ⁽²⁾.

(1) *La réforme des bourses, effective à la rentrée 2023, repose sur trois piliers : augmentation de 6 % des plafonds de ressources ; revalorisation de 37 euros par mois du montant des bourses versées ; mesures complémentaires ciblées, au bénéfice des étudiants boursiers qui suivent leurs études en outre-mer et des étudiants en situation de handicap.*

(2) *Annexe n° 26 (Enseignement supérieur et vie étudiante, M. Charles Sitzenzstuhl) au rapport de M. Jean-René Cazeneuve, sur le projet de loi de finances pour 2024, p. 48.*

**PASSAGE DE LA LFI AU PLRG POUR 2023 À L'ÉCHELLE DU PROGRAMME 231 VIE
ÉTUDIANTE**

(en CP ; en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

II. LA COMPENSATION DES MESURES SALARIALES ET DES SURCÔÛTS ÉNERGÉTIQUES AUX OPÉRATEURS, POINTS DE VIGILANCE DE L'EXÉCUTION 2023

La MIREs se caractérise par un nombre conséquent d'opérateurs puisqu'elle en regroupe 225 en 2023, soit plus de la moitié des opérateurs de l'État. Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* concentre à lui seul 162 opérateurs, dont 71 établissements universitaires.

Comme en 2022, les surcoûts liés à la revalorisation de la rémunération des agents publics et à la hausse des prix de l'énergie pour la MIREs ont été essentiellement supportés par les opérateurs.

• Les mesures du « Rendez-vous salarial » de juin 2023 n'ont pas fait l'objet d'une compensation intégrale par l'État au bénéfice des **opérateurs du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire** pour le second semestre 2023. La direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) a indiqué au rapporteur spécial que le surcoût de ces mesures s'élevait à 186,8 millions d'euros en 2023, dont 87,7 millions d'euros au titre de la revalorisation de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2023. Les établissements ont été compensés à hauteur de 69,97 millions d'euros. Si le RAP indique à juste titre que les mesures de point d'indice ont été compensées « à environ 75 % pour tous les

établissements », cette proportion se dégrade sensiblement en tenant compte de l'ensemble des surcoûts constatés en matière de masse salariale. Le rapporteur spécial renouvelle l'observation formulée lors de l'examen du PLF pour 2024, considérant que « *la mise à contribution des établissements au titre de la revalorisation de la rémunération de leurs agents doit conserver un caractère exceptionnel* » conformément au principe du « décideur-payeur »⁽¹⁾.

Par ailleurs, le réseau des œuvres universitaires et scolaires, seuls opérateurs du **programme 231 Vie étudiante**, a bénéficié d'une compensation de 14,5 millions d'euros au titre des mesures du « Rendez-vous salarial », dont 3,7 millions d'euros au titre de la revalorisation du point d'indice.

● **S'agissant de la hausse des prix de l'énergie**, la difficulté principale résidait dans l'impossibilité d'établir avec précision l'ampleur des surcoûts auxquels les opérateurs allaient devoir faire face en 2023. Il a été décidé d'apporter un soutien substantiel de l'État, en fonction du montant des surcoûts constatés par chaque opérateur et de la situation de sa trésorerie.

Un **fonds de compensation doté de 275 millions d'euros** a ainsi été mis en place dans le cadre de la LFR 2 de 2022 afin d'aider les opérateurs relevant des programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* (200 millions d'euros), 231 *Vie étudiante* (20 millions d'euros) et 172 *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (55 millions d'euros). Un premier versement de 100 millions d'euros a été effectué à la fin de l'année 2022, réparti entre les opérateurs du programme 150 au prorata des dépenses énergétiques constatées sur leur compte financier 2021. La sous-consommation du fonds de compensation a justifié le report de 175 millions d'euros en AE et en CP en 2023, dont 100 millions d'euros décaissés au profit des opérateurs du programme 150 en décembre 2023 et 20 millions d'euros attribués au réseau des œuvres au début de l'exercice 2023. Cette seconde enveloppe, répartie en tenant compte des surcoûts réellement constatés, a assuré une couverture plus précise des besoins.

Les CROUS ont par ailleurs bénéficié en fin de gestion 2023 d'un abondement de 16 millions d'euros au titre de la SCSP afin de compenser en partie le renchérissement des fluides énergétiques. Ce soutien exceptionnel a été réparti entre les 26 CROUS du réseau dans le cadre du quatrième budget rectificatif de l'exercice 2023 du CNOUS, adopté le 30 novembre 2023.

● La Cour des comptes a relevé la **bonne santé financière globale des opérateurs du programme 150 Formations supérieures et recherche universitaire**, malgré les facteurs de surcoûts constatés en 2022 et en 2023. La trésorerie des opérateurs du programme 150 progresse de 34 % entre 2020 et 2023, à 4,44 milliards d'euros. Les fonds de roulement des établissements d'enseignement supérieur s'établissent à 2,56 milliards d'euros en 2023 (+ 22 % depuis 2020). Le rapporteur spécial se félicite de l'état satisfaisant des indicateurs financiers des

(1) Annexe n° 26 (*Enseignement supérieur et vie étudiante*, M. Charles Sitzenzstuhl) au rapport de M. Jean-René Cazeneuve, sur le projet de loi de finances pour 2024, p. 5.

opérateurs du programme 150, qui peuvent toutefois masquer d'importantes disparités entre les établissements. Il constate également que la hausse de la composante fléchée de la trésorerie globale, préemptée par des opérations futures ou composée de subventions attribuées pour un motif déterminé, réduit leur marge de manœuvre financière.

La situation financière du réseau des œuvres est plus fragile, en dépit du soutien significatif de l'État. Si la trésorerie globale des CROUS croît de 20 % entre 2020 et 2023, à 672,1 millions d'euros, leurs fonds de roulement reculent de 9 %, à 272,8 millions d'euros.

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
RECHERCHE**

MM. Mickaël Bouloux et Jean-Marc Tellier, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----|
| I. UNE EXÉCUTION CONFORME AU MONTANT TOTAL DES CRÉDITS DISPONIBLES | 369 |
| A. ANALYSE GÉNÉRALE | 369 |
| 1. Une exécution fidèle | 369 |
| 2. Des crédits consommés en hausse | 370 |
| 3. Un point de vigilance pour l'avenir : l'impact des annulations de crédits..... | 371 |
| B. ANALYSE PAR PROGRAMME | 372 |
| 1. Le programme 142 <i>Enseignement supérieur et recherche agricoles</i> : un report d'autorisations d'engagement habituel mais discutable..... | 372 |
| 2. Le programme 172 <i>Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires</i> : une exécution conforme qui ne doit pas masquer des choix critiquables | 373 |
| a. Une exécution fidèle | 373 |
| b. Un choix regrettable : la préférence du Gouvernement pour la recherche sur projets..... | 375 |
| 3. Le programme 190 <i>Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables</i> : des mouvements réglementaires importants..... | 375 |
| 4. Le programme 191 <i>Recherche duale (civile et militaire)</i> : une utilisation de la réserve de précaution discutable | 377 |
| 5. Le programme 192 <i>Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle</i> : une exécution conforme..... | 378 |

6. Le programme 193 *Recherche spatiale* : une utilisation de la réserve
problématique..... 379

II. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES DÉPENSES DE RECHERCHE :
UNE DÉPENSE FISCALE TOUJOURS PLUS COÛTEUSE..... 381

I. UNE EXÉCUTION CONFORME AU MONTANT TOTAL DES CRÉDITS DISPONIBLES

A. ANALYSE GÉNÉRALE

1. Une exécution fidèle

À l'échelle de l'ensemble des programmes couverts par le rapport spécial *Recherche*, l'exécution s'est avérée fidèle. Le ratio entre les crédits consommés et ceux adoptés en loi de finances initiale (LFI 2023) ⁽¹⁾, tout comme celui entre les crédits consommés et ceux finalement disponibles, sont proches de 100 % tant en AE qu'en CP. À l'échelle de chaque programme, des sous-exécutions comme des sur-exécutions modérées peuvent apparaître.

CONSOMMATION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU DOMAINE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE

| | Crédits adoptés en LFI (en millions d'euros) | | Crédits ouverts, y compris FDC ² et ADP ³ (en millions d'euros) | | Crédits consommés (en millions d'euros) | | Consommés / adoptés en LFI (en pourcentage) | | Consommés / ouverts (en pourcentage) | |
|--|--|-----------------|---|---------------|---|---------------|---|--------------|--------------------------------------|-------------|
| | AE ⁴ | CP ⁵ | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Recherche (total) | 12 871 | 12 769 | 12 737 | 13 094 | 12 512 | 12 970 | 97,2 | 101,6 | 98,2 | 99,1 |
| Programme 142 Enseignement supérieur et recherche agricoles | 426 | 424 | 505 | 415 | 409 | 407 | 96,0 | 96,0 | 81,0 | 98,1 |
| Programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires | 8 071 | 7 834 | 7 903 | 7 690 | 7 882 | 7 669 | 97,7 | 97,9 | 99,7 | 99,7 |
| Programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables | 1 676 | 1 801 | 1 660 | 2 114 | 1 658 | 2 079 | 98,9 | 115,4 | 99,9 | 98,3 |
| Programme 191 Recherche duale (civile et militaire) | 150 | 150 | 150 | 150 | 150 | 150 | 100 | 100 | 100 | 100 |
| Programme 192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle | 682 | 694 | 684 | 890 | 578 | 830 | 84,8 | 119,6 | 84,5 | 93,3 |
| Programme 193 Recherche spatiale | 1 866 | 1 866 | 1 835 | 1 835 | 1 835 | 1 835 | 98,3 | 98,3 | 100 | 100 |

Source : commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances (RAP) 2023.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Fonds de concours.

(3) Attributions de produits.

(4) Autorisations d'engagement.

(5) Crédits de paiement.

2. Des crédits consommés en hausse

Le montant total des crédits consommés passe de 12,15 à 12,97 milliards d'euros en CP entre 2022 et 2023. La Cour des comptes ⁽¹⁾ attribue cette évolution à plusieurs facteurs :

– la poursuite de l'application de la loi dite « de programmation de la recherche » (LPR) ⁽²⁾, qui prévoit un accroissement progressif des moyens engagés par l'État dans ce secteur jusqu'en 2030 (+ 238 millions d'euros ⁽³⁾) ;

– la compensation par l'État aux opérateurs pour l'année 2023 de l'augmentation du point d'indice de la fonction publique (+ 134 millions d'euros ⁽⁴⁾) ;

– deux mesures de périmètre concernant les programmes 191 et 193, pour 150 millions d'euros chacune ; elles seront détaillées dans les développements spécifiques à chaque programme ;

– l'augmentation de la subvention au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) en compensation « *de la hausse des charges nucléaires de long terme liées à l'assainissement et au démantèlement de ses installations* » (+ 40 millions d'euros) ;

– l'augmentation des crédits versés à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) « *pour l'apurement de la dette sociale issue de la dépense sociale Jeunes entreprises innovantes* », rattachée au programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* (+ 32 millions d'euros).

(1) *Analyse de l'exécution budgétaire 2023, mission « Recherche et enseignement supérieur », avril 2024, p. 8.*

(2) *Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur.*

(3) *Dont + 206 millions d'euros pour le programme 172 et + 32 millions d'euros pour le programme 193.*

(4) *Dont + 121 millions d'euros pour le programme 172, + 7 millions d'euros pour le programme 192 et + 6 millions d'euros pour le programme 142.*

La compensation aux opérateurs de la revalorisation salariale des fonctionnaires

Le point d'indice de la fonction publique a été augmenté de 3,5 % le 1^{er} juillet 2022, puis de 1,5 % le 1^{er} juillet 2023.

L'augmentation de + 3,5 % du point d'indice effective au 1^{er} juillet 2022 a été intégrée à la LFI 2023 et compensée aux opérateurs, mais seulement à compter du 1^{er} janvier 2023. Le coût estimé pour le programme 172 se situe entre 119 ⁽¹⁾ et 121 millions d'euros ⁽²⁾.

Pour l'augmentation de + 1,5 %, effective au 1^{er} juillet 2023, le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche a versé des compensations seulement partielles à ses opérateurs en bénéficiant de dégels de sa réserve de précaution. Aucun chiffrage agrégé n'étant exposé dans la documentation budgétaire, les rapporteurs spéciaux interrogeront le Gouvernement en commission pour mesurer l'effort réel qui a été ainsi demandé aux opérateurs.

Source : commission des finances d'après la Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire 2023 susmentionnée, p. 33.

3. Un point de vigilance pour l'avenir : l'impact des annulations de crédits

Les rapporteurs spéciaux seront particulièrement vigilants à l'avenir sur l'impact qu'auront pour les programmes inclus dans le domaine *Recherche* les annulations de crédits massives décidées par le Gouvernement en 2024. En effet, la recherche s'effectue sur le temps long ; par conséquent, les crédits consacrés par l'État à la recherche en 2023 risquent de devenir inopérants s'ils ne sont pas renouvelés en 2024.

Ils regrettent que le Printemps de l'évaluation s'effectue dans un contexte où le Gouvernement n'a pas répondu à leurs questions écrites ⁽³⁾ sur lesdites annulations, quoique celles-ci aient été publiées il y a plus de deux mois ; un tel retard méconnaît le Règlement de l'Assemblée nationale ⁽⁴⁾. Ils estiment que « *cette décision unilatérale du Gouvernement, qui a décidé de ne pas présenter un projet de loi de finances rectificative devant le Parlement, est un précédent préoccupant tant sur le plan démocratique que pour l'avenir de la recherche française* ». Ils ajoutent que « *ces annulations sont d'autant plus regrettables que le projet de loi de finances pour 2024 n'avait été que considéré comme adopté par le Parlement, sans que l'Assemblée nationale eût pu le voter et sans que les crédits de la mission Recherche et enseignement supérieur eussent été discutés en raison du choix du Gouvernement de recourir à la procédure mentionnée à l'article 49, alinéa 3, de la Constitution* » ⁽⁵⁾.

(1) *Cour des comptes, analyse de l'exécution budgétaire précitée, p. 33.*

(2) *Rapport annuel de performances de la mission Recherche et enseignement supérieur, p. 10.*

(3) N° 15888 de M. Jean-Marc Tellier, publiée au Journal officiel le 5 mars 2024, et n° 16164 de M. Mickaël Bouloux, publiée au Journal officiel le 12 mars 2024.

(4) Sixième alinéa de l'article 135.

(5) *Questions écrites n° 15888 et 16164 susmentionnées.*

B. ANALYSE PAR PROGRAMME

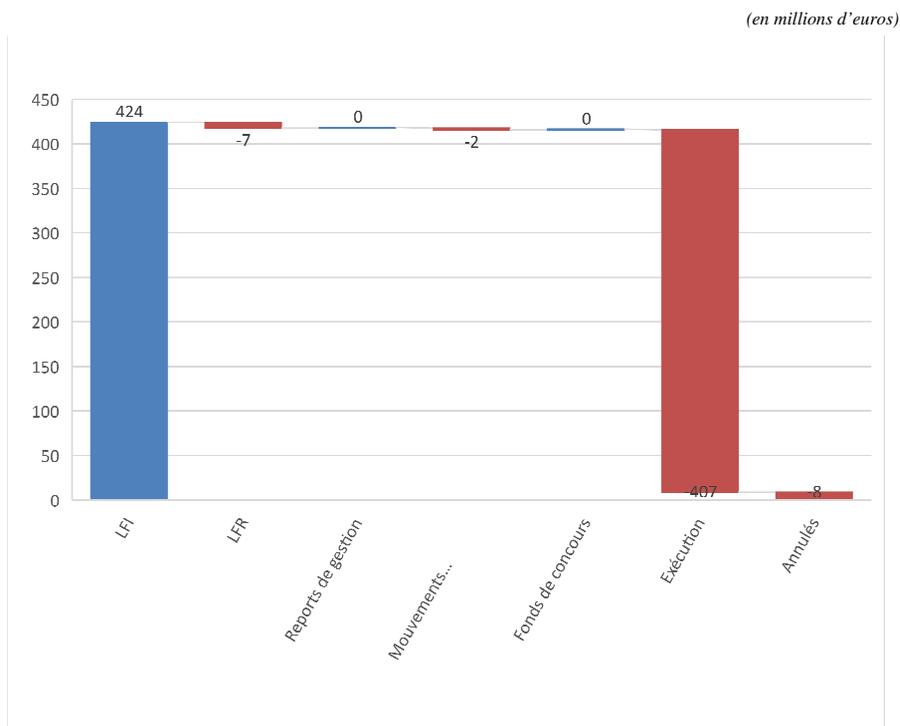
1. Le programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* : un report d'autorisations d'engagement habituel mais discutable

Le programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles* regroupe des crédits relatifs à la recherche agricole et à la formation de divers professionnels, dont des ingénieurs et des chercheurs.

La LFI 2023 l'a doté de 426 millions d'euros en AE et 424 millions d'euros en CP, en hausse de 12 % en AE et en CP par rapport à la LFI 2022⁽¹⁾. Cette hausse s'explique essentiellement par une mesure de périmètre⁽²⁾.

Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 409 millions d'euros et les CP à 407 millions d'euros, en hausse de 9 % en AE et 10 % en CP par rapport à 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 142 ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

(2) Les rapporteurs spéciaux avaient rappelé à l'occasion de leur rapport sur le PLF 2023 (n° 292 annexe 37, 6 octobre 2022, p. 34) que « les crédits des bourses de l'enseignement supérieur agricole [sont] désormais budgétés sur le programme 142 en lieu et place du programme 143 Enseignement technique agricole de la mission Enseignement scolaire, dans des objectifs de rationalisation et de simplification de la gestion ».

Comme les années précédentes, il a bénéficié d'un report de crédits à hauteur de 88,56 millions d'euros en AE, lié à la garantie pour le projet de déménagement d'AgroParisTech sur le plateau de Saclay. La direction générale de l'enseignement et de la recherche avait indiqué aux rapporteurs spéciaux en 2023 ⁽¹⁾ que « *hors aléa exceptionnel, ces crédits sont reportés d'année en année et n'ont pas vocation à être utilisés* ». Ce report explique le taux relativement faible de crédits consommés par rapport aux crédits ouverts en AE (81 %).

La Cour des comptes se montre critique à l'égard de cette pratique et propose l'annulation de ces 88,56 millions d'euros, présents sur le programme « *depuis la LFI 2013* ⁽²⁾ *et sans cesse reportés depuis, sans jamais donner lieu à engagement et a fortiori à décaissement* ». Elle souligne que « *outré que ce montant nuit à l'analyse du taux de consommation des crédits et des reports chaque année, l'inscription d'AE en comptabilité budgétaire n'a pas vocation à servir de garantie de l'État à des emprunts réalisés par ses établissements publics. Une telle situation ne se retrouve sur aucun autre programme budgétaire de l'État car dans des cas similaires, un courrier d'engagement signé du ministre compétent et adressé au prêteur constitue la pratique habituelle* » ⁽³⁾.

2. Le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* : une exécution conforme qui ne doit pas masquer des choix critiquables

a. Une exécution fidèle

Le programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* concentre la plus grande partie des crédits alloués à la recherche. Il finance essentiellement les subventions pour charges de service public (SCSP) allouées aux opérateurs du programme, dont les organismes de recherche et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

La LFI 2023 l'a doté de 8,07 milliards d'euros en AE et 7,83 milliards d'euros en CP, en hausse de 4 % en AE et en CP par rapport à la LFI 2022, cette hausse s'expliquant par le renforcement des moyens en faveur des opérateurs du programme prévu par la LPR, ainsi que par la compensation auxdits opérateurs de la revalorisation du point d'indice.

Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 7,88 milliards d'euros et les CP à 7,67 milliards d'euros, en hausse de 3 % en AE et 4 % en CP par rapport à 2022.

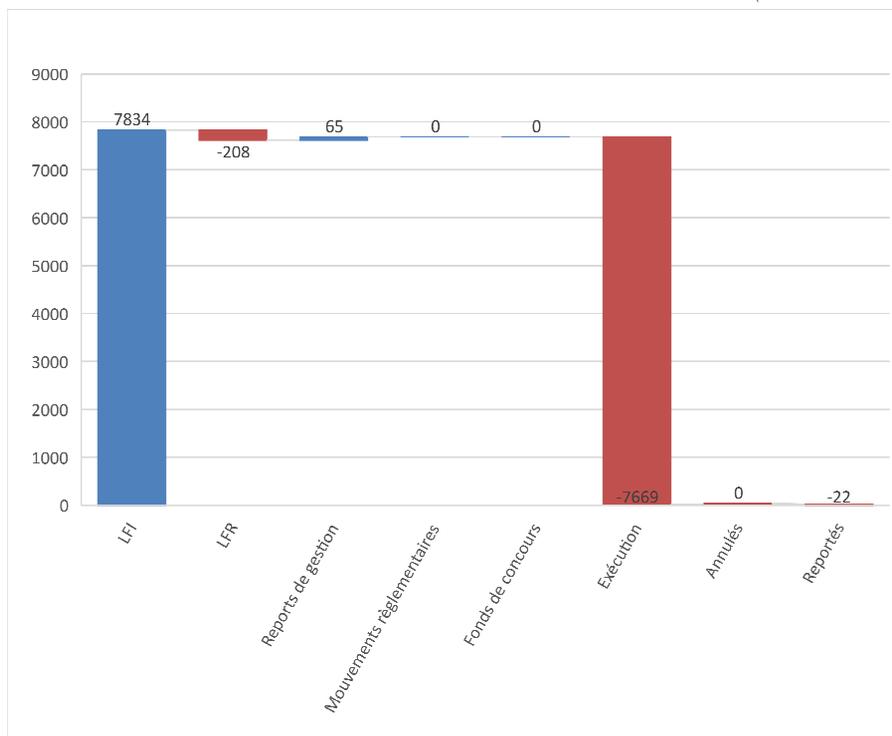
(1) Rapport n° 1271 tome II, 24 mai 2023, p. 399.

(2) Loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

(3) Analyse de l'exécution budgétaire 2023 susmentionnée, p. 46.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 172 RECHERCHES
SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

La Cour des comptes souligne que « s'agissant des crédits exécutés, la trajectoire de la LPR est respectée »⁽¹⁾ sur le programme 172.

S'agissant en particulier de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), que les rapporteurs spéciaux avaient souhaité auditionner au cours de leurs travaux pour le projet de loi de finances pour 2024, si les ressources effectivement constatées se révèlent conformes à ce qui était anticipé (222 millions d'euros en AE et en CP), les rapporteurs spéciaux soulèvent derechef le point de vigilance relatif à l'insuffisance de sa subvention. En octobre 2023, à propos de la faible revalorisation de la subvention pour charge de service public prévue pour l'IRD en 2024, ils avaient en effet considéré « cette faible augmentation insuffisante eu égard à l'inflation, qui volens nolens ne permet pas que soient atteints les objectifs portés par la LPR d'accroissement véritable des moyens en faveur de la recherche »⁽²⁾.

(1) Analyse de l'exécution budgétaire 2023 susmentionnée, p. 8.

(2) Rapport spécial n° 1745 annexe 37, 14 octobre 2023, p. 31.

b. Un choix regrettable : la préférence du Gouvernement pour la recherche sur projets

Les rapporteurs spéciaux tiennent à rappeler que le programme 172 porte le choix politique du Gouvernement de soutenir massivement la recherche sur projets au détriment des financements récurrents pour les organismes de recherche. Ils avaient rappelé lors de leurs travaux sur le projet de loi de finances pour 2024 que ce choix « engendre des conséquences néfastes pour l'état de la recherche : précarité des chercheurs, temps perdu à remplir des dossiers de candidature, manque de vision de long terme, entrave à la liberté de la recherche »⁽¹⁾.

Ces conséquences s'illustrent par exemple dans le champ de la recherche médicale. Comme rappelé par le rapporteur spécial Mickaël Bouloux dans une question écrite⁽²⁾, « la recherche médicale est en recul en France » et « entre 2005 et 2018, la participation de la France dans les publications scientifiques mondiales a diminué de 34 % » en raison du « manque de moyens » et du « défaut d'attractivité des carrières de chercheurs ». De surcroît, « le développement de la recherche sur projets au détriment de la recherche sur fonds récurrents dissuade les chercheurs qui doivent déployer une partie non négligeable de leur temps à des tâches administratives ». Ce recul dans la recherche médicale, dont le rapporteur spécial Mickaël Bouloux juge la situation « alarmante », a eu comme conséquence déplorable que la France n'a pas été capable de concevoir et de commercialiser son propre vaccin lors de la crise de la covid-19. Le rapporteur spécial Mickaël Bouloux regrette d'ailleurs que le Gouvernement n'ait toujours pas répondu à ladite question écrite, quoique celle-ci ait été déposée il y a plus de deux mois, là encore en méconnaissance du Règlement de l'Assemblée nationale.

3. Le programme 190 Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables : des mouvements réglementaires importants

Le programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables* couvre la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement.

La LFI 2022 l'a doté de 1,68 milliard d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP, en hausse de 4 % en AE et en CP par rapport à la LFI 2022.

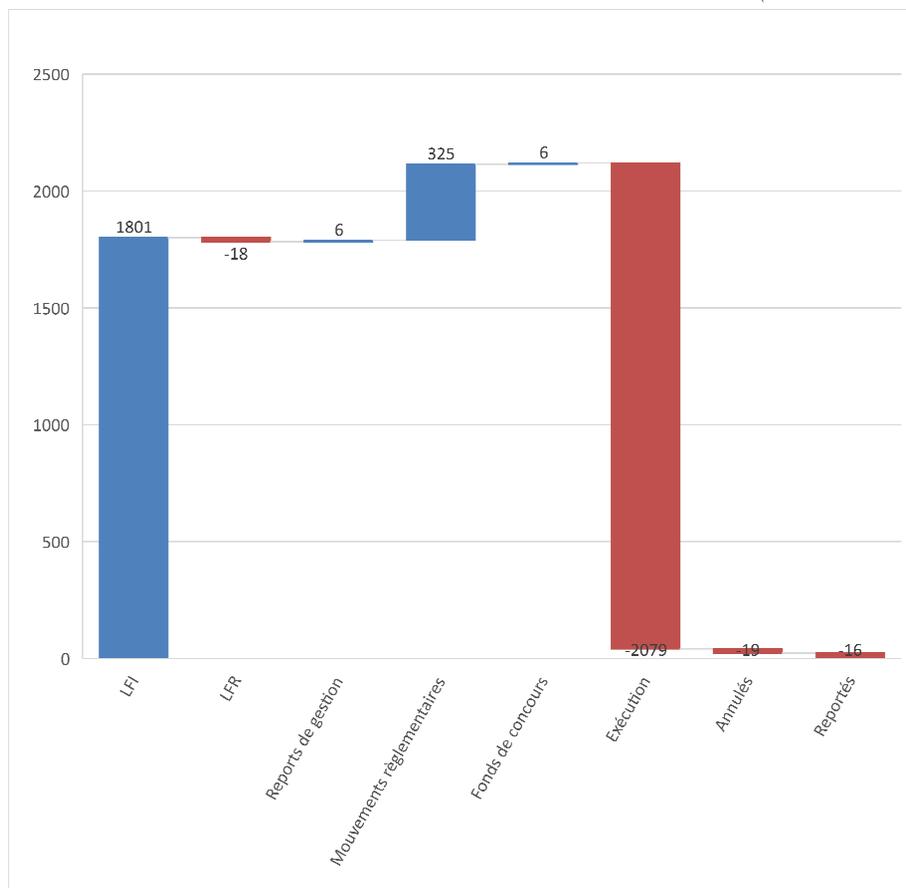
Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 1,66 milliard d'euros et les CP à 2,08 milliards d'euros, en baisse de 7 % en AE et en hausse de 2 % en CP par rapport à 2022.

(1) Rapport spécial n° 1745 annexe 37, 14 octobre 2023, p. 7.

(2) N° 15523, publiée au Journal officiel le 20 février 2024.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 190 RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

L'ampleur des mouvements réglementaires est attribuée par la Cour des comptes à l'abondement du budget opérationnel de programme (BOP) *Recherche aéronautique* par le programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*.

La Cour des comptes souligne que « *s'agissant des crédits exécutés, la trajectoire de la LPR est respectée* »⁽¹⁾ sur le programme 193.

Elle alerte cependant sur le fait que, dans une perspective pluriannuelle, « *il convient d'attacher une attention particulière à la soutenabilité budgétaire* » du « *financement du démantèlement de certaines installations nucléaires du CEA* »⁽²⁾.

(1) Analyse de l'exécution budgétaire 2023 susmentionnée, p. 8.

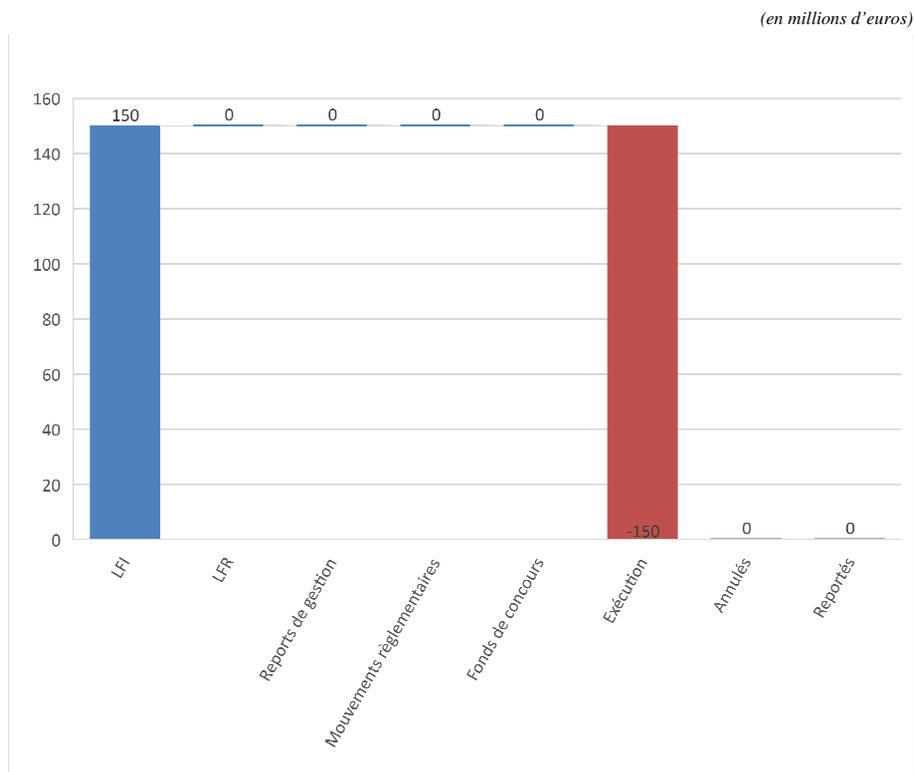
(2) Analyse de l'exécution budgétaire 2023 susmentionnée, p. 9.

4. Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* : une utilisation de la réserve de précaution discutable

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* est intégralement consacré aux subventions et dotations versées au Centre national d'études spatiales (CNES) et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour leur activité de recherche duale. La recherche duale est une recherche civile ayant des retombées dans le domaine militaire et dans celui de la protection civile.

La LFI 2023 l'a doté de 150 millions d'euros en AE et en CP ⁽¹⁾. Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 150 millions d'euros en AE et en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 191 *RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)*



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

La Cour des comptes a observé que le dégel intégral de la réserve de précaution « ne semble pas avoir d'autre justification que de verser l'intégralité des

(1) Pour l'année 2022 (comme pour l'année 2021), la LFI prévoyait le transfert des crédits du programme 191 au programme 362 Compétitivité de la mission Plan de relance. Maintenu, le programme 191 n'avait pas été doté, ni en AE ni en CP. La LFI 2023 a réintégré sur le programme 191 les crédits consacrés au financement des activités duales.

crédits ouverts en LFI aux deux opérateurs bénéficiaires du programme »⁽¹⁾. En effet, l'exécution 2023 du programme « correspond, à l'euro près, à ce qui était prévu en LFI, la réserve de précaution et le surgel ayant été intégralement dégelés en fin de gestion ». La Cour déplore cette pratique car « le dégel systématique anticipé dès le début de gestion, observé depuis plusieurs années, ne correspond pas à l'usage qui doit être fait de la réserve, qui doit être mobilisable pour couvrir des aléas de gestion ministériels ou interministériels »⁽²⁾.

5. Le programme 192 Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle : une exécution conforme

Le programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* concourt au financement des politiques publiques de développement de la recherche technologique des entreprises, ainsi qu'au soutien à l'innovation et au transfert de technologies.

La LFI 2023 l'a doté de 682 millions d'euros en AE et 694 millions d'euros en CP, en hausse de 10 % en AE et stable en CP par rapport à la LFI 2022.

Les AE consommées en 2023 s'élèvent à 578 millions d'euros et les CP à 830 millions d'euros, en baisse de 21 % en AE⁽³⁾ et en hausse de 16 % en CP par rapport à 2022.

