



N° 2921

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 1^{er} juillet 2015.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE LOI, APRÈS ENGAGEMENT DE LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, *de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2014* (n° 2813),

TOME II

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

PAR Mme VALÉRIE RABAULT,

Rapporteure générale,

Députée.

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|--------------|
| ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT | 7 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Pascal Terrasse</i> | |
| ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : TOURISME | 17 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Éric Woerth</i> | |
| ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT | 29 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Romain Colas</i> | |
| AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : POLITIQUES DE L'AGRICULTURE ; DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL | 47 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Charles de Courson</i> | |
| AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE | 57 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Éric Alauzet</i> | |
| AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS | 69 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Mancel</i> | |
| ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION | 81 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Razzy Hammadi</i> | |
| CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT | 91 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Philippe Vigier</i> | |
| CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE | 99 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Pierre-Alain Muet</i> | |
| CULTURE : PATRIMOINES | 115 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean-François Lamour</i> | |
| DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR | 129 |
| <i>Rapporteur spécial : M. François Cornut-Gentille</i> | |
| DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE | 137 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean Launay</i> | |
| DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT : PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE | 147 |
| <i>Rapporteuse spéciale : Mme Marie-Christine Dalloz</i> | |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PRÉVENTION DES RISQUES ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER | 157 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Hervé Mariton</i> | |

| | |
|---|-----|
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE | 175 |
| <i>Rapporteur spécial : M. David Habib</i> | |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE | 185 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Marc Goua</i> | |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ; CONTRÔLE ET EXPLOITATIONS AÉRIENS | 201 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean-Claude Fruteau</i> | |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ; AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES | 211 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Alain Rodet</i> | |
| ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES ; SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS | 223 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Olivier Faure</i> | |
| ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ; PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS | 237 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Gagnaire</i> | |
| ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR | 253 |
| <i>Rapporteuse spéciale : Mme Monique Rabin</i> | |
| ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ; ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX | 263 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Thierry Robert</i> | |
| ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT | 271 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Christophe Caresche</i> | |
| ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT : VILLE | 291 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Dominique Baert</i> | |
| ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT | 301 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Victorin Lurel</i> | |
| ENSEIGNEMENT SCOLAIRE | 317 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Alain Fauré</i> | |
| GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ; FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES | 327 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Camille de Rocca Serra</i> | |
| GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE | 339 |
| <i>Rapporteuse spéciale : Mme Karine Berger</i> | |
| GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES : FONCTION PUBLIQUE ; PROVISIONS | 351 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Michel Pajon</i> | |

| | |
|---|-----|
| GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES ; POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT ; GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT | 361 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean-Louis Dumont</i> | |
| IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION | 379 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Laurent Grandguillaume</i> | |
| JUSTICE | 395 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Étienne Blanc</i> | |
| MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES ; GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT ; AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC | 409 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Jean-Marie Beffara</i> | |
| OUTRE-MER | 425 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Patrick Ollier</i> | |
| POLITIQUE DES TERRITOIRES | 437 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Michel Vergnier</i> | |
| RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE | 447 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Alain Claeys</i> | |
| RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE | 465 |
| <i>Rapporteur spécial : M. François André</i> | |
| RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; PENSIONS | 479 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Yves Censi</i> | |
| RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES | 491 |
| <i>Rapporteuse spéciale : Mme Christine Pires Beaune</i> | |
| REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS | 507 |
| <i>Rapporteuse spéciale : Mme Eva Sas</i> | |
| SANTÉ ; AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE | 515 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Claude Goasguen</i> | |
| SÉCURITÉS ; POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS | 527 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Yann Galut</i> | |
| SÉCURITÉS ; SÉCURITÉ CIVILE | 539 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Patrick Lebreton</i> | |
| SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES | 545 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Nicolas Sansu</i> | |
| SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE | 555 |
| <i>Rapporteur spécial : M. Régis Juanico</i> | |

**TRAVAIL ET EMPLOI ; FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE..... 577**
Rapporteur spécial : M. Christophe Castaner

**PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PARTICIPATION DE LA FRANCE AU
DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE ; AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU
ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS 589**
Rapporteur spécial : M. Guillaume Bachelay

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Pascal TERRASSE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE BAISSÉ DE LA DÉPENSE | 8 |
| A. UNE DIMINUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS | 8 |
| B. LA MASSE SALARIALE A ÉTÉ MAÎTRISÉE EN 2014 | 8 |
| II. LE PROGRAMME 105 <i>ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE</i> | 9 |
| A. UNE BAISSÉ ARTIFICIELLE DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES | 9 |
| B. LA MASSE SALARIALE DIMINUE POUR LA PREMIÈRE FOIS | 10 |
| C. LA CONTINUITÉ DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE | 10 |
| III. LE PROGRAMME 185 <i>DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE</i> | 11 |
| A. UN BUDGET EN DIMINUTION MÊME CHEZ LES OPÉRATEURS | 12 |
| B. LA MASSE SALARIALE CONTINUE À DIMINUER | 12 |
| C. UNE PERFORMANCE MARQUÉE PAR LA STABILITÉ | 13 |
| IV. LE PROGRAMME 151 <i>FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES</i> | 14 |
| A. UN BUDGET EN VOIE DE STABILISATION | 14 |
| B. LA MASSE SALARIALE SE STABILISE | 14 |
| C. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE | 15 |

I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE BAISSÉ DE LA DÉPENSE

La maquette de la mission n'ayant pas été modifiée en 2014, les crédits de l'Action extérieure de l'État son retracés dans les trois programmes traditionnels : 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*, 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires*.

A. UNE DIMINUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS

En 2014, les dépenses en autorisations d'engagement se sont élevées à 2 765,1 millions d'euros alors que 2 947,2 millions d'euros étaient disponibles en tenant compte des abondements provenant de fonds de concours ainsi que des ouvertures et des annulations de crédits. Le taux de consommation final s'est élevé à 93,8 %. Les crédits de paiement ont évolué d'une façon similaire : avec 2 782,4 millions d'euros dépensés pour 2 954,6 millions d'euros disponibles (loi de finances initiale, fonds de concours et ouvertures ou annulations de crédits), le budget de la mission a été consommé à hauteur de 94,2 % des crédits disponibles.

Cette sous-consommation est liée à la moindre consommation du programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde*. Elle s'explique par un report partiel des crédits attribués aux contributions internationales et aux opérations de maintien de la paix, ainsi qu'à un taux de change favorable pendant la plus grande partie de l'année, malgré la baisse de la valeur de l'euro enregistrée en fin d'exercice. En outre, la gestion rigoureuse des programmes 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* et 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* a permis de réaliser de sensibles économies et de réduire la dépense publique.

Au total, l'Action extérieure de la France a coûté, en 2014, 205 millions d'euros de moins qu'en 2013, ce qui représente une économie de 6,8 %.

B. LA MASSE SALARIALE A ÉTÉ MAÎTRISÉE EN 2014

Le plafond d'emplois de la mission *Action extérieure de l'État* avait été fixé à 12 343 ETPT ; son exécution s'est établie à 12 106 emplois. Le nombre d'agents travaillant effectivement pour cette mission a été réduit de 214 (- 1,7 %) par rapport à 2013, ce qui représente une diminution deux fois plus importante que lors de l'exercice 2013.

Pour la première fois en 2014, les dépenses de personnel ont enregistré une baisse (- 11,9 millions d'euros, soit - 1,3 % à 888 millions d'euros) alors qu'elles n'avaient cessé de croître au cours des années précédentes malgré les réductions d'effectifs. Le taux de change favorable pendant la plus grande partie de l'année 2014 a certainement contribué de manière décisive à la maîtrise de la masse salariale.

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

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

A. UNE BAISSÉ ARTIFICIELLE DES CONTRIBUTIONS OBLIGATOIRES

Les autorisations d'engagement consommées en 2014 se sont élevées à 1 719 millions d'euros pour 1 840 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. 26 millions d'euros issus de fonds de concours ou résultant d'ouvertures en cours d'exercice sont venus abonder la ressource globale ainsi portée à 1 866 millions d'euros. Le taux de consommation final s'est établi à 92,1 %.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 1 735 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 1 847 millions d'euros. Divers abondements survenus en cours de gestion (14,4 millions d'euros d'ouvertures de crédits et 6,4 millions d'euros de fonds de concours) ont porté le total des crédits disponibles à 1 868 millions d'euros. Au total, la consommation finale des crédits de paiement s'est établie à 92,3 %.

Dans les deux cas (autorisations d'engagement et crédits de paiement), la consommation des crédits diminue sensiblement, respectivement de -10,6 % et de -9,7 %, en raison de l'appel trop tardif d'une partie des contributions internationales de l'ONU dont le versement a été reporté au début de l'exercice 2015. L'année 2013, à l'inverse, avait été marquée par une surconsommation de crédits en début d'année liée, là aussi, à un appel tardif de fonds par l'ONU fin 2012. Ces hiatus, qui perturbent la gestion, rendent malheureusement hasardeuses les comparaisons d'une année sur l'autre.

En effet, le principal poste de dépense de ce programme est constitué par l'action 4 *Contributions internationales*, qui est ainsi passée artificiellement de 897 millions d'euros en 2013 à 717 millions en 2014 (-20 %).

Rappelons que depuis la révision du barème des contributions des Nations unies mis en œuvre en 2013, la quote-part de la France a été ramenée de 6,123 % à 5,593 % pour l'ONU et les institutions spécialisées, et de 7,554 % à 7,219 % pour les opérations de maintien de la paix.

En 2014, 350 millions d'euros ont été versés par notre pays au profit des opérations de maintien de la paix. Les opérations les plus onéreuses ont été celles organisées en République démocratique du Congo (77,7 millions d'euros) au Mali (61,7 millions d'euros), au Darfour (30 millions d'euros), au Liban (28 millions d'euros), en Somalie (27,1 millions d'euros), en Haïti (25,9 millions d'euros), au Soudan du sud (24 millions d'euros), etc.

Au-delà de ces opérations, ont également été versées les contributions dues par notre pays au fonctionnement d'un grand nombre d'organisations internationales, au premier rang desquelles l'ONU (107,6 millions d'euros), l'OTAN (26,8 millions d'euros), l'Organisation mondiale de la santé (23,5 millions d'euros), l'OCDE (20,6 millions d'euros), le bureau international du travail (17,1 millions d'euros), l'Agence internationale de l'énergie atomique (16,6 millions d'euros), etc.

Par ailleurs, sur le plan diplomatique, la réorganisation territoriale, amorcée en 2014, qui devrait concerner 13 postes transformés en postes de présence diplomatique d'ici 2016, n'a, selon la Cour des comptes, engendré *« que de faibles économies sur les implantations physiques (évaluées à 250 000 euros pour les cinq postes déjà mis en œuvre) »*.

B. LA MASSE SALARIALE DIMINUE POUR LA PREMIÈRE FOIS

En 2014, le programme comptait 7 891 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 8 082. L'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 191 emplois, contre 200 en 2013. Par rapport à 2013, le nombre de postes pourvus a diminué de 77 emplois. Parallèlement, le montant des crédits consommés diminue pour la première fois : en 2014, cette charge a représenté 595,4 millions d'euros contre 604,5 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 1,5 %, qui est probablement davantage liée au taux de change favorable de l'euro pendant la première partie de l'année qu'à l'évolution des effectifs.

C. LA CONTINUITÉ DE LA DIPLOMATIE FRANÇAISE

La performance du programme est mesurée par quatre objectifs auxquels sont associés dix indicateurs. Les résultats sont justifiés de manière très détaillée.

L'objectif n° 1 *Construire l'Europe* est associé à un indicateur qui mesure la présence des Français et l'usage de notre langue au sein des institutions européennes. La proportion de personnels français au sein des instances de l'Union s'est stabilisée depuis 2011 après une diminution qui n'était pas étrangère aux différents élargissements de l'Union qui ont fait passer le nombre de langues officielles de 11 à 24 depuis 2004. Ainsi, les Français ne représentaient plus que 11 % des effectifs en 2014, mais cette proportion est stable depuis quatre ans. De la même manière, 10 % seulement des documents de l'Union européenne étaient de « langue source » française en 2014, chiffre stable depuis 2011. Le ministère rappelle que notre langue reste la deuxième pratiquée (après l'anglais) et que l'usage du français à l'oral, non quantifié, est plus fréquent que son usage écrit.

L'objectif n° 2 *Renforcer la sécurité internationale et la sécurité des Français* est assorti de deux indicateurs. L'un des deux évalue la politique de coopération, de sécurité et de défense en mesurant le taux de hauts responsables étrangers en activité formés par la France sous l'égide de la direction de la coopération de sécurité et de défense. Il ressort de cet indicateur que 42,5 % des stagiaires formés par la France occupent une place de responsabilité dans leur pays. Ce chiffre est légèrement inférieur à un objectif pourtant revu à la baisse (43,5 % en 2013 et 2014 contre 50 % en 2012), et témoigne d'une érosion par rapport à l'exercice précédent (44,5 %).

L'objectif n° 3 *Promouvoir le multilatéralisme* est associé à deux indicateurs qui mesurent, notamment, la présence des Français et l'usage de notre langue dans les organisations internationales. On y apprend qu'en 2014, 81 % des candidats français présentés à un poste électif ont été effectivement élus contre 100 % en 2013 et 53 % en 2012. S'il se félicite de ce résultat, le Rapporteur spécial relève que le faible nombre de postes concernés (8 en 2014) engendre, d'une année sur l'autre, d'importantes variations de pourcentage.