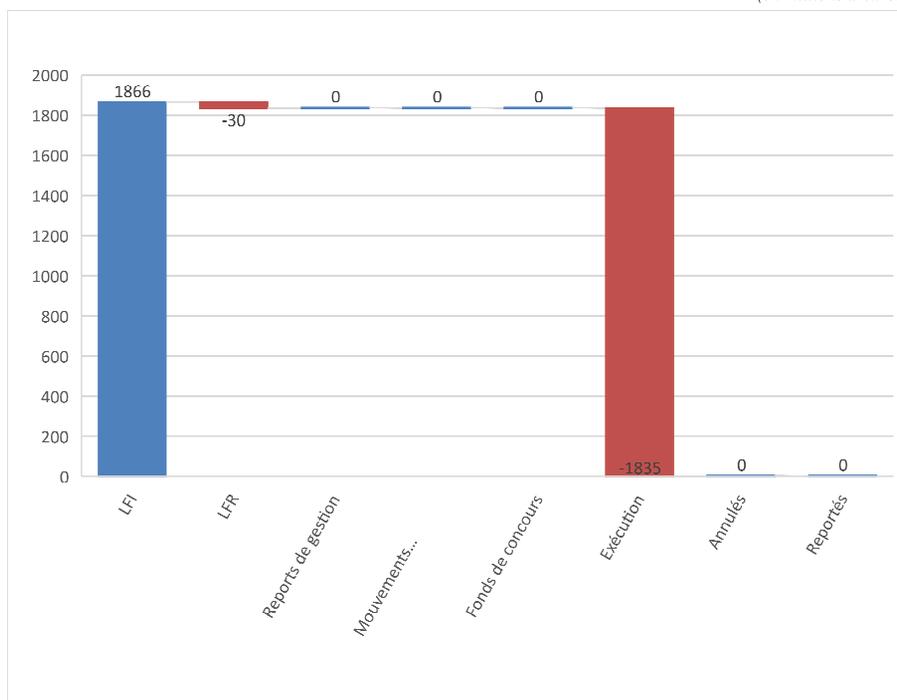
(1) *Analyse de l'exécution budgétaire susmentionnée, page 22.*

(2) *Idem, p. 63.*

(3) *Cette baisse résulte de la hausse exceptionnelle de 120 % des AE consommées en 2022 par rapport à 2021. Interrogée par les rapporteurs spéciaux, la direction générale des entreprises avait expliqué que « en 2021 ont eu lieu de nombreux retraits d'engagements sur années antérieures, à hauteur de 342 millions d'euros », et que, par conséquent, « la consommation affichée dans Chorus est nettement minorée par rapport à la consommation effective » (rapport n° 1271 tome II, 24 mai 2023, p. 404).*

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 192 RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

6. Le programme 193 Recherche spatiale : une utilisation de la réserve problématique

Le programme 193 *Recherche spatiale* abrite le versement de la subvention au Centre national d'études spatiales (CNES) ainsi que le versement à l'Agence spatiale européenne (ESA), par l'intermédiaire des crédits alloués au CNES, de la contribution de la France au budget annuel de l'Agence.

La LFI 2023 l'a doté de 1,87 milliard d'euros en AE et en CP, en hausse de 14 % par rapport à 2022. Les rapporteurs spéciaux avaient en 2022 rappelé ⁽¹⁾ que cette hausse s'expliquait essentiellement par une mesure de périmètre ⁽²⁾.

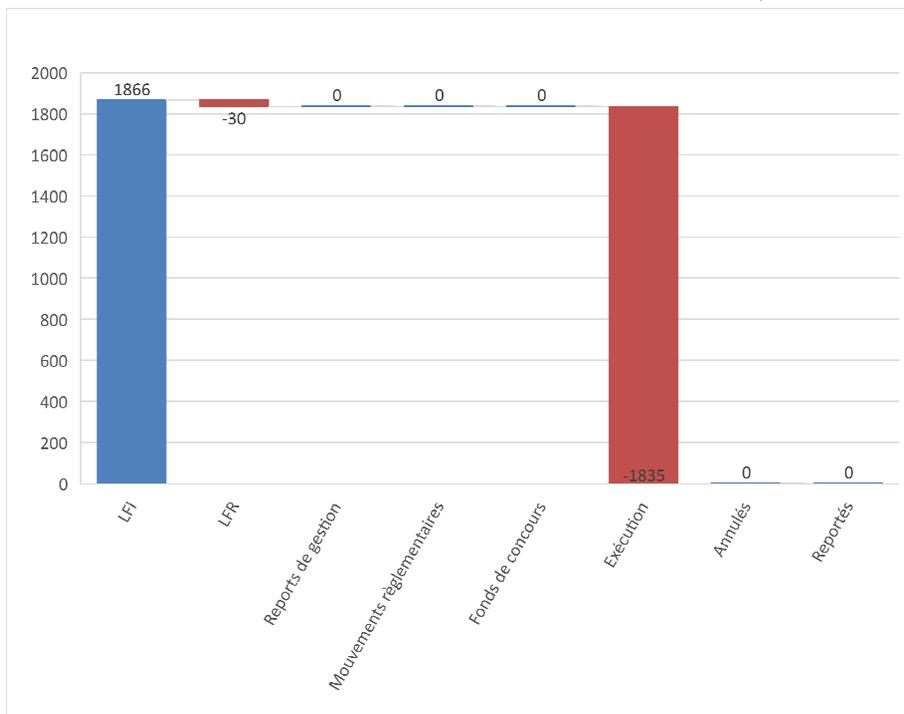
Les AE et les CP consommés en 2023 s'élèvent à 1,84 milliard d'euros, en hausse de 12 % par rapport à 2022.

(1) Rapport n° 292 annexe 37, 6 octobre 2022, p. 26.

(2) Les crédits du CNES ont été augmentés de 150 millions d'euros, correspondant à une enveloppe qui lui était versée en gestion par le programme 146 Équipement des forces de la mission Défense.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 193 RECHERCHE SPATIALE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2023.

La Cour des comptes souligne que « s'agissant des crédits exécutés, la trajectoire de la LPR est respectée »⁽¹⁾ sur le programme 193.

Elle alerte cependant sur le fait que, dans une perspective pluriannuelle, « il convient d'attacher une attention particulière à la soutenabilité budgétaire » du « financement des engagements pluriannuels pris par la France auprès de l'Agence spatiale européenne »⁽²⁾.

Elle recommande enfin d'« établir un document budgétaire transverse permettant de rendre compte au Parlement de l'exécution des crédits publics de la recherche spatiale quelle que soit leur origine »⁽³⁾.

Comme pour le programme 191, la réserve de précaution se voit sur le programme 193 détournée de son objet initial. En effet, la Cour des comptes observe que « la mise en réserve concerne pour 54 millions d'euros la contribution à l'ESA. Ne pas l'honorer conduirait à reconstituer, comme avant 2020, un arriéré de paiement vis-à-vis de l'ESA et exposerait la France à des pénalités de retard, ce qui

(1) Analyse de l'exécution budgétaire 2023 susmentionnée, p. 8.

(2) Idem, p. 9.

(3) Idem, p. 11.

n'est pas souhaitable. Ainsi, comme cela avait déjà été le cas en 2022, la mise en réserve de 87 millions d'euros n'est pas ou très peu mobilisable pour la couverture d'aléas en gestion, qu'ils soient ministériels ou interministériels, puisque le dégel de la part de 54 millions d'euros relative à l'ESA est programmé dès le début de l'année »⁽¹⁾.

II. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES DÉPENSES DE RECHERCHE : UNE DÉPENSE FISCALE TOUJOURS PLUS CÔUTEUSE

Le crédit d'impôt en faveur des dépenses de recherche (CIR) est le dispositif le plus important dont dispose l'État pour inciter les entreprises à accroître leur effort de recherche et développement.

La dépense fiscale occasionnée par le CIR se maintient à un niveau très élevé en 2023, s'établissant à 7,19 milliards d'euros, soit un montant stable par rapport à 2022. Cette stabilité doit être appréciée en tenant compte de la trajectoire ascendante de cette dépense fiscale depuis une décennie.

ÉVOLUTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES DÉPENSES DE RECHERCHE

(en millions d'euros)

| Année | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Coût | 3 269 | 5 108 | 5 094 | 5 555 | 6 100 | 6 200 | 6 400 | 6 600 | 6 383 | 7 193 | 7 185 |

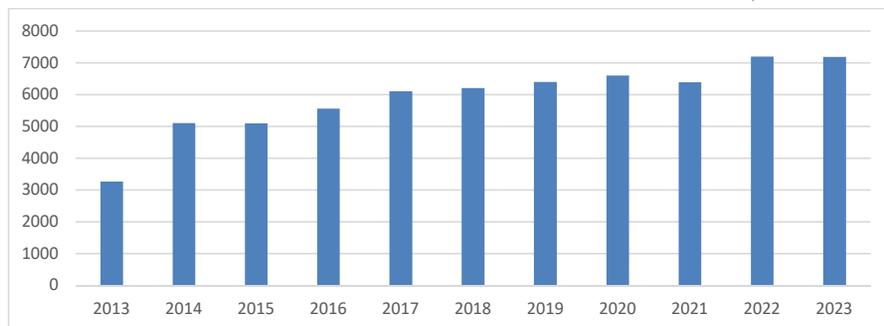
Sources :

– Années 2013 à 2020 : Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales, présenté par MM. Laurent Saint-Martin, Francis Chouat et Mme Christine Pires Beaune, n° 4402, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2021.

– Années 2021 et suivantes : RAP « Recherche et enseignement supérieur ».

ÉVOLUTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES DÉPENSES DE RECHERCHE

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

(1) *Idem*, page 74.

Les rapporteurs spéciaux sont très critiques vis-à-vis du CIR. Ils estiment que les sommes très importantes consacrées par l'État à ce dispositif pourraient être utilement réorientées vers les organismes de recherche afin d'augmenter les financements récurrents.

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS**

M. Benoît Mournet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| SYNTHÈSE | 384 |
| I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE PENSIONS | 385 |
| 1. Des dépenses toujours très dynamiques | 385 |
| 2. Des recettes concentrées à plus de 85 % sur la contribution de l’État | 386 |
| 3. Un solde annuel négatif pour la deuxième année consécutive | 388 |
| 4. Des crédits non consommés intégralement reportés sur 2023 | 389 |
| II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE | 390 |
| 1. Un niveau d’exécution moins élevé qu’anticipé en raison d’erreurs dans la prévision | 390 |
| 2. Des incertitudes sur le périmètre de la mission dans le cadre du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux | 392 |

SYNTHÈSE

1. Sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* :

- Les dépenses (64,3 milliards d'euros) sont très proches de la prévision (– 0,1 %) et sont très dynamiques sur la période récente (+ 9 % par rapport à 2019) ;
- Les recettes (63,1 milliards d'euros) sont conformes à la prévision (– 0,6 %). Elles reposent en premier lieu sur une subvention d'équilibre au régime des fonctionnaires de l'État, qui représente un peu moins de la moitié du total ;
- Du fait d'une progression des recettes moins dynamique que les dépenses, le solde du compte s'élève à – 1,14 milliard d'euros en 2023 ;
- Le solde cumulé du CAS est de + 7,8 milliards d'euros, soit l'équivalent d'1,45 mois de dépenses. Ce solde pourrait être ramené à zéro d'ici deux ou trois ans. La subvention d'équilibre de l'État est donc nécessairement appelée à augmenter ;
- Afin d'augmenter les recettes, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de faire converger le taux des contributions salariales des fonctionnaires avec le taux des cotisations salariales du régime général dans le secteur privé ;
- Le rapporteur spécial rappelle également la nécessité de distinguer, au sein des crédits du CAS *Pensions*, ce qui relève du rôle de l'État employeur et ce qui relève de la subvention versée par l'État en tant que garant de la solidarité nationale.

2. Sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* :

- Les crédits consommés (5,9 milliards d'euros) sont légèrement inférieurs aux crédits votés (– 3,3 %) en raison de plusieurs erreurs dans les prévisions, notamment en ce qui concerne la subvention d'équilibre versée au régime de la SNCF (3,2 milliards d'euros) ;
- La subvention d'équilibre versée au régime de la RATP (809,8 millions d'euros) est toujours très dynamique (+ 4 % par rapport à 2022) ;
- La subvention d'équilibre versée au régime des marins (791,8 millions d'euros) est conforme à la prévision, mais les dysfonctionnements observés nécessitent une réforme d'urgence du régime pour en simplifier et moderniser les règles ;
- Dans le cadre du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux de retraite fermés, le rapporteur spécial estime qu'une contribution budgétaire de l'État au régime général est préférable à une nouvelle affectation de TVA à la sécurité sociale.

I. LE COMPTE D’AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d’affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu à l’article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) ⁽¹⁾, retrace les recettes et les dépenses concourant au financement des pensions versées par l’État (fonctionnaires civils et militaires, ouvriers des établissements industriels et militaires, pensions militaires d’invalidité, retraite du combattant, victimes de guerre).

Pour la deuxième année consécutive, le CAS *Pensions* présente un solde annuel négatif, et cela malgré la subvention d’équilibre versée par l’État, qui représente un peu moins de la moitié des recettes.

1. Des dépenses toujours très dynamiques

Les **crédits consommés** en 2023 sont **très proches de la prévision**. La loi de finances pour 2023 ⁽²⁾ avait doté le CAS *Pensions* de 64,4 milliards d’euros. En outre, le compte a bénéficié de 1,3 milliard d’euros de reports de crédits de 2022. Les dépenses ont finalement atteint **64,3 milliards d’euros**. Elles sont inférieures de seulement 55,6 millions d’euros (– 0,1 %) aux crédits votés.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS *PENSIONS*

(en millions d’euros)

| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | |
|--|-----------------|-----------------|----------------------|----------------|
| Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d’invalidité | 60 999,8 | 60 937,7 | – 62,1 | – 0,1 % |
| Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l’État | 2 028,6 | 2 002,9 | – 25,7 | – 1,3 % |
| Programme 743 – Pensions militaires d’invalidité et des victimes de guerre et autres pensions | 1 331,3 | 1 363,4 | + 32,1 | + 2,4 % |
| Total | 64 359,6 | 64 304,0 | – 55,6 | – 0,1 % |

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

Les dépenses liées aux pensions des fonctionnaires civils ou militaires et aux pensions des ouvriers d’État sont sous-exécutées de 87,8 millions d’euros, en raison d’un nombre d’entrées de pensions inférieur à la prévision et d’un nombre de sorties de pensions plus faible qu’anticipé.

À l’inverse, les crédits consommés sur le programme 743 sont supérieurs à la prévision en raison d’une sur-revalorisation du point PMI ⁽³⁾, de 3,85 % au lieu de 3,5 %, qui a conduit à une hausse des dépenses liées aux pensions militaires d’invalidité et aux allocations de reconnaissance du combattant.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

(2) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(3) Décret n° 2022-1649 du 23 décembre 2022 modifiant les dispositions transitoires de fixation de la valeur du point de pension militaire d’invalidité.

L'évolution des dépenses du CAS confirme la dynamique observée les années précédentes, avec une hausse du montant des dépenses annuelles de 2 milliards d'euros (+ 3,2 %) par rapport à 2022 et de 5,3 milliards d'euros (+ 9 %) par rapport à 2019.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

| | Exécution 2019 | Exécution 2020 | Exécution 2021 | Exécution 2022 | Exécution 2023 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité | 55 347,6 | 55 967,1 | 56 933,1 | 58 838,3 | 60 937,7 |
| Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État | 1 921,5 | 1 924,8 | 1 922,3 | 1 967,4 | 2 002,9 |
| Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions | 1 752,0 | 1 657,4 | 1 538,2 | 1 475,0 | 1 363,4 |
| Total | 59 021,1 | 59 549,3 | 60 393,6 | 62 280,7 | 64 304,0 |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Cette dynamique résulte de la **revalorisation des pensions de retraite**, qui a atteint 5,6 % en 2023, en prenant en compte la revalorisation anticipée de 4 % des pensions de retraite au 1^{er} juillet 2022 ⁽¹⁾ et la revalorisation complémentaire de 1,6 % intervenue au 1^{er} janvier 2023.

Elle résulte aussi de l'**augmentation du nombre de pensionnés**. Le ratio démographique du régime des fonctionnaires civils, en baisse, est inférieur à 1 depuis 2022 (0,99 cotisant pour 1 pensionné), celui des militaires étant stable autour de 0,7.

2. Des recettes concentrées à plus de 85 % sur la contribution de l'État

Les recettes du CAS Pensions se sont élevées à 63,2 milliards d'euros en 2023. Elles sont inférieures de 378,8 millions d'euros (– 0,6%) à la prévision.

EXÉCUTION DES RECETTES DU CAS PENSIONS

(en millions d'euros)

| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | |
|--|-----------------|-------------------|----------------------|----------------|
| Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité | 60 210,4 | 59 779,6 | – 430,8 | – 0,7 % |
| Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État | 1 998,1 | 2 029,1 | + 30,9 | + 1,5% |
| Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions | 1 331,3 | 1 352,3 | + 21,0 | + 1,6% |
| Total | 63 539,8 | 63 161,0 | – 378,8 | – 0,6 % |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

(1) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

Les recettes perçues au titre des pensions civiles et militaires sont inférieures de 430,8 millions d'euros. Cette sous-réalisation résulte, comme chaque année, de la **difficulté à prévoir précisément l'évolution de l'assiette des retenues pour pensions et des contributions employeurs**, qui dépend de la réalisation par les ministères de leurs schémas d'emplois ainsi que de leurs choix de gestion (répartition entre les titulaires et les contractuels, entre les différentes catégories statutaires, etc.).

ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

| | Exécution 2019 | Exécution 2020 | Exécution 2021 | Exécution 2022 | Exécution 2023 |
|--|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité | 56 686,8 | 57 227,3 | 57 290,4 | 58 314,7 | 59 780 |
| Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État | 1 907,6 | 1 926,9 | 1 924,0 | 1 937,9 | 2 029 |
| Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions | 1 725,3 | 1 657,4 | 1 549,6 | 1 476,8 | 1 352 |
| Total | 60 319,7 | 60 811,6 | 60 763,9 | 61 729,4 | 63 161,0 |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La dynamique des recettes est moindre que celle des dépenses. La hausse s'élève à seulement 2,3 % par rapport l'exercice précédent et 4,7 % par rapport à 2019. L'évolution est cependant plus importante qu'en 2022 (+ 1,6 %) et que la tendance 2018-2022 (+ 0,7 %), en raison des revalorisations du point d'indice de la fonction publique en juillet 2022 (+ 3,5 %) et juillet 2023 (+ 1,5 %).

Les recettes reposent principalement sur les retenues pour pensions (12,3 %) et la contribution de l'État (85,5 %). Cette dernière se décompose entre, d'une part, des contributions versées par les ministères et d'autres employeurs publics et, d'autre part, une subvention d'équilibre versée par l'État.

Le rapporteur spécial constate que, en dépit de sa recommandation répétée, ni le projet de loi de finances ni les annexes budgétaires ne font état du montant de la subvention d'équilibre, noyée au sein des contributions employeurs. Aussi ne peut-il que réitérer sa proposition de **distinguer, au sein du CAS *Pensions*, ce qui relève du rôle de l'État employeur et ce qui relève de la subvention versée par l'État en tant que garant de la solidarité nationale.**

En ramenant les taux des contributions employeurs (74,28 % pour les fonctionnaires civils et les ouvriers, 126,07 % pour les militaires) au taux employeur légal de droit commun pour les salariés (16,46 %), on peut estimer que la subvention d'équilibre s'élève à environ 27 milliards d'euros, soit un peu moins de la moitié des recettes du CAS⁽¹⁾. Compte tenu de son importance, la visibilité de cette

(1) Haut-Commissariat au plan, « Retraites : une base objective pour le débat civique », décembre 2022.

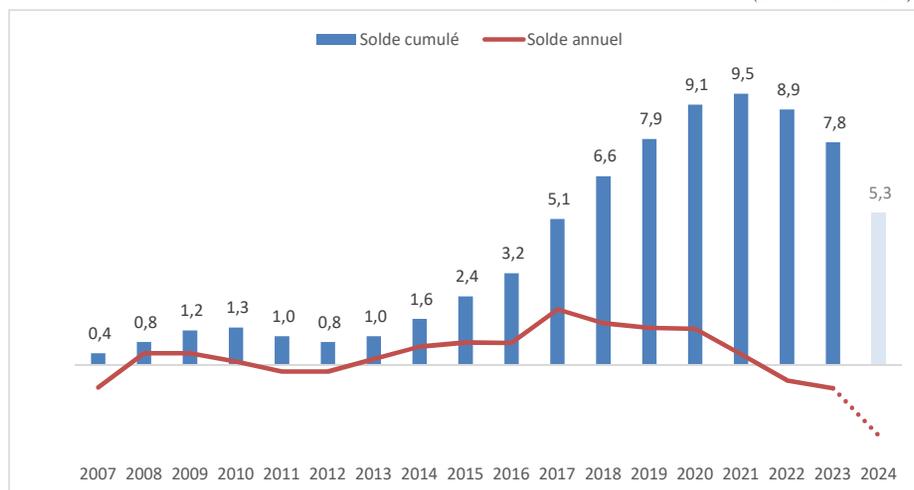
subvention est indispensable pour clarifier la contribution de l'État au système de retraites.

3. Un solde annuel négatif pour la deuxième année consécutive

Le solde du CAS *Pensions* s'est élevé à – 1,14 milliard d'euros en 2023, contre une prévision de – 819,8 millions d'euros dans la loi de finances initiale. Il est négatif pour la seconde année consécutive.

ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ DU CAS *PENSIONS*

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

Ce déficit vient s'imputer sur le solde cumulé du CAS, qui permet au compte de respecter son obligation d'équilibre ⁽¹⁾. Au 31 décembre 2023, le solde cumulé du CAS est de 7,8 milliards d'euros. Si le montant peut sembler important, il ne représente que 1,45 mois de dépense. En outre, compte tenu de la dynamique des dépenses et des recettes, l'intégralité du solde cumulé pourrait être consommée d'ici deux ans.

La **réforme des retraites** prévue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ⁽²⁾ n'a eu qu'un **effet marginal sur l'exercice 2023**. Les économies qu'elle a permis de dégager – qui doivent monter en charge de manière progressive, comme le rapporteur spécial l'avait indiqué dans son rapport

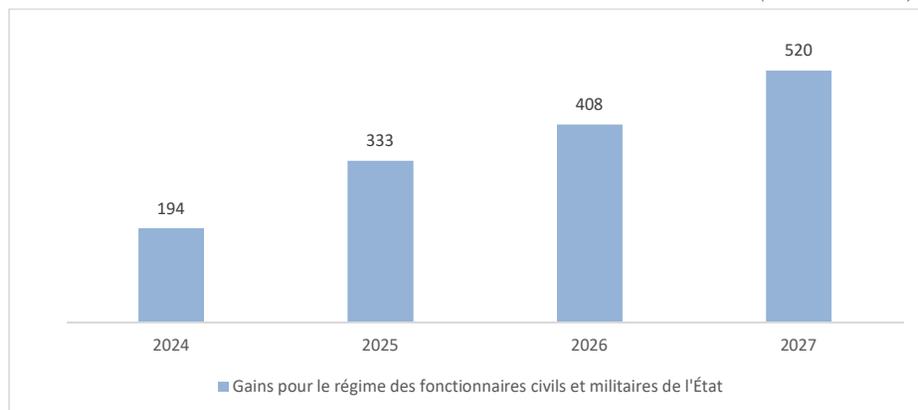
(1) En application du II de l'article 21 de la LOLF, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées.

(2) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

sur le projet de loi de finances pour 2024 ⁽¹⁾ – ne seront pas suffisantes pour rétablir l'équilibre du compte. En outre, elles n'abaissent pas la contribution de l'État au système de retraite, car les gains sont transférés à la sécurité sociale *via* l'affectation d'une fraction de TVA supplémentaire.

GAINS POUR LE RÉGIME DES FONCTIONNAIRES CIVILS ET MILITAIRES DE L'ÉTAT LIÉS À LA RÉFORME DES RETRAITES ADOPTÉE EN 2023

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après l'annexe n° 9 du PLFSS pour 2024.

Il est donc nécessaire de trouver de nouvelles recettes afin d'assurer l'équilibre du compte à un horizon de deux ans.

Dans un souci d'équité entre les régimes, le rapporteur spécial recommande à nouveau d'envisager une convergence du taux des retenues pour pensions des fonctionnaires civils et militaires (fixé à 11,10 % depuis 2019) avec le taux des cotisations salariales du régime général dans le secteur privé (11,31 %).

Cela ne suffira toutefois pas à maintenir un solde cumulé positif et **une augmentation de la subvention d'équilibre sera nécessaire.**

4. Des crédits non consommés intégralement reportés sur 2023

En application du dernier alinéa de l'article 21 de la LOLF, les crédits du CAS Pensions « disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte » ⁽²⁾. Contrairement aux crédits des programmes du budget général et des budgets annexes, ils ne sont pas soumis à la limitation des reports de crédits de paiement à 3 % de la loi de finances initiale.

(1) Assemblée nationale, annexe n° 38 de M. Benoît Mournet au rapport n° 1745 de M. Jean-René Cazeneuve, fait au nom de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2024, enregistré le 14 octobre 2023.

(2) Le « solde du compte » auquel il est ici fait référence est le solde cumulé, c'est-à-dire la somme des soldes annuels accumulés depuis la création du compte.

Le montant des reports de crédits non consommés en 2023 sur l'exercice 2024, identique en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, s'élève à 1,38 milliard d'euros. Les crédits dont l'annulation est proposée dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2023, pour un montant négligeable (645 euros), résultent d'une simple actualisation comptable entre la publication de l'arrêté de report des crédits et le dépôt du projet de loi.

II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les contributions versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite. Ces régimes, souvent anciens et marqués par un déséquilibre démographique entre le nombre de cotisants et le nombre de pensionnés, sont dans l'impossibilité de s'autofinancer et reçoivent chaque année une subvention d'équilibre au titre de la solidarité nationale.

Quatre régimes concentrent plus de 95 % des crédits : le régime de retraite des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), le régime des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (RATP), le régime social des marins et le régime des mines.

1. Un niveau d'exécution moins élevé qu'anticipé en raison d'erreurs dans la prévision

En 2023, les dépenses de la mission se sont élevées à 5,9 milliards d'euros. Elles sont inférieures de 204,6 millions (– 3,3 %) aux prévisions de la loi de finances.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE

(en millions d'euros)

| | LFI 2023 | Exécution 2023 | Écart à la prévision | |
|--|----------------|----------------|----------------------|----------------|
| Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres | 4 278,6 | 4 071,9 | – 206,7 | – 4,8 % |
| Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins | 802,0 | 802,0 | – | – |
| Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers | 1 056,3 | 1 058,4 | + 2,1 | + 0,2% |
| Total | 6 136,9 | 5 932,3 | – 204,6 | – 3,3 % |

Source : commission des finances d'après les annexes budgétaires.

La sous-consommation des crédits se concentre sur le programme 198 et résulte de plusieurs erreurs dans la prévision.

- D'une part, 1,5 million d'euros ont, dès le début de l'année, été déduits du programme 198 et transférés au programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* afin de corriger un oubli lors du transfert du congé de fin d'activité des chauffeurs routiers : la retraite complémentaire des conducteurs roulants, gérée par la Caisse autonome

de retraites complémentaires et de prévoyance du transport (Carcept), était restée à la charge du programme 198.

● D'autre part, la subvention versée à la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel (CPRP) de la **SNCF** ⁽¹⁾ s'est élevée à 3,25 milliards d'euros, en recul de 204,3 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cette sous-exécution résulte de trois facteurs, aux effets équivalents :

– les cotisations recouvrées sont plus élevées qu'anticipé, en raison de l'application du taux de cotisation T1 ⁽²⁾ sur une assiette de cotisations minorée en prévision (omission d'une prime) et de mesures de revalorisation salariale décidées en cours d'exercice ;

– les montants de la compensation versée par le régime général et l'Agirc-Arrco en conséquence de la suppression du régime spécial et de la compensation vieillesse généralisée sont plus élevés que prévu, notamment en raison d'une politique de recrutement plus dynamique de la SNCF ;

– les pensions servies sont inférieures à la prévision du fait d'une mauvaise appréciation des effets sur 2023 de la revalorisation anticipée des pensions de 4 % au 1^{er} juillet 2022.

Pour tenir compte de ces sous-consommations, la loi de finances de fin de gestion ⁽³⁾ a annulé 189 millions d'euros sur le programme 198 et le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2023 propose l'annulation des 16,4 millions d'euros restants.

● Enfin, sur le programme 198, le montant de la subvention versée à la Caisse de retraites du personnel (CRP) de la **RATP** a atteint 809,8 millions d'euros, un montant proche de la prévision (810,7 millions d'euros) et supérieur de 32 millions d'euros (+ 4 %) à 2022. Pour la CRP RATP, les charges de pensions (1,3 milliard d'euros) sont supérieures à la prévision, en raison de la hausse de la pension moyenne des nouveaux retraités, qui bénéficient de revalorisations salariales antérieures. En parallèle, le montant des cotisations (524,9 millions d'euros) est lui-même porté par la hausse de la valeur du point RATP.

● Concernant le programme 197, la contribution versée au **régime des marins** s'est élevée à 802 millions d'euros, dont 791,8 millions d'euros de subvention d'équilibre de la branche vieillesse et 10,2 millions d'euros de subvention pour charges de service publique pour l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM). La contribution n'étant pas réajustée en fin d'exécution, elle est égale à la

(1) Dans le cadre de la réforme de la CPRP SNCF, dont le rapporteur spécial a fait état dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2024, la caisse prend le nom de Caisse de prévoyance et de retraite du personnel ferroviaire (CPRPF) à compter de 2024, en application du décret n° 2024-10 du 5 janvier 2024.

(2) Le taux des cotisations patronales à la charge de la SNCF se décompose en deux : le taux T1 correspond au montant qui serait dû si les agents de la SNCF relevaient du régime général du secteur privé et le taux T2 est destiné à financer les spécificités du régime spécial de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF.

(3) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

prévision. Les charges de pensions (1,1 milliard d’euros) sont légèrement inférieures à la prévision, l’effet de la revalorisation étant atténué par la démographie du régime, dont le nombre de pensionnés diminue tendanciellement.

Dans la continuité du rapport de la Cour des comptes ⁽¹⁾ sur l’ENIM de janvier 2023, **le rapporteur spécial a plusieurs fois rappelé la complexité et l’obsolescence des règles du régime des marins** ainsi que les dysfonctionnements observés dans le contrôle des recettes et des dépenses. En l’absence d’avancée sur le sujet, il ne peut que réitérer ses deux principales recommandations qui visent, d’une part, à **renforcer le contrôle des recettes et des dépenses du régime des marins en clarifiant la répartition des compétences et des moyens entre les différents acteurs** et, d’autre part, à **simplifier et moderniser le classement catégoriel**.

• S’agissant du programme 195, la subvention versée à la Caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les **mines** s’élève à 924,6 millions d’euros, un montant proche de la prévision (925 millions d’euros). Le régime de la société d’exploitation industrielle des tabacs et des allumettes (SEITA) a quant à lui fait l’objet d’une sur-exécution financée à partir des crédits du régime des mines non consommés ainsi que d’une ouverture de 2,17 millions d’euros supplémentaires dans la loi de finances de fin de gestion.

En définitive, les contributions versées par l’État aux régimes spéciaux de retraite constituent pour ces derniers une recette déterminante dans le financement des pensions versées, allant de 61 % pour la SNCF à 84 % pour le régime des mines.

PART DE LA SUBVENTION DE L’ÉTAT DANS LES PENSIONS VERSÉES

(en millions d’euros)

| | Pensions versées | Subvention de l’État | Pourcentage |
|-------------------|------------------|----------------------|-------------|
| Régime de la SNCF | 5 310,5 | 3 238,9 | 61,0 % |
| Régime de la RATP | 1 246,0 | 778,0 | 62,4 % |
| Régime des marins | 1 001,6 | 793,1 | 79,2 % |
| Régime des mines | 1 135,7 | 957,4 | 84,3 % |

Source : commission des finances d’après les annexes budgétaires.

2. Des incertitudes sur le périmètre de la mission dans le cadre du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux

Dans la continuité des observations formulées par la Cour des comptes, le rapporteur spécial avait mis en évidence le fait que la mission *Régimes sociaux et de retraite* ne donnait pas une vision complète de l’effort budgétaire consacré par l’État aux régimes spéciaux, dans la mesure où certains financements sont réalisés *via* d’autres missions du budget général ou par voie de taxe affectée. À compter de 2024, les crédits destinés à équilibrer les régimes spéciaux de retraite de l’Opéra

(1) Cour des comptes, « L’Établissement national des invalides de la marine, Exercices 2016-2021 », Observations définitives, délibéré le 9 janvier 2023, publié le 18 septembre 2023.

national de Paris et de la Comédie-Française, auparavant inscrits sur la mission *Culture*, sont inscrits sur le programme 195 (25 millions d'euros).

Cette évolution va dans le sens des préconisations tant du rapporteur que de la Cour des comptes. Elle doit toutefois être appréciée à l'aune du nouveau schéma de financement des régimes spéciaux prévu à l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 ⁽¹⁾.

À compter de 2025, l'ensemble des régimes spéciaux fermés seront équilibrés par le régime général et non plus directement par l'État. Ils resteront affectataires des cotisations et contributions sociales ou taxes affectées dont ils étaient bénéficiaires (comme la contribution tarifaire d'acheminement pour la Caisse nationale des industries électriques et gazières et la taxe sur les émoluments pour la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires). Si ces recettes sont insuffisantes pour couvrir leurs dépenses, ces régimes, après mobilisation de leurs réserves, recevront une dotation d'équilibre du régime général.

N'ont donc plus vocation à être financés par la mission *Régimes sociaux et de retraite* ni les régimes spéciaux fermés par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 (régimes de retraite de la RATP, des industries électriques et gazières, de la Banque de France, des clercs et employés de notaire et du Conseil économique, social et environnemental), ni les régimes spéciaux fermés antérieurement et qui étaient équilibrés par elle (régimes de retraite de la SNCF, des mines, de la SEITA, des régies ferroviaires d'outre-mer et de l'ORTF). Le champ de la mission serait ainsi restreint aux régimes spéciaux encore ouverts : le régime des marins et les régimes de l'Opéra national de Paris et de la Comédie-Française.

Toutefois, **il est prévu que la réforme soit neutre financièrement pour la sécurité sociale et que l'État continue de verser au régime général** des financements équivalents à ceux qu'il aurait versés sans la réforme. À ce stade, ni l'origine de ces financements (crédits budgétaires ou nouvelle affectation d'une part de TVA) ni les modalités de calcul de ces derniers ne sont fixées.