Par ailleurs, en 2014, 16 % des résolutions adoptées au conseil de sécurité de l'ONU l'ont été à l'initiative de la France, ce qui dénote une baisse par rapport à 2012 et 2013 (respectivement 21 % et 23 %). Ainsi que le souligne le Quai d'Orsay, « *l'objectif reste que la France soit en mesure d'être à l'origine ou co-rédacteur d'un nombre significatif de résolutions.* »

L'objectif n° 4 *Assurer un service diplomatique efficient et de qualité* était assorti en 2014 de cinq indicateurs. Les indicateurs d'efficience de la fonction support mettent en évidence des résultats globalement mitigés. À titre d'exemple, le coût des postes informatiques – 1 274 euros – a augmenté, malgré la bonne tenue de l'euro, de 50 euros par rapport à 2013 et a dépassé l'objectif fixé à 1 235 euros. L'indicateur d'efficience de la gestion immobilière affiche des ratios de coûts d'entretien en augmentation par rapport aux exercices précédents et supérieurs aux objectifs. De la même manière, l'indicateur relatif au respect des coûts et délais des grands projets d'investissement souligne une proportion de 41 % de projets en dépassement de coût pour un surcoût évalué à 13,9 millions d'euros, (contre 2,8 millions d'euros lors de l'exercice précédent). 35 % des 17 projets d'investissement pris en compte en 2014 ont subi un retard, contre 30,7 % en 2013.

III. LE PROGRAMME 185 DIPLOMATIE CULTURELLE D'INFLUENCE

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

A. UN BUDGET EN DIMINUTION MÊME CHEZ LES OPÉRATEURS

Les autorisations d'engagement consommées en 2014 se sont élevées à 691,2 millions d'euros pour un montant de 725,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale. 2,3 millions d'euros issus de fonds de concours et 27,7 millions d'euros annulés en cours d'exercice sont venus perturber la gestion de ce programme, dont le total des autorisations ouvertes s'est établi à 700,2 millions d'euros.

Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 691,7 millions d'euros pour une dotation initiale de 725,5 millions d'euros. Les annulations et apports par voie de fonds de concours survenus en cours de gestion ont été du même ordre que pour les autorisations d'engagement ce qui a porté le total des crédits disponibles à 700,3 millions d'euros. La consommation finale des crédits disponibles s'est établie à 98,7 %.

En 2013, les crédits consommés par ce programme s'étaient élevés à 716 millions d'euros en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement. L'exercice 2014 a donc dégagé une économie substantielle d'environ 25 millions d'euros (3,5 %) qui fait suite à une économie de 24 millions d'euros enregistrée en 2013.

Le programme 185 est marqué par le poids important des opérateurs qui représentent près des deux tiers de son budget (64 %). Toutefois, le montant total des financements versés à ces opérateurs est en diminution : 445 millions d'euros en 2014 (pour 460 millions d'euros budgétés) contre 464,7 millions en 2013 (- 4,2 %). L'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), principal opérateur de la mission et du programme, a bénéficié en 2014 d'une subvention pour charge de service public de 410 millions d'euros, en baisse de 10 millions d'euros par rapport à 2013 et 2012.

La Cour des comptes souligne les bonnes performances des opérateurs. Ainsi, selon elle, sur le triennal 2013-2015, les charges de fonctionnement de Campus France sont en baisse de 24,8 % (ou de 21,1 % si l'on ne tient pas compte de la cession exceptionnelle d'un actif), celles des services centraux de l'AEFE diminuent de 7 à 4 % par an selon les années et celles de l'Institut français baissent de 7 % par an en moyenne.

B. LA MASSE SALARIALE CONTINUE À DIMINUER

En 2014, le programme comptait 873 ETPT (- 30 par rapport à 2013) pour un plafond d'emploi fixé à 911 (- 62). En l'absence de toute variation de périmètre, l'écart à la loi de finances initiale s'élevait donc à 38 emplois. Au cours des trois dernières années, 244 emplois ont été supprimés dans ce programme (hors opérateurs : 141 en 2012, 73 en 2013 et 30 en 2014).

Dans ces conditions, la diminution de la masse salariale, amorcée en 2013, s'est poursuivie en 2014 : sur 79,6 millions d'euros inscrits en loi de finances initiales, seuls 77,3 millions ont été consommés (97,1 %), soit 3,5 millions d'euros de moins qu'en 2013 (- 4,3 %).

C. UNE PERFORMANCE MARQUÉE PAR LA STABILITÉ

L'objectif n° 1, qui consiste à *Renforcer l'influence de la France en Europe et dans le monde*, est mesuré par trois indicateurs. Le premier fournit le nombre de visiteurs ainsi que le coût par visiteur du site du ministère consacré à la base de connaissances produites par les services scientifiques. Le nombre de visiteurs, en hausse constante (7,5 millions en 2011, 10,4 millions en 2012, 10,8 millions en 2013, 11,6 millions en 2014), dépasse largement une cible trop timorée (10,8 millions).

Le second indicateur, qui mesure le nombre d'inscrits dans les cursus francophones, met en exergue le nombre important d'établissements ayant reçu le label FranceÉducation : 25 en 2012, 32 en 2013, 56 en 2014 (pour une prévision de 40). Cet indicateur nous apprend également que le nombre d'élèves inscrits aux cours de langue des établissements culturels français continue à augmenter (1,09 million en 2014 contre 1,08 million en 2013) et est conforme aux prévisions. En revanche le nombre d'heures de cours de français proposé continue à diminuer : 42,5 millions en 2014 contre 43 millions en 2013 et 45 en 2012. De son côté, le nombre de candidats aux tests de langue française semble s'être stabilisé à 490 000.

Le troisième indicateur, qui a pour objet de mesurer l'attractivité de la France à l'égard des élites étrangères, souligne la quasi-stabilité du taux de bacheliers étrangers issus de l'enseignement français à l'étranger poursuivant leurs études supérieures en France : 48,1 %. Le nombre d'étudiants étrangers inscrits en master et doctorat de l'enseignement supérieur français enregistre une légère augmentation (132 000 en 2014 contre 129 000 en 2013) tout en restant légèrement inférieur à la cible (134 000).

Le second objectif du programme consiste à *Améliorer le pilotage et l'efficacité dans la gestion des crédits*. Il est mesuré par plusieurs indicateurs qui mettent en évidence le bon niveau du montant des co-financements levés (100 millions d'euros en 2009, 128 en 2010, 175 en 2011, 187 en 2012, 205 en 2013), même si une légère diminution a été enregistrée en 2014 (194 millions d'euros). Le taux d'autofinancement des établissements culturels s'est stabilisé à 67 % en 2014 contre 66,4 % en 2013.

L'indicateur qui évalue la performance des opérateurs par rapport aux engagements des contrats d'objectifs et de moyens pointe une amélioration de la situation : l'Institut français remplit désormais 100 % des objectifs assignés, contre seulement 81 % en 2013. En revanche, Campus France régresse, passant de 89 % en 2013 à 82 % en 2014.

Enfin, le dernier indicateur met en évidence une baisse du coût moyen des élèves pour l'État : le coût d'un élève boursier a ainsi décliné de 2 719 euros en 2012 à 2 644 euros en 2013 puis à 2 557 euros en 2014 ; le coût d'un élève non boursier a suivi la même tendance : 2 240 euros en 2012, 2 231 euros en 2013 et 2 146 euros en 2014.

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

Ce programme rassemble les crédits des 233 consulats généraux, consulats et sections consulaires d'ambassades dans le monde. Conjointement avec le ministère de l'Intérieur, ce programme contribue également à la définition de la politique de délivrance des visas et tend à répondre le mieux possible aux demandes des étrangers en la matière.

A. UN BUDGET EN VOIE DE STABILISATION

Les autorisations d'engagement consommées en 2014 se sont élevées à 354,9 millions d'euros pour un montant de 349,2 millions au cours de l'exercice précédent, ce qui correspond à une hausse de 1,6 %. Compte tenu des annulations intervenues en cours d'exercice, le taux de consommation final s'est établi à 99,4 %. Les crédits de paiement consommés se sont élevés à 355,4 millions d'euros contre 349,4 millions d'euros en 2013, soit une augmentation 1,7 %. La consommation finale des crédits de paiement disponibles s'est établie à 99,3 %.

Ce léger réajustement à la hausse intervient après la spectaculaire baisse du budget du programme 151 intervenue en 2013 en raison de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité des élèves français scolarisés à l'étranger décidée à l'été 2012.

B. LA MASSE SALARIALE SE STABILISE

En 2014, le programme comptait 3 342 ETPT pour un plafond d'emploi fixé à 3 350. En l'absence de variation de périmètre, l'étroite marge d'écart par rapport à la loi de finances initiale s'élevait donc à seulement 8 emplois. Paradoxalement, alors que le plafond d'emplois était réduit de 40 ETPT en 2014, le nombre de personnes effectivement employées augmentait de 11 agents.

À défaut de décroître, la masse salariale (215,2 millions d'euros) semble s'être quasiment stabilisée en 2014 (+ 0,3 %) après plusieurs années de fortes hausses comprises entre + 1,3 % et + 3,3 %.

C. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE

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

Le premier indicateur, qui s'attache aux délais de traitement des différents actes, fournit des résultats contrastés. La performance reste correcte pour la délivrance des passeports, qui s'effectue en moyenne en 11,5 jours pour un objectif fixé à 11. Ce délai diminue légèrement : il était de 11,8 jours en 2013 et de 12 jours en 2012. Ce résultat est d'autant plus remarquable que le nombre de passeports délivrés en 2014 (272 257) s'est accru de 13 % par rapport à 2013.

La délivrance des cartes d'identité, dont le délai avait été réduit de 60 jours en 2011 à « seulement » 44 jours en 2012, n'a que peu progressé : le délai s'est dégradé légèrement en 2013 (45 jours), puis s'est à nouveau réduit légèrement en 2014 (42 jours). Ces résultats sont en phase avec l'objectif fixé à 42-47 jours mais semble encore trop élevé au Rapporteur spécial qui trouverait logique que le délai de délivrance des CNI soit aligné sur celui des passeports. En effet, la plupart des Français résidant à l'étranger vivent dans des pays de l'Union européenne et peuvent souhaiter ne disposer que d'une CNI.

Les demandes de visas court séjour sont traitées en 3 jours ce qui, traduit un résultat en légère progression par rapport à 2013 (3,5 jours) et correspond à l'objectif fixé par le ministre de réduire les délais afin d'attirer davantage de visiteurs.

Le deuxième indicateur s'attache aux coûts des documents délivrés. Tous les coûts sont en baisse et les objectifs atteints. En 2014, un passeport a coûté 36 euros contre 38 en 2013 ; une carte d'identité est revenue à 47 euros contre 48,90 en 2013. Enfin, la délivrance d'un visa a coûté en moyenne 17 euros en 2014 contre 18,70 euros en 2013 pour un objectif compris entre 16 et 17 euros.

Le dernier indicateur met en évidence la productivité des agents consulaires en divisant le nombre de documents délivrés par le nombre d'employés. Tous les résultats pointent une augmentation globale de la productivité. Ainsi, en 2014, chaque agent consulaire a délivré 168 documents (passeports, CNI...) à nos ressortissants, contre 161 en 2013 ; enfin, chaque agent a délivré une moyenne de 346 visas par an contre 332 un an plus tôt.

*

* *

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT : TOURISME

Commentaire de M. Éric WOERTH, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LES CRÉDITS DE L'ACTION <i>DÉVELOPPEMENT DU TOURISME</i> EN BAISSÉ SENSIBLE ONT UN TAUX DE CONSOMMATION SATISFAISANT | 19 |
| A. LA SUBVENTION À ATOUT FRANCE | 20 |
| B. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT | 20 |
| C. LES DÉPENSES D'INTERVENTION | 21 |
| II. DES DÉPENSES FISCALES DE 900 MILLIONS D'EUROS EN 2014 | 21 |
| III. ATOUT FRANCE | 22 |
| A. LA DIMINUTION DES RESSOURCES DE L'OPÉRATEUR | 22 |
| B. LA RATIONALISATION DE SES DÉPENSES | 24 |
| C. DES ACTIONS MAJORITAIREMENT ORIENTÉES SUR LA PROMOTION DU TOURISME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER | 25 |
| IV. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À MIEUX DÉFINIR | 27 |
| V. UNE DYNAMIQUE NOUVELLE LANÇÉE À LA SUITE DES ASSISES DU TOURISME | 27 |
| A. LA CRÉATION DU CONSEIL DE PROMOTION DU TOURISME | 27 |
| B. LE LANCEMENT DE NOUVEAUX CONTRATS DE DESTINATION | 28 |
| C. UNE POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN 48 HEURES | 28 |

Malgré un contexte international porteur, 2014 a été une année très moyenne pour le tourisme français.

Selon l'Organisation mondiale du tourisme (OMT), le tourisme mondial a poursuivi sa croissance en 2014 avec 1 138 millions d'arrivées de touristes internationaux dans le monde, soit une augmentation de 4,7 % par rapport à 2013.