Comme l'indique la Cour des comptes, l'affectation d'une nouvelle part de TVA à la sécurité sociale « pose[r]ait la question de la détermination de la fraction de TVA à affecter au régime général et de son éventuelle évolution dans le temps », c'est pourquoi elle estime que « [l]e financement par des crédits budgétaires prévus par la loi de finances est à privilégier à cette fin » ⁽²⁾.

Comme la Cour, **le rapporteur spécial estime qu'une contribution budgétaire de l'État au régime général est préférable à une nouvelle affectation de TVA à la sécurité sociale.** Cette solution contribuerait à la lisibilité de la défense et à la clarté de l'effort fourni par l'État au profit du système de retraite. Elle offrirait plus de souplesse nécessaire pour ajuster la contribution en fonction de l'évolution

(1) Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission Régimes sociaux et de retraite, avril 2024.

des recettes et des dépenses des régimes concernés et permettrait ainsi de mieux garantir la neutralité financière de la réforme pour le régime général. Enfin, elle responsabiliserait davantage les tutelles chargées de la gestion des régimes concernés. Cela supposerait de créer un nouveau programme au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite*.

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Mme Marina Ferrari et M. Joël Giraud, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|------------|
| I. LA MISSION <i>RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i> | 396 |
| A. PROGRAMME 119 – <i>CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS</i> | 397 |
| B. PROGRAMME 122 – <i>CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION</i> | 400 |
| II. LE COMPTE <i>AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES</i> AFFICHE UN SOLDE DÉFICITAIRE | 402 |

La mission *Relations avec les collectivités territoriales (RCT)* regroupe les dotations destinées à subventionner des projets d'investissements locaux (dotation de soutien à l'investissement local – DSIL, dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR, dotation de soutien à l'investissement des départements – DSID, dotation politique de la ville – DPV) et des dotations de compensation de transferts de compétences ou de pertes de recettes fiscales liées à des réformes antérieures (l'ensemble des dotations globales de décentralisation – DGD).

La mission *RCT* est composée du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et du programme 122 *Concours spécifiques et administrations*.

Cette mission est associée au compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* sur lequel transitent essentiellement les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales sur le produit des impositions et taxes qu'elles perçoivent sur le contribuable local dans l'attente du recouvrement effectif de ce produit.

I. LA MISSION RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Les crédits ouverts en LFI pour 2023 au titre de la mission *RCT* se sont élevés à 4,40 milliards d'euros en AE et 4,49 milliards d'euros en CP.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT (FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

| | Crédits LFI 2023 | | Crédits exécutés | | Écart en valeur absolue (et en %) | |
|--|------------------|----------------|------------------|----------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 119 <i>Concours financiers aux CT et à leurs groupements</i> | 4 148,0 | 4 192,2 | 4 250,7 | 4 145,6 | + 102,7 (+ 2,5 %) | - 46,6 (- 1,1 %) |
| Programme 122 <i>Concours spécifiques et administration</i> | 251,8 | 295,7 | 232,0 | 286,5 | - 19,8 (- 7,9 %) | - 9,2 (- 3,1 %) |
| Total mission RCT | 4 399,8 | 4 487,8 | 4 482,6 | 4 432,0 | + 82,9 (+ 1,9 %) | - 55,8 (- 1,2 %) |

Source : rapport annuel de performances 2023.

Les crédits consommés en 2023 se sont établis à 4,48 milliards d'euros en AE, en légère baisse de 3 % par rapport aux exercices 2021 et 2022 caractérisés par des dépenses exceptionnelles de soutien aux collectivités. La consommation des CP s'inscrit en hausse à 4,4 milliards d'euros (+ 4,0 % par rapport à l'exécution 2022).

Les montants des crédits exécutés sont très proches de ceux des crédits ouverts en loi de finances initiale – ils sont même supérieurs en ce qui concerne les

AE de la mission. D'importants reports de crédits de 2022 ainsi que des ouvertures en loi de finances de fin de gestion ont en effet accru de manière notable le montant des crédits disponibles à hauteur de 4,85 milliards d'euros en AE et de 4,71 milliards d'euros en CP. Toutefois, les taux d'exécution s'élèvent respectivement à 92 % et 94 % des crédits disponibles, soit des niveaux supérieurs à ceux de 2022 (90 % en AE et 92 % en CP). Il s'agit là d'une amélioration dans la gestion de la mission *RCT* que les rapporteurs souhaitent souligner. Ils se félicitent également de la croissance continue des CP consommés, portés par la hausse tendancielle des dotations de soutien à l'investissement des collectivités territoriales.

**ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT AU COURS DES
TROIS DERNIÈRES ANNÉES**
(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

| | Crédits exécutés en 2021 | | Crédits exécutés en 2022 | | Crédits exécutés en 2023 | |
|--------------------|--------------------------|----------|--------------------------|----------|--------------------------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Mission RCT | 4 644,46 | 4 188,06 | 4 615,53 | 4 260,54 | 4 482,6 | 4 432,0 |

Source : rapport annuel de performances 2023.

**A. PROGRAMME 119 – CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS
TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS**

Le programme 119 représente près de 95 % du montant de la mission et comprend principalement les dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités – en particulier la DETR, la DSIL et la DSID – ainsi que les crédits relatifs à la DGD déclinée à chaque échelon territorial.

Les crédits ouverts en LFI pour 2023 au titre du programme 119 se sont élevés à 4,15 milliards d'euros en AE et 4,19 milliards d'euros en CP, en évolution respective de – 10,9 % et de + 1,3 % par rapport à la LFI pour 2022.

Le programme 119 a fait l'objet d'importants reports de crédits 2022 sur l'exercice 2023, d'un montant de 284,3 millions en AE et de 26,2 millions d'euros en CP (contre respectivement 16 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP de crédits 2021 reportés vers l'exercice 2022). L'essentiel de ces reports – 253 millions d'euros en AE et 5,2 millions d'euros en CP – sont dus aux retards pris par le plan « Marseille en grand » et son volet de rénovation des écoles. Près de 20 millions d'euros de crédits reportés vers 2023 en AE et CP concernent en outre la dotation titres sécurisés.

Par ailleurs, la loi de finances de fin de gestion ⁽¹⁾ a annulé 92 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros en CP de crédits de dotations d'investissement non consommés dont une partie a été redéployée vers le programme 122 afin de financer le fonds relatif aux violences urbaines. Ces annulations ont été partiellement compensées par l'ouverture de 28 millions d'euros de crédits supplémentaires en faveur de la dotation titres sécurisés dans le cadre du plan annoncé par la Première ministre pour réduire les délais de délivrance de ces titres. 7 millions d'euros en AE et en CP ont également abondé la DGD des régions au titre du transfert de la compétence FEADER aux régions.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 119 AU COURS DE L'EXERCICE 2023

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|-----------------|-----------------|
| LFI | 4 148,00 | 4 192,17 |
| LF de fin de gestion | - 56,70 | - 53,62 |
| Autres mouvements de crédits | 284,89 | 26,79 |
| <i>Reports de crédits 2022</i> | 284,31 | 26,22 |
| <i>Transferts</i> | 0,58 | 0,58 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 0,00 | 0,00 |
| Total des crédits ouverts | 4 376,19 | 4 165,34 |
| Crédits consommés | 4 250,67 | 4 145,55 |
| <i>Taux de consommation</i> | 97,1 % | 99,5 % |
| Reports de gestion vers 2024 | 2,11 | 15,91 |
| Annulations | 123,41 | 3,88 |

Source : rapport annuel de performances 2023.

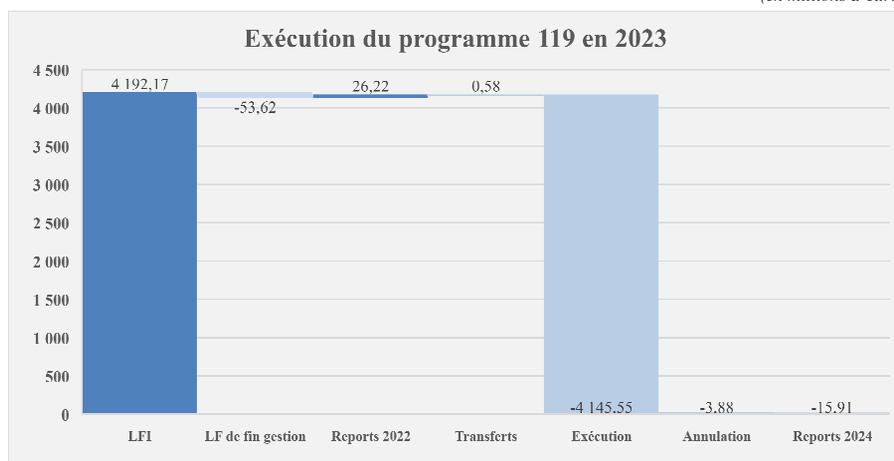
En 2023, les dépenses du programme 119 ont atteint 4,25 milliards d'euros en AE soit - 1 % par rapport à 2022 et 4,15 milliards d'euros en CP (+ 3,9 % par rapport à 2022). Les taux d'exécution s'établissent à 97,1 % sur la base des crédits ouverts en AE et à 99,5 % en CP, marquant une amélioration du taux de consommation des crédits par rapport à l'exercice précédent où il s'élevait à près de 91 % en AE et 94 % en CP.

La consommation des dotations générales de décentralisation (DGD), déclinées à chaque échelon territorial, est quasi-intégrale à l'instar des exercices précédents.

Le très bon niveau d'exécution des crédits du programme entraîne des mouvements de report et d'annulation de crédits de montants nettement inférieurs à ceux de l'exercice 2022.

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le rapport annuel de performances 2023.

Hormis les crédits correspondant au dispositif de DSIL exceptionnelle en extinction, les principales dotations d'investissement du programme 119 affichent une progression de leur montant en CP, signe du soutien continu de l'État aux collectivités territoriales. La diminution des montants en AE de la DSIL traditionnelle correspond à un abondement exceptionnel de 303 millions d'euros effectué en 2022, permettant l'augmentation continue des CP pour les années à venir. La hausse des crédits de la DSID traduit la montée en puissance des crédits de son ancienne part « péréquation ».

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES PRINCIPALES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

| | 2022 | | 2023 | | Évolution | |
|----------------------------|---------|-------|---------|-------|-----------|--------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| DETR | 1 014,1 | 879,3 | 1 007,0 | 918,3 | - 7,1 | + 39 |
| DPV | 150,3 | 110,0 | 150,6 | 127,5 | + 0,3 | + 17,5 |
| DSIL | 828,7 | 479,0 | 537,8 | 554,7 | - 290,9 | + 75,7 |
| DSIL exceptionnelle | 0,1 (*) | 184,4 | 0,6(*) | 166,5 | - | - 17,9 |
| DSID | 201,9 | 103,6 | 201,8 | 132,7 | - 0,1 | + 29,1 |

(*) Extinction du dispositif, les crédits 2023 sont issus du transfert intervenu en décembre 2023.

Source : Rapports annuels de performances 2022 et 2023.

B. PROGRAMME 122 – CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*, majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d'outre-mer, a été doté en LFI 2023 de 251,8 millions d'euros en AE– en baisse de – 2,9 % par rapport à la LFI 2022 – et de 295,7 millions d'euros en CP, en hausse de 60 millions d'euros par rapport à la LFI 2022.

La gestion budgétaire 2023 a été marquée par d'importants reports de crédits de l'exercice précédent (38 millions d'euros en AE et 95,5 millions d'euros en CP) principalement au titre du financement des reconstructions à la suite du passage de la tempête Alex. Parmi ces reports figurent donc les crédits du fonds de reconstruction dédié ainsi que ceux du fonds de solidarité de l'Union européenne (FSUE).

La loi de finances de fin de gestion a par ailleurs abondé le programme 122 de 172 millions d'euros de crédits en AE et de 146 millions d'euros en CP, ce qui représente environ 68 % des AE et 49 % des CP ouverts en LFI. Ces ouvertures significatives ont notamment financé le fonds violences urbaines ⁽¹⁾ permettant de soutenir les collectivités ayant subi des dégradations suite aux violences urbaines de l'été 2023, abondé à hauteur de 64 millions d'euros en AE et de 38 millions d'euros en CP. Ces ouvertures ont également financé une nouvelle dotation de 60 millions d'euros en AE et en CP pour soutenir l'entretien du réseau routier local, une dotation au profit des délégations de service public maritime et aérienne de la collectivité territoriale de Corse (40 millions d'euros) ainsi qu'une aide aux centres municipaux de santé au titre de la revalorisation des rémunérations des personnels qui y sont employés (8 millions d'euros).

(1) Fonds prévu par l'instruction ministérielle du 7 juillet 2023 relative à l'accompagnement des collectivités pour la réparation des dégâts et dommages contre les biens des collectivités résultant des violences urbaines survenues depuis le 27 juin 2023.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 122 AU COURS DE L'EXERCICE 2023

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|---------------|---------------|
| LFI | 251,70 | 295,60 |
| LF de fin de gestion | 172,29 | 146,20 |
| Autres mouvements de crédits | 45,44 | 102,94 |
| <i>Reports de crédits 2022</i> | 38,00 | 95,50 |
| <i>Transfert de crédits</i> | 7,44 | 7,44 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 0,23 | 0,23 |
| Total des crédits ouverts | 469,65 | 544,97 |
| Crédits consommés | 231,97 | 286,45 |
| <i>Taux de consommation</i> | 49,4 % | 52,6 % |
| Reports de gestion vers 2024 | 226,98 | 234,74 |
| Annulations | 10,70 | 23,78 |

Source : rapport annuel de performances 2023, Cour des comptes.

Les taux de consommation des crédits observés sur le programme 122 en 2023 s'affichent à des niveaux bas à 49 % en AE et 53 % des CP disponibles, en-deçà de ceux de 2022 (respectivement 81 % et 72 %).

Le programme connaît traditionnellement des niveaux de sous-consommation importants du fait de la nature difficilement prévisible des dépenses qu'il porte. Toutefois, l'aggravation de cette moindre consommation en 2023 s'explique également par l'ouverture tardive de crédits au cours de l'exercice par la loi de finances de fin de gestion. Ces crédits n'ont été que très peu consommés et ont été massivement reportés sur l'exercice 2024.

Ainsi, aucun crédit de l'enveloppe de 60 millions d'euros dédiée au soutien à l'entretien du réseau routier local n'a été dépensé en 2023. Il en a été de même pour l'aide aux centres municipaux de santé. Par conséquent, d'importants reports de gestion vers 2024 apparaissent, s'élevant à environ 227 millions d'euros en AE et à 235 millions d'euros en CP. Ceux-ci sont également composés de crédits liés à l'indemnisation des collectivités à la suite de la tempête Alex qui continuent à être progressivement consommés.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122

(en millions d'euros)

| | 2022 | | 2023 | | Évolution | |
|----------------------------------|---------|---------|---------|---------|-------------|-------------|
| | AE | AE | AE | CP | AE | CP |
| Total des crédits ouverts | 396,2 | 374,9 | 469,7 | 545,0 | + 73,5 | + 170,1 |
| Crédits consommés | 322,1 | 269,5 | 232,0 | 286,5 | - 90,1 | + 17 |
| <i>Taux de consommation</i> | 81,29 % | 71,87 % | 49,39 % | 52,56 % | - 3 190 pb* | - 1 931 pb* |

*point de base.

Source : rapport annuel de performances 2023.

II. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES AFFICHE UN SOLDE DÉFICITAIRE

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a pour objet de verser des avances de recettes fiscales aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires. Il se compose de trois programmes :

– le programme 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie* n'a connu aucune dépense ni recette en 2023 comme c'est le cas depuis 2013, principalement en raison de conditions strictes d'octroi des avances ;

– le programme 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes* retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte. Il porte l'essentiel des mouvements du compte d'avances ;

– le programme 834 *Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences de l'épidémie de Covid-19*, créé en 2020 pour soutenir les collectivités confrontées à une perte de recettes de droits de mutation à titre onéreux (DMTO) en raison du ralentissement de l'activité lié à la crise sanitaire.

Si la LFI 2023 avait retenu une prévision de solde négatif du compte d'avances à - 2,07 milliards d'euros, le déficit de son solde d'exécution en fin d'année 2023 est plus important, s'élevant à - 3,60 milliards d'euros. Ce déficit s'inscrit à la suite de deux exercices excédentaires, le solde 2022 affichant un excédent de 2,21 milliards d'euros.

La dégradation du solde du compte d'avances est due à une progression significative des dépenses (+ 8,3 %), dépassant celle des recettes (+ 3,2 %).

Les dépenses du compte d'avances, atteignant 123,8 milliards d'euros, ont augmenté de près de 9,5 milliards d'euros par rapport à 2022 du fait de la hausse de la taxe foncière versée aux collectivités (+ 4,5 milliards d'euros) causée par la revalorisation des bases foncières de 7,1 %. Par ailleurs, l'ajout de la part communale de l'ex-TICFE ⁽¹⁾ au périmètre du programme 833 s'est traduit par 1,6 milliards d'euros de dépenses supplémentaires. Enfin, la dynamique de la fiscalité locale explique environ 2 milliards d'euros d'augmentation des dépenses du compte d'avances.

Dans le même temps, les recettes du compte d'avances n'ont progressé que de 3,7 milliards d'euros, s'établissant à 120,2 milliards d'euros. Ce décalage, qui contribue négativement au solde, s'explique notamment par des recettes nulles de l'ex-TICFE liées au bouclier tarifaire sur l'électricité alors que les versements d'avances aux collectivités à ce titre ont été maintenus. En outre, la différence entre les émissions de rôles des impositions locales et les recettes recouvrées participe à l'aggravation du déficit à hauteur de 1,1 milliard d'euros.

Le déficit du solde d'exécution en 2023 conduit le solde cumulé – qui affichait un excédent de 3 milliards d'euros en 2022 – à être négatif, s'élevant ainsi à – 0,6 milliard d'euros.

PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

| | Exécution 2022 | Prévision LFI 2023 | Exécution 2023 |
|---------------------------|----------------|--------------------|----------------|
| Recettes | 116,48 | 122,76 | 120,19 |
| <i>dont programme 833</i> | <i>116,48</i> | <i>122,76</i> | <i>120,19</i> |
| <i>dont programme 834</i> | <i>0</i> | <i>0</i> | <i>0</i> |
| Dépenses (*) | 114,27 | 124,83 | 123,80 |
| <i>dont programme 832</i> | <i>0</i> | <i>0,01</i> | <i>0</i> |
| <i>dont programme 833</i> | <i>114,30</i> | <i>124,82</i> | <i>123,82</i> |
| <i>dont programme 834</i> | <i>- 0,03</i> | <i>0,00</i> | <i>- 0,02</i> |
| Solde | + 2,21 | - 2,07 | - 3,60 |
| Solde cumulé | + 3,02 | + 0,95 | - 0,58 |

(*) En AE = CP

Source : rapports annuels de performances 2022 et 2023.

Le programme 832 ne présente aucun mouvement de dépense ou de recette en 2023. Par ailleurs, plus aucune avance n'est octroyée sur le programme 834 au sein duquel subsistent toutefois des reliquats d'avances restant à rembourser par trois départements qui représentent un solde cumulé de – 24,58 millions d'euros.

(1) En application de l'article 4 de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021, la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) a été renommée « fraction perçue sur l'électricité » de l'accise sur les énergies.

Dès lors, l'essentiel du solde du compte d'avances est porté par le programme 833. Celui-ci affiche en 2023 un niveau de recettes en hausse de 3,2 % par rapport à 2022 à 120,19 milliards d'euros. Les dépenses portées par le programme augmentent également, atteignant 123,82 milliards d'euros (en AE = CP), en hausse de 8,3 %. Le programme se décline en quatre actions :

– l'action 1, de loin la plus importante, a pour objet de garantir le versement par l'État aux collectivités ⁽¹⁾ des avances sur le montant des impositions directes locales et, depuis 2021, des fractions de TVA au titre de la compensation de pertes de recettes de fiscalité directe locale. Lors de l'exercice 2023, 117,05 milliards d'euros ont été consommés au titre de cette action ;

– l'action 2 garantit aux départements le versement mensuel de la part de la TICPE leur revenant pour le financement du revenu de solidarité active (RSA). Le droit à compensation pérenne des départements à ce titre s'est établi en 2023 à 5,08 milliards d'euros ;

– les actions 3 et 4 ont pour objet principal l'attribution, respectivement aux départements et aux régions, de frais de gestion d'impôts locaux précédemment acquis à l'État. Ces deux dernières actions mobilisent chacune moins de 1 % des crédits du programme pour un montant consommé cumulé de 1,69 milliard d'euros en 2023.

(1) Hormis les collectivités territoriales et organismes assimilés, des fonds de péréquation et du budget de l'État bénéficient également de ces versements.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Mme Christine Pires-Beaune, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 200 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT</i> | 408 |
| II. LE PROGRAMME 201 <i>REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX</i> | 410 |

La mission *Remboursements et dégrèvements* relève du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Placés sous la responsabilité de la directrice générale des finances publiques (DGFIP), ses deux programmes regroupent les crédits destinés aux restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables, l'un en rapport avec les *Impôts d'État* (programme 200), l'autre en rapport avec les *Impôts locaux* (programme 201).

Par le montant de ses crédits, la mission *Remboursements et dégrèvements* apparaît comme la première du budget général de l'État, au sein duquel elle occupe une place à part dans la mesure où ses crédits ne correspondent pas, à proprement parler, à des dépenses mais à des moindres recettes fiscales. L'existence de cette mission permet de satisfaire le principe d'universalité budgétaire.

En 2023, les crédits de la mission ont ainsi représenté 29,8 % des recettes fiscales brutes (460,22 milliards d'euros) en prenant en compte les seules restitutions d'impôts d'État.

Les remboursements retracés par la mission peuvent trouver leur origine dans le fonctionnement même de certaines impositions (trop-versés), dans l'application de politiques publiques (crédits et réductions d'impôt) ou bien dans la rectification du montant d'un impôt (correction d'une erreur matérielle, conséquences d'un contentieux, application d'une convention internationale).

En conséquence, les crédits de la mission relèvent à 98 % de dépenses d'intervention puisqu'il s'agit essentiellement de transferts aux ménages, aux entreprises ou aux collectivités territoriales. Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont égaux en prévision. En exécution, leur montant est quasi-identique ; les faibles écarts constatés résultent d'un effet de calendrier entre l'engagement d'une dépense en fin d'année civile et son paiement au début de l'année suivante.

En 2023, les crédits consommés au titre de la mission *Remboursements et dégrèvements* se sont élevés à 142,45 milliards d'euros. Ce niveau est nettement supérieur au montant fixé en loi de finances initiale (LFI) ⁽¹⁾, le taux de consommation des crédits s'établissant à 108,2 %. Par rapport à l'ensemble des crédits ouverts au cours de l'année 2023, l'exécution des crédits atteint 98,8 %.

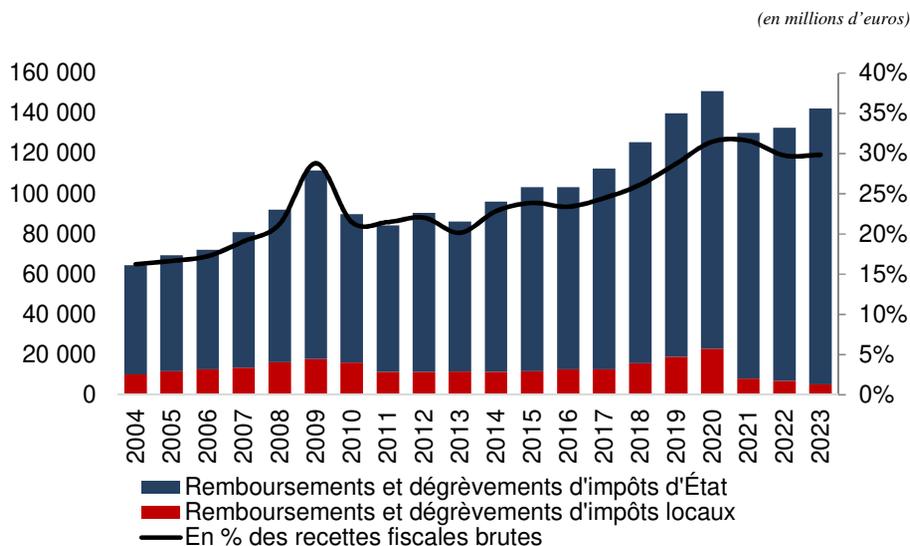
À la différence de la plupart des autres missions du budget général, les crédits ne sont pas limitatifs mais évaluatifs ⁽²⁾. C'est pourquoi le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 (PLRG 2023) demande l'annulation de la totalité des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) qui n'ont pas été consommés, soit

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(2) Article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

2,22 milliards d'euros. Il demande également l'ouverture de 0,52 milliard d'euros de crédits supplémentaires en AE et en CP au titre des ajustements à l'exécution.

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES BRUTES



Source : commission des finances.

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2023

(en millions d'euros)

| | P200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État | | P201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux | | Total mission Remboursements et dégrèvements | |
|--|---|-------------------|---|-----------------|--|-------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Loi de finances initiale | 127 055,01 | 127 055,01 | 4 586,99 | 4 586,99 | 131 642,00 | 131 642,00 |
| Loi de finances de fin de gestion | 12 489,40 | 12 489,40 | 15,01 | 15,01 | 12 504,42 | 12 504,42 |
| Total des crédits disponibles | 139 544,42 | 139 544,42 | 4 602,00 | 4 602,00 | 144 146,42 | 144 146,42 |

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS EN 2023**

(en millions d'euros)

| | P200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'États | | P201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux | | Total mission Remboursements et dégrèvements | |
|--------------------------------------|--|-------------------|---|-----------------|--|-------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Total des crédits disponibles | 139 544,42 | 139 544,42 | 4 602,00 | 4 602,00 | 144 146,42 | 144 146,42 |
| Exécution | 137 323,60 | 137 321,97 | 5 123,94 | 5 123,08 | 142 447,54 | 142 445,06 |
| Ouvertures demandées | 0,00 | 0,00 | 521,94 | 521,08 | 521,94 | 521,08 |
| Annulations demandées | 2 220,82 | 2 222,44 | 0,00 | 0,00 | 2 220,82 | 2 222,44 |

Source : développement des opérations constatées au budget général annexé au PLRG 2023.

I. LE PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

Initialement doté de 127,06 milliards d'euros par la loi de finances pour 2023, l'exécution des crédits du programme a atteint 137,32 milliards d'euros, soit un taux de consommation nettement au-dessus du montant prévu (+ 8,1 %).

Cet écart de 10,27 milliards d'euros est dû au dynamisme des dépenses de l'action 11 *Mécanique de l'impôt* qui retrace les remboursements de trop-versés. Avec une augmentation de 5,26 milliards d'euros, les restitutions de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ont été beaucoup plus importantes que ce qui avait été anticipé (+ 7,6 %). Dans un contexte inflationniste qui tend à accroître le coût des consommations intermédiaires et donc le montant de TVA déductible, les entreprises ont été plus enclines à demander le remboursement des crédits de TVA qu'elles ont obtenus.

Il faut également noter la hausse des remboursements d'excédents d'acomptes d'impôt sur les sociétés (IS), supérieurs de 3,67 milliards d'euros (+ 25,8 %) à ce que prévoyait la LFI. La faible évolution du total des bénéfices fiscaux et leur forte dispersion ont favorisé d'importantes restitutions de trop-versés d'IS.

L'augmentation de ces restitutions avait été anticipée en cours de gestion. C'est la raison pour laquelle la loi de finances de fin de gestion (LFG) ⁽¹⁾ a ouvert 12,49 milliards d'euros de crédits supplémentaires, montant qui s'avérera supérieur de 2,22 milliards d'euros aux dépenses finalement constatées.

En dehors des remboursements liés à la « mécanique de l'impôt », **la rapporteure spéciale note que le coût pour les finances publiques du crédit d'impôt pour les services à la personne (CISAP) s'est élevé à 5,92 milliards**

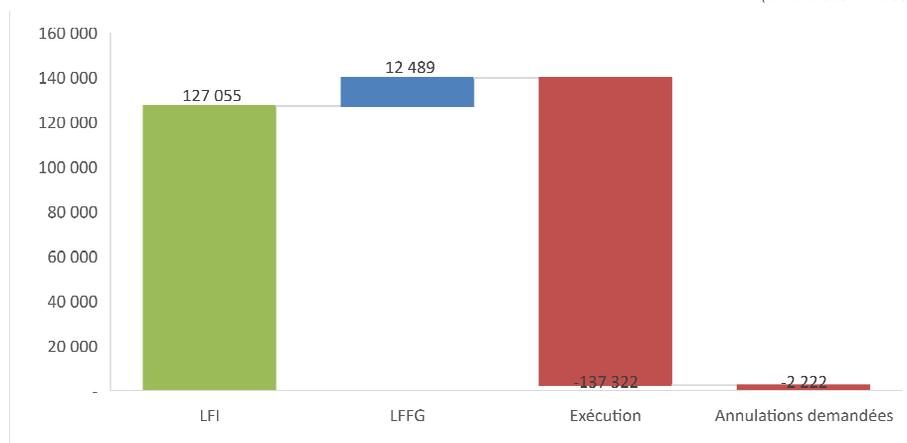
(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

d'euros, un montant en progression de 4,4 % par rapport à 2022. L'impact de cette dépense fiscale sur les crédits du programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État*, c'est-à-dire le montant des restitutions à ce titre, a été d'au moins 1,95 milliard d'euros en 2023. Dans un rapport consacré au soutien de l'État aux services à la personne (mars 2024), la Cour des comptes recommande de « *réduire le coût du crédit d'impôt pour les activités de la vie quotidienne ne relevant pas des politiques en faveur de l'autonomie et de la garde d'enfants* ». **La rapporteure spéciale ne peut que souscrire à cette préconisation, qui rejoint les propositions qu'elle a formulées par amendement lors de l'examen des projets de loi de finances des dernières années, sans succès malheureusement.**

Toujours concernant les dépenses fiscales, **la rapporteure spéciale constate que le crédit d'impôt en faveur de la recherche (CIR) demeure à un niveau très élevé, similaire au montant atteint en 2022, soit 7,19 milliards d'euros.** Son impact sur les crédits de la mission, au titre des restitutions de CIR, a atteint 4,8 milliards d'euros en 2023.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 200
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT EN 2023**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

Compte tenu de la nature des dépenses de la mission, le programme 200 *Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État* n'a pas été affecté par des reports de 2022, des fonds de concours, des attributions de produits ou d'autres mouvements réglementaires en gestion. De même, aucun report vers 2024 n'est possible.

Le PLRG 2023 demande donc l'annulation des 2,22 milliards d'euros de crédits non consommés, soit 1,6 % des 139,54 milliards d'euros ouverts pendant l'exercice budgétaire.

II. LE PROGRAMME 201 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX

La LFI a doté ce programme de 4,59 milliards d'euros de crédits. Ils ont été exécutés à hauteur de 5,12 milliards d'euros.

Cet écart de 536,1 millions d'euros (11,7 %) est principalement la conséquence d'importants dégrèvements relatifs à la taxe d'habitation sur les résidences secondaires (THRS). Ces restitutions ont en effet été trois fois supérieures au montant anticipé : 695,64 millions d'euros réalisés contre 231 millions d'euros prévus (+ 464,64 millions d'euros).

Cette hausse considérable est la conséquence directe de dysfonctionnements dans la mise en place de la plateforme « Gérer mes biens immobiliers » (GMBI) qui, dans le contexte de la disparition de la taxe d'habitation sur les résidences principales, a pour but de permettre aux propriétaires de déclarer à quel titre ils occupent leurs habitations et, pour celles dans lesquelles ils ne résident pas, qui sont les occupants le cas échéant.

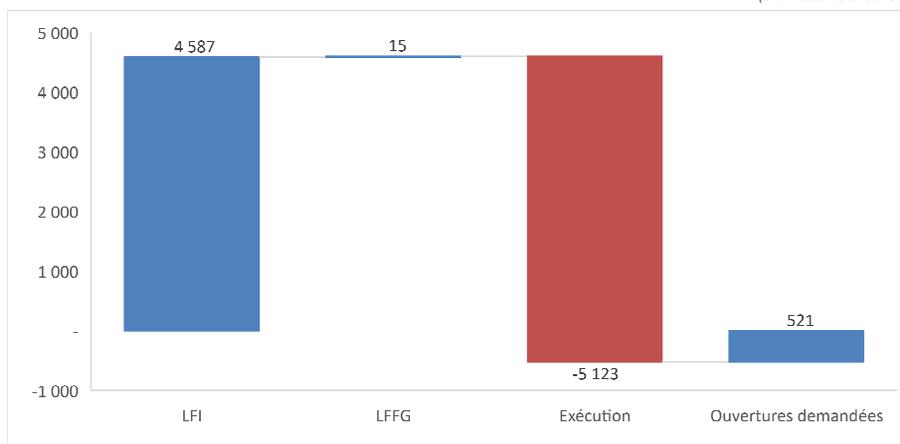
La première campagne de GMBI a occasionné un nombre important d'avis d'imposition erronés au titre de la THRS qui ont conduit l'administration fiscale à procéder à des dégrèvements après réclamation des contribuables. Cette défaillance fait d'ailleurs l'objet d'une partie des travaux de la rapporteure spéciale et de notre collègue Robin Reda dans le cadre de la mission d'information sur les dysfonctionnements dans la gestion des impôts locaux.

La rapporteure spéciale observe que la constatation de cette sur-exécution des crédits a été tardive dans la mesure où la LFG n'avait ouvert que 15,01 millions d'euros alors que l'écart s'est avéré être de plus d'un demi-milliard d'euros.

En conséquence, le PLRG 2023 demande l'ouverture de 521,08 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de couvrir l'ensemble des dépenses constatées.

**EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 201
REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX EN 2023**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au PLRG 2023.

SANTÉ

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 183 PROTECTION MALADIE S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SOUS-EXÉCUTION DE 5,5 % ; CETTE SOUS-EXÉCUTION MASQUANT UN NOMBRE RECORD DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT..... | 416 |
| 1. L'exécution des crédits | 416 |
| 2. Les dépenses fiscales | 418 |
| II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION SUPÉRIEURE À 50 % EN RAISON DE LA CONSTITUTION DE STOCKS FACE AUX RISQUES NUCLÉAIRES, RADIOLOGIQUES, BIOLOGIQUES ET CHIMIQUES..... | 419 |
| 1. L'exécution des crédits | 419 |
| 2. Les dépenses fiscales | 422 |
| III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 379 COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DU COÛT DES DONNS DE VACCINS À DES PAYS TIERS S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 10 % EN RAISON DE LA COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DU COÛT DES DONNS DE VACCINS À DES PAYS TIERS..... | 422 |

La mission *Santé* comprend les dépenses de santé ne figurant pas dans le budget de la Sécurité sociale et est organisée autour de trois programmes.

Le programme 183 *Protection maladie* finance les différentes formes d'aide médicale de l'État - dont l'aide médicale de l'État de droit commun et le dispositif des « soins urgents »⁽¹⁾ - ainsi que le fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante.

Le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins* porte les crédits destinés à la politique de modernisation de l'offre de soins, au pilotage de la politique de santé publique et à la mise en œuvre de mesures de prévention et d'autres actions sanitaires.

Le programme 379 *Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers et reversement des recettes de la Facilité pour la relance et la résilience européenne au titre du volet « Ségur investissement »* a une double finalité visant, d'une part, à compenser à la Sécurité sociale les dons de vaccins contre la Covid-19 effectués au profit de pays tiers et, d'autre part, de recevoir (jusqu'en 2026) les fonds européens de relance destinés à l'investissement en santé.

En 2023, les crédits de la mission Santé ont été exécutés à hauteur de 3 608,3 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3 609,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP), soit des montants :

- **supérieurs de 244,8 millions d'euros en AE (+ 7,2 %) et de 242,8 millions d'euros en CP (+ 7,2 %) aux crédits ouverts par la loi de finances ;**
- **inférieurs de 58,8 millions d'euros en AE (- 1,6 %) et de 96,6 millions d'euros en CP (- 2,6 %) à l'addition des crédits ouverts par la loi de finances et des crédits ouverts en cours d'exercice.**

(1) Régie par les articles L. 251-1 et suivants du code de l'action sociale et des familles, l'aide médicale de l'État assure la prise en charge médicale des étrangers en situation irrégulière séjournant sur le territoire français et répondant à des conditions de ressources et d'ancienneté de résidence. Régie par l'article L. 254-1 de ce même code, le dispositif des soins urgents concerne « les soins urgents dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître et qui sont dispensés par les établissements de santé aux étrangers résidant en France sans remplir la condition de régularité mentionnée à l'article L. 160-1 du code de la sécurité sociale et qui ne sont pas bénéficiaires de l'aide médicale de l'État [...] ainsi qu'aux demandeurs d'asile majeurs qui ne relèvent pas du régime général d'assurance maladie [...]. Une dotation forfaitaire est versée à ce titre par l'État à la Caisse nationale de l'assurance maladie ».

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 183, 204 ET 379 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2023

(en millions d'euros)

| | P. 183 | | P. 204 | | P. 379 | | Total | |
|---|----------------|----------------|--------------|--------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI (a) | 1 220,3 | 1 220,3 | 212,8 | 216,1 | 1 930,4 | 1 930,4 | 3 363,5 | 3 366,8 |
| LFG ⁽¹⁾ (b) | 65,8 | 65,8 | 9,5 | 9,5 | 190 | 190 | 265,3 | 265,3 |
| Reportis de crédits 2022 (c) | 0 | 0 | 30,5 | 35,4 | 0 | 0 | 30,5 | 35,4 |
| Fonds de concours & attributions de produits (hors reports) (d) | 0 | 0 | 111,3 | 111,3 | 0 | 0 | 111,3 | 111,3 |
| Autres mouvements (e) | -131,6 | -131,6 | 28,1 | 59 | 0 | 0 | -103,5 | -72,6 |
| Total des crédits ouverts 2024 (a, b, c, d et e) | 1 154,5 | 1 154,5 | 392,2 | 431,3 | 2 120,4 | 2 120,4 | 3 667,1 | 3 706,2 |
| Exécution (crédits consommés) | 1 153,5 | 1 153,5 | 334,4 | 335,7 | 2 120,4 | 2 120,4 | 3 608,3 | 3 609,6 |
| % des crédits consommés par rapport à la LFI | 94,5 % | 94,5 % | 157,1 % | 155,3 % | 109,8 % | 109,8 % | 107,2 % | 107,2 % |
| % des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés | 99,9 % | 99,9 % | 85,3 % | 77,8 % | 100 % | 100 % | 98,4 % | 97,4 % |
| Reportis 2024 | 0,4 | 0,4 | 12,4 | 28,6 | 0 | 0 | 12,8 | 29 |
| Projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023. | 0,6 | 0,9 | 5,8 | 0,6 | 0 | 0 | 6,4 | 1,5 |

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

(1) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

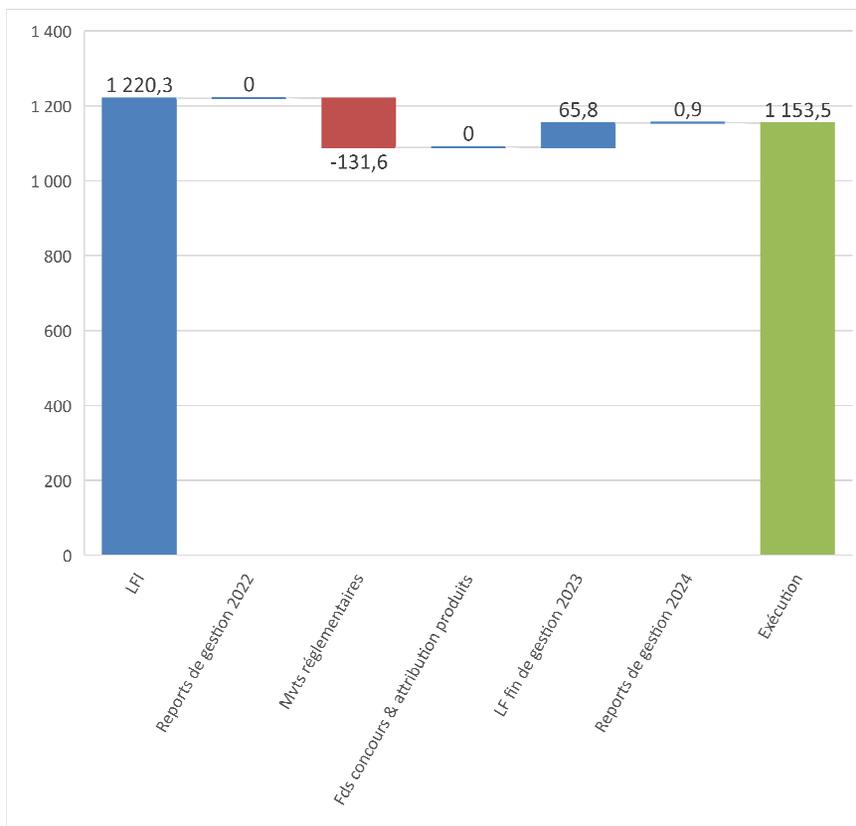
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 183 *PROTECTION MALADIE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SOUS-EXÉCUTION DE 5,5 % ; CETTE SOUS-EXÉCUTION MASQUANT UN NOMBRE RECORD DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT

1. L'exécution des crédits

L'exécution des crédits de paiement du programme 183 en 2023 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 183 EN 2023

(en millions d'euros)



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

– Le programme 183 était doté de 1 220,3 millions d'euros en AE et en CP par la loi de finances initiale pour 2023. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été diminuée de 65,8 millions d'euros en AE et en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 1 154,5 millions d'euros en AE et en CP.

– Le programme 183 a été exécuté à hauteur de 1 153,5 millions d'euros en AE et en CP, soit un montant inférieur de 66,8 millions aux crédits ouverts par la

loi de finances initiale. L'écart entre la prévision et la réalisation est d'environ 5,5 % en AE comme en CP.

En CP, l'exécution budgétaire action par action est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183 PAR ACTIONS

(en millions d'euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|--|---|----------------|---|----------------|---------------------------------|---------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 02- Aide médicale de l'État | 1 212,3 | 1 212,3 | 1 145,9 | 1 145,9 | -66,4 (- 5,5 %) | -66,4 (- 5,5 %) |
| 03 – Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante | 8 | 8 | 7,5 | 7,5 | -0,5 (-6,3 %) | -0,5 (-6,3 %) |
| Total : | 1 220,3 | 1 220,3 | 1 153,4 | 1 153,4 | -66,9 (-5,5 %) | -66,9 (-5,5 %) |

Source : rapport annuel de performance

L'action 2 *Aide médicale de l'État* a été sous-exécutée de 66,9 millions d'euros par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale. Cependant, si les crédits de cette action ont été sous-consommés par rapport à la prévision, la rapporteure spéciale souligne que, comme l'indique le rapport annuel de performances, « l'exécution des crédits en 2023 est en hausse de 13 % (soit 131 M€) par rapport à 2022 [...]. Cette hausse est principalement portée par l'AME de droit commun »⁽¹⁾. **La sous-exécution des crédits masque donc un niveau élevé de la dépense et un nombre record de bénéficiaires de l'AME qui, selon le rapport Evin – Stefanini, concernait 466 000 personnes fin 2023 contre 316 000 fin 2015**⁽²⁾. En huit ans, le nombre de bénéficiaires de l'AME a crû de 150 000 personnes.

En complément, la rapporteure spéciale :

- partage de nouveau l'analyse de la Cour des comptes selon laquelle « les facteurs expliquant les évolutions de soins dispensés au titre de l'AME restent insuffisamment documentés dans le projet annuel de performances, ce qui ne permet pas d'apprécier la pertinence des hypothèses retenues » au moment du débat parlementaire⁽³⁾. Une évolution en ce domaine est souhaitable ;

(1) Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 – Santé, p. 85.

(2) Rapport sur l'aide médicale de l'État, Claude Evin et Patrick Stefanini, décembre 2023, page 9.

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Santé, p. 5.

- précise que le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède, pour le programme 183, à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 0,57 million d'euros en AE et en CP.

2. Les dépenses fiscales

En 2023, sur les neuf dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission *Santé*, trois relevaient du programme 183 pour un coût estimé à **493 millions d'euros**.

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 183 - CHIFFRAGE 2023

(en millions d'euros)

| | Chiffre initial 2023 | Chiffre actualisé 2023 |
|---|-------------------------|---------------------------|
| Exonération totale pour les prestations et rentes viagères servies aux victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles et à hauteur de 50 % pour les indemnités temporaires | 465 | 487 |
| Exonération des indemnités versées aux victimes de l'amiante | 7 | 6 |
| Déduction de l'actif successoral des rentes ou indemnités versées ou dues en réparation de dommages corporels liés à un accident ou une maladie | non connu | non connu |
| Total | 472 | 493 |

Source : rapport annuel de performance

En 2023, le coût estimé des dépenses fiscales rattachées au programme 183 a été supérieur de 21 millions d'euros aux prévisions.

La rapporteure spéciale soutient la recommandation de la Cour des comptes « visant à procéder à la revue des dépenses fiscales de la mission *Santé* » ⁽¹⁾.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Santé, p. 46.

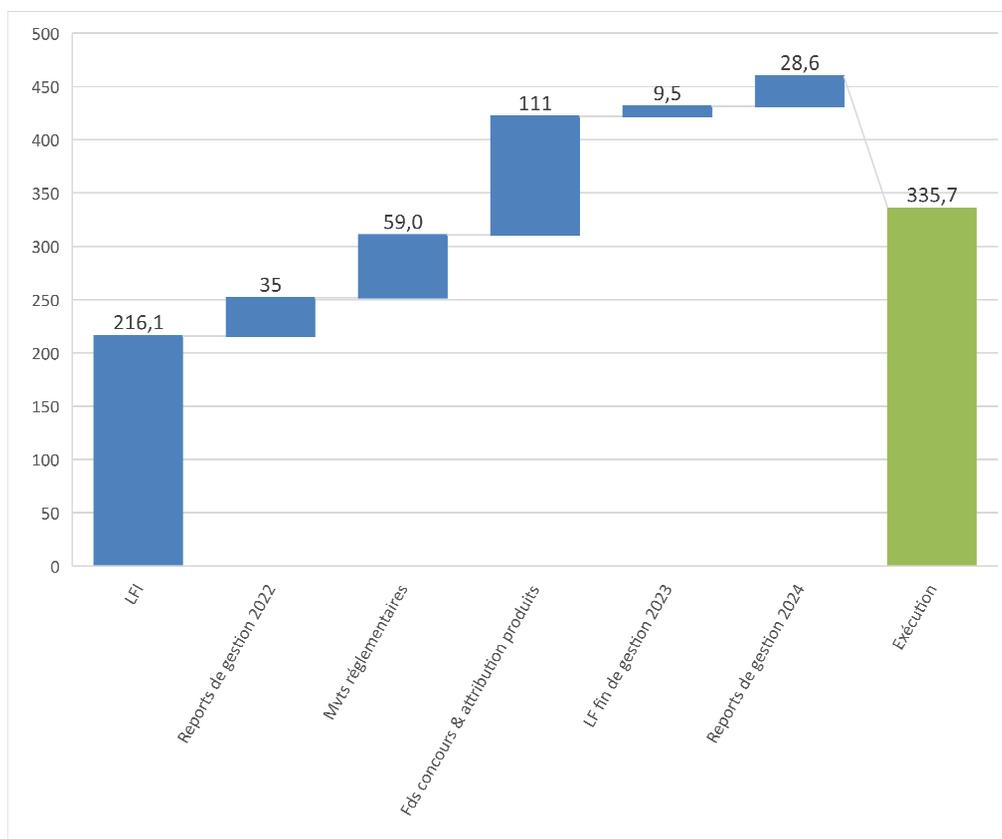
II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOINS S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION SUPÉRIEURE À 50 % EN RAISON DE LA CONSTITUTION DE STOCKS FACE AUX RISQUES NUCLÉAIRES, RADIOLOGIQUES, BIOLOGIQUES ET CHIMIQUES

1. L'exécution des crédits

L'exécution des crédits de paiement du programme 204 en 2023 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 204 EN 2023

(en millions d'euros)



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

– Le programme 204 était doté par la loi de finances pour 2023 de 212,8 millions d'euros en AE et de 216,1 millions d'euros en CP. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été relevée de 179,4 millions d'euros en AE et de 215,2 millions d'euros en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 392,2 millions d'euros en AE et à 431,3 millions d'euros en CP.

– Le programme 204 a été exécuté à hauteur de 334,4 millions d’euros en AE et de 335,7 millions d’euros en CP, soit un montant supérieur de 121,6 millions d’euros en AE et de 119,6 millions d’euros aux crédits ouverts par la loi de finances initiale. L’écart entre la prévision et la réalisation est supérieur à 50 % en AE comme en CP.

L’exécution budgétaire action par action en CP est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204 PAR ACTIONS

(en millions d’euros)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | | Écart | |
|--|---|--------------|---|--------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 11- Pilotage de la politique de santé publique | 66,5 | 68,5 | 48,8 | 53,6 | -17,7 (-26,6 %) | -14,9 (-21,8 %) |
| 12 – Santé des populations | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 1,2 | 0 | 0 |
| 14 – Prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades | 52,1 | 52,1 | 50,4 | 49,9 | -1,7 (-3,2 %) | -2,2 (-4,2 %) |
| 15 – Prévention des risques liés à l’environnement et à l’alimentation | 29,9 | 29,9 | 28,5 | 28,6 | -1,4 (-4,7 %) | -1,3 (-4,3 %) |
| 16 – Veille et sécurité sanitaire | 3,6 | 3,6 | 144,2 | 138,4 | + 140,6 (+ 3 905 %) | + 134,8 (+ 3 744 %) |
| 17 – Politique des produits de santé et de la qualité des pratiques et des soins | 4,4 | 4,4 | 3,7 | 2,9 | -0,7 (- 15,9 %) | -1,5 (- 34 %) |
| 18 – Projets régionaux de santé | 0 | 0 | 0 | 1,1 | - | - |
| 19 – Modernisation de l’offre de soins | 55,1 | 56,4 | 57,6 | 60 | + 2,5 (+ 4,5 %) | + 3,6 (+ 6,4 %) |
| Total : | 212,8 | 216,1 | 334,4 | 335,7 | + 121,6 (+ 57,1 %) | + 119,6 (+ 55,3 %) |

Source : rapport annuel de performance

Ce tableau appelle deux observations relatives, d’une part, à l’origine de la forte sur-exécution observée et, d’autre part, à la permanence et à la réduction des crédits consommés par le fonds de concours *Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d’offre de soins* rattaché au programme 204.

S'agissant de la forte sur-exécution du programme 204, celle-ci résulte de l'exécution très supérieure de l'action 16 *Veille et sécurité sanitaire* par rapport aux prévisions (3,6 millions d'euros ouverts en AE et en CP, 144,2, millions d'euros en AE et 138,4 millions d'euros consommés en CP). Comme l'indique le rapport annuel de performances cet écart s'explique par l'attribution à la France, en février 2023, dans le cadre du **mécanisme européen de protection civile** d'un « *budget important par la Commission européenne pour constituer et maintenir des stocks de contremesures face aux risques NRBC (nucléaires, radiologiques, biologiques et chimiques)*. [...] *Le projet entièrement financé par la Commission européenne permet d'acquérir des contremesures médicales et non médicales (EPI, équipements de détection) face aux risques NRBC [...]. Ces modules sont maintenus et déployables en urgence sur décision de la Commission au bénéfice d'un État membre de l'Union (ou d'un pays associé)* »⁽¹⁾. Ces crédits sont alimentés par un fonds de concours institué en novembre 2022 et alimenté par l'Union Européenne dans le cadre du mécanisme européen de protection civile RescUE. Cet outil a abondé en 2023 le programme 104 à hauteur de 118,9 millions d'euros en AE et de 100,6 millions d'euros en CP.

S'agissant du fonds de concours *Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins* créé lors de la crise sanitaire et alimenté par Santé publique France, la Cour des comptes observe qu'au 31 décembre 2023, cet outil « *est doté de 1 131 M€ en AE et en CP, dont 700 M€ versés en 2020, 280 M€ en 2021, 160 M€ en 2022 et 41,80 M€ en 2023. Il a bénéficié d'un report de 46 M€ en AE et de 76 M€ en CP de 2022 à 2023. [...] Comme en 2022, les dépenses réalisées au titre du fonds de concours en 2023 concernent de manière prépondérante les systèmes d'information (17,70 M€, soit plus de 80 % du total des dépenses, contre 100,50 M€ en 2022) et la communication (3,20 M€, soit 15 %, contre 31,20 M€ en 2022)* »⁽²⁾. Initialement institué jusqu'au 31 décembre 2021, ce fonds de concours devrait être mis en extinction au premier semestre 2024.

La prévision d'emplois de l'Institut national du cancer, unique opérateur rattaché au programme 204, a été globalement respectée (151 ETPT ouverts, dont 131 sous plafond, et 148 ETPT exécutés dont 124 sous plafond).

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés à hauteur de 5,8 millions d'euros en AE et de 0,9 million d'euros en CP. Interrogée sur ce sujet, la direction générale de la santé a répondu avoir passé « *fin 2022 d'importantes commandes en matière de systèmes d'informations, dont les crédits de paiement n'ont pas été reportés en 2023. Aussi, nous avons en 2023 utilisé les crédits de paiement destinés initialement à d'autres engagements, et*

(1) Rapport annuel de performances - Annexe au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023 – Santé, p. 53.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Santé, pp. 24-25.

annulé certains de ces derniers ». En outre, des crédits annexes, comme des frais de jury, n'ont pas été consommés.

2. Les dépenses fiscales

En 2023, sur les neuf dépenses fiscales sur impôts d'État rattachées à la mission Santé, six étaient rattachées au programme 204 pour un coût estimé à **656 millions d'euros**.

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 204 CHIFFRAGE 2023

(en millions d'euros)

| | Chiffre initial 2023 | Chiffre actualisé 2023 |
|--|-------------------------|---------------------------|
| Exonération des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et couteuses » (traitements, salaires, pensions et rentes viagères) | 535 | 560 |
| Exonérations des indemnités journalières de sécurité sociale servies au titre des maladies « longues et couteuses » (dispositions communes aux bénéficiaires industriels et commerciaux, bénéficiaires agricoles et bénéficiaires non commerciaux) | 30 | 38 |
| Exonération d'impôt sur le revenu, à hauteur de 60 jours par an, de la rémunération perçue au titre de la permanence des soins par les médecins ou leurs remplaçants installés dans certaines zones rurales ou urbaines | 24 | 28 |
| Déduction forfaitaire au titre du groupe III déclarée par les médecins conventionnés | 11 | 15 |
| Taux de 10 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés | 14 | 9 |
| Déduction forfaitaire de 3 % déclarée par les médecins conventionnés | 6 | 6 |
| Total | 620 | 656 |

Source : rapport annuel de performance

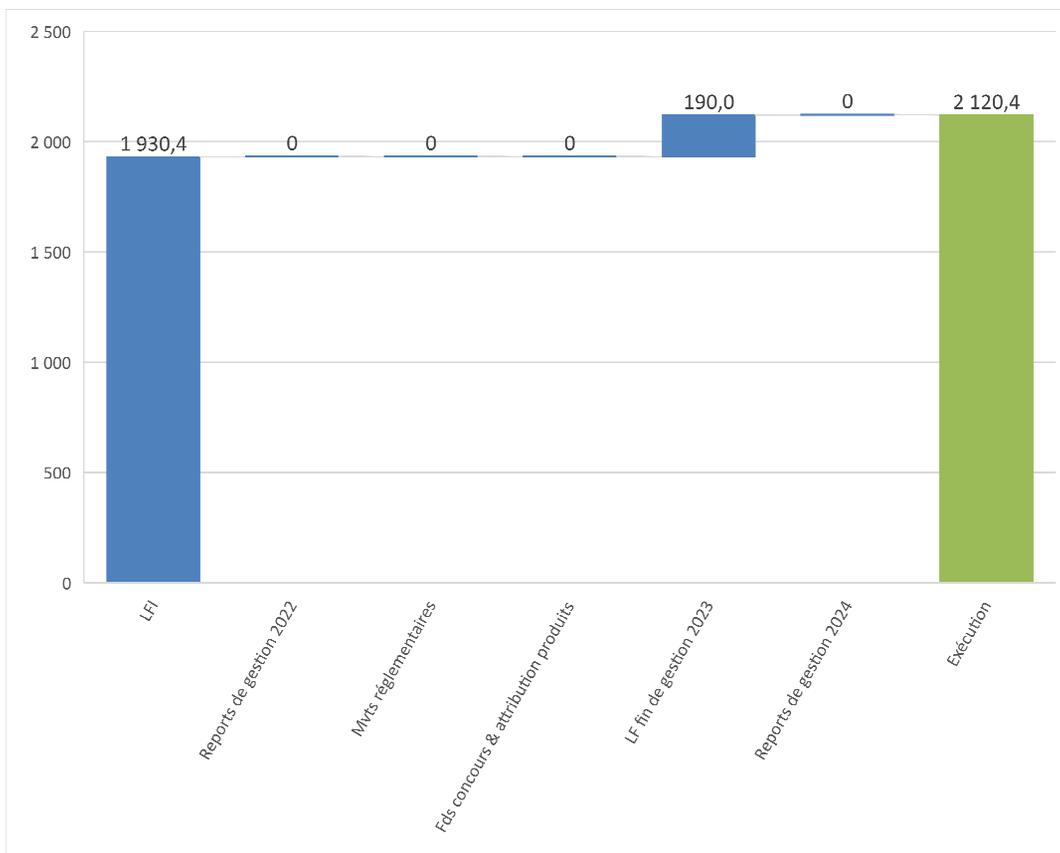
Le coût estimé des dépenses fiscales rattachées au programme 204 a été supérieur de 36 millions aux prévisions.

III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 379 **COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DU COÛT DES DONS DE VACCINS À DES PAYS TIERS S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 10 % EN RAISON DE LA COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DU COÛT DES DONS DE VACCINS À DES PAYS TIERS**

L'exécution des crédits de paiement du programme 379 en 2023 peut être ainsi représentée :

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 379 EN 2023

(en millions d'euros)



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

– Le programme 379 était doté de 1 930,4 millions d'euros en AE et en CP par la loi de finances pour 2023. En cours d'exercice, cette dotation initiale a été relevée de 190 millions d'euros en AE et en CP. Au final, le total des crédits ouverts s'est établi à 2 120,4 millions d'euros en AE et en CP.

– Le programme 379 a été exécuté à hauteur de 2 120,4 millions d'euros en AE et en CP, soit un montant supérieur de 190 millions d'euros en AE et en CP par rapport aux crédits ouverts par la loi de finances. **L'écart entre la prévision et la réalisation est proche de 10 % en AE comme en CP.**

L'exécution budgétaire action par action en CP est la suivante :

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 379 PAR ACTIONS

(en millions d'euros AE=CP)

| | Crédits LFI (hors fonds de concours et attributions de produits) | Crédits exécutés (y compris fonds de concours et attributions de produits) | Écart |
|--|--|--|----------------------------------|
| 01 – Compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers | 0 | 190 | + 190 |
| 02 – Ségur investissement du plan national de relance et de résilience | 1 930,4 | 1 930,4 | 0 |
| Total : | 1 930,4 | 2 120,4 | + 190 (+ 9,8 %) |

Source : rapport annuel de performance

La sur-exécution du programme 379 résulte de l'**absence de budgétisation initiale de la compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins contre la Covid-19 à des pays tiers** qui a été financée à hauteur de 190 millions d'euros par l'ouverture en loi de finances de fin de gestion des AE et des CP correspondants. La Cour des comptes observe que « *l'exécution intégrale de ces crédits a permis de couvrir une large part du coût afférent aux 10,8 millions de doses données par la France au cours de l'année de 2023 dans un cadre bilatéral ou dans celui du dispositif Covax [Covid-19 vaccines global access facility] de réponse multilatérale à la crise sanitaire* »⁽¹⁾.

Sur ce point, **la rapporteure spéciale déplore l'indigence des documents budgétaires**. Dans la rubrique « justification par action », **le rapport annuel de performances consacre trois lignes et demie à cette dépense de 190 millions d'euros**. Ce document apprend simplement qu'en 2023 la France a payé et offert 10,7 millions de doses de vaccin contre la covid 2019 à des pays tiers. Aucune information n'est apportée sur les conditions d'utilisation de ces doses, sur leurs fournisseurs, sur les pays destinataires et sur la proportion de doses utilisées.

Par ailleurs, comme la Cour des comptes, la rapporteure spéciale doute de la pertinence du rattachement du programme 379 à la mission *Santé*. La Cour relève ainsi que le programme 379 « *poursuit des finalités contribuant à des politiques publiques distinctes relevant de ministères différents, en contradiction avec le principe de spécialité des crédits. S'agissant de la compensation à la Sécurité sociale du coût des dons de vaccins à des pays tiers, les crédits concernés poursuivent certains des objectifs portés par la mission Aide publique au développement, en particulier les programmes 110 - Aide économique et financière au développement et 209 - Solidarité à l'égard des pays en développement* »⁽²⁾.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Santé, p. 28.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2023, Mission Santé, pp. 39-40.

SÉCURITÉS :
POLICE NATIONALE ; GENDARMERIE NATIONALE ;
SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ;
CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

| | |
|--|------------|
| I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UN NIVEAU DE CRISES TOUJOURS HAUT, UN RENOUVELLEMENT DES MOYENS AÉRIENS PLUS LENT QUE PRÉVU ET UN HAUT NIVEAU D'INFLATION | 434 |
| 1. Les dépenses de personnel | 436 |
| 2. Les dépenses d'investissement | 436 |
| 3. Les dépenses de fonctionnement | 438 |
| 4. Les dépenses d'intervention..... | 438 |
| II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS OBSOLÈTES..... | 439 |
| 1. Repenser les indicateurs relatifs aux feux de forêt | 439 |
| 2. L'interrogation portant sur le changement de stratégie quant au déploiement du système NEXSIS 18-112..... | 440 |

Les trois programmes de la mission *Sécurités* consacrés aux moyens alloués aux forces de sécurité intérieure et à la sécurité routière représentaient en 2023 près de 97 % des crédits de paiement exécutés de celle-ci. Il s'agit des programmes 152 *Gendarmerie nationale*, 176 *Police nationale*, 207 *Sécurité et éducation routières*. Au-delà des crédits du budget général de l'État, le produit des amendes de la circulation, majoritairement affecté au compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit CAS *Radars*, finance également les moyens de la sécurité routière.

La hausse sensible de la dotation budgétaire initiale de la mission (+ 8,59 % en AE et + 6,99 % en CP), qui comprend également le programme 161 *Sécurité civile*, reflète la mise en œuvre pour la première année des dispositions de la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur (LOPMI)⁽¹⁾. Les crédits exécutés de la mission *Sécurités* sont également en hausse par rapport à 2022 (+ 5,3 % en AE et + 4,97 % en CP) tandis que les dépenses de personnel continuent à occuper le premier poste de dépenses de celle-ci (83,61 % des CP exécutés).

La rapporteure spéciale relève avec satisfaction que « *l'exécution budgétaire s'est globalement bien déroulée* », selon le commentaire de la Cour des comptes. « *Grâce à la croissance des crédits prévue par la LOPMI, l'exécution budgétaire de la mission Sécurités s'est faite sans accroc majeur en 2023* »⁽²⁾.

Elle constate qu'en volume, la trajectoire à la hausse des crédits de la mission est particulièrement liée à la progression des crédits de titre 2 qui actent un plan ambitieux de créations d'emplois, les revalorisations salariales issues du « *Beauvau de la sécurité* » ainsi que la mise en œuvre de mesures générales de revalorisation de la fonction publique.

Elle appuie la recommandation de la Cour des comptes de prendre en compte avec attention une tendance à la hausse des départs des personnels (programmes *Gendarmerie nationale* et *Police nationale*), qui ne sont pas uniquement dus à des départs en retraite⁽³⁾, tout en constatant que cette problématique est partagée par toute la fonction publique de l'État.

(1) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

(2) Note d'exécution budgétaire pour 2023, mission *Sécurités*.

(3) Selon la Cour des comptes, la gendarmerie nationale et la police nationale renouvellent tous les ans respectivement près de 6 % et 10 % de leurs effectifs.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

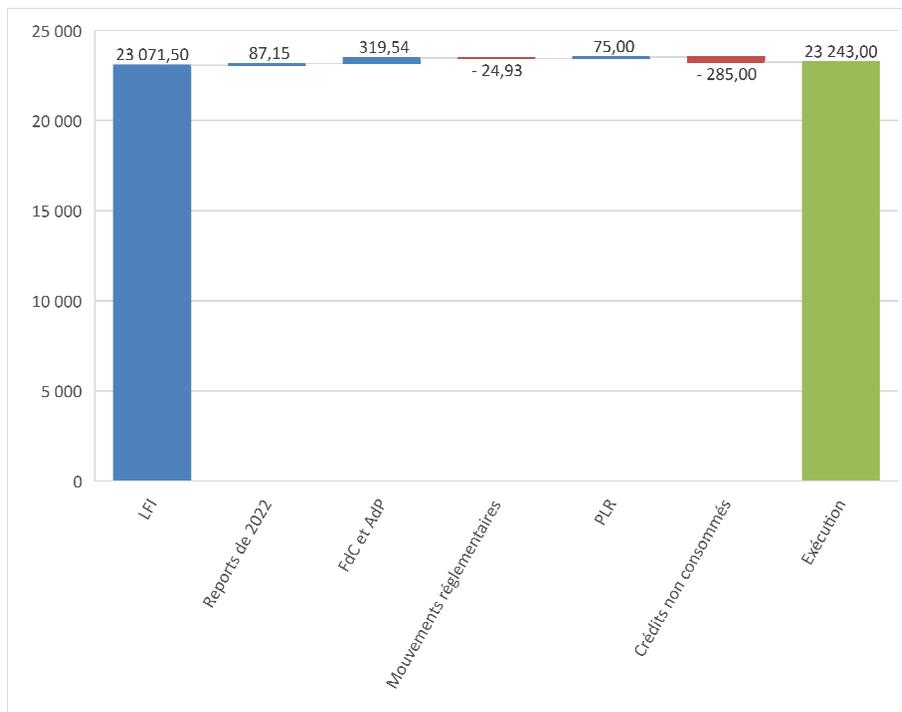
| | Programme 152 Gendarmerie nationale | | Programme 176 Police nationale | | Programme 207 Sécurité et éducation routières | | Programme 161 Sécurité civile | |
|--|---|------------------|-----------------------------------|------------------|--|----------------|----------------------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 | 10 367,45 | 9 910,09 | 12 702,80 | 12 372,93 | 75,27 | 74,38 | 1 472,00 | 714,11 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 199,51 | 199,51 | 60,41 | 87,31 | 0,14 | 0,14 | 32,58 | 32,58 |
| Mouvements réglementaires | 434,23 | 47,34 | 142,64 | 9,6 | 2,17 | 0,7 | 71,42 | 4,59 |
| <i>Reports</i> | <i>420,37</i> | <i>31,41</i> | <i>161,60</i> | <i>32,96</i> | <i>2,17</i> | <i>0,70</i> | <i>89,26</i> | <i>22,09</i> |
| <i>Décret d'avance</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> |
| <i>Virements</i> | <i>19,09</i> | <i>19,09</i> | <i>- 26,02</i> | <i>- 31,02</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 2,61</i> | <i>- 2,61</i> |
| <i>Annulations</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 13,97</i> | <i>- 13,97</i> |
| <i>Transferts</i> | <i>- 5,30</i> | <i>- 3,23</i> | <i>5,50</i> | <i>6,10</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>- 1,28</i> | <i>- 0,94</i> |
| <i>Répartition</i> | <i>0,07</i> | <i>0,07</i> | <i>1,56</i> | <i>1,56</i> | <i>0,00</i> | <i>0,00</i> | <i>0,02</i> | <i>0,02</i> |
| LF de fin de gestion | - 118,96 | 40 | - 89,25 | 45 | -10,00 | -10,00 | 0,00 | 0,00 |
| Ouvertures totales nettes des annulations | 10 882,23 | 10 196,94 | 12 816,6 | 12 514,84 | 67,58 | 65,22 | 1 576,00 | 751,28 |
| Exécution (crédits consommés) | 10 406,52 | 10 136,93 | 12 542,83 | 12 376,17 | 65,48 | 55,55 | 1 155,73 | 674,51 |
| Taux de consommation | 95,63 % | 99,41 % | 97,86 % | 98,89 % | 96,89 % | 85,17 % | 73,33 % | 89,78 % |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et NEB de la Cour des comptes.