Les recettes du tourisme international pour l'année 2014 sont estimées par l'OMT à 1 245 milliards de dollars US, soit une hausse de 3,7 % par rapport à 2013. Au classement de ces recettes, les États-Unis (177 milliards de dollars US) conservent leur première place et sont suivis de l'Espagne (65 milliards de dollars US). La France se voit destituée de sa troisième place par la Chine (57 milliards de dollars US).

L'enquête sur les visiteurs venant de l'étranger (EVE) montre que si la France conserve sa place de première destination touristique, devant les États-Unis et l'Espagne, avec 83,7 millions de visiteurs internationaux, ce chiffre n'a connu en 2014 qu'une progression de 0,1 % par rapport à 2013. Cette quasi-stagnation s'explique par la contraction des clientèles européennes qui n'a été que partiellement compensée par la progression des clientèles lointaines (+ 8,7 %), en particulier celles venant d'Asie (+ 16 %).

Dans le même temps, les États-Unis ont vu leur fréquentation touristique passer de 69,8 millions de visiteurs en 2013 à 74,8 millions, soit 7,1 % de croissance, et l'Espagne, qui a accueilli 65,3 millions de touristes étrangers en 2014 contre 60,7 millions en 2013, a connu une progression de 7,6 %.

Préserver la place de la France comme premier pays visité au monde en atteignant le chiffre de 100 millions de visiteurs par an, faire progresser les recettes du tourisme français et regagner des parts de marché, tels ont été les objectifs fixés en juin 2014 par le nouveau ministre en charge du tourisme.

En effet, 2014 a été marquée par le rattachement du tourisme au ministère des Affaires étrangères

Les crédits du tourisme, qui faisaient l'objet d'un programme spécifique de la mission *Économie* jusqu'en 2012, ont été intégrés en 2013 comme simple action dans le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de cette même mission.

En avril 2014, lors de la constitution du premier gouvernement de M. Manuel Valls, le tourisme a été rattaché à titre principal à M. Laurent Fabius ministre des Affaires étrangères et du développement international.

En juin 2014, le nouveau ministre en charge du tourisme, à l'occasion de la clôture des Assises du tourisme, a présenté une stratégie autour de cinq axes (la diversification et la qualité de l'offre touristique, l'amélioration de l'accueil, le numérique, la formation et l'accès aux vacances) et de 30 mesures. Dans la dynamique de ces Assises, le ministre a lancé en septembre 2014 les travaux du Conseil de promotion du tourisme. Le second semestre 2014 a aussi été marqué par la sélection de nouveaux contrats de destination et un très grand dynamisme de la politique de délivrance des visas.

Comme en 2013, la politique du tourisme en 2014 s'est articulée autour de l'amélioration de l'offre et la structuration du secteur : classement des hébergements touristiques, valorisation des métiers du tourisme, lutte contre la sous-occupation de l'immobilier de loisir, soutien à l'émergence de nouvelles pratiques et de nouvelles destinations touristiques, Plan Qualité Tourisme.

Les changements de compétences et de périmètre ministériels se sont traduits dans le projet de loi de finances pour 2015 par le transfert de la subvention pour charges de service public versée à Atout France (30,4 millions d'euros) vers le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* du Ministère des Affaires étrangères et du développement international tout en conservant au ministère de l'Économie, de l'industrie et du numérique une partie de la tutelle prévue par le code du tourisme. **2014 constitue donc la dernière année de rattachement de l'ensemble des crédits du tourisme au ministère de l'Économie.**

Les dépenses directement consacrées au tourisme sont en baisse d'année en année puisque, de l'ordre de 45 millions d'euros en 2011, elles sont en 2014 inférieures à 35 millions d'euros.

Ces dépenses ne correspondent toutefois qu'à une part minime des dotations publiques contribuant à la mise en œuvre de la politique du tourisme. Le document de politique transversale « Tourisme » réalisé dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 fait état de près de 2 milliards d'euros de crédits concourant à la politique du tourisme portés par 21 programmes relevant de 13 missions.

I. LES CRÉDITS DE L'ACTION *DÉVELOPPEMENT DU TOURISME* EN BAISSÉ SENSIBLE ONT UN TAUX DE CONSOMMATION SATISFAISANT

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU TOURISME ENTRE 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

| | LFI 2013 | LFI 2014 | Évolution par rapport à 2013 | Crédits consommés 2013 | Crédits consommés 2014 | Évolution par rapport à 2013 |
|-----------------------------------|----------|----------|------------------------------|------------------------|------------------------|------------------------------|
| Autorisations d'engagement | 44,59 | 34,9 | - 21,7 % | 38,84 | 31,5 | - 18,9 % |
| Crédits de paiement | 38,71 | 37 | - 4,7 % | 36,95 | 34 | - 7,9 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les autorisations d'engagement (AE) ont été consommées à hauteur de 31,5 millions d'euros pour des crédits votés en loi de finances de 34,9 millions d'euros. La consommation 2013 était de 38,8 millions d'euros pour des crédits en loi de finances de 44,6 millions d'euros.

Les crédits de paiement (CP) ont été consommés à hauteur de 34 millions d'euros pour des crédits votés de 37 millions d'euros. La consommation 2013 était 36,9 millions d'euros pour des crédits votés de 38,7 millions d'euros.

RÉPARTITION 2014 DES CRÉDITS CONSOMMÉS

(en millions d'euros)

| Types de dépenses | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|-----------------------------------|----------------------------|--------------------|----------------|---------------------|--------------------|----------------|
| | votées en LFI 2014 | consommées en 2014 | Taux exécution | votées en LFI 2014 | consommées en 2014 | Taux exécution |
| Subvention Atout France | 31 | 29,1 | 93,8 % | 31 | 29,1 | 93,8 % |
| Autres dépenses de fonctionnement | 0,9 | 0,6 | 66,6 % | 2,3 | 1,9 | 82,6 % |
| Dépenses d'intervention | 3,03 | 1,8 | 54,5 % | 3,76 | 3,01 | 80 % |
| Total | 34,9 | 31,5 | 90,2 % | 37,06 | 33,92 | 91,5 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les taux de consommation de l'ordre de 90 % pour les AE comme pour les CP sont en réalité supérieurs compte tenu des mises en réserve de précaution d'une part, et des annulations de crédits intervenues dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 d'autre part.

A. LA SUBVENTION À ATOUT FRANCE

La subvention pour charges de service public versée par l'opérateur à Atout France s'est élevée à **29,1 millions d'euros** en AE et CP.

Représentant 92 % des AE et 86 % des CP consommés de l'action Développement du tourisme, elle constitue la part prépondérante des crédits que l'État consacre directement au tourisme (voir *infra* la partie sur Atout France).

B. LES AUTRES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Votées en loi de finances pour 2014 à hauteur de 0,9 million d'euros en AE et 2,3 millions d'euros en CP, leur consommation s'est élevée respectivement à hauteur de 0,6 et 1,9 million d'euros.

Ces dépenses ont servi à financer :

– des enquêtes statistiques d’observation de l’activité touristique et de fréquentation en France à hauteur de **418 900 euros en AE** et **1,7 million d’euros en CP**. L’enquête sur les visiteurs venant de l’étranger (EVE) et l’enquête « Suivi de la demande touristique » font l’objet de marchés triennaux qui ont été renouvelés fin 2013 ;

– des études relatives à des thématiques touristiques particulières pour un montant total de **146 000 euros en AE** et **158 300 euros en CP**.

C. LES DÉPENSES D’INTERVENTION

Ces dépenses avaient été évaluées en loi de finances initiale à 3,03 millions d’euros en AE et 3,76 millions d’euros en CP. Les crédits consommés se sont élevés à 1,8 million d’euros en AE et 3,01 millions d’euros en CP.

Les écarts entre la prévision en loi de finances et l’exécution 2014 s’expliquent par différents mouvements de crédits et par une annulation à hauteur de 0,48 million d’euros en AE et CP dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014.

PRINCIPALES DÉPENSES D’INTERVENTION DE L’ACTION DÉVELOPPEMENT DU TOURISME

(en millions d’euros)

| | Autorisations d’engagement | Crédits de paiement |
|--|-------------------------------|------------------------|
| Dépenses d’administration centrale pour la promotion de l’image de la France et développement de l’activité touristique et de ses savoir-faire | 0,91 | 1,09 |
| Contribution de la France à l’Organisation mondiale du tourisme | 0,33 | 0,33 |
| Réserve parlementaire | 0,17 | 0,17 |
| Politiques favorisant l’accès aux vacances | 0,34 | 0,34 |
| Contractualisations des DIRRECTE | 0,12 | 0,10 |
| Total | 1,87 | 2,03 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

II. DES DÉPENSES FISCALES DE 900 MILLIONS D’EUROS EN 2014

Le chiffreage actualisé 2014 des quatre principales dépenses fiscales représente 900 millions d’euros :

– 670 millions d’euros pour le taux de TVA de 10 % pour la fourniture de logements dans les hôtels ;

– 150 millions d’euros pour le taux de TVA de 10 % pour la fourniture de logements dans les terrains de camping classés ;

– 63 millions d’euros pour l’exonération de la contribution patronale et de la participation financière du comité d’entreprise et des organismes à caractère social au financement des chèques-vacances ;

– 17 millions d’euros pour la réduction d’impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme.

III. ATOUT FRANCE

A. LA DIMINUTION DES RESSOURCES DE L’OPÉRATEUR

La subvention pour charges de service public versée par l’opérateur à Atout France s’est élevée à **29,1 millions d’euros** en AE et CP alors que le montant de cette subvention en loi de finances initiale était de 31 millions d’euros.

L’écart de 1,9 million entre LFI et exécution s’explique par une annulation de crédits à hauteur de 0,4 million d’euros dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 et par l’application de la mise en réserve.

En effet, conformément à la circulaire de la direction du budget du 13 août 2014 relative au cadre budgétaire et comptable des opérateurs de l’État, un taux de mise en réserve de 0,5 % a été appliqué aux crédits de titre 2 et de 7 % aux autres crédits.

La subvention pour charges de service public versée à Atout France, après déduction de la réserve de précaution, a diminué de 4 % entre 2013 et 2014.

LA SUBVENTION D’ATOUT FRANCE

(en millions d’euros)

| LFI 2013 | Exécution 2013 | LFI 2014 | Exécution 2014 | LFI 2014/ LFI 2013 | Exécution 2014/exécution 2013 LFI 2014 |
|----------|----------------|----------|----------------|-----------------------|--|
| 31,7 | 30,3 | 31 | 29,1 | – 2,2 % | – 3,9 % |

Source : Cour des comptes.

À la subvention pour charges de service public, se sont ajoutées en 2014 celles d’autres ministères et d’organismes comme FranceAgrimer pour un montant de 4,6 millions d’euros. Le montant total des subventions de 33,7 millions d’euros est en diminution de 4 % par rapport à 2013 (35,2 millions d’euros).

On assiste également, d’année en année, à une baisse significative des contributions des Comités régionaux du tourisme qui entre 2011 et 2014 ont diminué de plus de 30 % (18 millions en 2011 contre 12 millions en 2014). Les contributions des Comités départementaux sont faibles et en stagnation.

**CONTRIBUTIONS DES PRINCIPAUX PARTENAIRES
D'ATOUT FRANCE POUR 2014**

(en millions d'euros)

| | |
|------------------------------------|-----|
| Comités régionaux du tourisme | 12 |
| Offices de tourisme des villes | 3,6 |
| Comités départementaux du tourisme | 1,6 |
| Partenariats privés | 7 |

Source : Atout France.

COMPTE PRÉVISIONNEL DE L'OPÉRATEUR POUR 2014

(en millions d'euros)

| Charges | Budget initial | Compte financier | Produits | Budget initial | Compte financier |
|-----------------------|----------------|------------------|-----------------------|----------------|------------------|
| Personnel | 23,46 | 23,57 | Subventions de l'État | 30,46 | 29,08 |
| Fonctionnement | 9,26 | 9,27 | Autres subventions | 3,9 | 4,7 |
| Intervention | 37,57 | 35,98 | Ressources propres | 35,94 | 33,77 |
| Filiale PTY Australie | | 0,35 | | | |
| Total des charges | 70,29 | 69,17 | Total des produits | 70,29 | 67,56 |
| Résultat : bénéfice | | | Résultat : perte | | 1,61 |
| Équilibre du compte | 70,29 | 69,17 | Équilibre du compte | 70,29 | 69,17 |

Rapport annuel de performances pour 2014 et Atout France.

Le déficit prévisionnel d'Atout France pour 2014 est de 1,61 million d'euros (contre 1,4 million d'euros pour 2013 et 0,3 million d'euros pour 2012).