Peu de mouvements de crédits ont affecté les programmes 152 *Gendarmerie nationale*, 176 *Police nationale*, et 207 *Sécurité et éducation routières*. Les reports de crédits de 2022 sur 2023 s'expliquent principalement par un certain retard pris dans le lancement de grands projets d'acquisition (véhicules, immobilier...). Les CP ouverts sur les programmes 152 et 176 en fin de gestion (respectivement 40 millions d'euros et 45 millions d'euros) ont eu pour vocation de financer certaines dépenses liées aux conséquences des violences urbaines de l'été 2023 ainsi que certaines dépenses informatiques.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENTRE LA LFI ET L'EXÉCUTION

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



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

I. LES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE (PROGRAMMES 152 GENDARMERIE NATIONALE ET 176 POLICE NATIONALE)

En 2023, la gendarmerie nationale a bénéficié, en exécution, d'un montant de 10,4 milliards d'euros en AE et de 10,14 milliards d'euros de CP, les crédits exécutés du programme 152 présentant une progression respectivement de 3,4 % et 4,94 %. Les attributions de produits sont en hausse, du fait dans une certaine mesure de la progression des prestations fournies à l'extérieur par la Garde républicaine, s'élevant en 2023 à 11,3 millions d'euros.

Les crédits exécutés du programme 176 *Police nationale* connaissent également une progression par rapport à 2022 (3,35 % en AE et 5,04 % en CP), atteignant respectivement 12,54 milliards d'euros et 12,38 milliards d'euros. L'écart par rapport au montant prévu en loi de finances initiale est très faible, s'élevant à - 1,38 % en AE et - 0,01 % en CP.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS

Les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses des deux programmes, à savoir 83,55 % des CP du programme 52 *Gendarmerie nationale* et 87 % du programme *Police nationale*. Dans les deux cas, l'exécution des dépenses de titre 2 est en hausse : elles atteignent 8,47 milliards d'euros en 2023 pour le programme *Gendarmerie nationale* (+5,61 % par rapport à 2022) et 10,77 milliards d'euros pour le programme *Police nationale* (+4,67 % par rapport à 2022).

Dans les deux cas, les plafonds d'emploi ont été consommés en léger retrait par rapport au plafond prévisionnel : 100 208 emplois équivalent temps plein annuel travaillé (ETPT) pour le programme 152 *Gendarmerie nationale* (102 162 ETPT prévisionnels), et 149 687 ETPT pour le programme 176 *Police nationale* (151 020 ETPT prévisionnels).

Parallèlement, le coût des mesures catégorielles nouvelles s'est élevé, hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions* (CAS *Pensions*), à 72,28 millions d'euros pour le programme *Gendarmerie nationale* et 72,47 millions d'euros, pour le programme *Police nationale*. Il s'agissait de financer, d'une part, la hausse du point d'indice de la fonction publique et, d'autre part, un protocole de revalorisation propre au ministère de l'intérieur.

B. LES CRÉDITS HORS DÉPENSES DE PERSONNEL

Les deux programmes présentent une progression des crédits exécutés hors titre 2 par rapport à 2022, qui s'élève à 1,68 % pour le programme *Gendarmerie nationale* et 7,58 % pour le programme *Police nationale*.

Les dépenses de fonctionnement des deux programmes sont supérieures au montant prévisionnel en CP, respectivement de 10,21 % et de 18,55 %. Le niveau d'inflation constaté en 2023 ainsi que le niveau de l'activité opérationnelle des forces de la gendarmerie et de la police nationales expliquent cette surconsommation des CP.

Les deux programmes connaissent une évolution comparable de leurs dépenses d'investissement exécutées, en baisse par rapport à 2023, atteignant en CP 178 millions d'euros pour la gendarmerie nationale et 316,4 millions d'euros pour la police nationale. La Cour des comptes relève que le niveau d'inflation a pu avoir « une influence majeure sur certaines dépenses d'investissement, notamment l'acquisition de véhicules ». Elle relève également que, s'agissant de la police nationale, les opérations relatives à de futurs hôtels de police (Annecy, Amiens, Nice, Cayenne par exemple) se sont poursuivies en 2023 ⁽¹⁾. Les opérations immobilières demeurent le premier poste d'investissement des deux programmes.

(1) Note d'exécution budgétaire pour 2023, mission Sécurité.

Les dépenses d'intervention du programme 152 *Gendarmerie nationale* sont stables, atteignant 10 millions d'euros en CP. Elles concourent principalement, par des subventions aux collectivités territoriales, au financement des opérations de construction de casernes de gendarmerie. Les dépenses d'intervention du programme 176 *Police nationale* sont quant à elles en baisse de 13,47 % par rapport à 2022, atteignant 35,74 millions d'euros. Il s'agit essentiellement de la participation au budget spécial de la Ville de Paris (29 millions d'euros en 2023).

II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les dépenses du programme 207 *Sécurité et éducation routières* et des programmes financés par le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit CAS *Radars*, se sont élevées en 2023 à plus de 1,85 milliard d'euros, soit une hausse de 17,09 % ⁽¹⁾.

A. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES

Le programme 207 *Sécurité et éducation routières* présente en 2023 une consommation des crédits en léger recul par rapport à la programmation en AE et en CP, qui est à mettre en relation avec la relative sous-exécution des crédits de fonctionnement et des crédits d'investissement du fait du report sur 2024 de la construction de deux centres d'examen. Le taux de consommation des AE et des CP par rapport au prévisionnel est respectivement de 86,86 % et de 74,56 %.

Les montants exécutés sont toutefois supérieurs à l'année 2022, atteignant 65,48 millions d'euros en AE et 55,55 millions d'euros en CP (en hausse respectivement de 32,54 % et 13,33 %).

B. 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* est divisé en deux sections, l'une principalement consacrée aux radars (« Contrôle automatisé »), l'autre intitulée « Circulation et stationnement routiers » dont les recettes proviennent majoritairement des amendes forfaitaires. Ces deux sections financent quatre programmes : les programmes 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*, 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, et 755 *Désendettement de l'État*.

(1) Il convient toutefois de noter que les crédits du CAS ne sont pas destinés exclusivement à financer la politique de sécurité routière.

1. Des recettes et des dépenses en hausse

Les recettes d’amendes de la circulation progressent en 2023 de 170 millions d’euros, passant de 1,625 à 1,795 milliard d’euros, soit une hausse de 10,46 %. Elles excèdent le montant prévu par la LFI de 153,98 millions d’euros, soit 9,38 %.

LES RECETTES DU CAS RADARS EN 2023

(en millions d’euros)

| | Prévision LFI | Exécution | Écart |
|---|-----------------|-----------------|------------------|
| Section Contrôle automatisé | 339,95 | 339,95 | 0 % |
| 01 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé | 339,95 | 339,95 | 0 % |
| 02 – Recettes diverses ou accidentelles | - | - | - |
| Section Circulation et stationnement routiers | 1 300,81 | 1 454,78 | + 11,84 % |
| 03 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé | 170,0 | 170,0 | 0 % |
| 04 – Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation | 1 130,81 | 1 284,78 | + 13,62 % |
| 05 – Recettes diverses ou accidentelles | - | - | - |
| Total | 1 640,76 | 1 794,73 | + 9,38 % |

Source : rapport annuel de performances du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers pour 2023.

Du point de vue des dépenses exécutées, après une exécution très proche de la programmation initiale en 2023 (avec un écart avec la LFI inférieur à 1 %, tant en AE qu’en CP), elles atteignent 1,70 milliard d’euros en AE et 1,73 milliard d’euros en CP, en recul respectivement de 24,18 % et de 23,98 % par rapport à la LFI, du fait de la moindre exécution du programme 754 *Contribution à l’équipement des collectivités territoriales pour l’amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, par rapport à la LFI (– 45,39 % en AE et – 45,42 % en CP). Les crédits non consommés de ce programme ont été reportés sur l’année 2024, « afin d’être versés aux communes et groupements de communes pour la répartition du produit des amendes de police qui aura lieu au deuxième trimestre 2024 », d’après le rapport annuel de performances pour 2023.

DÉPENSES DU CAS RADARS EN 2023

(en millions d'euros)

| Programmes et actions | Prévision LFI | | Exécution | | Écart en % | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 751 – Structures et dispositifs de sécurité routière | 339,95 | 369,12 | 338,96 | 365,97 | - 0,29 % | - 0,85 % |
| 753 – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers | 26,2 | 26,2 | 26,2 | 26,2 | - | - |
| 754 – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières | 1 184,18 | 1 184,18 | 646,69 | 646,29 | -45,39 % | - 45,42 % |
| 755 – Désendettement de l'État | 695,26 | 695,26 | 690,8 | 690,8 | - 0,64 % | - 0,64 % |
| Total | 2 245,58 | 2 274,76 | 1 702,65 | 1 729,25 | - 24,18 % | - 23,98 % |

Source : RAP du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers pour 2023.

2. Le besoin de simplification de l'architecture du CAS

Créé par la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances initiale pour 2006, le CAS visait, par l'affectation des recettes des radars automatiques à des actions en faveur de la sécurité routière, à rendre plus acceptable la politique de sanction automatisée des infractions au code de la route.

La rapporteure spéciale réitère son souhait d'une simplification de l'architecture du CAS, le cadre actuel s'étant éloigné de l'objectif initial de lisibilité. Elle constate également que la structure du CAS semble, pour partie, contrevenir aux dispositions de la loi organique sur les lois de finances ⁽¹⁾, ce qui pourrait plaider en faveur d'une nouvelle organisation ⁽²⁾. Il ne recense en effet pas toutes les recettes issues des amendes de la circulation et du stationnement et certaines de ses dépenses, telle la contribution au désendettement de l'État, n'ont pas de lien avec le sujet de la sécurité routière.

Elle juge toutefois essentiel de le conserver afin de ne pas compromettre l'acceptation des radars automatiques ; son éventuelle suppression, qui se traduirait par l'affectation de cette ressource au budget général, couperait le lien entre celle-ci et le financement desdites actions, nourrissant le soupçon que la finalité de l'installation des radars serait de procurer plus de recettes à l'État.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

(2) D'après l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, « les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

SÉCURITÉS : SÉCURITÉ CIVILE

M. Florian Chauche, rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UN NIVEAU DE CRISES TOUJOURS HAUT, UN RENOUVELLEMENT DES MOYENS AÉRIENS PLUS LENT QUE PRÉVU ET UN HAUT NIVEAU D'INFLATION | 434 |
| A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL | 436 |
| B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT | 436 |
| C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT | 438 |
| D. LES DÉPENSES D'INTERVENTION | 438 |
| II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS OBSOLÈTES | 439 |
| A. REPENSER LES INDICATEURS RELATIFS AUX FEUX DE FORÊT | 439 |
| B. L'INTERROGATION PORTANT SUR LE CHANGEMENT DE STRATÉGIE QUANT AU DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME NEXSIS 18-112 | 440 |

Le programme 161 *Sécurité civile* retrace les crédits finançant les actions du ministère de l'intérieur consacrées à la protection des populations et à la gestion des crises. Ce programme a été doté en LFI pour 2023 de 1,47 milliard d'euros en AE et de 714,1 millions d'euros en CP (soit 6,1 % des AE et 3,1 % des CP de l'ensemble de la mission *Sécurités*).

Les crédits consommés se sont élevés à 1,12 milliard d'euros en AE et 674,51 millions d'euros en CP : l'exécution des AE et des CP est en recul par rapport à la LFI 2023, respectivement de - 23,81 % et de - 5,54 % et reflète le report de certains investissements sur l'année 2024. Ces chiffres masquent la surconsommation des dépenses de fonctionnement (+ 17,63 % en AE et + 16,75 % en CP) alimentée par le haut niveau d'inflation et des interventions nombreuses et multifformes en 2023.

Le rapporteur spécial souhaite saluer la participation de la DGSCGC à plus de 200 interventions à l'étranger, ce qui fait de la France le premier contributeur en termes de modules et d'experts mis à disposition.

À l'inverse, il regrette profondément la diminution des crédits alloués à la subvention aux organismes de recherche et acteurs de la gestion de crise : les besoins sont tels qu'il conviendrait davantage, de son point de vue, d'augmenter leurs moyens budgétaires.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UN NIVEAU DE CRISES TOUJOURS HAUT, UN RENOUVELLEMENT DES MOYENS AÉRIENS PLUS LENT QUE PRÉVU ET UN HAUT NIVEAU D'INFLATION

Le tableau suivant reprend l'intégralité des éléments propres à la gestion du programme *Sécurité civile* en 2023.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

Programme 161 - Sécurité civile

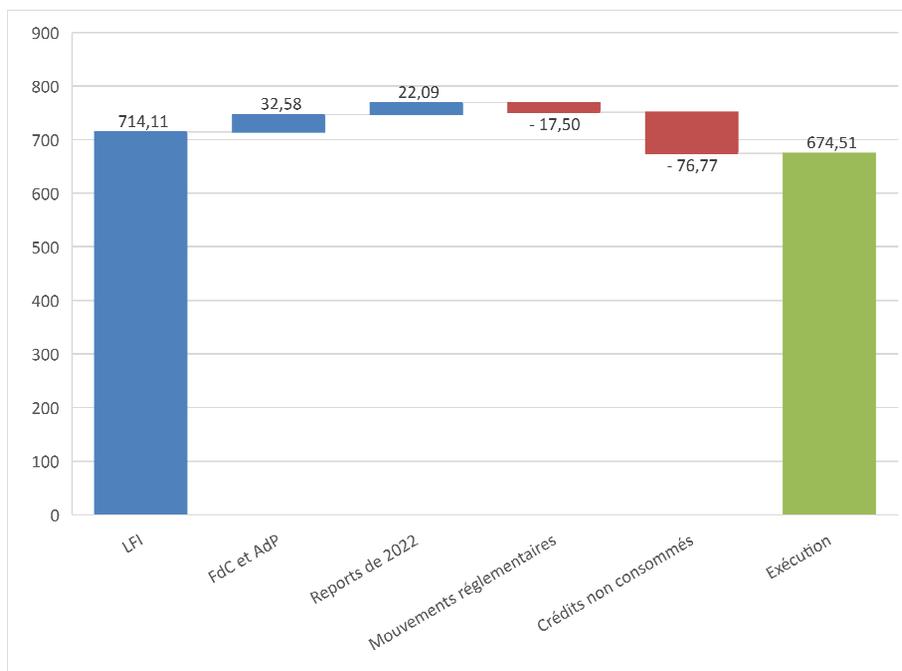
(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|-----------------|----------------|
| LFI pour 2023 | 1 472,00 | 714,11 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 32,58 | 32,58 |
| Mouvements réglementaires | 71,42 | 4,59 |
| Reports | 89,26 | 22,09 |
| Décret d'avance | 0,00 | 0,00 |
| Virements | - 2,61 | - 2,61 |
| Annulations | - 13,97 | - 13,97 |
| Transferts | - 1,28 | - 0,94 |
| Répartition | 0,02 | 0,02 |
| LF de fin de gestion | 0,00 | 0,00 |
| Taux de consommation « exécution/LFI 2023 » | 78,49% | 94,40% |
| Ouvertures totales nettes des annulations | 1 576,00 | 751,28 |
| Exécution (crédits consommés) | 1 155,73 | 674,51 |
| Taux de consommation | 73,33 % | 89,78 % |

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et NEB de la Cour des comptes.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION ENTRE LA LFI ET L'EXÉCUTION

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



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

En 2023, les moyens aériens et terrestres de la sécurité civile ont de nouveau été fortement sollicités. La France a de nouveau connu une campagne estivale de

lutte contre les feux de forêt « *globalement plus intense que la normale* » ⁽¹⁾. Les formations militaires de la sécurité civile (FORMISC), et les colonnes de renfort dans certains cas, sont quant à elles intervenues à plusieurs reprises en métropole (sur des terrains de très fortes inondations par exemple), en outre-mer (à Mayotte, dans le cadre d'une mission de production d'eau potable) et à l'étranger.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2023, les dépenses de personnel exécutées progressent de 4,54 %, atteignant 198,95 millions d'euros, dans le prolongement de mesures interministérielles de hausse du point d'indice, du relèvement de certains plafonds de rémunération et de mesures catégorielles. Il convient néanmoins de noter qu'entre 2017 et 2023, les primes et indemnités perçues par le personnel du programme 161 ont augmenté bien moins fortement (+ 24 %) que pour les policiers nationaux (+ 31 %) et les gendarmes (+ 28%). Le rapporteur spécial s'inquiète du décrochage progressif des rémunérations des personnels de la sécurité civile par rapport à leurs collègues gendarmes et policiers. Il ajoute qu'à ce jour, il n'est pas prévu que, dans le cadre des Jeux Olympiques et Paralympiques 2024, les sapeurs-pompier bénéficient des mêmes mesures compensatoires que leurs homologues gendarmes et policiers dans le cadre de leur future participation à l'organisation de la sécurité, ce qu'il regrette fortement.

La consommation du plafond d'emplois du programme est de 2 462 ETPT pour un plafond notifié de 2 467 ETPT, soit une vacance sous plafond de 5 ETPT. La direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) explique notamment cet écart « *par des retards pris dans le recrutement des personnels techniques et militaires du fait de la recherche de profils spécifiques.* » ⁽²⁾

Le rapporteur spécial se félicite de la création d'une 4^{ème} unité de FORMISC à Libourne, qui va se manifester par le recrutement de 565 personnels, essentiellement sous statut militaire.

B. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT

Les crédits d'investissement votés en LFI 2023 présentent une hausse à caractère exceptionnel : 790,88 millions d'euros pour les AE, c'est-à-dire un niveau multiplié par 20 par rapport à la LFI 2022, et 140 millions d'euros pour les CP, en hausse de 46,93 %. Les montants réalisés se révèlent toutefois nettement inférieurs tant en AE qu'en CP, atteignant respectivement 445,22 millions d'euros et 77,44 millions d'euros. Ce recul de - 43,71 % pour les AE et - 44,70 % pour les CP par rapport aux montants de la LFI 2023 prend sa source dans des retards constatés en 2023 dans certains projets d'investissement.

(1) RAP pour 2023, mission Sécurités.

(2) RAP pour 2023, mission Sécurités.

La livraison d'un avion multi-rôle *Dash*, dans le cadre d'une commande globale de six appareils, s'est traduite en 2023 par une exécution de 41,3 millions d'euros en CP. Comme prévu par la loi d'orientation et de programmation du ministère de l'Intérieur (LOPMI) ⁽¹⁾, un contrat commun avec la gendarmerie nationale a par ailleurs été signé en décembre 2023 avec Airbus hélicoptères. Celui-ci porte sur la livraison de trente-six appareils de type H145 pour la sécurité civile, pour un montant total de 450 millions d'euros. D'après la Cour des comptes, « 400 millions d'euros ont été engagés sur le programme 161 [en 2023]. Compte tenu de la date tardive de notification, les 19,6 millions d'euros de CP inscrits en LFI 2023 ont été reportés sur 2024 ⁽²⁾. » Dans le même temps, 8,8 millions d'euros ont été exécutés en CP en 2023 en complément du paiement de deux hélicoptères H145 livrés en 2022.

Pour le rapporteur spécial, la livraison de ces hélicoptères présente un caractère urgent étant donné l'état actuel de la disponibilité de ces moyens aériens. La DGSCGC reconnaît elle-même avoir « connu des limites opérationnelles [en 2023] en actant des mises en veille technique de bases tout au long de l'année et l'appui des forces aériennes de gendarmerie pour effectuer par subsidiarité certaines missions sur deux bases au mois d'août. ⁽³⁾ »

Contrairement à ce qui était attendu, la préparation d'un contrat portant sur l'acquisition d'avions bombardiers d'eau avec un constructeur canadien a accusé un tel retard que la signature a dû être reportée et interviendra en 2024 ou 2025. 240 millions d'euros en AE ont été reportés vers 2024 à cet effet. De ce fait, le renouvellement de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile va prendre du retard et les problématiques liées au maintien en conditions opérationnelle vont encore s'accroître du fait du vieillissement de la flotte. Le rapporteur spécial regrette que ces investissements n'aient pas été engagés plus tôt, comme le recommandait le rapport de la mission interministérielle « *Changement climatique et extension des zones sensibles aux feux de forêts* » de 2010 ⁽⁴⁾.

Le rapporteur spécial estime que le renouvellement des avions bombardiers d'eau présente un caractère urgent et qu'il convient aujourd'hui d'explorer toutes les possibilités permettant d'accroître la flotte d'aéronefs en capacité de lutter contre les feux de forêts. En ce sens, il souhaite faire remarquer que des solutions sont à l'étude pour rajouter des modules sur des avions afin de leur permettre de larguer du produit retardant, cette piste dont le coût économique apparaît raisonnable lui semble devoir être creusée. Si la saison des feux de l'année 2023 est présentée par la DGSCGC comme présentant des résultats proches de la moyenne calculée sur la période 2006-2021 ⁽⁵⁾, après une année 2022 à l'intensité des interventions

(1) Loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur.

(2) NEB pour 2023, mission Sécurité.

(3) RAP 2023, mission Sécurité.

(4) <https://www.vie-publique.fr/files/rapport/pdf/104000494.pdf>

(5) En 2023: 16 000 incendies, sur 14 500 hectares (ha). Moyenne sur la période 2006-2021 : 11 176 incendies, sur 14 721 ha. Source : RAP 2023, mission Sécurité.

particulièrement élevée, la hausse du nombre de départs de feu par rapport à 2022 (+ 43 %) impose des investissements à la hauteur des enjeux.

C. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les crédits de fonctionnement exécutés au titre du programme *Sécurité civile* se sont élevés à 200,3 millions d’euros en AE et à 212,83 millions d’euros en CP, affichant un niveau supérieur à celui initialement programmé (+ 17,63 % en AE et + 16,75 % en CP). Ces dépenses de fonctionnement, majoritairement portées par l’action n° 12 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » dépassent de 17,63 % en AE et de 16,75 % en CP les montants inscrits en LFI.

Cette surconsommation est notamment à mettre en relation avec le niveau d’inflation constaté et ses conséquences, notamment sur les dépenses de carburant des avions et des hélicoptères (16,9 millions d’euros en CP contre 12,3 millions en 2022). À titre d’exemple, du fait de l’inflation, le coût moyen d’un poste de travail informatique pour la sécurité civile a augmenté de 90 % entre 2020 et 2023.

Le rapporteur spécial renouvelle sa mise en garde contre la politique de location de moyens aériens : en 2023, cinq avions et dix hélicoptères ont en effet été loués. Le rapporteur spécial remarque en effet que la location est coûteuse pour les finances publiques à long terme et que l’extension des zones susceptibles de connaître des incendies nécessitant l’intervention de moyens aériens a considérablement augmenté, ce qui nécessite de redimensionner la flotte d’aéronefs de la sécurité civile. La Cour des comptes a quant à elle chiffré la location d’avions bombardiers d’eau à 29,6 millions d’euros en 2023 contre 12,7 millions d’euros en 2022, soit un coût 2,3 fois plus élevé que l’année précédente ⁽¹⁾. Le rapporteur spécial réitère à cette occasion son appel à l’acquisition par la sécurité civile d’hélicoptères lourds bombardiers d’eau.

D. LES DÉPENSES D’INTERVENTION

Les dépenses d’intervention du programme, atteignant en 2023 en CP 181,4 millions d’euros, sont en hausse de 8,45 % par rapport à l’exécution 2022 mais en recul de 3,47 % par rapport à la LFI 2023. La subvention au budget spécial de la Ville de Paris au titre du financement de la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP) est en hausse de près de 7 % en 2023, soit 103,8 millions d’euros. Le financement des colonnes de renfort « feux de forêt » s’est porté à 14,8 millions d’euros.

(1) NEB pour 2023, mission Sécurité.

II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS OBSOLÈTES

Le rapporteur spécial ne peut que déplorer que les résultats des indicateurs du programme portant sur la lutte contre les feux de forêt, sur la disponibilité des moyens aériens et sur le taux de déploiement du système NEXSIS 18-112 soient une nouvelle fois en dessous des cibles.

MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 161

| Objectifs | Indicateurs |
|--|---|
| 1 – Assurer l’efficacité et l’efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt | Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux » |
| 2 – Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels | Efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptère en milieux difficiles |
| | Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile |
| 3 – Faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste | Taux d’évolution des stocks collectés de munitions anciennes |
| | Interventions sur objets suspects dans les délais |
| 4 – Harmoniser les moyens des services départementaux d’incendie et de secours | Taux de déploiement du système NEXSIS 18-112 au sein des SIS |

Source : mission Sécurité, rapport annuel de performances pour 2023.

A. REPENSER LES INDICATEURS RELATIFS AUX FEUX DE FORÊT

Les taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile associés à l’objectif « assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels », présente, pour 2023, une réalisation de 63,8 hélicoptères disponibles en temps réel, très en dessous de la cible (95) et des réalisations des années 2022 (90,7) et 2021 (91,2) : les raisons invoquées sont « *des difficultés majeures de mise en œuvre du nouveau marché de maintien en condition opérationnelle des hélicoptères* », tandis que les deux nouveaux hélicoptères H145 n’ont rejoint la flotte qu’en fin d’année 2023.

Le taux d’alertes tenues des avions de la sécurité civile ⁽¹⁾, qui reflète la disponibilité de la flotte d’avions de la sécurité civile, s’améliore très légèrement en 2023 (89,1 %) par rapport à 2022 (87,56 %) mais reste très inférieur à la cible (98 %), « *de nombreuses pannes* » ayant conduit à « *des immobilisations de longue durée.* » ⁽²⁾

Le rapporteur spécial réitère son appel à une réécriture d’ensemble des indicateurs de performance de la mission. Il prend pour exemple l’indicateur « efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »,

(1) Nombre d’alertes tenues/nombre d’alertes demandées.

(2) RAP pour 2023, mission Sécurité.

associé à l'objectif « assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt » : si, pour cet indicateur, la cible d'un recul du nombre d'hectares brûlés pendant la campagne de la saison des feux se rapproche de l'objectif et présente une certaine amélioration par rapport à l'année 2022 (13,44 ha contre 17,8 ha en 2023, mais au-dessus de la cible fixée à 10 ha), le rapporteur spécial s'étonne une nouvelle fois de la restriction de la zone prise en compte aux départements méditerranéens, ce qui ne correspond plus à la réalité des feux de forêt.

Le rapporteur spécial déplore à nouveau le sous-dimensionnement de ces indicateurs qui ne transmettent qu'une information parcellaire au Parlement.

Par ailleurs, les indicateurs de disponibilité des moyens aériens ne renseignent, selon lui, que de manière lacunaire sur les raisons de l'indisponibilité des flottes d'appareils, d'autant plus que les méthodologies retenues entre avions et hélicoptères diffèrent. C'est pourquoi le rapporteur spécial se félicite qu'à partir de 2024 l'indicateur « taux de disponibilité des hélicoptères de la sécurité civile en base » soit complété par un indicateur « taux de disponibilité technique des hélicoptères de la sécurité civile ». Ce nouvel indicateur permettra de disposer d'informations plus précises sur les causes d'indisponibilités des appareils de la sécurité civile.

B. L'INTERROGATION PORTANT SUR LE CHANGEMENT DE STRATÉGIE QUANT AU DÉPLOIEMENT DU SYSTÈME NEXSIS 18-112

Le système NEXSIS 18-112 est un futur système d'information de commandement unifié des services d'incendie et de secours (SIS) développé par l'Agence du numérique de la sécurité civile (ANSC).

D'après l'indicateur « taux de déploiement du système NEXSIS 18-112 au sein des SIS », le système NEXSIS 18-112 n'a été déployé en 2023 dans aucun département, contrairement à la cible prévoyant une mise en service en 2023 et ce dans neuf départements.

Le rapporteur spécial entend l'argument d'avoir privilégié en 2023 de nombreuses « mises à l'épreuve du réel » au sein de certains SIS, pour identifier au mieux les paramétrages, les corrections et les ajustements fonctionnels, au prix d'un retard du calendrier de déploiement par rapport au projet initial. Il manifeste toutefois ici son étonnement, déjà exprimé au cours des discussions portant sur le PLF 2023, à l'égard de ce changement de stratégie ⁽¹⁾. Il sera attentif, à l'occasion des discussions portant sur le PLF 2025, sur les réalisations concrètes menées par l'ANSC pour permettre enfin la mise en service du système.

Le rapporteur spécial se félicite néanmoins que le montant des contributions financières des SIS pour NexSIS 18-112 en 2023 dépasse les prévisions initiales, ce qui peut être interprété comme un gage de confiance envers ce système d'information.

(1) [*Rapport n° 1745 annexe 43, au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2023, de M. Florian Chauche, rapporteur spécial.*](#)

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale

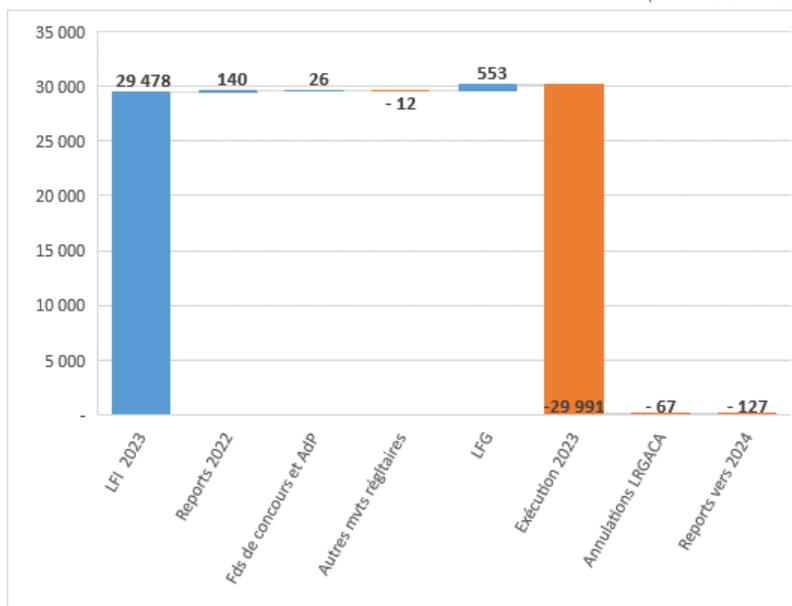
SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. DES DÉPENSES SE MAINTENANT À UN NIVEAU ÉLEVÉ APRÈS LES FORTES AUGMENTATIONS DES DERNIÈRES ANNÉES | 443 |
| A. LE PROGRAMME 304 <i>INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES</i> | 445 |
| B. LE PROGRAMME 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE DES PERSONNES... | 448 |
| C. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES..... | 449 |
| D. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES | 449 |
| II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE GESTION DE LA MASSE SALARIALE STABILISÉES | 449 |
| III. DES DÉPENSES FISCALES ONÉREUSES VOIRE INEFFICACES | 450 |

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles. Avec **29,48 milliards d'euros**, cette mission représente **5 % des crédits de paiement (CP) du budget général prévus en LFI 2023**, ce qui montre l'importance des actions menées afin de soutenir les plus vulnérables.

EXÉCUTION 2023 DES CP DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

(en millions d'euros)



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

Deux dispositifs prédominent : **l'allocation aux adultes handicapés** (12,66 milliards d'euros consommés) et **la prime d'activité** (10,69 milliards d'euros consommés). Deux autres mesures ont coûté plus d'un milliard d'euros en 2023 : **l'aide au poste au titre de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés** (1,5 milliard d'euros consommés) et le **RSA recentralisé** (1,58 milliard d'euros consommés). Les dépenses de **protection juridique des majeurs** ont pour leur part représenté 829 millions d'euros en 2023.

En outre, près de 400 millions d'euros de mesures nouvelles ont été adoptés, notamment s'agissant de la revalorisation anticipée de la prime d'activité et du RSA, de la déconjugalisation de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) ou de la création du fonds « *Mieux manger pour tous* ».

Le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État considère que les dépenses de la mission sont neutres. Le fonds « *Mieux manger pour tous* »

précité doit ainsi permettre d’inscrire la filière de l’aide alimentaire dans les recommandations de la convention citoyenne pour le climat et les obligations de la loi dite EGalim ⁽¹⁾. La rapporteure spéciale relève en outre, à l’instar de la Cour des comptes, que la direction générale de la cohésion sociale (DGCS) a introduit des critères environnementaux de sélection relatifs à la qualité de certains produits alimentaires (labels) et au volet logistique (réduction des émissions de CO²) dans le cadre des marchés passés au titre du Fonds social européen plus (FSE +) pour l’aide alimentaire.