BUDGET RÉALISÉ 2014 D'ATOUT FRANCE

(en millions d'euros)

| Charges | | Produits | |
|---|-------------|--|-------------|
| Dépenses de fonctionnement | 31,6 | Apports de l'État | 33,7 |
| Fonctionnement général (locaux, logistique, réserve à affecter) | 8,3 | Subvention ministère de tutelle | 29 |
| Dépenses de personnel | 23,3 | Subventions spécifiques | 1,1 |
| Dépenses d'intervention | 37,8 | Mises à disposition de l'État (bureaux, siège) | 3,6 |
| Promotion | 34,9 | Apports des adhérents | 2,3 |
| Ingénierie | 1,1 | Autres produits | 1,3 |
| Stratégie, observation et nouvelles technologies | 1,1 | Total Fonds propres | 37,3 |
| Centre de ressources | 0,4 | Recettes de partenariat | 32,5 |
| Réglementation | 0,3 | Sur opérations de promotion | 31,9 |
| Amortissements | 1 | Sur autres opérations | 0,6 |
| Subvention d'équilibre | 0,4 | Produits sur fonctionnement | 0,2 |
| Hors budget | 0,9 | Produits exceptionnels hors budget | 0,1 |
| Total | 71,7 | Total produits 2014 | 70,1 |

Source : Atout France.

B. LA RATIONALISATION DE SES DÉPENSES

Les effectifs d'Atout France se répartissent entre ceux du siège de l'opérateur situé rue de Clichy à Paris et ceux de ses bureaux à l'étranger au nombre de 33, localisés dans 30 pays et couvrant un champ de 71 pays. Les effectifs physiques du siège sont de 132 personnes (130 CDI et 2 CDD) et les effectifs dans le réseau à l'étranger sont de 217,4 ETP.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS D'ATOUT FRANCE ENTRE 2010 ET 2014

| Indicateurs | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|---|---|---|---|---|---|
| Suivi des effectifs en agents physiques | Total : 400 dont 6 contrats en alternance et 62 agents MAD | Total : 401 dont 5 contrats en alternance et 45 agents MAD | Total : 409 dont 8 contrats en alternance et 45 agents MAD | Total : 383 dont 9 contrats en alternance et 41 agents MAD | Total : 380 dont 10 contrats en alternance et 38 MAD |
| Suivi des effectifs en ETP (équivalents temps plein) | – Emplois sous plafond : 320 – Emplois hors plafond : 26 – Agents mis à disposition : 57 – Total : 403 ETP | – Emplois sous plafond : 318,53 – Emplois hors plafond : 26 – Agents mis à disposition : 46,2 – Total : 390,73 ETP | – Emplois sous plafond : 320,5 – Emplois hors plafond : 29 – Agents mis à disposition : 43,9 – Total : 393,4 ETP | – Emplois sous plafond : 310,39 – Emplois hors plafond : 20 – Agents mis à disposition : 39,7 – Total : 370,09 ETP | – Emplois sous plafond : 308,61 – Emplois hors plafond : 26 – Agents mis à disposition : 36,9 Total : 371,51 ETP |
| Effectifs en ETP dans le réseau à l'étranger | Situation fin 2010 : 226 ETP à l'étranger | Situation fin 2011 : 228,92 ETP | au 31/12/12 : 230,9 ETP | 204,18 ETP | 217,41 ETP |
| Effectifs d'Atout France dans les bureaux installés dans les BRIC (Brésil, Russie, Inde, Chine) | 31 ETP à l'étranger, soit 13 % des effectifs d'AF travaillant à l'étranger. | 30,2 ETP à l'étranger, soit 14 % des effectifs d'AF travaillant à l'étranger. | 32,4 ETP à l'étranger (Brésil : 7 ETP ; Russie : 6,6 ETP ; Inde : 4,8 ETP et Chine : 14 ETP). | 33,4 ETP à l'étranger (Brésil : 7 ETP ; Russie : 6,6 ETP ; Inde : 5,8 ETP et Chine : 14 ETP). | 38,4 ETP à l'étranger (Brésil : 9 ETP ; Russie : 8,6 ETP ; Inde : 5,8 ETP et Chine : 15 ETP). |

Source : Atout France.

L'objectif fixé pour 2014 de réduction des effectifs en termes d'emplois sous plafond et d'agents mis à disposition est atteint (- 4,58). Le différentiel s'explique par une augmentation des conventions avec les partenaires de l'opérateur entre 2013 et 2014 comprenant des emplois hors plafond.

Comme chaque année, un mouvement de fongibilité asymétrique est intervenu concernant le remboursement des agents mis à disposition d'Atout France par la Direction générale des entreprises (DGE) (38 ETPT en 2014 pour 4 millions d'euros).

LES EMPLOIS D'ATOUT FRANCE (PLAFOND D'EMPLOI EN ETP)

| LFI 2013 | Exécution 2013 | LFI 2014 | Exécution 2014 | LFI 2014/LFI 2013 | Exécution 2014/LFI 2014 |
|----------|----------------|----------|----------------|-------------------|-------------------------|
| 319 | 310 | 316 | 305 | - 0,9 % | - 3,5 % |

Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2014.

Le plafond d'emploi a été réduit de moins de 1 % en loi de finances et de 3,5 % en exécution, ce qui montre les efforts de l'opérateur pour rationaliser ses dépenses de personnel.

| | Réalisation 2013 | | Prévision 2014 | | Réalisation 2014 | |
|-----------------------------------|------------------|------|----------------|------|------------------|------|
| | ETP | ETPT | ETP | ETPT | ETP | ETPT |
| Emplois rémunérés par l'opérateur | 330 | 342 | 376 | 376 | 332 | 332 |
| Emplois rémunérés par l'État | 39,7 | 39,7 | 39 | 39 | 36,9 | 36,9 |
| | 330 | 383 | 376 | 404 | 332 | 370 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

La masse salariale a connu une baisse de plus de 2 % entre 2014 et 2013 après une diminution de près de 6 % entre 2012 et 2013.

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

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------|-------|--------|-------|----------|----------|
| Masse salariale | 18,11 | 18,45 | 19,67 | 18,54 | 18,13 |
| Pourcentage/n-1 | | 1,91 % | 6,6 % | - 5,76 % | - 2,21 % |

Source : Atout France

L'opérateur rationalise aussi ses dépenses immobilières. Les loyers de la rue de Clichy portent sur une surface locative de 4 307 m² de surface utile brute (SUB) pour un loyer annuel 1,9 million d'euros TTC, soit 438 euros du mètre carré, loyer légèrement supérieur à la norme fixée par France Domaine de 400 euros du mètre carré.

Atout France, qui a été l'unique occupant des locaux en 2014, a entamé une démarche de rationalisation de ses dépenses immobilières. Compte tenu de la réduction des effectifs du siège de l'opérateur, des surfaces ont été dégagées qui vont être louées aux « Offices de tourisme de France » et à la Fédération nationale des comités régionaux du tourisme. La réduction de loyer attendue est de 147 682 euros par an.

C. DES ACTIONS MAJORITAIREMENT ORIENTÉES SUR LA PROMOTION DU TOURISME FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Les dépenses de promotion réalisées par Atout France se sont élevées à 34,9 millions d'euros pour 2014. Sur les 29,1 millions de subvention, moins de 5 millions ont pu être consacrés par l'opérateur à la promotion.

En 2014, Atout France a consacré 40,7 millions d'euros aux dépenses de fonctionnement et de promotion de ses représentations à l'étranger, soit près de 60 % de son budget. 80 % des activités de l'opérateur portent sur des opérations à l'étranger.

Les orientations portées par le ministre des Affaires étrangères et du développement international en matière de tourisme, la mobilisation des ambassades, du réseau des opérateurs de l'État à l'étranger (Ubifrance, AFII, Institut Français, l'Alliance Française et Campus France) se sont traduites par un plan d'action encore plus soutenu pour Atout France.

Atout France, avec le concours de ses 1 200 partenaires, a mené plus de 2 800 opérations de promotion à l'international auprès de ses trois cibles prioritaires (grand public, professionnels, presse). 138 projets ont été expertisés en ingénierie et développement.

L'année 2014 a été marquée par la tenue des Assises du Tourisme au mois de juin pour lesquelles Atout France a joué un rôle de premier plan (organisation des débats, production d'éléments d'information et de propositions), par la mise en place du Conseil de Promotion du Tourisme et, en fin d'année, par la signature de 11 contrats de destination à l'issue d'un appel à projet lancé en juillet 2014.

L'opérateur, dans sa stratégie de promotion de la destination France, a pu s'appuyer en 2014 sur de grands événements comme le centenaire de la Première guerre mondiale, le 70^{ème} anniversaire du Débarquement ou les Jeux équestres mondiaux en Normandie.

Atout France a également organisé plusieurs salons professionnels multi-marchés en France et accompagné individuellement les porteurs de projets d'investissements touristiques.

Enfin, l'Agence a poursuivi son travail sur le classement des hébergements de tourisme avec désormais 14 000 hôtels classés selon les nouveaux critères, sur l'immatriculation des opérateurs de voyages mais également sur la promotion de labels comme « Vignobles & Découvertes » pour l'œnotourisme porté désormais par 50 vignobles, ou encore la distinction « Palace » attribuée à 16 établissements en France.

Atout France a réalisé deux études sur l'analyse du potentiel touristique des classes moyennes en Indonésie, Malaisie et Thaïlande pour l'Europe et la France et sur la stratégie et les actions à mener en direction des marchés de l'Asie du sud-est.

Le Rapporteur spécial renouvelle son souhait de voir aboutir la réflexion sur les moyens d'accroître les ressources de cet acteur-clé de la politique touristique et de le conforter dans ses missions.

IV. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À MIEUX DÉFINIR

L'action *Tourisme* poursuit un seul objectif « Promouvoir l'offre touristique de qualité et le tourisme social en favorisant les partenariats financiers » assorti de deux indicateurs.

Le premier indicateur porte sur l'impact des politiques sociales en mesurant « le nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale ». Sa cible a dû être révisée à la baisse en cours d'année en raison du lancement tardif du dispositif « Jeunes » de l'ANCV. Les objectifs fixés ont été décalés d'une année.

Comme l'a fait remarquer la Cour des comptes, cet indicateur ne couvre que partiellement l'objectif plus général de promotion de l'offre touristique de qualité et du tourisme social et n'est que quantitatif.

L'objectif du deuxième indicateur, qui porte sur la part du partenariat dans le budget d'Atout France, est atteint puisque la part du partenariat progresse régulièrement et dépasse pour la première fois les 50 %. Toutefois la baisse régulière de la subvention versée à l'Agence survalorise les résultats de cet indicateur.

Ces indicateurs ne faisant ni l'un ni l'autre ressortir l'articulation entre la budgétisation et la performance, ils ont été remodelés dans le cadre du projet de loi de finances pour 2015 et du rattachement à titre principal des crédits du tourisme au ministère des Affaires étrangères, ce dont le Rapporteur spécial se félicite.

V. UNE DYNAMIQUE NOUVELLE LANCÉE À LA SUITE DES ASSISES DU TOURISME

Dans son discours de clôture des Assises du tourisme, en juin 2014, le ministre des Affaires étrangères et du développement international en charge du tourisme a fixé comme objectif l'accueil de 100 millions de visiteurs en France par an à l'horizon 2020 et a arrêté une première série d'actions.

A. LA CRÉATION DU CONSEIL DE PROMOTION DU TOURISME

M. Laurent Fabius a annoncé la création du Conseil de promotion du tourisme (CPT) dont la mission est de proposer une stratégie pour le tourisme français à l'horizon 2020, dans la dynamique initiée par les Assises du tourisme.

Le CPT, dont la première réunion s'est tenue le 3 septembre 2014, rassemble des professionnels, des élus et des représentants de l'administration. Tous les mois une réunion plénière consacrée à l'un des **sept chantiers retenus** (gastronomie et œnologie – destinations et marques – numérique – hôtellerie, tourisme d'affaires et de shopping – accueil, média, communication – formation – Outre-mer) est présidée par le ministre des Affaires étrangères.

B. LE LANCEMENT DE NOUVEAUX CONTRATS DE DESTINATION

L'émergence de nouvelles destinations, facilement identifiables sur des marchés-cibles étrangers, a été une des thématiques fortes des Assises du tourisme tenues au premier semestre 2014.

Le contrat de destination est un outil qui vise à développer et promouvoir des « marques géographiques » à résonance internationale, en fédérant les acteurs publics et privés autour d'une offre touristique cohérente et visible au regard des attentes des clientèles étrangères. Il se construit autour d'une ou deux thématiques porteuses, une offre structurée, la définition de marchés-cibles et la création d'outils de promotion touristique forts et innovants.

Dans un contexte fortement concurrentiel, ces contrats répondent à la nécessité de consolider les destinations existantes et de faire émerger de nouvelles destinations touristiques structurées et à visibilité internationale. Ils doivent renforcer la compétitivité et l'attractivité touristique de la France, par le biais d'offres innovantes et ciblées sur des clientèles internationales identifiées.

À l'issue d'un appel d'offres lancé en juillet 2014, 11 nouveaux contrats ont été sélectionnés en novembre 2014 et co-signés par le Ministre des affaires étrangères et du développement international, le secrétaire d'État chargée du Commerce extérieur, de la promotion du tourisme et des Français de l'étranger et la secrétaire d'État chargée du Commerce, de l'artisanat, de la consommation et de l'économie sociale et solidaire le 16 décembre 2014. Ils devraient donner une nouvelle impulsion à la promotion de destinations phares renouvelant l'offre touristique française.

C. UNE POLITIQUE DE DÉLIVRANCE DES VISAS EN 48 HEURES

Depuis le 27 janvier 2014, date anniversaire du cinquantenaire de l'établissement des relations diplomatiques entre la France et la Chine, la France délivre des visas en 48 heures aux visiteurs individuels chinois. Cette mesure a permis une progression spectaculaire du nombre de visas délivrés à cette clientèle.