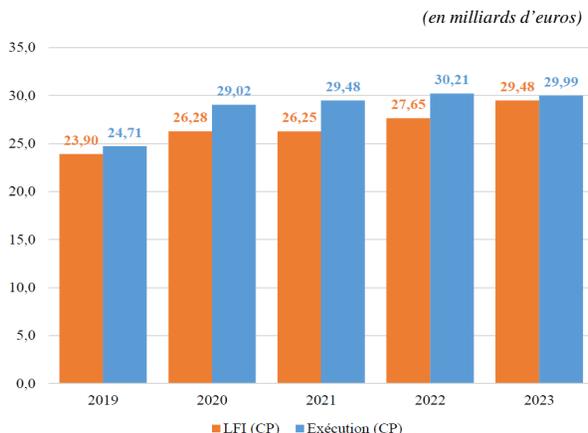
I. DES DÉPENSES SE MAINTENANT À UN NIVEAU ÉLEVÉ APRÈS LES FORTES AUGMENTATIONS DES DERNIÈRES ANNÉES

En 2023, les crédits de la mission Solidarité, égalité et insertion des chances se stabilisent. En effet, **les crédits exécutés sur la mission se sont élevés à 29,92 milliards d’euros en AE et à près de 29,99 milliards d’euros en CP**, ce qui correspond à une exécution proche de celle de l’exercice précédent (30,59 milliards en AE et 30,21 milliards en CP soit – 2,20 % en AE et – 0,72 % en CP). Toutefois, la rapporteure spéciale relève que le programme 371 *Prise en charge par l’État du financement de l’indemnité inflation*, créé par la loi n° 2021-1549 du 1^{er} décembre 2021 de finances rectificative pour 2021 (429,88 millions d’euros de crédits consommés en 2022) n’a pas été reconduit en 2023. À périmètre constant, c’est-à-dire en neutralisant le programme 371 dans les AE et CP exécutés en 2022, les crédits de la mission diminuent de 0,80 % en AE et augmentent de 0,70 % en CP en 2023 par rapport à l’exécution 2022.

La rapporteure spéciale salue la forte croissance des dépenses observée sur les cinq dernières années (+ 21,36 % des CP consommés entre 2019 et 2023), qui démontre un engagement public de long terme en faveur de la solidarité nationale.

(1) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l’équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN LFI ET DES CRÉDITS EXÉCUTÉS ENTRE 2019 ET 2023



Source : Cour des comptes.

Le taux de consommation des crédits disponibles s'est établi à 99,6 % en AE et 99,4 % en CP. Les dépenses d'intervention représentent plus de 96 % des dépenses de la mission. Ces dépenses sont portées principalement par le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes* pour 14,41 milliards d'euros en AE = CP et le programme 157 *Handicap et dépendance* pour 14,22 milliards d'euros en AE = CP.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2023

(en millions d'euros)

| | P 304 | | P 157 | | P 137 | | P 124 | | Total pour la mission | |
|---|--------|---------|----------|--------|---------|--------|--------|--------|-----------------------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 (hors FdC et Adp) | 13 987 | 13 987 | 14 085 | 14 086 | 62,2 | 65,4 | 1 244 | 1 338 | 29 378 | 29 478 |
| Total des crédits ouverts | 14 474 | 14 518 | 14 224,9 | 14 225 | 66,7 | 70,3 | 1 262 | 1 372 | 30 027 | 30 185 |
| Crédits consommés | 14 404 | 14 416 | 14 220 | 14 222 | 66,4 | 69,3 | 1 226 | 1 284 | 29 918 | 29 991 |
| Taux d'exécution des crédits votés en LFI (en %) | 103 % | 103,1 % | 101 % | 101 % | 106,9 % | 106 % | 98,6 % | 96 % | 101,8 % | 101,7 % |
| Taux d'exécution des crédits ouverts (en %) | 99,5 % | 99,3 % | 100 % | 100 % | 99,6 % | 98,6 % | 97,2 % | 93,6 % | 99,6 % | 99,4 % |

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

A. LE PROGRAMME 304 INCLUSION SOCIALE ET PROTECTION DES PERSONNES

En exécution, **le programme 304 a représenté 48,1 % des crédits de la mission**. Au total, en neutralisant les crédits des aides exceptionnelles de solidarité créées par la loi de finances rectificative du 16 août 2022 ⁽¹⁾, non reprises dans la loi de finances pour 2023 ⁽²⁾, **les dépenses du programme 304 se sont élevées à 14,404 milliards d’euros en AE et 14,415 milliards d’euros en CP, respectivement en hausse de 3,09 % en AE et de 3,41 % en CP par rapport à l’exercice 2022 ⁽³⁾.**

Le taux d’exécution du programme s’élève à 103 % des AE et CP ouverts en LFI et à 99,3 % par rapport aux crédits disponibles, ce qui témoigne des efforts d’amélioration de la qualité de la programmation budgétaire. En effet, le taux s’élevait à 115 % par rapport aux crédits de la LFI lors de l’exercice précédent. La loi de finances de fin de gestion a ouvert 440,8 millions d’euros - dont 331 millions d’euros pour couvrir les besoins de crédits pour la prime d’activité et le RSA recentralisé, 70 millions d’euros de majoration de la prime de Noël (voir *infra*) et 40 millions d’euros de moyens supplémentaires pour l’aide alimentaire.

Plus précisément, la rapporteure spéciale constate sur ce programme que :

– **10,69 milliards d’euros ont été consommés au titre des dépenses liées à la prime d’activité**, en hausse de 4,2 % par rapport à l’exécution 2022 et de 2,9 % par rapport aux crédits ouverts en LFI.

– **l’exécution des crédits de RSA recentralisé ⁽⁴⁾ s’établit à 1,589 milliard d’euros en 2023**, soit une exécution de 103 % des crédits ouverts en LFI.

– **les dépenses en faveur de la protection juridique des majeurs sont en croissance de 9 % par rapport à 2022** et atteignent 829 millions d’euros (pour 825,6 millions d’euros prévus en LFI). Cette hausse résulte essentiellement de l’augmentation tendancielle du nombre de majeurs protégés.

– **conséquence de la revalorisation de 35 % du montant de la prime de Noël pour les familles monoparentales**, introduite par amendement par le Gouvernement en loi de finances de fin de gestion pour 2023 ⁽⁵⁾, les dépenses exécutées au titre des aides exceptionnelles de fin d’année ont augmenté de 12 % par rapport à 2022, pour atteindre 535,9 millions d’euros.

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(2) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.

(3) Sans cette neutralisation, les dépenses du programme en 2023, en exécution, ont baissé de 5 % en AE et de 4 % en CP.

(4) La recentralisation du RSA concerne les départements de Guyane, Mayotte, La Réunion, la Seine-Saint-Denis, les Pyrénées-Orientales et l’Ariège.

(5) Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

– **les crédits destinés à l'aide alimentaire ont à nouveau été marqués par un niveau d'exécution très élevé**, avec un taux de consommation s'élevant à 136 % des crédits ouverts en LFI (au total, les crédits consommés atteignent près de 160 millions d'euros en AE et en CP). **La rapporteure spéciale se félicite à cet égard de la création en LFI 2023 du fonds « Mieux manger pour tous » doté de 60 millions d'euros en AE et en CP, presque entièrement consommés** (60,2 millions en AE et 58,7 millions d'euros en CP).

– l'année 2023 représente une **année de transition entre la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté des enfants et des jeunes et le Pacte des solidarités** qui entrera en vigueur en 2024. De ce fait, la consommation des crédits de cette stratégie pour 2023 a diminué de 22 % par rapport à 2022 pour atteindre 235,38 millions d'euros en CP. **À l'instar de la Cour des comptes, la rapporteure spéciale relève l'intérêt de disposer d'une vision consolidée des actions engagées dans le cadre de la stratégie précitée, ainsi que de celle relative à la protection de l'enfance (voir *infra*)⁽¹⁾. Elle propose dès lors qu'un nouveau jaune budgétaire soit préparé lors du prochain PLF sur ces deux stratégies afin de faciliter l'information du Parlement.**

– **les concours financiers de l'État à la protection de l'enfance ont fortement augmenté entre les LFI 2022 et 2023 (+ 33 %) pour atteindre 331 millions d'euros en 2023⁽²⁾**. Les taux d'exécution s'élèvent à 92,43 % en AE et 97,48 % en CP. Cette sous-consommation s'explique essentiellement par des dépenses en faveur des mineurs non accompagnés (MNA) inférieures à celles anticipées en LFI. Cette politique, partiellement décentralisée, est dépendante des flux d'arrivées qui, après avoir fortement baissé depuis 2018, repartent à la hausse depuis 2022. Les dépenses ont atteint 73,56 millions d'euros en AE et 79,56 millions d'euros en CP, soit une croissance de 86 % en AE et de 138 % en CP par rapport à l'exécution 2022.

(1) En effet, ces stratégies s'inscrivent dans des logiques de contractualisation avec les collectivités territoriales, dont il est difficile d'apprécier la portée à l'aune du seul budget de l'État et du bilan de chaque action conduite.

(2) Cette augmentation s'explique essentiellement par :

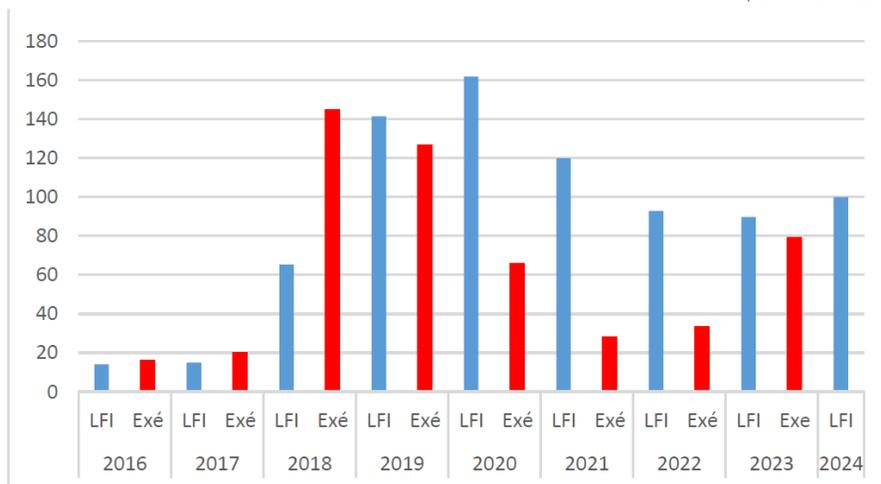
- des enveloppes compensatoires versées aux départements à la suite de la loi n° 2020-140 du 7 février 2022 relative à la protection des enfants, dite loi Taquet, qui ouvre le droit aux jeunes majeurs de moins de 21 ans confiés à l'ASE avant leur majorité de bénéficier d'un accompagnement jusqu'à leurs 21 ans (50 millions d'euros) ;

- l'extension de la prime Ségur aux personnels soignants de la protection maternelle et infantile – PMI (20 millions d'euros) ;

- la soulte dite Castex (14 millions d'euros) pour les revalorisations salariales à la charge des départements.

ÉCARTS ENTRE L'EXÉCUTION ET LA LFI DES DÉPENSES AU TITRE DES MNA

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes.

Par ailleurs, **2023 constitue une année de transition entre la Stratégie nationale de protection de l'enfance pour la période 2020-2022 et une révision du dispositif en 2024**. La contractualisation départementale en prévention et protection de l'enfance (CDPPE) a ainsi été prolongée, avec 140 millions d'euros ouverts en LFI 2023, comme en 2022. 115 millions d'euros en AE et CP ont été consommés, soit un taux d'exécution de 82 %.

La rapporteure spéciale salue en outre les 21 nouvelles Unités d'accueil pédiatrique enfant en danger (UAPED)⁽¹⁾ financées en 2023 notamment par les crédits du programme 304. 145 UAPED ou projets identifiés (contre 98 en mars 2022) sont comptabilisés par la direction générale de l'offre de soins (DGOS). Dans le même sens, en novembre 2023, la secrétaire d'État chargée de l'enfance déclarait que « *le plan 2023-2027 porté par la Première ministre a acté une UAPED par juridiction d'ici 2025* ». **Tout en approuvant le renforcement des moyens pour protéger les enfants en danger, la rapporteure spéciale a pu constater, lors de visites d'UAPED dans les territoires, que certaines unités ne répondaient pas aux standards minimums attendus de ce dispositif** (ouverture seulement certains jours, absence de salle d'audition...).

Il ressort des premiers contacts pris avec les ministères concernés (ministères sociaux, de la justice et de l'intérieur) qu'en décembre 2023, seules 76 UAPED étaient ouvertes et correspondaient aux attentes de ce programme.

(1) Il s'agit de lieux situés au sein des unités médico-judiciaires (UMJ) ou des services de pédiatrie qui permettent la prise en charge sanitaire et judiciaire des victimes mineures dans un lieu unique sécurisant pour ces dernières.

ÉTAT DES LIEUX DE L'OUVERTURE DES UAPED

| UAPED « conformes » | | UAPED existantes en restructuration | | UAPED en projet en cours de finalisation | |
|---------------------|-----------------|-------------------------------------|-----------------|--|--|
| Mars 22 | Décembre 2023 | Mars 22 | Décembre 2023 | Mars 22 | Décembre 2023 |
| 21 UAPED | 76 UAPED | 34 UAPED | 16 UAPED | 43 UAPED | 53 UAPED dont 19 en cours de finalisation |
| 18 départements | 56 départements | 26 départements | 16 départements | 36 départements | 42 départements |

Source : DGOS.

Si la rapporteure spéciale salue l'augmentation des UAPED « conformes », elle continuera son action tendant à ce que non seulement chaque juridiction dispose d'une UAPED, mais que ces unités soient également à la hauteur des enjeux du recueil et de l'accompagnement des enfants victimes de maltraitances. Elle préconise en outre la désignation d'un coordinateur national à compétence interministérielle pour piloter les UAPED.

B. LE PROGRAMME 157 HANDICAP ET DÉPENDANCE DES PERSONNES

Les dépenses du programme 157 *Handicap et dépendance* sont en augmentation continue depuis plusieurs exercices budgétaires. Elles atteignent 14,221 milliards d'euros en CP en 2023, soit 825 millions d'euros de plus qu'en 2022. Cette évolution résulte de l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH, passés d'un peu moins d'un million en 2012 à 1,28 million en 2023, et des revalorisations de cette allocation. L'entrée en vigueur de la déconjugalisation de l'AAH au 1^{er} octobre 2023 a eu un effet limité sur la dépense (+ 83 millions d'euros). Les dépenses de l'AAH ont représenté au total 12,66 milliards d'euros en 2023, soit 137 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI, et 753 millions de plus par rapport à l'exécution 2022.

La rapporteure spéciale souligne à cet égard l'augmentation du nombre de bénéficiaires et l'hétérogénéité de l'octroi de l'AAH -2 ⁽¹⁾ selon les maisons départementales des personnes handicapées (MDPH). En 2023, la convention d'objectifs et de gestion de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a prévu de renforcer les moyens de la mission d'évaluation et de contrôle des MDPH afin d'harmoniser les pratiques d'attribution et améliorer le pilotage de l'allocation – ce que la rapporteure spéciale appelle de ses vœux, dans les délais les plus courts

S'agissant de la garantie de rémunération des travailleurs handicapés (GRTH), l'exécution des dépenses atteint 1,5 milliard d'euros en 2023, soit un niveau de dépenses conforme à la programmation initiale.

(1) Afin de bénéficier de l'AAH, la personne handicapée doit être atteinte :

- soit d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 80 % (AAH-1) ;
- soit d'un taux d'incapacité compris entre 50 % et 79 % et présenter une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi (AAH-2).

C. LE PROGRAMME 137 ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES

Les crédits exécutés sur le programme 137 ont représenté 66,4 millions d’euros en AE et 69,3 millions d’euros en CP, soit une consommation de la quasi-totalité des crédits disponibles.

Le budget voté en LFI 2023 poursuit sa progression, avec une augmentation de 29 % des CP par rapport à la LFI 2022, qui eux-mêmes étaient en hausse de 22 % par rapport à la LFI 2021. La rapporteure spéciale se félicite notamment des 7,2 millions d’euros supplémentaires votés en LFI pour renforcer les actions de lutte contre les violences faites aux femmes et contre la prostitution et en faveur des dispositifs d’accès aux droits et à l’égalité professionnelle.

D. LE PROGRAMME 124 CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES ET SOCIALES

Le programme 124 porte l’essentiel des dépenses de fonctionnement de la mission et assure le versement de la subvention pour charges de service public aux Agences régionales de santé (612,21 millions d’euros en AE = CP consommés, soit 47,7 % des dépenses du programme). Le taux de consommation des crédits disponibles s’élève à 97,2 % en AE (1,22 milliard d’euros) et à 93,6 % en CP (1,28 milliard d’euros).

Enfin, le programme concentre l’essentiel des restes à payer de la mission (442,1 millions d’euros), liés à la conception et à la construction du second site de l’administration centrale des ministères sociaux à Malakoff. Ces derniers ayant légèrement diminué sur cette opération, le total des restes à payer de la mission s’élève à 539,3 millions d’euros, contre 475,5 millions d’euros en 2022.

II. DES DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE GESTION DE LA MASSE SALARIALE STABILISÉES

Les crédits de personnel sont essentiellement portés par le programme 124. Il est à noter que, ces dernières années, la gestion de la masse salariale a été affectée par **la réforme de l’organisation territoriale de l’État qui a conduit à une diminution de la moitié des effectifs de la mission** *via* des transferts d’emplois importants ⁽¹⁾.

Le plafond d’emplois a été fixé en LFI 2023 à 4 999 ETPT, ce qui correspond à une hausse de 127 ETPT par rapport à la LFI 2022. La loi de finances de fin de gestion pour 2023 a rehaussé de 91 ETPT le plafond d’emplois, essentiellement dédiés à l’accueil des déplacés ukrainiens dans les services

(1) *Vers le programme 354 Administration générale et territoriale de l’État et vers le programme 214 Soutien de la politique de l’éducation nationale.*

déconcentrés. La consommation du plafond d’emplois en 2023 s’établit au total à 5 070 ETPT.

Comme en 2022, l’exécution du **schéma d’emplois pour 2023 est positive** (+ 30 ETPT après + 151 ETPT en 2022), en rupture avec cinq années consécutives présentant un schéma négatif en exécution.

S’agissant des **dépenses de personnel**, la consommation s’élève à 428,2 millions d’euros pour une ouverture en LFI de 427,2 millions d’euros, soit une légère surconsommation des crédits. Celle-ci s’explique principalement par la hausse du point d’indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2023, la prime de pouvoir d’achat, les mesures à destination des bas salaires ainsi que par les renforts précités en services déconcentrés pour l’accompagnement des déplacés ukrainiens.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES DE PERSONNEL ENTRE 2022 ET 2023

(en millions d’euros)

| | LFI 2022 | Exécution 2022 | LFI 2023 | Exécution 2023 |
|---------------------------------------|----------|----------------|----------|----------------|
| Total titre 2 | 385,2 | 402,6 | 422,9 | 428,2 |
| <i>Dont crédits hors CAS Pensions</i> | 290,4 | 311,2 | 320,1 | 333 |
| <i>Dont crédits CAS Pensions</i> | 94,9 | 91,4 | 102,9 | 95,2 |

Source : Cour des comptes et DFAS.

III. DES DÉPENSES FISCALES ONÉREUSES VOIRE INEFFICACES

Les **dépenses fiscales rattachées à la mission se sont élevées à 11,6 milliards en 2022 et devraient atteindre 12,1 milliards en 2023, soit une hausse de 678 millions d’euros par rapport à la LFI**. Cet écart s’explique essentiellement par des augmentations du nombre de bénéficiaires et des évolutions d’assiette.

En 2023, les 29 dépenses fiscales de la mission ont représenté **15 % du total des dépenses fiscales prévues par le PLF** (81,3 milliards d’euros). Sur la mission, elles représentent **41 % des crédits budgétaires exécutés**.

Trois dépenses fiscales représentent les deux tiers de l'ensemble :

– **l'abattement de 10 % sur les montants des pensions**, y compris les pensions alimentaires et les retraites, pour le calcul de l'impôt sur le revenu, s'élève à 4,49 milliards d'euros en 2023. Une hausse de 50 millions d'euros est constatée par rapport à 2022, résultant d'une augmentation des effectifs de retraités et des montants des pensions et retraites déclarés. **La rapporteure spéciale souhaiterait qu'une réflexion soit engagée sur cet abattement. En effet, selon elle, cet avantage fiscal remplace la déduction des dépenses réelles sur le revenu imposable et devrait donc se limiter aux revenus du travail.**

– **l'exonération fiscale des prestations familiales et de l'allocation aux adultes handicapés** pour 1,85 milliard d'euros. Une hausse de 85 millions d'euros est constatée entre 2023 et 2022, s'expliquant par des variations d'allocataires des différentes prestations.

– **le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans** pour 1,53 milliard d'euros. Une hausse de 274 millions d'euros (+ 22 %), est relevée. Elle résulte du relèvement du plafond de crédit d'impôt de 2 300 à 3 500 euros par enfant à charge à compter de l'imposition des revenus 2022.

L'attention de la rapporteure spéciale a par ailleurs été attirée par la dépense fiscale n° 110102 relative à **la demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant seuls ayant eu à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge d'enfants pendant au moins cinq ans (628 millions d'euros en 2023)**. La Cour des comptes recommande la suppression de cet avantage en indiquant qu'« *issu d'un dispositif mis en place au lendemain de la Seconde Guerre mondiale son bénéfice a été resserré en 2003 et 2009 mais bénéficie toujours à plus de 1,2 million de ménages et leur assure un gain moyen de presque 500 euros. L'attribution de cette demi-part, non liée au nombre de personnes effectivement à charge, représente [...] une importante dérogation au principe du quotient familial de prendre en compte les facultés contributives réelles. En outre, ce dispositif présente également de forts risques de fraude et apparaît particulièrement difficile à contrôler* ». **La rapporteure spéciale partage ces constats et souhaiterait que les recettes générées par la suppression de ce dispositif servent pour partie à renforcer les moyens des politiques prioritaires comme les dispositifs de protection de l'enfance.**

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

| | Pages |
|--|-------|
| I. UNE CONSOMMATION CROISSANTE MALGRÉ DES SOUS-EXÉCUTIONS | 454 |
| A. UNE CONSOMMATION QUI POURSUIT SA PROGRESSION..... | 454 |
| B. DES ÉVOLUTIONS EN GESTION DIFFÉRENTES SELON LES PROGRAMMES..... | 455 |
| C. UNE SOUS-EXÉCUTION SUR LE PROGRAMME 219 QUI S'EXPLIQUE PAR UN DÉCALAGE DE LA SUBVENTION À L'ANS POUR LE PLAN « 5 000 ÉQUIPEMENTS SPORTIFS DE PROXIMITÉ »..... | 457 |
| D. DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES À MIEUX ÉVALUER..... | 457 |
| II. ANALYSE PAR PROGRAMMES | 458 |
| A. LE PROGRAMME 219 SPORT..... | 458 |
| 1. Un volume de crédits ouverts liés à d'importants reports, notamment en autorisations d'engagement..... | 459 |
| 2. Une priorité donnée au sport pour le plus grand nombre..... | 460 |
| B. LE PROGRAMME 350 JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024..... | 461 |
| C. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE..... | 462 |

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* (SJVA) est composée des trois programmes 219 *Sport*, 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024* et 163 *Jeunesse et vie associative*.

Les différentes politiques publiques en faveur du sport ont bénéficié de crédits en provenance de la mission *Plan de relance* et sont également financées par d'autres dispositifs (dotation de soutien à l'investissement local – DSIL –, dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR –, programme national nutrition santé, éducation physique et sportive en milieu scolaire, étudiants sportifs de haut niveau, etc.) qui ne sont pas portés par ces trois programmes. L'effort global de financement en faveur du sport est retracé dans un jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances initiale.

I. UNE CONSOMMATION CROISSANTE MALGRÉ DES SOUS-EXÉCUTIONS

La LFI 2023 a doté la mission SJVA de **1,52 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE)**, soit 173 millions d'euros en moins par rapport à la LFI 2022 pour tenir compte de la gestion pluriannuelle du plan « 5 000 équipements sportifs de proximité »⁽¹⁾ et de la trajectoire financière des Jeux olympiques et paralympiques, **et 1,83 milliard d'euros en crédits de paiement (CP)**, représentant une augmentation de 110 millions d'euros par rapport à la LFI 2022. L'évolution en crédits de paiement marque **l'importance constante accordée aux moyens consacrés au sport, à la jeunesse et à la vie associative**.

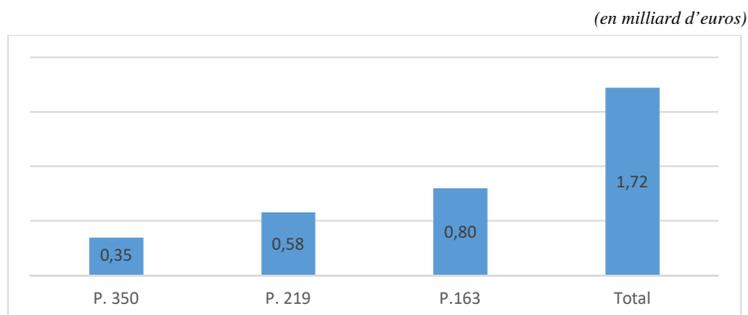
A. UNE CONSOMMATION QUI POURSUIT SA PROGRESSION

Le projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année (PLRG) pour 2023 fait apparaître une **consommation de 1,59 milliard d'euros en AE et 1,72 milliard d'euros en CP**, soit une hausse de 3,7 % en CP par rapport à l'exécution 2022 (62,1 millions d'euros en CP).

Ont été reportés 16,06 millions d'euros en AE et 127,84 millions d'euros en CP sur 2024, et le présent PLRG propose d'annuler 41,16 millions d'euros en AE et 30,59 millions d'euros en CP.

(1) Devenu Plan « 5 000 terrains de sport – Génération 2024 » en 2024.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2023 DE LA MISSION SJVA PAR PROGRAMMES (CP)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances de la mission SJVA, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Même si l'augmentation des crédits consommés est moins forte que celles observées en 2021 et 2022 par rapport à l'année précédente, **le décaissement de 1 772,51 millions d'euros en CP traduit la poursuite de la hausse, depuis 2017, des crédits consommés sur la mission.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE DE 2017 À 2023

(en CP ; en milliards d'euros)

| Programmes | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|--|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| P. 219 Sport | 0,24 | 0,33 | 0,30 | 0,43 | 0,68 | 0,69 | 0,58 |
| P. 350 Jeux olympiques et paralympiques 2024 | s.o. | 0,05 | 0,06 | 0,13 | 0,23 | 0,30 | 0,35 |
| P. 163 Jeunesse et vie associative | 0,54 | 0,56 | 0,63 | 0,71 | 0,61 | 0,67 | 0,80 |
| Total | 0,78 | 0,94 | 0,99 | 1,27 | 1,53 | 1,66 | 1,72 |

Source : commission des finances, à partir des lois de règlement pour 2017 à 2020, des projets de loi de règlement pour 2021 et 2022 et du projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

B. DES ÉVOLUTIONS EN GESTION DIFFÉRENTES SELON LES PROGRAMMES

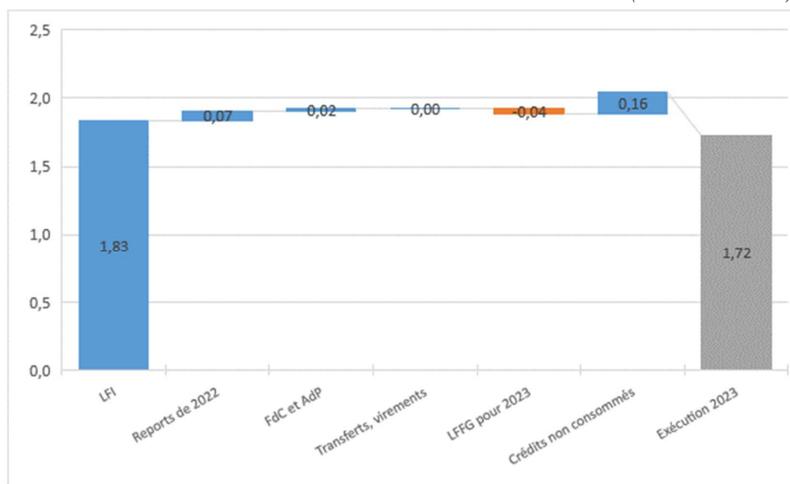
Les mouvements en cours d'année ont modifié les crédits disponibles à l'échelle de la mission.

Au niveau de la mission, **1 880,94 millions d'euros ont in fine été ouverts contre 1 832,19 millions prévus en LFI** (en CP). L'essentiel des moyens supplémentaires a été apporté par **les reports de 2022 sur 2023** (69,54 millions d'euros en CP), les fonds de concours et attributions de produits (17,54 millions d'euros en CP) et des transferts (4,02 millions d'euros en CP). Ces ouvertures ont été

partiellement compensées par des annulations en loi de finances de fin de gestion ⁽¹⁾ (– 42,14 millions d’euros en CP).

**PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES À L’EXÉCUTION 2023
À L’ÉCHELLE DE LA MISSION SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE**

(en milliards d’euros)



Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires.

**PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES À L’EXÉCUTION 2023
À L’ÉCHELLE DES PROGRAMMES DE LA MISSION SJVA**

(en millions d’euros)

| | Programme 219 | | Programme 350 | | Programme 163 | | Mission SJVA | |
|--|---------------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| PLF pour 2023 | 590,63 | 690,26 | 81,36 | 294,86 | 837,07 | 837,07 | 1 509,06 | 1 822,19 |
| LFI pour 2023 | 600,63 | 700,26 | 81,36 | 294,86 | 837,07 | 837,07 | 1 519,06 | 1 832,19 |
| Fonds de concours et attrib. de produits | 0,02 | 0,02 | s.o. | s.o. | 17,53 | 17,53 | 17,54 | 17,54 |
| Mouvements réglementaires | 131,90 ¹ | 37,42 | 5,26 | 5,26 | 8,29 | 30,67 | 145,45 | 73,35 |
| <i>Dont reports</i> | 132,88 | 38,40 | 0,26 | 0,26 | 8,50 | 30,88 | 141,64 | 69,54 |
| <i>Dont transferts</i> | - 0,98 | - 0,98 | 5,00 | 5,00 | s.o. | s.o. | 4,02 | 4,02 |
| <i>Dont virements</i> | s.o. | s.o. | s.o. | s.o. | - 0,21 | - 0,21 | - 0,21 | - 0,21 |
| LFG pour 2023 | - 26,66 | - 32,64 | 48,00 | 48,00 | - 53,50 | - 57,50 | - 32,16 | - 42,14 |
| Ouvertures totales | 705,88 | 705,05 | 134,62 | 348,12 | 809,39 | 827,77 | 1 654,65 | 1 880,94 |
| Exécution 2023 | 665,65 | 577,59 | 132,05 | 345,55 | 794,97 | 799,37 | 1 592,67 | 1 722,51 |

Source : commission des finances, à partir des documents budgétaires et de l’analyse de l’exécution budgétaire de la mission SJVA de la Cour des comptes. Dans sa note d’exécution budgétaire, la Cour des comptes prend en compte, dans le calcul des mouvements réglementaires en AE, – 4,77 millions d’euros de « retraits d’engagement juridiques basculés » (REJB).

Ces mouvements ont connu des traductions différentes selon les programmes. Si les crédits de paiement ouverts sur les programmes 219 Sport et

(1) Loi n° 2023-1 114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023.

350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024* ont augmenté par rapport aux crédits prévus en LFI (respectivement + 4,79 millions d’euros et + 53,26 millions d’euros), ceux du programme 163 *Jeunesse et vie associative* ont diminué (– 9,30 millions d’euros en CP).

C. UNE SOUS-EXÉCUTION SUR LE PROGRAMME 219 QUI S’EXPLIQUE PAR UN DÉCALAGE DE LA SUBVENTION À L’ANS POUR LE PLAN « 5 000 ÉQUIPEMENTS SPORTIFS DE PROXIMITÉ »

Au niveau de la mission, le taux d’exécution des crédits de paiement s’élève à **91,6 %** des crédits ouverts.

Ce taux masque cependant une **exécution inégale selon les programmes** de la mission. Si près de la totalité des crédits ouverts a été consommée sur le programme 350, le taux d’exécution des crédits de paiement est de 96,6 % sur le programme 163 et de 81,9 % seulement sur le programme 219. Ce dernier taux s’explique par un décalage de versement à l’ANS concernant le plan « 5 000 équipements sportifs de proximité » et une sous-consommation sur le dispositif Pass’sport qui ne reflète pas l’amélioration du recours au dispositif en 2023.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION SJVA EN 2023 PAR RAPPORT À L’ENSEMBLE DES CRÉDITS OUVERTS

(en millions d’euros ; en pourcentage)

| Programmes | Autorisations d’engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|------------------|---------------------|-----------------|------------------|
| | Ouvertures | Exécution | Taux d’exécution | Ouvertures | Exécution | Taux d’exécution |
| P. 219 Sport | 705,88 | 665,65 | 94,3 % | 705,05 | 577,59 | 81,9 % |
| P. 350 Jeux olympiques et paralympiques | 134,62 | 132,05 | 98,1 % | 348,12 | 345,55 | 99,3 % |
| P. 163 Jeunesse et vie associative | 809,39 | 794,97 | 98,2 % | 827,77 | 799,37 | 96,6 % |
| Total | 1 654,65 | 1 880,94 | 96,5 % | 1 880,94 | 1 722,51 | 91,6 % |

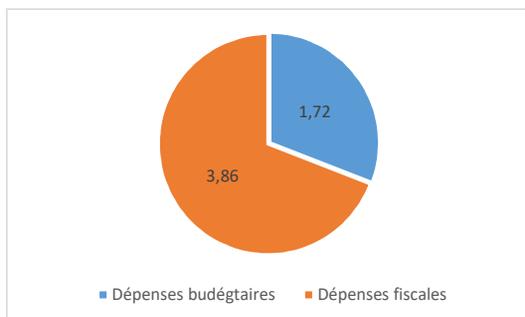
Source : rapport annuel de performances de la mission SJVA, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l’année 2023.