Dans son discours de clôture des assises du tourisme en juin 2014, le ministre des Affaires étrangères et du développement international a annoncé l'élargissement de la délivrance de visas de court séjour en 48 heures à plusieurs pays du Golfe, à l'Afrique du Sud et à l'Inde.

*

* *

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Romain COLAS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 30 |
| I. LE PROGRAMME 307 : <i>ADMINISTRATION TERRITORIALE</i> | 31 |
| II. PROGRAMME 232 : <i>VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE</i> | 36 |
| A. UN EXERCICE AVANT TOUT MARQUÉ PAR L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE L'ORGANISATION DE PLUSIEURS SCRUTINS ÉLECTORAUX | 37 |
| 1. Des crédits mobilisés par les actions en rapport avec l'organisation des élections..... | 37 |
| 2. Des dépenses globalement en baisse pour les autres actions, en particulier dans le domaine de la vie associative..... | 39 |
| B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE TOUJOURS PEU PERTINENTE | 40 |
| III. PROGRAMME 2016 : <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR</i> | 41 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONTRAINTE PAR LE POIDS NOUVEAU DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES..... | 41 |
| B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFORTER | 44 |
| C. UNE BUDGÉTISATION PERFECTIBLE SUR LE PLAN DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ET DES MISES À DISPOSITION | 44 |

INTRODUCTION

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

En 2014, la somme des **autorisations d'engagement (AE)** inscrites en loi de finances initiale pour la mission AGTE s'élevait, à **2,92 milliards d'euros** contre 2,60 milliards d'euros en 2013, ce qui représente une augmentation de près de 12,31 %. **Le montant des crédits de paiement (CP) prévus par la loi de finances s'établissait à 2,82 milliards d'euros**, contre environ 2,61 milliards d'euros en 2013, soit une progression de 8,05 % par rapport à l'exercice précédent.

À l'échelle de la mission, **l'exécution budgétaire 2014 peut être jugée satisfaisante, tant au regard de la consommation des crédits par rapport aux ressources allouées que de l'impératif de soutenabilité financière.**

Ainsi, le montant des crédits consommés en AE est passé de 2,58 milliards d'euros en 2013 à 2,88 milliards d'euros en 2014, soit une progression de près de 11,63 %. En CP, le montant des crédits consommés était de 2,71 milliards d'euros contre 2,61 milliards d'euros, en augmentation de 3,83 %. Les crédits consommés en AE en 2014 représentent 98,63 % des autorisations inscrites en loi de finances initiale alors que ce ratio atteignait à 99,12 % en 2013. Le taux de consommation s'établissait à 96,28 %, contre 98,86 % au cours de l'exercice précédent.

Sur le plan de la gestion des effectifs, le rapport annuel de performance montre que **le plafond d'emplois est respecté, tant du point de vue des services ministériels relevant de la mission que de ses opérateurs.** En l'occurrence, on recensait à la fin de l'exercice **32 931 équivalents temps plein travaillés (ETPT)** alors que la limite fixée en loi de finances initiale portait sur 33 336 ETPT, soit un écart global de 405. De même, l'effectif des opérateurs s'élevait à 328 ETPT, le plafond d'emploi étant fixé à 331.

I. LE PROGRAMME 307 : ADMINISTRATION TERRITORIALE

Le programme 307 *Administration territoriale* rassemble les moyens destinés à permettre aux préfetures d'accomplir leurs missions dans le domaine de la sécurité nationale, de la délivrance des titres, du contrôle de légalité, de la coordination des actions ministérielles et des actions de modernisation et de qualité.

Avec **1,727 milliard d'euros en AE et 1,725 milliard d'euros inscrits pour 2014**, il se présente comme le programme le plus important de la mission en termes budgétaires. On relèvera qu'au cours de l'exercice, le programme a bénéficié d'une mesure de périmètre de 1,1 million d'euros en phase de répartition relative à l'extension du champ des loyers budgétaires en Polynésie française et à Saint-Pierre et Miquelon.

A. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ASSURÉE PAR UNE RÉGULATION ACTIVE ET MAÎTRISÉE DES CRÉDITS

D'une part, les crédits inscrits en loi de finances initiale et les crédits ouverts (en AE et en CP) connaissent **une augmentation certes continue mais maîtrisée** depuis le début de la législature, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

(en millions d'euros)

| | Exécution 2012 | LFI 2013 ⁽¹⁾ | Crédits ouverts en 2013 ⁽²⁾ | Exécution 2013 | LFI 2014 ⁽³⁾ | Crédits ouverts en 2014 ⁽⁴⁾ | Exécution 2014 |
|-----------|-------------------|----------------------------|--|-------------------|----------------------------|--|-------------------|
| AE | 1 698,7 | 1 700,48 | 1 773,98 | 1 751,49 | 1 726,95 | 1 845,99 | 1 755,13 |
| CP | 1 702,3 | 1 712,63 | 1 786,13 | 1 751,95 | 1 725,29 | 1 785,81 | 1 746,48 |

Source : rapports annuels de performance pour 2013 et 2014

Le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale progresse, entre 2013 et 2014, de + 1,56 % en AE et de + 0,7 % en CP. Le montant des crédits ouverts augmente de 4,06 % en AE mais apparaît quasi stable en CP (0,018 %) entre les deux exercices. Le montant des crédits consommés apparaît stable, enregistrant une légère progression de + 0,21 % tandis qu'en CP, il faut constater une baisse de - 0,31 % entre 2013 et 2014.

On notera qu'en dehors du titre 2, **la mise en réserve initiale des crédits** portait sur 13,73 millions d'euros en AE et 13,61 millions d'euros en CP. Les deux lois de finances rectificatives de 2014 ont procédé à l'annulation au total de 20,84 millions d'euros (en AE et CP) ⁽⁵⁾. 2,37 millions d'euros en CP ont fait l'objet d'un « surgel » en novembre et décembre 2014. Au terme de l'exercice, la réserve de précaution atteignait 7,226 millions d'euros.

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

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

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

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

(5) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014. Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Pour ce qui est des crédits du titre 2, la mise en réserve initiale s'élevait à 7,65 millions d'euros (en AE et CP). La loi de finances rectificative du 8 août 2014 a procédé à l'annulation de 5,3 millions d'euros. La réserve résiduelle de 2,40 millions d'euros a fait l'objet d'une annulation par le décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015.

D'autre part, si les crédits ouverts excèdent les crédits inscrits en loi de finances initiale 2014, **les mouvements réglementaires réalisés au cours de l'exercice permettent d'assurer la disponibilité et une consommation assez optimale des crédits.**

Au cours de l'exercice, il a été procédé à **des ouvertures de crédits hors titre 2 qui, au total, ont apporté des ressources complémentaires en gestion.** Leur montant s'est élevé à 138,11 millions d'euros en AE. Compte tenu des annulations de crédits hors titre 2, le montant net des ouvertures de crédit atteint en 2014, en AE, 119,93 millions d'euros, soit 6,50 % des AE ouvertes en 2014. En CP, le montant total des crédits ouverts s'élève à 79,28 millions d'euros. Du fait de l'annulation de 17,88 millions d'euros en cours de gestion, le montant net des CP ouverts hors titre 2 est de 61,4 millions d'euros.

S'agissant des crédits de titre 2, le montant total des annulations de crédits (soit 22,19 millions d'euros en AE et CP) a dépassé le montant des ouvertures (21,30 millions d'euros en AE et CP) et aboutit à un solde net négatif de 890 000 euros.

Le niveau de consommation des crédits constitue un indicateur de l'efficacité de l'exécution budgétaire, même si le taux de réalisation des dépenses baisse. En 2014, les crédits consommés en AE ont représenté 101,63 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (contre 103 % en 2013) et 95,08 % du total des crédits ouverts (contre 98,73 % en 2013). Le taux de consommation des CP inscrits en loi de finances initiale a atteint 101,23 % des crédits inscrits en loi de finances initiale (contre 102,30 %) et 97,80 % des crédits ouverts.

En revanche, **le volume des crédits non consommés augmente par rapport à 2013.** Si le montant cumulé des restes à payer augmente, **les restes à payer sur les crédits de l'exercice 2014 diminuent** par rapport à ceux enregistrés à la fin de l'exercice 2013 (31,45 millions d'euros contre 42,19 millions d'euros).

Enfin, **les différents postes de dépenses connaissent une évolution assez modérée et globalement en retrait par rapport aux résultats de l'exercice 2013,** réserve faite des dépenses de personnel.

Les crédits consommés au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3) baissent par rapport à l'exercice précédent de 3,78 % en AE et de 4,19 % en CP. Cette baisse s'explique pour l'essentiel par la diminution des crédits consommés par deux actions : l'action 2 : *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres* ; l'action 5 : *Animation et soutien du réseau*. Le montant total des dépenses dépasse les prévisions de la loi

de finances initiale (173,64 millions d'euros contre 145,99 millions d'euros attendus). Suivant les informations communiquées à la Cour des comptes, le ministère de l'Intérieur poursuit le mouvement d'externalisation de fonctions supports pour le programme 307 et s'inscrit dans les dispositifs interministériels d'optimisation des achats.

Les crédits consommés au titre des dépenses d'investissement (titre 5) augmentent de 9,50 % en AE mais baissent de 13,57 % en CP par rapport à 2013. En AE comme en CP, les dépenses sont inférieures aux prévisions de la loi de finances initiale (38,94 millions d'euros, contre 50,11 millions d'euros en AE et 49,91 millions d'euros, contre 32,41 millions d'euros en CP), du fait de moindres dépenses pour les immobilisations corporelles de l'État imputables sur l'action 5. Il s'agit principalement de dépenses en rapport avec le parc immobilier des préfetures. En 2014, parmi les principales opérations conduites, figurent : la restauration de la résidence préfectorale en Martinique (1 million d'euros) ; le relogement des services administratifs de la sous-préfeture de Libourne (1,2 million d'euros) et le réaménagement du hall d'accueil de la préfeture de Versailles (2,3 millions d'euros).

Les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (titre 6) baissent de 36,64 % en AE et de 36,55 % en CP par rapport à 2013. En revanche, elles dépassent très largement les prévisions de la loi de finances initiale (8 000 euros contre 22,08 millions d'euros en réalisation). Cette différence par rapport aux prévisions s'explique par le reversement à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), pour un montant de 20,28 millions d'euros (en AE et en CP), du produit de la redevance pour services rendus au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

Le programme 307 ne verse pas de subvention pour charges de service public à l'ANTS, le seul opérateur à relever de son périmètre. Néanmoins, outre les taxes qui lui sont affectées et ses ressources propres (157,85 millions d'euros en 2014), **l'ANTS perçoit le produit d'une redevance destinée à couvrir les frais d'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules, par l'intermédiaire d'un fonds de concours et du programme 307.** Le montant total des transferts s'élevait à 26,07 millions d'euros (en AE et CP) en 2014, chiffre à peine supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale (26 millions d'euros) et en baisse par rapport à l'exercice 2013 (34,71 millions d'euros).

B. UNE ÉVOLUTION DES EFFECTIFS ET DE LA MASSE SALARIALE RELATIVEMENT CONFORME À L'AUTORISATION PARLEMENTAIRE

Du point de vue des effectifs, le rapport annuel de performance (RAP) 2014 met en lumière **un léger dépassement du plafond et du schéma d'emplois**.

Alors que la loi de finances initiale pour 2014 fixait le plafond à 27 436 équivalents temps plein travaillé (ETPT), **le nombre des agents du ministère de l'Intérieur relevant du programme 307 atteint 27 499**, après transfert en gestion de 118 ETPT. L'écart par rapport aux prévisions s'élève donc à 63 ETPT. Il s'agit là néanmoins d'une baisse en comparaison des exercices précédents, le nombre d'ETPT étant de 27 758 en 2013, de 27 376 en 2012 et de 27 765 en 2011.

Le dépassement du plafond d'emplois s'explique notamment par un nombre d'ETPT supérieur aux prévisions de la loi de finances initiale pour l'action 2 : *Réglementation générale, garantie de l'identité et de la nationalité et délivrance des titres*, du fait d'une correction technique aboutissant à la prise en charge de 103 ETPT (64 personnels administratifs et 39 hauts-fonctionnaires) initialement portés par le programme 216. L'action 2 compte l'effectif le plus important du programme 307.

L'exécution du schéma d'emplois apparaît également en retrait par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Alors que le projet annuel de performance se donnait pour cible une baisse du schéma d'emplois de 550 ETPT, la diminution n'atteint que 529 ETPT. **Le taux de réalisation s'établit donc à 96 %, alors que le schéma d'emplois avait été parfaitement respecté en 2013**, avec une diminution du nombre d'ETPT de 450. Le RAP 2014 explique ce léger écart à la cible par l'accélération des créations nettes d'emplois liées aux changements de quotités de temps de travail constatée en fin de gestion.

Le montant des crédits consommés au titre des dépenses de personnel (titre 2) était en 2014 de 1,52 milliard d'euros, en augmentation de 1,32 % par rapport aux dépenses réalisées en 2013 (1,50 milliard d'euros). Depuis le début de la XIV^{ème} législature, les dépenses de personnel ont connu une croissance de 4,21 %. Il convient cependant de noter que le rythme de progression annuelle des dépenses diminue (+ 2,85 % entre 2012 et 2013, + 1,32 % entre 2013 et 2014).