D. DES DÉPENSES FISCALES CROISSANTES À MIEUX ÉVALUER

Les **dépenses fiscales** rattachées à la mission SJVA continuent leur progression en 2023 (7,1 % par rapport à 2022) pour atteindre **3,86 milliards d’euros**, soit plus du double des dépenses budgétaires de la mission.

DÉPENSES FISCALES ET BUDGÉTAIRES DE LA MISSION SJVA

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances, à partir de la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

Les dépenses fiscales sont imputées à 98 % sur le programme 163. Les différentes réductions d'impôt au titre des dons, en particulier, sont des ressources importantes pour les associations.

Au regard de leur poids croissant et très important, le rapporteur spécial renouvelle sa recommandation que ces dépenses fiscales puissent être mieux évaluées, et que les documents budgétaires en fassent apparaître les bénéficiaires.

II. ANALYSE PAR PROGRAMMES

A. LE PROGRAMME 219 SPORT

En programmation initiale, les crédits du programme 219 *Sport* s'élèvent à **600,63 millions d'euros en AE** et **700,26 millions d'euros en CP**, en augmentation de 10 millions d'euros par rapport au projet de loi de finances, conformément à un amendement voté par la commission des finances visant à renforcer la politique d'insertion par le sport.

Le rapporteur spécial salue un budget très important, porté par des politiques publiques visant à développer le sport pour tous.

CRÉDITS DU PROGRAMME 219 *SPORT*

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---|---------------|---------------|
| Crédits proposés en PLF | 590,63 | 690,26 |
| Crédits votés en LFI | 600,63 | 700,26 |
| Crédits ouverts | 705,88 | 705,05 |
| <i>dont reports de 2022 sur 2023</i> | <i>132,88</i> | <i>38,40</i> |
| Crédits consommés | 665,65 | 577,59 |
| Crédits non consommés en 2023 reportés sur 2024 ⁽¹⁾ | 8,60 | 106,14 |
| <i>dont crédits reportés sur le programme 219</i> | <i>8,60</i> | <i>106,14</i> |
| Annulations proposées par le PLRG | 31,63 | 21,32 |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances de la mission SJVA, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

1. Un volume de crédits ouverts liés à d'importants reports, notamment en autorisations d'engagement

En programmation initiale, les crédits de paiement sont **en hausse de 7 %** par rapport à la LFI 2022 (45,87 millions d'euros), marquant la poursuite de l'effort consacré au sport depuis plusieurs années.

En exécution, le programme 219 a connu deux principaux mouvements de crédits :

- des **reports de 2022 sur 2023 pour un total de 132,88 millions d'euros en AE et 38,40 millions d'euros en CP**, dont 96 millions d'euros en AE pour le plan « 5 000 équipements sportifs de proximité », 10 millions d'euros en AE et CP pour le dispositif de compensation de la billetterie ⁽²⁾, 9,2 millions d'euros en AE et CP au titre de la réserve pour aléas dédiée aux JOP 2024 et 8,5 millions d'euros en AE et CP pour le financement de transferts de charges vers l'Agence nationale du sport (ANS) liés aux équipements olympiques ;

- une **annulation de 26,66 millions d'euros en AE et de 32,64 millions d'euros en CP** par la loi de fin de gestion de finances pour 2023 qui correspondent à la totalité de la réserve de précaution hors titre 2.

In fine, ont été ouverts **705,88 millions d'euros en AE et 705,05 millions d'euros en CP**. Ces crédits ont été exécutés à hauteur de **93,7 % en AE et de 81,9 % en CP**, marquant une baisse par rapport à 2022 (– 113,18 millions d'euros en CP).

(1) Arrêté du 26 janvier 2024 portant report de crédits de fonds de concours (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049041420>) et arrêté du 7 mars 2024 portant report de crédits (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049267890>).

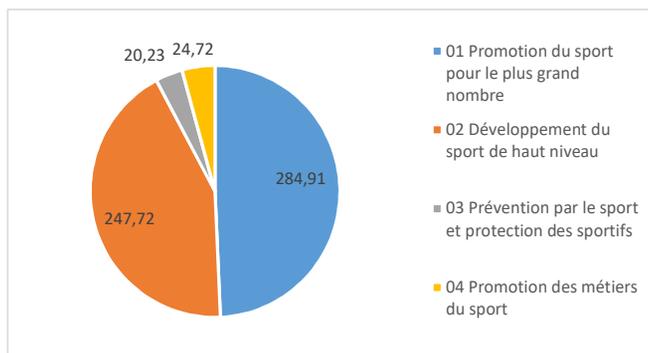
(2) Dispositif destiné à soutenir les clubs sportifs professionnels dont les recettes ont été fortement réduites en raison des restrictions de jauge dans le contexte de la crise sanitaire.

2. Une priorité donnée au sport pour le plus grand nombre

Près de la moitié des crédits consommés en 2023 sur le programme 219 le sont sur l'action 01 *Promotion du sport pour le plus grand nombre*, qui concentre désormais la majorité des crédits utilisés.

POIDS DES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME 219 (CP EXÉCUTÉS EN 2023)

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances de la mission SIVA, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

Le **dispositif Pass'Sport** a fait l'objet en 2023 d'un élargissement du périmètre des structures éligibles et a progressé, en particulier au sein des quartiers prioritaires de la ville, en bénéficiant à près de 1 380 000 jeunes ⁽¹⁾, soit 155 000 jeunes supplémentaires par rapport à 2022.

S'agissant du plan « 5 000 équipements sportifs de proximité », le rapporteur spécial **salue l'achèvement du plan au-delà de l'objectif avec 5 507 équipements sportifs de proximité déployés.**

Le rapporteur se félicite de la poursuite du dispositif, qui devient « Génération 2024 » portant l'objectif à 10 000 équipements, avec un accent particulier mis sur le sport à l'école et la rénovation énergétique.

(1) D'après le rapport annuel de performances annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

B. LE PROGRAMME 350 JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024

CRÉDITS DU PROGRAMME 350 *JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024*

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|---------------|---------------|
| Crédits proposés en PLF | 81,36 | 294,86 |
| Crédits votés en LFI | 81,36 | 294,86 |
| Crédits ouverts | 134,62 | 348,12 |
| Crédits consommés | 132,05 | 345,55 |
| Crédits non consommés en 2023 reportés sur 2024 ⁽¹⁾ | 2,57 | 2,57 |
| Annulations proposées par le PLRG | s.o. | s.o. |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances de la mission SJVA, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

En programmation initiale, le montant des crédits du programme 350 s'est élevé à **81,36 millions d'euros en AE et 294,86 millions d'euros en CP**, soit une baisse de **0,79 million d'euros en CP par rapport à 2022**. Cette évolution s'explique essentiellement par l'achèvement du financement du déménagement du laboratoire antidopage de l'Agence française de lutte contre le dopage en 2022 (- 7,6 millions d'euros) et de la progression des versements à la SOLIDEO (7 millions d'euros).

En gestion, le programme 350 a connu un **transfert de 5 millions d'euros** du programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, pour financer les voies olympiques et une **ouverture de crédits de 48 millions d'euros** par la loi de finances de fin de gestion pour 2023 : 44,5 millions d'euros pour l'augmentation de la contribution de l'État au COJOP, à la suite de la révision budgétaire votée en décembre 2022, et 3,5 millions d'euros compte tenu de la progression de la subvention pour charge de service public versée à la SOLIDEO.

L'exécution est très proche des crédits ouverts, **avec 98,1 % des AE et 99,3 % des CP consommés**. Le reliquat de CP correspond pour l'essentiel à la part du transfert de crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transports* qui sera versée à la SOLIDEO en 2024.

Les sous-indicateurs permettant de mesurer le taux d'opérations ayant atteint un jalon essentiel dans le processus de livraison des ouvrages olympiques sont en nette amélioration par rapport à 2022 et montrent le respect du calendrier prévu de livraison. **Le rapporteur spécial salue la livraison des ouvrages olympiques dans les délais fixés.**

(1) Arrêté du 7 mars 2024 portant report de crédits (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049267890>).

C. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

CRÉDITS DU PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|---------------|---------------|
| Crédits proposés en PLF | 837,07 | 837,07 |
| Crédits votés en LFI | 837,07 | 837,07 |
| Crédits ouverts | 809,39 | 827,77 |
| Crédits consommés | 794,97 | 799,37 |
| Crédits non consommés en 2023 reportés sur 2024 ⁽¹⁾ | 4,89 | 19,13 |
| Annulations proposées par le PLRG | 9,52 | 9,27 |

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performances de la mission SJVA, annexé au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année 2023.

En loi de finances initiale, le programme 163 a fait l'objet d'un **changement de périmètre** avec le transfert de 14,4 millions d'euros du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* pour la prise en charge des postes du fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) et a bénéficié de **59 millions d'euros de mesures nouvelles**, dont 30 millions d'euros pour le service national universel (SNU) et 20 millions d'euros pour accueillir 150 000 volontaires en service civique. **La LFI a doté le programme 163 de 837,07 millions d'euros en AE et en CP.**

En exécution, le programme 163 a connu des mouvements de crédits pour un **montant cumulé de 8,29 millions d'euros en AE et 30,67 millions d'euros en CP**. Des crédits supplémentaires ont notamment été apportés par les reports de l'année 2022 sur 2023 (8,5 millions d'euros en AE et 30,88 millions d'euros en CP) et par les fonds de concours et attributions de produits (17,53 millions d'euros en AE et en CP). **En loi de finances de fin de gestion, ont été annulés 53,50 millions d'euros en AE et 57,50 millions d'euros en CP** dont 47,77 millions d'euros en AE et CP correspondant à la totalité de la réserve de précaution hors titre II.

In fine, les **taux d'exécution des crédits ouverts sur le programme 163 sont très satisfaisants : 98,2 % des AE ouvertes et 96,6 % des CP ouverts ont été consommés**, soit près de cinq points supplémentaires en CP par rapport à 2022.

Deux dispositifs essentiels à l'engagement des jeunes, **le service civique et le service national universel (SNU), ont concerné un nombre croissant de bénéficiaires**, au plus haut niveau depuis leur mise en place. La consommation des crédits a progressé, avec un taux d'exécution de près de 90 % des crédits ouverts pour le service civique.

S'agissant du SNU, **40 125 volontaires** ont été accueillis dans le cadre de **322 séjours**, soit + 47 % par rapport à 2022, représentant un effort supplémentaire de 20 millions d'euros en faveur de cette politique. Concernant le **service civique**,

(1) Arrêté du 30 janvier 2024 portant report de crédits de fonds de concours (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCTA000049068053>) et arrêté du 12 mars 2024 portant report de crédits (<https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFSCTA000049282835>).

148 700 volontaires ont été accueillis en 2023, nombre très proche de la cible de 150 000. Parmi les bénéficiaires, la part de jeunes étant sorti du système scolaire sans aucun diplôme a **fortement progressé** par rapport à 2022 et dépasse la cible prévue pour le sous-indicateur, contribuant à l'atteinte de l'objectif du programme de favoriser l'engagement et la mobilité de tous les jeunes.

**TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ;
CRÉDITS NON RÉPARTIS**

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|---|------------|
| I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551 PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE | 467 |
| II. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 TRÈS PEU UTILISÉS MALGRÉ UNE DOTATION EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2023..... | 469 |

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux programmes qui portent des dotations définies par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et permettent de soutenir par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire :

– le programme 551 est constitué de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération, qui a pour objet de prévoir des crédits pour les dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiale ;

– le programme 552 est le support de la dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (DDAI) : il vise à répondre aux surcoûts exceptionnels sur un programme d'une autre mission qui ne pourraient être couverts par les crédits alloués par la loi de finances initiale.

Cette mission regroupe des crédits indicatifs, c'est-à-dire des crédits dont la dépense est difficilement prévisible et qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés. Contrairement aux autres programmes du budget général de l'État, ceux de la mission *Crédits non répartis* **ne contribuent pas à une politique publique définie et ne s'inscrivent pas dans une stratégie de performance.**

Les dotations sont tenues de répondre à un impératif de régularité exigeant au regard des facilités de mise à disposition des crédits qui y sont attachées. En effet, lorsque les sommes allouées à un programme ou une mission sur lesquels devrait s'imputer une dépense sont épuisées et que les possibilités de régulation budgétaire ont été étudiées, les crédits des programmes 551 et 552 peuvent être annulés et répartis par programme par :

– un arrêté du ministre chargé des finances qui ne peut majorer que des crédits ouverts sur le titre des dépenses de personnel, s'agissant des crédits du programme 551 ;

– un décret pris sur le rapport du ministre chargé des finances pour les crédits du programme 552, le ministre devant informer du montant et du motif de cette répartition ainsi que des programmes concernés ⁽¹⁾, trois jours au moins avant la publication du décret, les présidents et rapporteurs généraux des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions chargées des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de l'examen du Conseil d'État, par exception aux règles générales établies par la LOLF ⁽²⁾.

(1) Article 11 de la LOLF tel que modifié par l'article 9 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(2) Article 12 concernant les virements et transferts et article 13 pour les décrets d'avance.

En 2023, la **programmation initiale des crédits de la mission *Crédits non répartis* prévoyait 1 454 millions d’euros en AE et 1 154 millions d’euros en CP**, soit une augmentation de 71,5 % en AE et de 110,7 % en CP par rapport à la loi de finances initiale (LFI) pour 2022, en raison de la hausse de 950 millions d’euros en AE et CP de la dotation du programme 552.

EXÉCUTION 2023 DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

(en millions d’euros)

| | | LFI 2023 | Total des crédits ouverts | Exécution 2023 (*) | Taux d’exécution (**) |
|--|----|--------------|---------------------------|--------------------|-----------------------|
| 551 – Provision relative aux rémunérations publiques | AE | 80 | 102,66 | 77,34 | 75,3 % |
| | CP | 80 | 102,66 | 77,34 | 75,3 % |
| 552 – Dépenses accidentelles et imprévisibles | AE | 1 374 | 291 | 33 | 11,3 % |
| | CP | 1 074 | 141 | 33 | 23,4 % |
| Total mission | AE | 1 454 | 393,66 | 110,34 | 28,0 % |
| | CP | 1 154 | 243,66 | 110,34 | 45,3 % |

(*) Montant des crédits répartis vers d’autres programmes en cours de gestion.

(**) Montant des crédits répartis par rapport à l’ensemble des crédits ouverts en cours de gestion.

Source : commission des finances, d’après la documentation budgétaire.

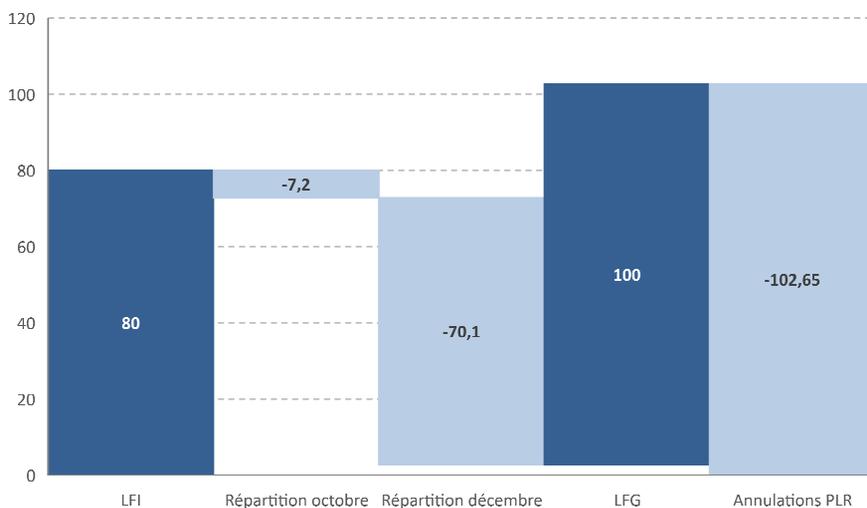
I. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551 PROCHE DE LA PRÉVISION INITIALE

Depuis 2019, en lien avec l’instauration du « rendez-vous salarial de la fonction publique » au cours de l’été qui empêche les ministères concernés de prendre en compte le coût des mesures décidées dans leur projet de budget, l’inscription de crédits pour mesures générales en matière de rémunération en loi de finances initiale est devenue systématique et a permis d’éviter des schémas de fin de gestion contraints, nécessitant de recourir à des décrets d’avance.

Le montant initial des crédits alloués à la provision relative aux rémunérations, après avoir atteint un niveau inédit en 2022 (423,7 millions d’euros en AE et en CP), a été limité pour 2023 à 80 millions d’euros en AE et en CP.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 551

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission Crédits non répartis de la Cour des comptes.

En 2023, le programme 551 a fait l'objet de deux arrêtés de répartition du 20 octobre 2023 et 6 décembre 2023 : 77,3 millions d'euros en AE et en CP ont ainsi été transférés vers treize programmes du budget général, après prise en compte des capacités d'autofinancement des ministères, pour financer la revalorisation du « forfait mobilités durables » ⁽¹⁾, la poursuite de l'évolution des régimes indiciaries et indemnitaires dans le cadre de la réforme de la haute fonction publique, ainsi que la revalorisation de 1,5 % du point d'indice de la fonction publique à compter du 1^{er} juillet 2023 ⁽²⁾.

Alors que l'exécution 2022 avait été marquée par l'abondement du programme 551 par la loi de finances rectificative du 16 août 2022 à hauteur de 2 milliards d'euros pour financer la revalorisation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique, seulement 100 millions d'euros en AE et en CP ont été ouverts par la loi de fin de gestion pour 2023 afin de compléter le paiement de la prime de pouvoir d'achat exceptionnelle pour certains agents publics créée par le décret n° 2023-702 du 31 juillet 2023. Ce montant prudentiel n'a pas été mobilisé.

(1) Créé par la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités et entré en vigueur en 2020, le forfait mobilité durables permet aux agents publics de pouvoir bénéficier du remboursement de tout ou partie des frais engagés au titre de leurs déplacements entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage. Depuis la conférence salariale du 28 juin 2022, il est cumulable avec la prise en charge partielle par l'employeur de l'abonnement de transport en commun et le plancher de jours annuels de déplacements à vélo ou en covoiturage pour être éligible au dispositif, auparavant fixé à cent jours, a été supprimé.

(2) Décret n° 2023-519 du 28 juin 2023 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

En raison de cette ouverture de fin de gestion, les crédits non consommés en fin d'exercice sur le programme 551 se sont élevés à 102,7 millions d'euros en AE et en CP. Toutefois, avec 77,3 millions d'euros consommés sur les 80 millions d'euros alloués en LFI pour 2023, soit un taux de 96,6 %, **l'exécution 2023 s'est révélée proche de l'enveloppe initiale.**

Au regard du recours désormais régulier et pour des montants élevés à cette dotation dès les lois de finances initiales (423 millions d'euros en 2021, 80 millions en 2023, 286 millions d'euros en 2024), la Cour des comptes recommande dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission *Crédits non répartis* de **poursuivre l'amélioration de l'information parlementaire sur le détail de ce que recouvre cette dotation dans les documents annexés au projet de loi de finances.**

La rapporteure spéciale partage cette proposition qui vise à « faire figurer la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires » en précisant les objectifs poursuivis et l'estimation de leur ordre de grandeur. Elle ajoute que la description des crédits répartis dans les documents annexés au projet de loi relatif aux résultats de la gestion et portant approbation des comptes de l'année pourrait préciser davantage les programmes et les dispositifs bénéficiaires.

II. DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552 TRÈS PEU UTILISÉS MALGRÉ UNE DOTATION EXCEPTIONNELLEMENT ÉLEVÉE EN LOI DE FINANCES POUR 2023

Alors que les montants alloués à la DDAI par la loi de finances initiale étaient identiques depuis 2018, à hauteur de 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP, la LFI pour 2023 a porté le niveau des crédits à des montants exceptionnels de 1 374 millions d'euros en AE et 1 074 millions d'euros en CP.

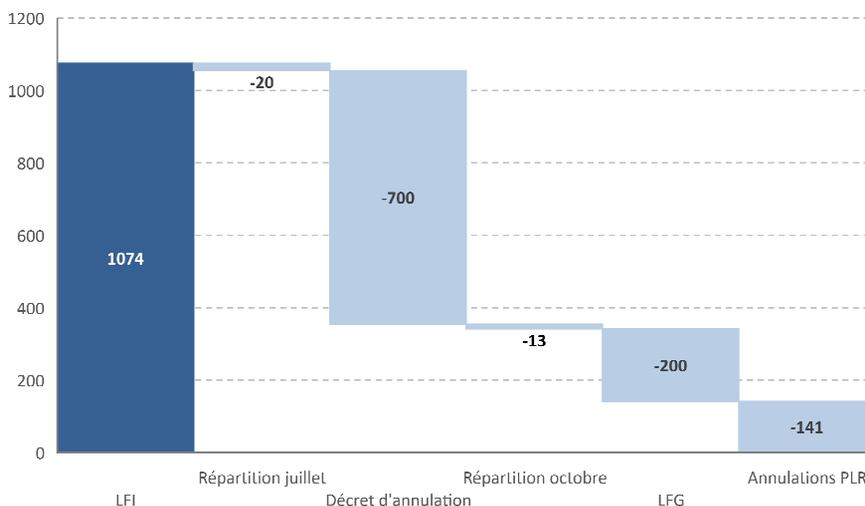
Cette ouverture de crédits importante, justifiée par les incertitudes d'ordre économique et géopolitique pesant sur l'année 2023, restait toutefois proche des montants ouverts en cours de gestion 2022 où le montant des crédits disponibles de la DDAI s'était élevé à 1 424 milliards d'euros en AE et 1 124 milliards d'euros en CP. La rapporteure spéciale estimait néanmoins que le niveau exceptionnel de crédits demandés pour 2023 aurait pu faire l'objet d'une explication plus élaborée au sein du projet annuel de performances du programme ⁽¹⁾.

La différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP constitue une provision spécifique destinée à financer des engagements imprévisibles, par exemple lors de prises à bail impromptues : instaurée en 2012, elle a été utilisée pour la dernière fois en 2016.

(1) Annexe n° 46 du rapport n° 273 fait au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur le PLF pour 2023, Mme Sophie Errante, octobre 2022.

EXÉCUTION 2023 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 552

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après la documentation budgétaire et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission Crédits non répartis de la Cour des comptes.

Malgré la prévision initiale élevée, seulement 33 millions d'euros en AE et en CP ont été utilisés sur le programme 552 en 2023 :

– 20 millions d'euros en AE et en CP ont été alloués au titre des fonds spéciaux au programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, par un décret non publié du 6 juillet 2023 ;

– 13 millions d'euros en AE et en CP ont été répartis au profit du programme 145 *Épargne* de la mission *Engagements financiers de l'État*, par un décret du 9 octobre 2023, afin d'assurer le paiement des primes par l'État aux établissements de crédits face au nombre important de clôtures de plans d'épargne logement (PEL) et d'utilisation de comptes épargne-logement (CEL).

Comme le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2023 de la mission *Crédits non répartis*, le caractère imprévisible ou accidentel de la répartition de crédits au bénéfice du programme 145 n'est pas évident et interroge sur le choix du recours à la DDAI plutôt qu'à un autre instrument de régulation budgétaire.

Au regard de la faible mobilisation des crédits de la dotation et de la moindre incertitude pesant sur la gestion 2023, des annulations importantes ont été réalisées en cours d'exercice : 700 millions d'euros en AE et en CP par un décret d'annulation du 18 septembre 2023, puis 350 millions d'euros en AE et 200 millions d'euros en CP par la loi de finances de fin de gestion pour 2023.

Alors que les gestions 2020 à 2022 ont été marquées par la reconduction par les lois de finances initiales d'un montant de 124 millions d'euros en CP pour le programme 552, avec des ouvertures de crédits massives en cours d'année, l'année 2023 se distingue par le choix d'allouer une dotation en LFI très élevée qui contraste avec une faible utilisation des crédits.

Si la DDAI a démontré sa pertinence afin de couvrir divers besoins de financement face aux conséquences de la crise sanitaire et des tensions économiques, la rapporteure spéciale considère que l'année 2023 invite à revenir à un niveau de dotation initiale proche des prévisions des lois de finances antérieures à 2022 : le montant des crédits inscrits par le PLF pour 2024, à hauteur de 525 millions d'euros en AE et 225 millions d'euros en CP, apparaît davantage en cohérence avec l'exécution des crédits du programme 552 réalisée lors des exercices précédents.

TRAVAIL ET EMPLOI

M. Dominique Da Silva, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Pages

| | |
|--|------------|
| I. DES DÉPENSES DE LA MISSION STABILISÉES À UN NIVEAU DÉPASSANT 20 MILLIARDS D'EUROS..... | 474 |
| II. ANALYSE DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME..... | 477 |
| A. LE PROGRAMME 102 : UNE SOUS EXÉCUTION MARQUÉE RÉSULTANT DE L'AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE... | 477 |
| B. LE PROGRAMME 103 : DES DÉPENSES ÉLEVÉES MIEUX ANTICIPÉES | 479 |
| C. LE PROGRAMME 111 : UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DEVANT CONDUIRE À UNE MEILLEURE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE | 484 |
| D. LE PROGRAMME 155 : DES EFFECTIFS SE STABILISANT | 484 |
| III. DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE ATTEIGNANT PRÈS DE DIX MILLIARDS D'EUROS | 486 |

La mission *Travail et emploi* porte les politiques publiques de lutte contre le chômage et d'amélioration des conditions de travail. Elle compte quatre programmes : le programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* et le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

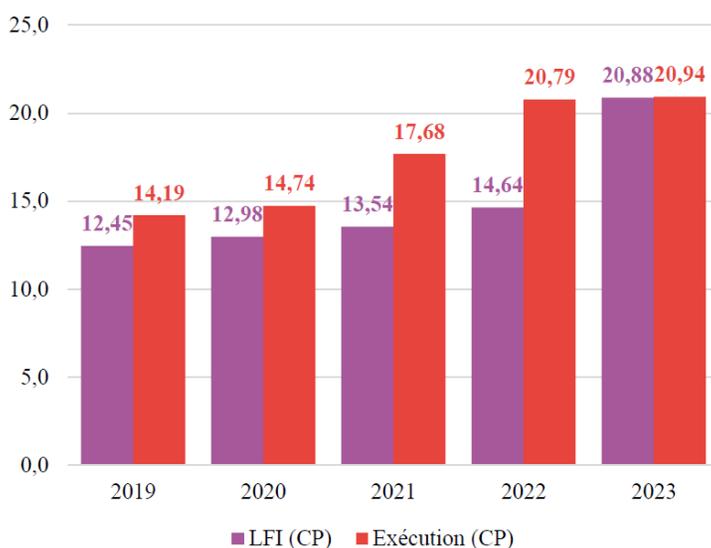
Priorité du Gouvernement, cette mission représente 20,88 milliards d'euros, soit 3,6 % des crédits de paiement (CP) du budget général prévus en loi de finances initiale (LFI) pour 2023, ce qui témoigne de l'engagement de l'État à atteindre le plein-emploi et permettre à chacun de vivre de son travail.

I. DES DÉPENSES DE LA MISSION STABILISÉES À UN NIVEAU DÉPASSANT 20 MILLIARDS D'EUROS

En 2023, les CP de la mission *Travail et emploi* se sont stabilisés. En effet, les crédits exécutés sur la mission se sont élevés à 20,94 milliards d'euros, ce qui correspond à une exécution proche de celle de l'exercice précédent (20,79 milliards d'euros soit + 0,7 % en CP). Ce maintien du niveau des crédits dépensés fait suite à une forte croissance des dépenses observée sur les cinq dernières années (+ 47,54 % des CP consommés entre 2019 et 2023) soit un effort financier sans précédent en faveur de la politique de l'emploi.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN LFI ET DES CRÉDITS EXÉCUTÉS ENTRE 2019 ET 2023

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes.

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

| | P 102 | | P 103 | | P 111 | | P 155 | | Mission | |
|--|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|---------------|----------------|----------------|---------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI pour 2023 (a) | 7 640 | 7 443 | 11 888 | 12 642 | 74 | 110 | 687 | 681 | 20 289 | 20 877 |
| Fonds de concours et attributions de produits (b) | 25 | 25 | 800 | 25 | 0 | 0 | 12 | 12 | 837 | 62 |
| Mouvements réglementaires (c) | 41 | 63 | 295 | 1 901 | 5 | 0 | 27 | 34 | 368 | 1 998 |
| <i>Reports</i> | 54 | 75 | 77 | 228 | 0 | 0 | 0 | 3 | 131 | 306 |
| <i>Reports de FDC et AENE</i> | 0 | 0 | 476 | 1 831 | 5 | 0 | 8 | 12 | 489 | 1 843 |
| <i>Annulation FDC</i> | 0 | 0 | - 230 | - 230 | 0 | 0 | 0 | 0 | - 230 | - 230 |
| <i>Décret d'avance</i> | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| <i>Virements</i> | - 3 | - 3 | - 2 | - 2 | 0 | 0 | 5 | 5 | 0 | 0 |
| <i>Transferts</i> | - 10 | - 10 | - 26 | 75 | 0 | 0 | 4 | 4 | - 32 | 69 |
| <i>Répartition</i> | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | s. o. | 10 | 10 | 10 | 10 |
| Loi de finances de fin de gestion (LFG) (d) | - 753 | - 756 | 1 252 | - 118 | - 13 | - 14 | - 9 | - 9 | 477 | - 897 |
| Ouvertures/annulations totales | - 687 | - 668 | 2 347 | 1 809 | - 9 | - 14 | 31 | 37 | 1 683 | 1 163 |
| Total des crédits ouverts (e=a+b+c+d) | 6 953 | 6 775 | 14 235 | 14 451 | 65 | 96 | 717 | 718 | 21 971 | 22 040 |
| Crédits consommés (f) | 5 830 | 6 723 | 13 264 | 13 432 | 58 | 89 | 695 | 695 | 19 847 | 20 940 |
| <i>Taux d'exécution des crédits votés en LFI (f/a)</i> | <i>76,3 %</i> | <i>90,3 %</i> | <i>111,6 %</i> | <i>106,2 %</i> | <i>78 %</i> | <i>80,8 %</i> | <i>101,2 %</i> | <i>102,1 %</i> | <i>97,8 %</i> | <i>100,3 %</i> |
| <i>Taux d'exécution des crédits ouverts (f/e)</i> | <i>83,8 %</i> | <i>99,2 %</i> | <i>93,2 %</i> | <i>92,9 %</i> | <i>88,2 %</i> | <i>92,7 %</i> | <i>96,9 %</i> | <i>96,9 %</i> | <i>90,3 %</i> | <i>95 %</i> |
| Annulations d'AE/CP non consommés et non reportés par la LRGACA | 1 095 | 0 | 658 | 220 | 5 | 4 | 17 | 11 | 1 774 | 235 |
| Reports 2024 (y compris FdC et AdP) | 29 | 51 | 313 | 799 | 3 | 3 | 6 | 11 | 350 | 865 |

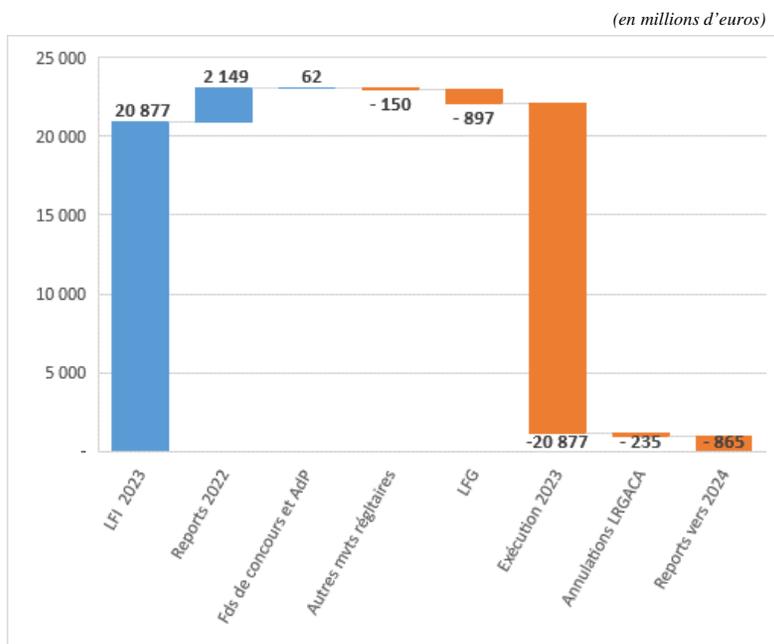
Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires.

Le rapporteur spécial salue en premier lieu l'amélioration très nette de la programmation budgétaire, résultant essentiellement de l'intégration en LFI des crédits portant sur l'alternance. En effet, le taux d'exécution des crédits par rapport à la LFI pour 2023 s'élève à 97,8 % en AE et à 100,3 % en CP contre 157 % en AE et 141 % en CP en 2022.

En outre, le schéma de fin de gestion est également très satisfaisant : en neutralisant le plan d'investissement dans les compétences (PIC) ⁽¹⁾, la Cour des comptes indique que le taux de consommation des crédits de paiement ouverts sur la mission s'établit à 98,9 %.

(1) La sous-consommation chronique est liée aux modalités de versement de la contribution de France compétences au financement des pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) sur la période 2018-2022, déconnectée du rythme de paiement de l'effort de formation des régions.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT



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

Les reports de 2022, de l'ordre de 2,1 milliards d'euros, sont importants mais essentiellement constitués des crédits issus du fonds de concours de France compétences liés au PIC ⁽¹⁾.

Les crédits ouverts par rattachement de fonds de concours ont été limités en 2023. Ils se sont élevés à 62 millions d'euros en 2023 contre 1,72 milliard d'euros en 2022 du fait de l'adoption de nouvelles règles de versement par France compétences à l'État pour le financement de la formation des demandeurs d'emploi ⁽²⁾.

L'ajustement budgétaire réalisé en fin de gestion apparaît de même modéré par rapport à 2022 (897 millions d'euros de CP annulés en 2023 contre 4,71 milliards d'euros ouverts en 2022). Les annulations de crédits proviennent principalement :

(1) Les crédits du PIC sont sanctuarisés en tant que composants du grand plan d'investissement. Les crédits des PRIC, contractualisés entre l'État et les régions volontaires, ont été prolongés jusqu'à la fin 2023 pour permettre leur consommation.

(2) Le décret n° 2023-535 du 28 juin 2023 relatif à la dotation annuelle versée par France compétences pour la formation des demandeurs d'emploi modifie l'article R. 6123-4 du code du travail et donne au conseil d'administration de l'opérateur la compétence pour fixer le montant de sa dotation annuelle.

– sur le programme 102, de l’amélioration de la situation du travail (– 475 millions d’euros) et de l’amélioration du système de facturation de l’agence de services et de paiement (ASP) ⁽¹⁾ (– 200 millions d’euros) ;

– sur le programme 103, d’une annulation de 117,8 millions d’euros en CP résultant d’une surconsommation de 863 millions d’euros des dispositifs de soutien à l’alternance contrebalancée comme pour le programme 102 par l’évolution de la facturation de l’ASP et la mobilisation de la réserve de précaution.

II. ANALYSE DE L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME

Par programme, les principales remarques du rapporteur spécial sur l’exécution budgétaire sont les suivantes :

A. LE PROGRAMME 102 : UNE SOUS EXÉCUTION MARQUÉE RÉSULTANT DE L’AMÉLIORATION DE LA SITUATION ÉCONOMIQUE

Le programme 102 *Accès et retour à l’emploi* structure l’aide aux demandeurs d’emploi pour leur permettre de retrouver un emploi de qualité. Doté de 7,64 milliards d’euros en AE et de 7,44 milliards en CP en LFI 2023, **le total des crédits consommés sur ce programme s’élève à 5,83 milliards d’euros en AE et 6,72 milliards d’euros en CP**, soit un taux d’exécution des crédits ouverts en LFI de 76,3 % en AE et de 90,3 % en CP. Les taux d’exécution s’améliorent en fin de gestion et s’élèvent à 83,8 % en AE et 99,2 % en CP par rapport aux crédits ouverts. Cette situation résulte :

– de la sous-exécution des **allocations de solidarité**, et en particulier de l’allocation de solidarité spécifique. **La LFI pour 2023 prévoyait 1 848 millions d’euros en AE/CP, l’exécution 2023 s’est élevée à 1 668 millions d’euros en AE/CP**. L’écart à la baisse s’explique comme en 2022 par l’amélioration de la situation économique, ce dont le rapporteur spécial se félicite ;

– de la mobilisation en faveur de **l’emploi des travailleurs handicapés**, qui s’est traduite par 24 646 équivalents temps plein (ETP) mensuels rémunérés sur 2023, et correspond à un maintien du dispositif à un niveau élevé, très proche de celui atteint en 2022. 462 millions d’euros en AE/CP ont été ouverts en LFI 2023, soit 32 millions de plus qu’en 2022. **387 millions d’euros ont été consommés**, ce qui témoigne de la difficulté à atteindre les objectifs fixés en LFI ;

(1) La réforme de la facturation de l’ASP a permis de rationaliser la trésorerie de cet opérateur (246 millions d’euros au 31 décembre 2023 contre 1 milliard d’euros un an auparavant) ce qui a permis de limiter les reports et une économie de 750 millions d’euros pour le budget de l’État.

– du nombre de **contrats aidés** qui poursuit sa décélération en 2023, avec 62 350 parcours emploi compétences (PEC) et 27 233 contrats initiative emploi (CIE) jeunes pour un objectif fixé en LFI de 80 000 PEC et 31 150 CIE jeunes. 315 millions d’euros en AE et **260 millions d’euros en CP ont été consommés**, soit une sous-consommation de 34 % en AE et 27 % en CP s’expliquant par la conjoncture économique favorable et la révision des modalités de facturation de l’ASP ;

– du nombre d’ETP conventionnés dans les structures d’**insertion par l’activité économique (IAE)** qui se stabilise en 2023, avec 93 007 ETP. L’exécution s’élève à 1 337,8 millions d’euros en AE et à **1 326,2 millions d’euros en CP**, soit un niveau proche de la prévision faite en LFI (1 324,1 millions d’euros en AE et 1 312,4 millions d’euros en CP). Tout en saluant ces dispositifs, le rapporteur spécial relève, à l’instar de la Cour des comptes, que 179 millions d’euros ont été annulés en LFG, ce qui traduit une difficulté structurelle à atteindre les objectifs fixés en LFI ;

– des **mesures en faveur des jeunes** qui ont évolué depuis le plan « *un jeune une solution* ». En 2023, 313 145 jeunes sont entrés en contrat d’engagement jeune (CEJ), dont 209 628 en missions locales et 103 517 à Pôle emploi. 69 % de ces jeunes étaient âgés de moins de 22 ans et 89 % non diplômés ou diplômés niveau bac. Les objectifs fixés en LFI ont ainsi été dépassés (200 000 entrées en missions locales et 100 000 par Pôle emploi). De même, 265 557 jeunes sont entrés en parcours contractualisé d’accompagnement vers l’emploi et l’autonomie (PACEA) par les missions locales. Le nombre de jeunes accueillis à l’EPIDE ⁽¹⁾ est par ailleurs en augmentation en 2023 et l’établissement affiche un taux d’occupation de 90 %. Enfin, le développement du réseau des Écoles de la deuxième chance se poursuit avec l’ouverture de deux nouvelles écoles en Nouvelle-Aquitaine et Pays de la Loire, ainsi que de quatre antennes en Provence-Alpes-Côte d’Azur et Occitanie. Les dépenses exécutées se maintiennent en 2023 à **1 662,9 millions d’euros**, soit un niveau comparable à 2022, mais en forte augmentation par rapport à 2021 (+ 31 %). Cette consommation est toutefois inférieure de 12 % aux crédits prévus en LFI qui s’explique selon la DGEFP ⁽²⁾ notamment par des difficultés de prévision des dépenses sur le CEJ. **Au regard de l’importance des crédits dépensés sur ces multiples dispositifs – qui s’ajoutent à l’effort financier sans précédent consacré à l’apprentissage (voir *infra*) – le rapporteur spécial souhaiterait qu’une évaluation approfondie de la qualité et de l’efficacité des mesures en faveur des jeunes soit menée et présentée au Parlement lors du prochain PLF.**

À l’instar de la Cour des comptes, le rapporteur spécial relève que **Pôle emploi a vu ses moyens budgétaires et humains se renforcer en 2023** comme en 2022 **alors même que le chômage a continûment diminué** depuis le mois d’avril 2021. La subvention pour charges de service public (SCSP) s’élevait à 1,25 milliard

(1) Établissement pour l’insertion dans l’emploi (EPIDE).

(2) Délégation générale à l’emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

d’euros en LFI pour 2023 après mise en réserve, contre 1,11 milliard en LFI pour 2022. La consommation finale en 2023 s’élève à **1,22 milliard d’euros en AE/CP**.

De même, les **effectifs consolidés de l’opérateur ont poursuivi leur hausse** en 2023 avec des équivalents temps plein travaillés (ETPT) sous plafond d’emplois exécutés en légère baisse (– 7 ETPT) et hors plafond ⁽¹⁾ en forte hausse (+ 408 ETPT) par rapport à 2022. Entre 2019 et 2023, les effectifs totaux de Pôle emploi auront progressé de + 10,8 %, avec un doublement des effectifs hors plafond, pour atteindre 53 308 ETPT. La LFI pour 2024 prévoit par ailleurs une augmentation de 300 ETP du plafond d’emplois de Pôle emploi, qui est devenu France Travail le 1^{er} janvier 2024.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DE PÔLE EMPLOI 2019-2023

(en ETPT)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évolution 2019/2023 |
|----------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|
| Plafond d’emplois ⁽²⁾ | 46 045 | 46 995 | 49 428 | 48 878 | 48 847 | 6,1 % |
| Exécution | 45 914 | 47 661 | 48 727 | 48 852 | 48 845 | 6,4 % |
| Hors plafond (exécution) | 2 208 | 2 183 | 3 690 | 4 055 | 4 463 | 102,1 % |
| Total exécution | 48 122 | 49 844 | 52 417 | 52 907 | 53 308 | 10,8 % |

Source : Commission des finances, d’après Cour des comptes, DGEFP et les documents budgétaires.

Comme l’an passé, le rapporteur spécial salue l’attention accordée aux moyens de l’opérateur. Elle témoigne d’une volonté de redoubler d’efforts pour ramener à l’emploi les personnes qui en sont actuellement les plus éloignées sans quoi l’objectif du plein-emploi ne pourra être atteint. **Il estime toutefois que cette évolution contracyclique marquée justifie qu’une attention particulière soit accordée à la performance de l’opérateur.**

B. LE PROGRAMME 103 : DES DÉPENSES ÉLEVÉES MIEUX ANTICIPÉES

Le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l’emploi* vise à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et de montée en compétences, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l’emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle. Doté de 11,88 milliards d’euros en AE et de 12,64 milliards en CP en LFI 2023, **le total des crédits consommés sur ce programme s’élève à 13,26 milliards d’euros en AE et 13,43 milliards d’euros en CP**, soit une sur-exécution des crédits votés en LFI de 111,6 % en AE et de 106,2 % en CP. Par rapport aux crédits ouverts, les taux d’exécution s’élèvent à 93,2 % en AE et 92,9 % en CP. **En neutralisant les crédits liés au PIC**, la Cour des comptes indique que **le taux d’exécution devient très satisfaisant, atteignant 99 % en CP**.

(1) Pour mémoire, les plafonds applicables aux opérateurs ne concernent pas leurs effectifs totaux. Doivent être ajoutés les effectifs hors plafond correspondant notamment aux contrats de travail limités dans le temps, à condition qu’ils soient financés intégralement par les ressources propres de l’opérateur et les contrats aidés.

(2) Avec loi de finances rectificative (LFR) 2020 et 2021.

Plus précisément, le rapporteur spécial relève les points d'attention suivants sur l'exécution budgétaire de ce programme :

– les **dépenses en faveur de l'alternance du programme 103 atteignent plus de sept milliards d'euros en 2023**, pour un coût total estimé à plus de 16,5 milliards d'euros pour les finances publiques par la Cour des comptes.

COÛT DE L'ALTERNANCE POUR LE BUDGET DE L'ÉTAT EN 2022 ET 2023

(en millions d'euros)

| en M€ | 2 022 | 2 023 |
|---|---------------|--------------|
| Programme 103 | 7 057 | 7 089 |
| <i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (CP exécutés)</i> | 1 169 | 3 278 |
| <i>Aide unique apprentis (CP exécutés)</i> | 160 | 189 |
| <i>Aide aux contrats de professionnalisation (CP exécutés)</i> | 100 | 147 |
| <i>France compétences (CP exécutés)</i> | 4 000 | 1 596 |
| <i>Exonération de cotisations sociales des contrats d'apprentissage (compensation, CP exécutés)</i> | 1 290 | 1 507 |
| <i>Autre (contrats de pro seniors, CPE-GEIQ, CP exécutés)</i> | 16 | 16 |
| <i>Exonération IR du salaire des apprentis (perte de recette estimée)</i> | 322 | 356 |
| Programme 364 | 3 406 | 436 |
| <i>Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (CP exécutés)</i> | 3 031 | 436 |
| <i>Aide aux contrats de professionnalisation (CP exécutés)</i> | 375 | 0 |
| Total | 10 463 | 7 525 |

Source : Cour des comptes.

COÛT DE L'ALTERNANCE POUR LES FINANCES PUBLIQUES EN 2022 ET 2023

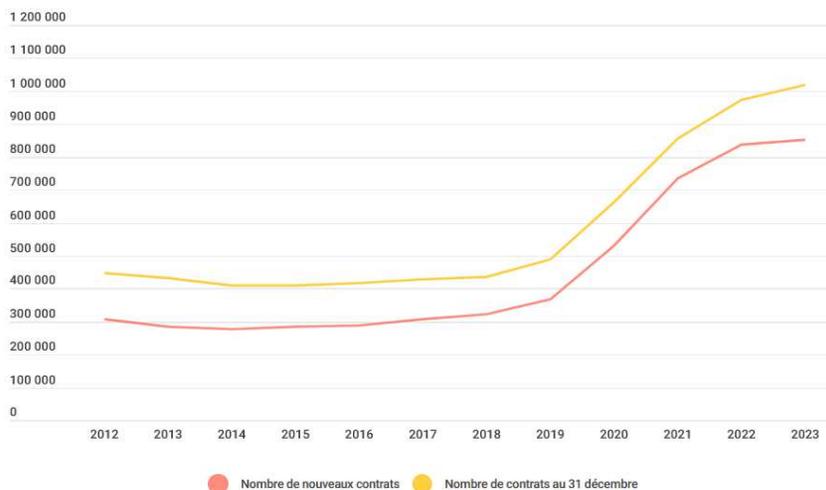
(en millions d'euros)

| Financier | Montant (en M€) | Montant (en M€) |
|--|--|---|
| <i>État</i> | 10 463 | 7 525 |
| <i>France compétences (hors subvention de l'État)</i> | 6 111 | 9 029 |
| <i>dont dotations aux régions</i> | 318 | 318 |
| <i>dont dotation à l'ASP (permis de conduire des apprentis)</i> | 32 | 38 |
| <i>dont dotation au CNFPT (fonction publique territoriale)</i> | 9 | 15 |
| <i>dont frais de formation et fonctionnement (pour l'essentiel via les Opco)</i> | 9 752 – 4 000 (subventions État) = 5 752 | 10 254 – 1 596 (subventions État) = 8 658 |
| Total | 16 574 | 16 554 |

Source : Cour des comptes, d'après les données d'exécution du budget de l'État et les données d'exécution prévisionnelles du budget 2023 de France compétence, actualisées en novembre 2023.

Ces dépenses sont le corollaire d'un essor de l'apprentissage sans précédent. En effet, selon la DARES ⁽¹⁾, **1,02 million de contrats d'apprentissage sont en cours au 31 décembre 2023, pour 852 000 contrats d'apprentissage commencés en 2023** dans les secteurs privé et public.

**NOMBRE DE CONTRATS COMMENCÉS ET NOMBRE DE CONTRATS
AU 31 DÉCEMBRE ENTRE 2012 ET 2023**



Source : Dares, février 2024.

TOTAL DES AIDES ET EXONÉRATIONS EN FAVEUR DE L'APPRENTISSAGE 2022/2023

(en millions d'euros)

| Dispositifs Programme 103 | LFI 2022 | Exécution 2022 | Taux d'exécution | LFI 2023 | Exécution 2023 | Taux d'exécution |
|---|----------------|----------------|------------------|----------------|----------------|------------------|
| Aide unique aux employeurs d'apprentis (AUEA) | 505,2 | 159,6 | 31,6 % | 185,4 | 189,4 | 102,2 % |
| Aide exceptionnelle aux contrats d'apprentissage (AECA) | / | 1 168,7 | / | 3 115,6 | 3 277,9 | 105,2 % |
| Exonérations liées à l'apprentissage | 938,7 | 1 290,4 | 137,5 % | 1 386,4 | 1 507,2 | 108,7 % |
| Total des aides et exonérations | 1 443,9 | 2 618,7 | 181,4 % | 4 687,4 | 4 974,5 | 106,1 % |

Source : commission des finances d'après Cour des comptes et DGEFP.

Le rapporteur spécial relève à nouveau l'amélioration de la prévision budgétaire, les taux d'exécution des aides et exonérations s'élevant à 106,1 % en 2023 contre 181,4 % en 2022. La forte augmentation en valeur de l'AECA s'explique par le transfert en 2023 de plus de 3,12 milliards d'euros du programme 364 de la mission *Plan de relance* vers cette aide. **Toutefois, dans une**

(1) Direction de l'animation de la recherche, des études et des Statistiques (DARES), étude sur le contrat d'apprentissage publiée le 29 février 2024 <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/donnees/le-contrat-dapprentissage>.

démarche d'efficacité et de performance de la dépense publique, conformément à ses amendements déposés pendant la discussion budgétaire sur le PLF 2024, le rapporteur spécial appelle à rationaliser ces aides et les recentrer vers les petites et moyennes entreprises et les personnes les moins diplômées.

En outre, afin de permettre le maintien d'une trésorerie positive de **France compétences**, la dotation exceptionnelle du programme 103 faite à cet opérateur finançant notamment l'alternance s'élève à **1,596 milliard d'euros en AE/CP**, contre 4 milliards d'euros en 2022. Cette subvention exceptionnelle est motivée uniquement par le développement de l'apprentissage, comme présenté par le Gouvernement. Si le rapporteur spécial salue l'inscription, dès la LFI, de cette subvention, en diminution par rapport à l'exercice précédent, il relève que le déficit prévisionnel de l'opérateur s'élève à près de 2,5 milliards d'euros en 2023 qui seront financés par l'emprunt, à des conditions moins avantageuses que l'État ⁽¹⁾. Pour 2024, la dotation exceptionnelle de l'État s'élève à 2,36 milliards d'euros, pour un déficit prévisionnel d'un peu plus d'un milliard d'euros. **Le rapporteur spécial réitère sa demande en vue d'arrêter les modalités qui permettront à l'opérateur d'atteindre un équilibre financier durable. À cet égard, il propose :**

– d'une part, que les recettes de l'opérateur, assises majoritairement sur la part de la contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA) versée par les employeurs et affectée au financement de l'apprentissage, soient augmentées, dans la mesure où les entreprises constituent les premiers bénéficiaires de l'alternance. Il demande en outre que les diverses dérogations existantes, de l'ordre de 373 millions d'euros ⁽²⁾ dont bénéficient notamment les associations, certaines mutuelles et les employeurs d'Alsace-Moselle soient supprimées, ces entreprises bénéficiant des aides à l'alternance sans contribuer à leur financement.

– d'autre part, que les niveaux de prise en charge des contrats (NPEC) soient davantage modulés en fonction des coûts réels des organismes de formation bénéficiaires et de la qualité des formations dispensées.

Le rapporteur spécial constate par ailleurs que hors alternance, **les dispositifs d'exonération de cotisations sociales en faveur de l'emploi s'élèvent à 3,9 milliards d'euros en 2023**, en hausse de 360 millions d'euros par rapport à 2022. Les écarts par rapport à la prévision faite en LFI se sont par ailleurs accrus par rapport

(1) Comme le souligne la Cour des comptes dans sa contribution à la revue des dépenses publiques publiée en juillet 2023, le système revient à demander à France compétences d'emprunter à court terme pour limiter le déficit de l'État, alors que l'opérateur ne bénéficie pas de conditions d'emprunt aussi avantageuses et que les taux d'intérêt sont désormais orientés à la hausse, renchérissant le coût de ces lignes de trésorerie. En outre, France compétences étant considéré comme organisme divers d'administration centrale (ODAC), ses déficits courants annuels sont intégrés dans le périmètre des administrations publiques (APU) et par conséquent comptabilisés dans le périmètre du déficit de l'État au sens de la comptabilité nationale selon les normes européennes.

(2) Rapport de l'Inspection générale des affaires sociales et de la santé (IGAS) et de l'Inspection générale des finances (IGF) de juillet 2023 sur « Les modalités de financement des centres de formations des apprentis (CFA) ».

à l'exercice précédent, ce qui n'aurait pas dû être le cas au regard de la relative stabilité du contexte économique en 2023. **À l'instar de la Cour des comptes, le rapporteur spécial considère que des efforts de prévision budgétaire devront être réalisés lors de la prochaine loi de finances.**

**ÉCARTS ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS COMPENSANT DES
EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES (CP - HORS ALTERNANCE)**

(en millions d'euros)

| Dispositifs | 2022 | | | | 2023 | | | |
|---|--------------|--------------|------------|------------|--------------|--------------|------------|--------------|
| | LFI | Exéc. | Écart | En % | LFI | Exéc. | Écart | En % |
| <i>Exonération aide à domicile</i> | 1 832 | 1 830 | - 2 | 0 % | 1 836 | 2 011 | 175 | 9,5 % |
| <i>Exonération Teps</i> | 597 | 709 | 112 | 19 % | 796 | 910 | 114 | 14 % |
| <i>Exonération Acre</i> | 476 | 514 | 38 | 8 % | 500 | 514 | 14 | 2,8 % |
| <i>Déduction forfaitaire services à la personne</i> | 401 | 389 | - 12 | - 3 % | 407 | 382 | - 25 | - 6,1 % |
| <i>Exonérations territoriales</i> | 116 | 113 | - 3 | - 3 % | 89 | 98 | - 3 | - 3,3 % |
| Total | 3 422 | 3 555 | 133 | 4 % | 3 628 | 3 915 | 275 | 7,6 % |

Source : Cour des comptes et DGEFP ⁽¹⁾.

– l'attention du rapporteur spécial est également, et à nouveau, portée sur le **dispositif de soutien à l'emploi des travailleurs issus des quartiers prioritaires de la ville, dits emplois francs**. Les dépenses exécutées se sont élevées à 235,8 millions d'euros en AE et **115,6 millions d'euros en CP** (dont 0,89 million d'euros de crédits issus de la relance), contre 294,7 millions d'euros en AE et 156,1 millions d'euros en CP prévus en LFI. La dépense est par ailleurs en baisse par rapport à 2022 (278 millions d'euros en AE et 115,65 millions d'euros en CP). Cette sous-exécution résulte de la baisse du recours à cette aide : 27 020 aides versées en 2022, 24 014 en 2023 pour un objectif fixé en LFI pour 2023 à 25 000. **Le rapporteur spécial rappelle le fort effet d'aubaine associé à ce dispositif : selon une étude de la DARES parue en septembre 2023, à peine 6 % des embauches n'auraient pas eu lieu sans cette aide financière. De ce fait, lors de l'examen du PLF pour 2024, la commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté l'amendement du rapporteur spécial consistant à recentrer le dispositif de soutien sur la première année du contrat.** Pour un temps plein, le montant de l'aide se serait donc élevé à 5 000 euros pour une embauche en CDI et à 2 500 euros pour une embauche en CDD d'au moins six mois. **Le rapporteur spécial souhaite que son amendement soit repris dans le PLF pour 2025.**

– Enfin, alors qu'une **subvention pour charge de service public de 110 millions d'euros** était prévue pour l'AFPA ⁽²⁾ en LFI pour 2023, la consommation de crédits s'est élevée à **302,5 millions d'euros**, conséquence de difficultés financières structurelles que l'opérateur ne parvient pas à dépasser. En

(1) L'exonération TEPA porte sur la rémunération des heures supplémentaires et des heures complémentaires introduite par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi TEPA.

L'exonération Acre est relative à l'aide à la création ou à la reprise d'une entreprise.

(2) Agence nationale pour la formation professionnelle des adultes.

effet, malgré la mise en œuvre d'un plan de transformation et d'un plan de sauvegarde de l'emploi (PSE) ayant conduit au départ de 1 217 salariés ⁽¹⁾, l'État a dû procéder en 2023 à 195 millions d'euros ⁽²⁾ de versements complémentaires à l'AFPA pour éviter sa cessation de paiement. La Cour des comptes qualifie cette situation de « **dérive budgétaire** ». **Le rapporteur spécial s'interroge également sur la soutenabilité budgétaire de cet opérateur et les mesures à prendre en conséquence, au regard des dotations complémentaires récurrentes versées annuellement par l'État alors même que les besoins en compétences et les aides à la formation professionnelle n'ont jamais été aussi élevés.**

C. LE PROGRAMME 111 : UNE SOUS-CONSOMMATION CHRONIQUE DEVANT CONDUIRE À UNE MEILLEURE PROGRAMMATION BUDGÉTAIRE

Le programme 111 vise à l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel par la qualité du droit et sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social. **Comme pour 2022, le rapporteur spécial relève la sous-consommation récurrente des crédits ouverts sur ce programme.** L'exécution s'élève à 58 millions d'euros en AE et à 89 millions d'euros en CP, alors que 74 millions d'euros d'AE et 110 millions d'euros en CP étaient prévus en LFI pour 2023 ⁽³⁾. **Le taux d'exécution par rapport aux crédits ouverts en LFI s'élève ainsi à 78 % en AE et 80,8 % en CP** (88,2 % et 92,7 % par rapport à l'ensemble des crédits ouverts pendant l'année). En conséquence, **le rapporteur spécial réitère sa recommandation faite l'an passé d'améliorer le niveau de la programmation initiale de ce programme.**

D. LE PROGRAMME 155 : DES EFFECTIFS SE STABILISANT

Le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* constitue le programme d'appui et de soutien aux politiques publiques du ministère en charge du travail et de l'emploi. 85 % des crédits exécutés correspondent à des dépenses de personnel.

L'exécution des crédits est globalement satisfaisante : 695 millions d'euros ont été consommés en AE/CP pour une prévision faite en LFI de 687 millions d'euros en AE et 681 millions d'euros en CP. Le total des crédits ouverts s'élève à 717 millions d'euros en AE et 718 millions d'euros en CP.

En baisse de 194 ETPT par rapport à 2022, le plafond d'emplois fixé par la LFI pour 2023 pour la mission *Travail et emploi* s'élève à 7 767 ETPT, actualisé à

(1) L'opérateur disposait en 2023 d'un plafond d'emplois de 5 487 ETPT.

(2) En intégrant la réserve de précaution.

(3) La direction générale du travail a justifié cette sous-consommation récurrente par les conséquences de la crise sanitaire et une surestimation des besoins d'équipement des services de prévention et de santé au travail dans le cadre de la modernisation en cours.

7 775 ETPT par deux décrets de transfert de gestion pendant l'année ⁽¹⁾. Ce plafond a été respecté en exécution, le nombre d'ETPT s'élevant à 7 717 sur l'année, soit – 14 ETPT par rapport à 2022.

LES EMPLOIS DE LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI DEPUIS 2017

(en équivalent temps plein travaillé - ETPT)

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | Évolution 2023/2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Plafond d'emplois (LFI) | 8 852 | 8 599 | 7 804 | 7 961 | 7 767 | – 194 |
| Transferts de gestion | 13 | 9 | 49 | – 65 | 8 | 73 |
| Plafond d'emplois (LFR) | 8 852 | 8 683 | 8 201 | 7 961 | 7 767 | – 194 |
| Plafond d'emplois actualisé (LFI+LFR+gestion) | 8 865 | 8 692 | 8 250 | 7 896 | 7 775 | – 121 |
| Exécution du plafond d'emplois | 8 769 | 8 643 | 8 215 | 7 731 | 7 717 | – 14 |

Source : Cour des comptes et commission des finances, d'après les données de la direction des finances, des achats et des services des ministères sociaux (DFAS).

Cette évolution du plafond d'emplois traduit une relative **stabilisation des effectifs** liée à l'achèvement de la réforme de l'organisation territoriale de l'État, qui se retrouve également dans le schéma d'emploi fixé en LFI pour 2023, positif pour la première fois depuis près de dix ans (+ 60 ETP) ⁽²⁾.

SCHÉMA D'EMPLOIS DE 2018 À 2023

(en ETP)

| Schéma d'emplois | Exécution 2018 | Exécution 2019 | Exécution 2020 | Exécution 2021 | Exécution 2022 | LFI 2023 | Exécution 2023 |
|----------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------|----------------|
| Sorties totales | 819 | 840 | 904 | 985 | 1 064 | 984 | 898 |
| dont sorties pour retraite | 441 | 469 | 475 | 454 | 416 | 438 | 355 |
| Entrées | 595 | 655 | 630 | 666 | 986 | 1 044 | 1 089 |
| Solde | – 224 | – 185 | – 274 | – 319 | – 78 | 60 | 190 |

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes et la DFAS.

En revanche, le rapporteur spécial relève les difficultés rencontrées dans la gestion du schéma d'emploi en 2023, se traduisant par un dépassement important de 130 ETP par rapport à la cible sous-jacente à la LFI (+ 190 ETP réalisés contre + 60 ETP prévus).

Cette situation résulte principalement des départs en retraite décalés par rapport à la prévision, sous l'effet de la dernière réforme qui concerne les agents nés

(1) + 9 ETPT entrants au titre des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville et – 1 ETPT au titre de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.

(2) Ces 60 ETPT (correspondant à 34 ETPT) se décomposent ainsi :

- 46 ETP pour le renforcement des services du ministère au titre de ses missions permanentes ;
- 11 ETP destinés à la préparation des Jeux olympiques et paralympiques de Paris 2024 ;
- 3 ETP correspondant aux moyens accordés aux délégués ministériels à l'encadrement supérieur de l'État.

après le 1^{er} janvier 1961, et de la politique d’attractivité menée en faveur des inspecteurs du travail ⁽¹⁾.

Hors titre 2, les dépenses exécutées se sont élevées à 106,1 millions d’euros en AE et 106,5 millions d’euros en CP, contre 94,8 millions d’euros en AE et 95,8 millions d’euros en CP consommés en 2022. Une surconsommation des crédits est en outre constatée par rapport à ceux prévus en LFI pour 2023, qui étaient de 103,6 millions d’euros en AE et 98,1 millions d’euros en CP. Ces évolutions à la hausse s’expliquent par les dépenses relatives aux systèmes d’information, qui constituent la principale dépense du programme hors T2 (46,3 millions d’euros en AE, et 41,3 millions en CP). Plus précisément, les besoins supplémentaires sont liés aux travaux de refonte et d’évolution de la plateforme « 1 jeune 1 solution » et du produit « Aides Jeunes » ⁽²⁾, ainsi que de l’expérimentation Reva ⁽³⁾.

III. DES DÉPENSES FISCALES EN HAUSSE ATTEIGNANT PRÈS DE DIX MILLIARDS D’EUROS

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi*, en hausse de 5,4 % par rapport à 2022, ont atteint le montant substantiel de près de dix milliards d’euros en 2023.

(1) 113 inspecteurs élèves ont été pris en charge en février (recrutements par voie de concours) et 97 agents ont été pris en charge en octobre au titre de la campagne de recrutements par voie de détachement (101 inspecteurs détachés en octobre, dont 4 déjà pris en charge sur le programme).

(2) Simulateur en ligne pour indiquer à chaque jeune, selon sa situation, le montant des aides auxquelles il ou elle a droit, et comment les obtenir, accessible par le lien : <https://mes-aides.1jeune1solution.beta.gouv.fr/>

(3) Selon les documents budgétaires, « l’État a confié en 2023 la gestion financière des parcours engagés dans le cadre de l’expérimentation “REVA” à l’opérateur de compétences Uniformation. Cette expérimentation a pour objectif de développer et fluidifier l’accès à la validation des acquis de l’expérience (VAE) et de renforcer le système de reconnaissance des compétences tout au long de la vie. Pour rappel, l’objectif de la seconde phase de l’expérimentation de REVA démarrée à l’été 2022, était d’engager 3 000 candidats dans un parcours de VAE à l’horizon de l’été 2023. L’expérimentation s’est terminée en juillet 2023, portant le bilan à 2 718 projets initiés et 1 574 candidatures validées (entrées en parcours) ».

**DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION TRAVAIL ET EMPLOI
PAR PROGRAMME**

(en millions d'euros)

| | 2022 | 2023 | Évolution |
|---|--------------|--------------|------------------|
| 102 Accès et retour à l'emploi | 20 | 20 | – |
| 103 Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi | 8 548 | 8 994 | + 5,2 % |
| 111 Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail | 908 | 974 | + 7,3 % |
| 155 Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail | – | – | – |
| Total | 9 476 | 9 988 | + 5,4 % |

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances.

Leur poids dans le coût consolidé de la mission demeure particulièrement élevé, en hausse de deux points par rapport à 2022. Leur montant équivaut effectivement à 47,7 % des crédits budgétaires, au lieu de 45,6 % en 2022.

Une seule dépense fiscale est rattachée au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* : **l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée**, en soutien de l'insertion par l'activité économique. Son coût, estimé à 20 millions d'euros en 2023, est demeuré inchangé par rapport à 2022.

Douze dépenses fiscales sont rattachées au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi pour un coût total d'environ 8,99 milliards d'euros en 2023*. La principale est le **crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile**, dont le coût a progressé de 250 millions d'euros, passant de 5,67 milliards d'euros en 2022 à **5,92 milliards d'euros en 2023**. Le coût prévu dans le PLF a été surestimé de plus de deux milliards d'euros, du fait d'une anticipation d'une montée en charge rapide du mécanisme de l'avance immédiate qui ne s'est pas réalisée. La seconde dépense fiscale d'un coût dépassant un milliard d'euros est **l'exonération de l'impôt sur le revenu des rémunérations versées à raison des heures supplémentaires** et complémentaires. Son coût est passé de 1,7 milliard d'euros à **1,86 milliard d'euros en 2023**.

Six dépenses fiscales sont rattachées au programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail, pour un coût estimé à 974 millions d'euros pour l'année 2023, soit une augmentation de 7,3 % par rapport à 2022*. Cette dernière résulte principalement de l'exonération de la participation des employeurs au financement des **titres-restaurant**, passée de 443 millions d'euros en 2022 à **505 millions d'euros en 2023**.

La Cour des comptes, qui appelle régulièrement l'attention sur l'absence d'évaluation des dépenses fiscales, ainsi que sur la nécessité de clarifier les objectifs des dépenses fiscales rattachées à la mission en les assortissant d'indicateurs de performance, souligne qu'elles n'ont fait l'objet d'**aucune conférence fiscale au**

cours de l'année 2023 malgré des objectifs ambitieux fixés en 2022. Elle précise à nouveau qu'« *aucune administration ne semble considérer que l'évaluation des deux plus importantes d'entre elles (heures supplémentaires, emploi d'un salarié à domicile) figure parmi ses missions* ».

Comme indiqué l'an passé, la maîtrise de la dette publique commandant d'explorer toutes les pistes d'économies, le rapporteur spécial réitère son vœu de voir mener un travail approfondi sur les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi*.