En outre, **le montant des crédits consommés est inférieur au montant des AE et des CP inscrits en loi de finances initiale** (soit 1,53 milliard d'euros). Il en allait de même pour l'exercice 2013, le montant des dépenses réalisées s'établissant à 1,50 milliard d'euros (en AE et CP) alors que la loi de finances initiale prévoyait une dépense d'un montant de 1,51 milliard d'euros. En 2012, en revanche, le montant des dépenses réalisées excédait les prévisions de la loi de finances initiale (1,46 milliard d'euros contre 1,45 milliard d'euros).

Par rapport à 2013, les dépenses relatives aux rémunérations d'activité augmentent de 0,31 % (920,91 millions d'euros, contre 918,07 millions d'euros). Du fait du glissement vieillesse technicité (GVT), la masse salariale a augmenté de 7,3 millions d'euros. En 2013, la GVT était à l'origine d'une augmentation de 3,5 millions d'euros.

À périmètre constant des mesures prévues par le projet annuel de performance, **seuls 4,47 millions d'euros ont été dépensés sur l'enveloppe prévisionnelle de 8 millions d'euros consacrée aux mesures catégorielles nouvelles.**

C. UNE PROGRAMMATION PERFECTIBLE DANS LA MESURE DE LA PERFORMANCE ET L'APPLICATION DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

La performance du programme 307 se mesure par le biais de dix indicateurs établis afin d'évaluer la réalisation de trois objectifs. En 2014 comme en 2013, **ces indicateurs mettent en lumière des résultats inégaux et, surtout, des difficultés à appréhender avec pertinence l'efficacité des moyens mis en œuvre.**

Sur le plan des résultats, cinq sous-indicateurs affichent une progression par rapport à l'exercice 2013 et par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2014. Certains témoignent d'une réelle amélioration de la performance par rapport aux missions assignées au ministère de l'Intérieur. Il en va ainsi en ce qui concerne : le taux de dossiers de fraude documentaire détectés par les préfetures, (0,50 %, contre 0,47 % prévus en loi de finances initiale et 0,37 % en 2013) ; le taux d'actes télétransmis par l'application *ACTES* (40 %, contre 35 % dans la prévision actualisée du PAP 2015, 33,7 % en 2013 et 27,8 % en 2012).

Quoique légèrement inférieur à la cible retenue en loi de finances et à la réalisation 2013, **le taux de préfetures certifiées ou labellisées (98,09 % en 2014) témoigne de l'existence d'une démarche de qualité.** À défaut de disposer de résultats quantitatifs dans le RAP 2014, on notera également qu'un nouveau label « *Qualipref 2.0* », dont l'octroi est soumis au respect de certains critères dans le domaine numérique (services offerts, mise à disposition de documents, etc.) devait être lancé en 2014.

En revanche, d'autres indicateurs révèlent **des reculs dans la performance.** Tel est le cas du taux d'établissements recevant du public soumis à obligation de contrôle visités par la commission de sécurité (92,2 %, contre une cible de 96 % fixée par le PAP 2014 et un résultat de 95 % en 2013 et de 92,3 % en 2012). On citera également le taux de contrôle des actes prioritaires reçus en préfeture : celui-ci s'établit à 89,6 % contre un résultat de 93 % en 2013 et de 91,7 % en 2012, la prévision actualisée du PAP 2015 visant un taux de 95 %.

Au-delà, ainsi que le souligne la Cour des comptes, **certains indicateurs ne rendent pas véritablement compte de l'efficacité propre de l'action des services ministériels**. Les uns soulèvent des problèmes méthodologiques, eu égard au caractère contingent de leur comptabilisation (à l'exemple du taux de préfecture ayant activé leur centre opérationnel départemental au moins douze jours dans l'année). Les autres ne permettent pas d'établir une relation entre les moyens déployés par les services ministériels et le résultat obtenu (tel le délai d'instruction des dossiers des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et loi sur l'eau, procédures faisant intervenir d'autres acteurs).

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

Il en va ainsi des dépenses de personnel engagées pour 16 agents du ministère de l'Intérieur relevant du plafond d'emploi du programme mais qui sont mis à disposition des 16 comités territoriaux de l'audiovisuel. Suivant l'analyse de la Cour des comptes, même si le Conseil supérieur de l'Audiovisuel rembourse le programme 307, les emplois et les crédits correspondant pourraient être imputés sur le programme 308 relatif à la dotation du CSA, eu égard au caractère permanent de la mise à disposition.

De même, la Cour des comptes soulève la question du remboursement des dépenses de fonctionnement afférentes à l'installation dans les préfectures des commissaires au redressement productif. La couverture de ces dépenses incombant par nature au programme 134 – « Développement des entreprises et du tourisme », en 2012, deux réunions interministérielles avaient établi le principe du versement d'un remboursement du programme 307, à raison d'une somme forfaitaire par commissaire. Or, les transferts de crédits réalisés au titre des exercices 2013 et 2014 ne couvrent pas toute la dépense.

Enfin, **l'existence de financements croisés avec l'ANTS (par voie de fonds de concours ou d'attributions de produits au titre de la délivrance des titres sécurisés) ne concourent pas à la clarté de l'exécution budgétaire**. Ainsi que le relève la Cour des comptes, les recettes correspondant à la production de la carte nationale d'identité électronique continuent d'être affectées à l'Agence, même si des incertitudes demeurent quant à la réalisation de ce projet. Une convention de remboursement a été conclue entre le ministère de l'Intérieur et son opérateur mais les flux croisés que cet accord génère complexifient la gestion.

II. PROGRAMME 232 : VIE POLITIQUE, CULTUELLE ET ASSOCIATIVE

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

liberté religieuse. Il se compose de cinq actions : les actions 1 à 3 se rapportent aux ressources allouées à la vie politique ; l'action 4 a trait aux cultes et l'action 5 à la vie associative.

En 2014, le montant total inscrit en loi de finances initiale s'élevait à respectivement 312,32 millions d'euros en AE et 312,97 millions d'euros en CP, (contre respectivement 145,17 millions d'euros et 143,36 millions d'euros), en progression de 115,14 % en AE et 118,36 % en CP.

(en millions d'euros)

| | Exécution 2012 | LFI 2013 ⁽¹⁾ | Crédits ouverts en 2013 ⁽²⁾ | Exécution 2013 | LFI 2014 ⁽³⁾ | Crédits ouverts en 2014 ⁽⁴⁾ | Exécution 2014 |
|----|----------------|-------------------------|--|----------------|-------------------------|--|----------------|
| AE | 359,40 | 145,17 | 164,60 | 151,80 | 312,32 | 309,52 | 279,95 |
| CP | 361,91 | 143,37 | 1 786,13 | 150,69 | 312,97 | 309,69 | 278,53 |

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014.

A. UN EXERCICE AVANT TOUT MARQUÉ PAR L'IMPACT BUDGÉTAIRE DE L'ORGANISATION DE PLUSIEURS SCRUTINS ÉLECTORAUX

Les évolutions observées dans l'exécution 2014 tiennent pour l'essentiel aux dépenses qu'a impliquées la tenue des élections municipales, au Parlement européen, sénatoriales et de plusieurs élections outre-mer dont le tableau ci-dessous retrace le montant global (hors dépenses de personnel).

(en millions d'euros)

| | Élections municipales | | Élections européennes | | Élections sénatoriales | | Élections outre-mer | |
|--|-----------------------|-------|-----------------------|------|------------------------|-----|---------------------|-----|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Dépenses de fonctionnement | 105,1 | 103,6 | 67,6 | 69,1 | 0,3 | 0,3 | 0,4 | 0,4 |
| Dépenses d'investissement ⁽⁵⁾ | 0,24 | | | | | | | |
| Dépenses d'intervention ⁽⁶⁾ | 10,8 | 10,8 | 7,5 | 7,5 | SO | SO | SO | SO |

Source : rapport annuel de performances pour 2014

1. Des crédits mobilisés par les actions en rapport avec l'organisation des élections

L'augmentation des dépenses du programme résulte exclusivement de l'évolution des crédits alloués aux actions 2 - Organisation des élections et, à moindre degré, de l'action 3 – Commission nationale des comptes de campagne et des financements des partis politiques.

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

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

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

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

(5) Les dépenses d'investissement ont pour objet la réalisation de projets informatiques en rapport avec l'organisation des élections.

(6) Les dépenses d'intervention portent sur les dépenses relatives aux frais d'assemblées électorales.

Le montant des crédits consommés par l'action 2 en AE passe de 75,98 millions d'euros en 2013 à 210,48 millions d'euros en 2014, soit une progression de +177,03 %. En CP, la progression est de 182,15 % (208,02 millions d'euros contre 73,73 millions d'euros). Entre 2012, année d'élections et 2013, le volume des crédits consommés par l'action 2 avait baissé de 73,09 % en AE et de 74,02 % en CP.

Le montant des crédits consommés par l'action 3 augmente de 23,55 % en AE par rapport à 2013 (4,16 millions d'euros, contre 3,37 millions d'euros). En CP, les chiffres montrent une croissance de +17,71 % (5,31 millions d'euros, contre 4,51 millions d'euros). En 2013, les dépenses accusaient une baisse par rapport à 2012 de 0,55 % en AE et de 2,86 % en CP.

Cela étant, la dépense apparaît contenue et soutenable par rapport aux prévisions. Le montant des crédits consommés n'excède pas le montant des crédits inscrits en loi de finances initiale.

Pour l'action 2, le taux de consommation des crédits prévus en loi de finances en AE s'élève à 88,97 % en 2014 (contre 82,33 % en 2013). En CP, ce taux baisse, passant de 123,72 % en 2013 à 88,13 % en 2014.

L'écart entre la prévision de dépenses en loi de finances initiale et les crédits consommés s'explique par des facteurs ayant un impact divergent dans le cadre de chacun des scrutins. Il s'agit en premier lieu du coût d'acheminement de la propagande électorale : suivant les scrutins, des économies globales ont pu être dégagées, notamment en dépenses de fonctionnement et de personnel (12,7 millions d'euros), grâce à l'externalisation plus ou moins avancée de la mise sous pli des documents. On notera à l'inverse que **l'abandon de la dématérialisation de la propagande lors de l'adoption de la loi de finances initiale pour 2014 a pu nécessiter l'abondement des crédits votés** du fait de dépenses supérieures dans le cas de l'élection au Parlement européen. Il s'agit, en deuxième lieu, du remboursement des documents de propagande : les dépenses ont pu être revues à la baisse dans le cadre des élections européennes, un tiers des candidats ne procédant à un aucun dépôt appelant un remboursement. Il s'agit, en dernier lieu, du remboursement des frais de campagne : les dépenses peuvent être plus ou moins conformes aux prévisions suivant que les candidats recueillent ou non les 5 % requis pour prétendre à remboursement et que leurs dépenses atteignent le plafond fixé par la loi.

Pour l'action 3, les crédits consommés représentent 85,02 % des crédits prévus AE en loi de finances initiale 2014, contre 91,18 % en 2013. En CP, le taux d'exécution diminue, atteignant 87,77 % en 2014, contre 93,03 % en 2014. En dépenses de fonctionnement, le taux d'exécution atteint 99,2 % des crédits ouverts en AE (soit 0,9 million d'euros) et 99,3 % en CP (2 millions d'euros). Ces crédits ont permis le financement du loyer et des charges locatives (1,4 million d'euros), les dépenses liées aux missions de contrôle des comptes de campagne (0,3 million d'euros) et les charges de fonctionnement courant (0,3 million d'euros) de la commission nationale.

Concentrant les effectifs et les dépenses de personnels, **l'action a respecté le plafond d'emploi** du programme (43 ETPT). **La consommation de crédits de titre 2 atteint un montant bien inférieur aux prévisions** (4,16 millions d'euros contre 4,90 millions d'euros prévus en AE et 5,31 millions, contre 6,50 millions d'euros attendus), en dépit d'une forte croissance de l'activité de la commission nationale.

Le montant cumulé des restes à payer au 31 décembre 2014 augmente par rapport à 2013 (10,14 millions d'euros, contre 8,72 millions d'euros). En revanche, **celui des restes à payer propres à l'exercice 2014 et en rapport aux dépenses des actions 2 et 3 se limite à 5,58 millions d'euros**. Le report en 2015 du montant des crédits objets de la mise en réserve initiale, soit 19,93 millions d'euros en AE et 19,98 millions d'euros en CP, a été demandé. Il doit permettre d'assurer le paiement du solde des remboursements forfaitaires des dépenses de campagne aux élections municipales n'ayant pu être mis en paiement avant la fin de la gestion 2014.

2. Des dépenses globalement en baisse pour les autres actions, en particulier dans le domaine de la vie associative

L'action 1 – Financement des partis voit le montant des crédits inscrits en loi de finances baisser de 10,71 % en AE et de 9,96 % en CP par rapport à 2013 (68,67 millions d'euros contre 76,26 millions d'euros en AE et 68,67 millions d'euros contre 72 millions d'euros en CP). Depuis le début de la XIV^{ème} législature, les crédits ont ainsi été réduits de 10,71 % en AE et de 4,62 % en CP. Les crédits consommés ont également accusé une diminution de 9,96 % entre 2013 et 2014 et de 11,28 % par rapport à 2012 (en AE et CP). D'une part, ces chiffres traduisent de manière concrète la décision prise dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2014 de réduire de 10 % l'aide publique au financement des partis. D'autre part, la sous-consommation observée entre 2013 et 2014 procède de l'application de la modulation financière prévue à l'encontre des partis qui, à l'occasion des élections législatives de juin 2012, ne se sont pas conformés aux règles relatives à la parité des candidatures inscrites dans la loi n° 2007-128 du 31 janvier 2007.

Du point de vue du Rapporteur, il convient de souligner que la réduction des crédits alloués au financement des partis politiques représente de fait une contribution à la maîtrise des déficits publics. Cet effort ne doit toutefois pas conduire à mettre en cause le cadre posé par la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 : ce texte a contribué à la moralisation de la vie publique et il importe de maintenir un niveau de financement des partis satisfaisant afin de prévenir tout retour à des pratiques condamnables.

Les crédits inscrits à l'action 4 – Cultes connaissent pour leur part une diminution de 7,60 % en AE et en CP par rapport à l'exercice 2013 (2,11 millions d'euros, contre 2,29 millions d'euros). Cependant, ils sont **en augmentation de 5,30 % par rapport au début de la législature** (2 millions d'euros). En outre, en

2014, les AE ouvertes dépassent légèrement les prévisions de la loi de finances initiale (+ 0,05 %). En revanche, **le montant des CP consommés a diminué de 5,76 % par rapport à 2013 et de 1,31 % par rapport à 2012**. Les crédits consommés en investissement (0,48 million d'euros en AE et 0,40 million d'euros en CP) ont été exclusivement employés au financement des travaux de sauvegarde et de mise en sécurité du patrimoine culturel dont l'État possède la propriété en Alsace et en Moselle. Les subventions versées aux établissements publics du culte et aux communes pour la rénovation d'édifices culturels (dont elles sont propriétaires dans le cadre du régime concordataire) se sont élevées à 1,4 million d'euros.

L'action 5 Vie associative enregistre une baisse importante de ses ressources et de ses dépenses par rapport aux exercices précédents. Entre 2013 et 2014, les crédits inscrits reculent de 78,80 % en AE et CP (de 373,50 millions à 79,17 millions d'euros). Par rapport à 2012, les crédits baissent de 72,34 % en AE et CP. Si le montant des crédits consommés dépasse celui des crédits inscrits, tant en AE qu'en CP (124,89 % des crédits de la LFI), entre 2013 et 2014, le montant des crédits consommés chute de 59,52 % en AE et de 63,76 % en CP. Par rapport au début de la législature, la baisse est de - 58,72 % en AE et de 68,88 % en CP. Il convient toutefois de noter que cette baisse intervient après le développement, en 2013, des applications « *appel de données* » et « *e-modification /e-dissolution* », lesquelles permettent aux usagers de ne plus avoir à saisir les données déjà contenues dans le répertoire national des associations (RNA) lorsqu'ils déclarent sur Internet les modifications ou la dissolution de leur association.

B. UNE MESURE DE LA PERFORMANCE TOUJOURS PEU PERTINENTE

Comme souligné dans le commentaire du rapport annuel de performance pour 2013, les indicateurs fournis à l'appui des deux objectifs du programme ne rendent pas nécessairement compte de l'efficacité de l'emploi des ressources allouées au programme.

L'indicateur 1.1 porte sur le coût moyen de l'élection par électeur inscrit sur les listes électorales. Or, ainsi que l'explique le RAP 2014, les dépenses varient en fonction des choix arrêtés par les candidats ou les listes de candidats dans la conduite de leur campagne (dépôt de matériel de propagande électorale, importance des dépenses par rapport au plafond fixé par la loi), ainsi que du nombre d'entre eux qui obtiennent suffisamment de suffrages pour prétendre aux remboursements de leurs dépenses électorales. Dès lors, **même la comparaison avec un scrutin de même nature fait entrer beaucoup de contingences.**

L'indicateur 2.2 mesure les délais nécessaires à la commission nationale pour publier les comptes des partis et groupements politiques. Or, ainsi que l'a montré la Cour des comptes, cet indicateur revêt un caractère quelque peu artificiel dès lors **que la performance mesurée n'est pas celle de l'action ministérielle** mais d'une autorité administrative indépendante. Aux yeux du rapporteur spécial, **il conviendrait donc de renouveler et d'élargir le champ des outils d'évaluation de la performance du programme.**

III. PROGRAMME 2016 : CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR

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

Les crédits inscrits en loi de finances initiale au programme ont connu une forte croissance en 2014, passant de 672,96 millions d'euros à 801,66 millions d'euros en AE (+ 19,12 % par rapport à 2013). Le montant des CP est, quant à lui, quasi stable (de 669,55 millions d'euros à 700,37 millions d'euros, soit une augmentation de 0,12 %). De même, le montant des crédits consommés croît de 25,39 % en AE par rapport à 2013 et de 28,77 % par rapport à 2012. En CP, on constate une légère baisse (-0,96 %) entre 2013 et 2014 mais une hausse par rapport au début de la législature (+ 2,64 %).

(en millions d'euros)

| | Exécution 2012 | LFI 2013 ⁽¹⁾ | Crédits ouverts en 2013 ⁽²⁾ | Exécution 2013 | LFI 2014 ⁽³⁾ | Crédits ouverts en 2014 ⁽⁴⁾ | Exécution 2014 |
|----|----------------|-------------------------|--|----------------|-------------------------|--|----------------|
| AE | 656,56 | 672,96 | 684,54 | 674,23 | 801,63 | 922,99 | 845,46 |
| CP | 670,76 | 699,55 | 708,46 | 704,51 | 700,37 | 695,02 | 688,44 |

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONTRAINTÉ PAR LE POIDS NOUVEAU DES DÉPENSES IMMOBILIÈRES

D'une part, **l'augmentation globale des crédits inscrits en LFI et des crédits consommés trouve son origine dans la très forte croissance des dépenses de l'action 5 – Affaires immobilières** en 2014.

Par rapport à l'exercice 2013, le montant des crédits inscrits est porté de 85,36 millions d'euros à 213,85 millions d'euros en AE, en progression de 150,54 %. En CP, le montant des crédits inscrits passe de 111,55 millions d'euros à 112,48 millions d'euros, soit une augmentation de 0,83 %. Le montant des crédits consommés augmente de 213,74 % en AE de 2013 à 2014 et de 131 % par rapport à 2012. En CP, on observe au contraire une baisse de 1,45 % en 2014 et de 12,41 % par rapport à 2012.

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

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

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

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

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

Les opérations immobilières expliquent également l'augmentation très marquée des dépenses de fonctionnement en AE. Alors que le montant des crédits consommés du titre 3 augmente de 59,30 % entre 2013 et 2014 pour l'ensemble du programme en AE, pour la seule action 5, la croissance des crédits atteint 213,29 % entre les deux exercices et 183,02 % par rapport à 2012. En CP, on constate certes une baisse des crédits consommés pour l'action de 1 % entre 2013 et 2014 mais une hausse de 4,90 % par rapport à 2012. Pour l'ensemble du programme, les crédits consommés accusent une baisse de 5,68 % entre 2013 et 2014.

D'autre part, l'exécution des crédits consacrés aux *Affaires immobilières* constitue **un déterminant essentiel du volume important des mouvements réglementaires et des restes à payer** de l'exercice 2014.

Le montant des restes à payer sur les engagements réalisés en 2014 s'élève à 204,6 millions d'euros. Le montant cumulé des restes à payer s'établit ainsi à 739,91 millions d'euros au 31 décembre 2014, contre 582,89 millions d'euros au titre des engagements datant de 2013 ou antérieurs et non couverts par des paiements au début de l'exercice. Ces restes à payer incluent notamment des dépenses liées à l'opération immobilière du pôle de renseignement de Levallois-Perret (158,9 millions d'euros), à l'installation de la DGGN à Issy-les-Moulineaux (153,2 millions d'euros) et à l'opération immobilière Garance (157,9 millions d'euros).

En dehors de l'action 6 – *Affaires juridiques et contentieuses*, l'exécution des crédits des autres actions du programme se solde par une sous-consommation des crédits par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale, ainsi que par une baisse ou une stabilité des crédits consommés par rapport à 2013.

(en millions d'euros)

| | Action 01 | | | Action 04 | | | Action 08 | | |
|----|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|------------|------------|-----------|
| | Conso 2013 | Conso 2014 | Évolution | Conso 2013 | Conso 2014 | Évolution | Conso 2013 | Conso 2014 | Évolution |
| AE | 370,08 | 369,65 | 0,11 % | 36,66 | 35,81 | - 2,31 % | 36,45 | 36,52 | + 0,19 % |
| CP | 368,66 | 368,63 | 0,001 | 36,92 | 36,04 | - 2,38 % | 36,45 | 36,52 | + 0,19 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Le montant des crédits consommés par **l'action 1 – État-major et services centraux** s'élève en AE à 2014 à 369,65 millions d'euros contre 382,94 millions d'euros inscrits, et en CP à 368,63 millions d'euros contre 383,34 millions d'euros inscrits. Selon le RAP 2014, l'écart entre prévision et réalisation s'explique par la réorganisation de la chaîne de la dépense, par l'ouverture tardive de crédits par fonds de concours et attribution de produits, ainsi que par le redéploiement en gestion de crédits au bénéfice de l'action 05 pour le financement des dépenses d'immobilier.

Le montant des crédits consommés par **l'action 4 – Action sociale et formation** s'établit à 35,81 millions d'euros en AE (contre 38,82 millions d'euros prévus en loi de finances initiale) et, en CP, à 36,04 millions d'euros contre 38,81 millions d'euros prévus). Suivant l'analyse du RAP 2014, l'écart par rapport à la cible procède de deux facteurs : des économies dégagées dans le domaine de la formation (par le développement de e-formations pour les formations de masse, le recours à des formateurs internes ou l'utilisation du centre de formation de Lognes) ; la baisse du nombre d'agents bénéficiaires de subvention pour l'accès aux structures de restauration collective, une baisse conjoncturelle des dépenses relatives à la médecine de prévention.

Le montant des crédits consommés par **l'action 8 – Immigration, asile et intégration** est de 36,52 millions d'euros, contre 41,50 millions d'euros prévus en loi de finances initiale. Le rapport annuel de performances ne fournit pas d'explication quant à la sous-consommation des crédits.

Dans le bilan de l'exécution 2014, il convient également de faire état du **respect du plafond d'emplois et de la maîtrise des dépenses de personnel**.

En l'occurrence, **les effectifs relevant du programme 216 s'élèvent à 5 399 équivalents temps plein travaillés (ETPT)**, chiffre inférieur de 369 aux prévisions de la loi de finances initiale (5 762 ETPT). Le schéma d'emplois apparaît en sous-exécution. Il en va de même pour le Conseil national des activités privées de sécurité (CNAPS) dont les effectifs sont inférieurs aux prévisions pour l'exercice (208 ETPT contre un plafond fixé à 213 ETPT).

Le bilan de l'exécution des crédits de titre 2 montre **une sous-consommation des crédits par rapport aux crédits inscrits** en loi de finances initiale (378,34 millions d'euros, contre 391,67 millions d'euros en AE et CP). Par rapport à 2013, les crédits consommés enregistrent une très légère baisse (0,02 % en AE et CP) mais sont en hausse de 10,38 % par rapport à l'exercice 2012.

B. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À CONFORTER

En 2013 comme en 2014, **les objectifs et les indicateurs du programme 2016 peuvent être jugés insatisfaisants** : soit ils portent sur une préoccupation dépassant le seul cadre du programme et ne permettant d'apprécier l'efficacité de ses actions (à l'exemple des sous-indicateurs mesurant le délai moyen de publication des textes d'application des lois) ; soit ils restreignent trop le champ de l'évaluation au fonctionnement du ministère de l'Intérieur. Dans sa note sur l'exécution budgétaire, la Cour des comptes relève ainsi à bon droit qu'il n'existe pas d'indicateur en ce qui concerne les dépenses de contentieux.

Du reste, le RAP 2014 fait état **de résultats relativement contrastés**, voire aléatoires. Ainsi, des indicateurs relatifs au fonctionnement de l'administration mettent en lumière de véritables contre-performances. Il en va ainsi du nombre d'heures d'indisponibilité des applications (qui affiche une durée bien supérieure à la cible 2014 et aux résultats obtenus en 2012 et 2013), des taux de livraisons immobilières ne dépassant pas le budget de l'opération (en % du nombre d'opérations et en % du coût des opérations) ou du ratio entretien lourd par rapport à la surface utile brute. En revanche, d'autres montrent un souci d'exemplarité et des progrès durables tels que le taux de couverture des besoins de formation à la prise de poste ou les gains de relatifs aux actions d'achat.

C. UNE BUDGÉTISATION PERFECTIBLE SUR LE PLAN DES DÉPENSES DE CONTENTIEUX ET DES MISES À DISPOSITION

Suivant le constat déjà dressé en 2013 par la Cour des comptes, **la programmation des crédits de contentieux ne peut être considérée à ce jour comme parfaitement sincère** et appelle de réelles améliorations.

De fait, alors que la loi de finances initiale prévoyait une dépense de 77,45 millions d'euros en AE et CP, le montant des crédits consommés se chiffrent à 86,88 millions d'euros en AE et 85,79 millions d'euros en CP, soit un écart de 12,18 % en AE et de 10,77 % en CP.

Certes, ce dépassement se réduit par rapport à celui constaté pour l'exercice 2013 (+ 21,71 % en AE et + 21,74 % en CP) et pour 2012 (+ 25,36 % en AE et + 24,99 % en CP). Cependant, suivant l'analyse de la Cour des comptes, la baisse de la consommation des crédits de contentieux semble davantage trouver sa cause dans la limitation des crédits disponibles que dans une régulation plus efficace des dépenses.

Aussi **il importe de poursuivre de manière résolue la mise en œuvre du plan d'action interministériel engagé en 2014**. Celui-ci doit entrer dans une deuxième phase en 2015 et reposer notamment sur : l'élaboration et la diffusion d'une circulaire aux préfets sur les bonnes pratiques en matière de gestion des demandes de concours de la force publique ; l'étude de la faisabilité d'une plateforme centralisée du traitement des indemnisations liées aux accidents de la circulation, en collaboration avec la Préfecture de police de Paris ; la mise en œuvre d'un guide de bonnes pratiques en ce qui concerne la protection fonctionnelle des fonctionnaires.

Par ailleurs, ainsi que le souligne la Cour des comptes, malgré une recommandation renouvelée en 2013, **le ministère de l'Intérieur maintient des mises à disposition d'agents à titre gratuit auprès de structures qui ne relèvent pas des dérogations énoncées par les lois et les règlements applicables** ⁽¹⁾. Dans la mesure où les éléments de réponse fournis par l'administration valident implicitement l'analyse de la Cour, **le rapporteur spécial appelle le ministère de l'Intérieur à mettre fin à cette pratique dans les meilleurs délais**.

*

* *

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

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

Commentaire de M. Charles de COURSON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UNE TRAJECTOIRE NON RESPECTÉE DANS L'EXÉCUTION..... | 48 |
| A. UNE MISSION QUI NE REPRÉSENTE QU'UNE PART MINORITAIRE DES CONCOURS PUBLICS À L'AGRICULTURE | 48 |
| 1. L'architecture de la mission | 48 |
| 2. Une part minoritaire des concours publics à l'agriculture..... | 49 |
| B. UNE ENVELOPPE FINANCIÈRE NON RESPECTÉE | 50 |
| II. UNE PERFORMANCE ACCRUE, MAIS QUI RESTE CONTRASTÉE SUR LES OBJECTIFS PRINCIPAUX DE LA MISSION | 50 |
| A DANS UNE ANNÉE QUI N'A PAS CONNU DE CRISE MAJEURE, LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 154 EST CONTRASTÉE | 50 |
| B UN PROGRAMME 149 RELATIVEMENT PERFORMANT, MÊME SI L'ANALYSE RESTE LIMITÉE EN RAISON DE RENSEIGNEMENTS PARFOIS LACUNAIRES..... | 53 |
| C. DES RÉSULTATS PLUTÔT SATISFAISANTS POUR LE PROGRAMME 215: UNE ADMINISTRATION QUI PARAÎT, DE FAÇON GÉNÉRALE, PLUS EFFICACE..... | 54 |
| D. LA MESURE TOUJOURS EMBRYONNAIRE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL..... | 55 |

Les actions conduites par la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* en 2014 s'inscrivent dans deux grands axes : la mise en œuvre opérationnelle de la nouvelle politique agricole commune pour 2014-2020 et celle des dispositions de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'agroalimentaire et la forêt. Sur le plan financier, elle est marquée par un léger dépassement en exécution des moyens accordés en loi de finances initiale et par une amélioration des performances de la mission.

I. UNE TRAJECTOIRE NON RESPECTÉE DANS L'EXÉCUTION

En 2014, les crédits prévus en loi de finances initiale pour la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) se sont élevés à 2,99 milliards d'euros en autorisations d'engagement, à 3,19 milliards d'euros en crédits de paiement. Les crédits ouverts étaient, quant à eux, de 3,52 milliards d'euros en autorisations d'engagement et de 3,67 milliards d'euros en crédits de paiement.

En exécution 2014, les crédits se sont élevés à 3,49 milliards d'euros pour les autorisations d'engagement et à 3,62 milliards d'euros pour les crédits de paiement.

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

1. L'architecture de la mission

La mission, dont la moitié des crédits est constituée de dépenses d'intervention et 27 % de dépenses de personnel, comporte quatre programmes distincts :

– le programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires* qui regroupe la majorité des crédits budgétaires (54 %) de la mission et de la dépense fiscale qui lui est rattachée ;

– le programme 149 *Forêt* qui comporte 9 % des crédits ;

– le programme support 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*, pour 22 % des crédits de la mission ;

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

Le périmètre de la mission avait évolué en 2013, à la suite du rattachement de l'ancienne action 16 *Gestion durable des pêches et de l'aquaculture* au programme 205 *Sécurité et affaires maritimes*, pêche et aquaculture de la mission *Écologie, développement et aménagement durable*. Cette action était auparavant rattachée au programme 154, dont le libellé a dès lors été modifié en 2013.

La loi de finances pour 2014 a ensuite créé, dans le programme 149 *Forêt*, une importante action *Fonds stratégique la forêt et du bois* qui regroupait des programmes jusque-là épars.

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

L'action de l'État en faveur de l'agriculture et des affaires rurales est aussi associée au compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* qui comporte deux programmes visant à soutenir les structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs. Ces programmes sont financés par une fraction égale à 85 % du produit de la taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles. Le tableau ci-dessous présente, par programme et par action, les crédits de ce compte d'affectation.

RÉCAPITULATION DES CRÉDITS PAR PROGRAMME ET ACTION

(en euros)

| Programme/Action | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|-------------------|---------------------|-------------------|
| | Exécution 2013 | Exécution 2014 | Exécution 2013 | Exécution 2014 |
| 775 – Développement et transfert en agriculture | 54 820 870 | 62 879 096 | 54 853 069 | 62 307 044 |
| 01 – Développement et transfert | 54 738 526 | 62 798 090 | 54 793 642 | 62 194 183 |
| 02 – Fonction support | 82 344 | 81 006 | 59 427 | 112 861 |
| 776 – Recherche appliquée et innovation en agriculture | 56 455 457 | 69 137 583 | 52 124 099 | 70 091 422 |
| 01 – Recherche appliquée et innovation | 56 188 897 | 68 993 784 | 51 883 943 | 69 817 259 |
| 02 – Fonction support | 266 560 | 143 799 | 240 156 | 274 163 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Apprécier l'ensemble des concours publics à l'agriculture implique surtout de mentionner l'importance des mesures relatives à la politique agricole commune (les concours de l'Union Européenne atteignent 9,1 milliards d'euros, soit trois fois plus que les crédits de la mission) ainsi que les dépenses fiscales de la mission évaluées à 2,91 milliards d'euros en 2014 (au nombre de 37, elles représentent 3,5 % des dépenses fiscales rattachées au budget général de l'État), ainsi que l'ensemble des moyens alloués au financement de la protection sociale agricole, voisins de 13 milliards d'euros.

Il faut faire référence aussi au rôle des opérateurs dans cette mission, qui assurent la mise en œuvre de ses politiques publiques et la gestion des interventions. Ainsi, sur le programme 154, le financement de l'État à destination de France Agri Mer (98 millions) et de l'Agence de service et de paiement (106 millions) en crédits de paiement, inscrit en loi de finances initiale, représente 60 % des crédits de paiement alloués au programme.

B. UNE ENVELOPPE FINANCIÈRE NON RESPECTÉE

Une trajectoire non respectée dans l'exécution, en l'absence d'événement climatique ou sanitaire majeur.

La trajectoire retenue dans la loi de finances initiale n'a pas été respectée pour l'exécution du budget de la mission en 2014, qui se distingue ainsi des deux années précédentes atypiques sur ce point.

Bien que, comme en 2012 et 2013, il n'y ait pas eu de crise climatique ou sanitaire majeure, la mission a présenté une exécution supérieure aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour les autorisations d'engagement (de plus de 499 millions d'euros, soit + 16,7 %) comme pour les crédits de paiement (+ 421 millions d'euros, soit + 13,2 %), en raison de l'importance du refus d'apurement communautaire (429 millions d'euros) et du versement à l'opérateur France Agri Mer de 120 millions d'euros du programme d'investissement d'avenir (PIA), qui ont nécessité une ouverture importante d'AE (457,3 millions d'euros) et de CP (472,7 millions d'euros) sur le programme 154 par la loi de finances rectificative de fin d'année.

Les reports de crédits de 2013 sur 2014 (47 millions d'euros en AE et 25,8 millions d'euros en CP, dont 0,2 million d'euros sur le titre 2) et les fonds de concours (28,3 millions d'euros en AE comme en CP) ont été, par rapport à 2013, relativement stables pour les AE et en léger recul pour les CP.

La mission qui a connu une diminution importante de ses effectifs entre 2012 et 2014 n'a, pour les dépenses de personnel dites du « titre 2 », respecté ni le plafond d'emplois, dépassé de 211 ETPT, ni l'enveloppe ouverte en loi de finances initiale (932,5 millions d'euros en exécution contre 925,4 millions d'euros en loi de finances initiale), du fait de dépenses exceptionnelles liées à la mise en place du Fonds européen agricole de garantie, le FEAGA (344 ETPT et 9,17 millions d'euros sur le programme 215) et à des arriérés de cotisations retraites des anciens vétérinaires sanitaires ayant agi pour le compte de l'État (10,5 millions d'euros sur le programme 206).

II. UNE PERFORMANCE ACCRUE, MAIS QUI RESTE CONTRASTÉE SUR LES OBJECTIFS PRINCIPAUX DE LA MISSION

A. DANS UNE ANNÉE QUI N'A PAS CONNU DE CRISE MAJEURE, LA PERFORMANCE DU PROGRAMME 154 EST CONTRASTÉE

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

En l'absence de crise majeure et, bien que certains secteurs aient connu des difficultés économiques, les objectifs de performance retenus peuvent être considérés comme globalement atteints.

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

| | |
|-----------------------|--|
| Objectif 1 | Développer et promouvoir la production agricole sous signes officiels de qualité |
| Indicateur 1.1 | Part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (S.A.U) |
| Objectif 2 | Renforcer l'organisation économique et assurer la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sur les marchés national et international |
| Indicateur 2.1 | Évolution des regroupements d'organisations de producteurs |
| Indicateur 2.2 | Taux de pénétration de l'assurance récolte |
| Objectif 3 | Concilier activités économiques et préservation des milieux |
| Indicateur 3.1 | Part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en Natura 2000 |
| Objectif 4 | Favoriser l'attractivité des territoires ruraux |
| Indicateur 4.1 | Taux de renouvellement des chefs d'exploitation |
| Indicateur 4.2 | Part des exploitations en zones défavorisées dans l'ensemble des exploitations |
| Indicateur 4.3 | Coût moyen pour l'État de l'installation aidée par hectare installé |
| Objectif 5 | Mettre en œuvre les politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service |
| Indicateur 5.1 | Coût de gestion des aides PAC |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les indicateurs des deux premiers objectifs qui concernent le développement de la production sous signes officiels de qualité et le renforcement de l'organisation économique et de la compétitivité des filières agricoles et agroalimentaires sont en amélioration.

La part des superficies cultivées en agriculture biologique dans la superficie agricole utilisée (SAU) s'accroît ainsi régulièrement sous l'influence des programmes nationaux et communautaires de développement de ce type d'agriculture et de la hausse de la demande en produits bio sur le marché (4,1 % en 2014, au lieu de 3,82 % en 2012), ce niveau restant toutefois inférieur à l'objectif de 6 % fixé pour 2014.

Pour la compétitivité des filières, objectif central du gouvernement, on peut observer un résultat satisfaisant, celui du nombre de producteurs ayant fait l'objet d'une démarche de regroupement (24,35 %, au lieu de 22,79 % en 2013), ces chiffres restant encore inférieurs à la cible retenue pour 2015 (28 %).

Quant au taux de pénétration de l'assurance récolte, les résultats de la campagne 2014 demeurent inférieurs aux prévisions, surtout dans le secteur des grandes cultures et celui de l'arboriculture ; ils sont en amélioration en revanche pour les productions viticoles et le maraîchage.

Pour l'objectif de préservation des milieux, les réalisations ne sont pas encore connues. L'indicateur utilisé qui mesure la part des surfaces agricoles contractualisées en zone Natura 2000 sur le total des surfaces agricoles en Natura 2000 devrait demeurer à son niveau de 2013 (45,98 %), assez loin de la cible retenue dans le PAP 2014 (48 %) assez ambitieuse.

Un objectif vise à favoriser l'attractivité des territoires ruraux : le taux de renouvellement des chefs d'exploitation mesuré par le nombre d'installations aidées par l'État rapporté au nombre de départs d'exploitants susceptibles d'être remplacés par un jeune agriculteur est de 58,2 % en 2014, soit 4 points de moins qu'en 2013 ; il présente cependant un résultat supérieur à la prévision 2014 (52 %), cette évolution étant due à une légère augmentation des départs en retraite (de 2,2 %) et à une diminution des DJA souscrites en 2014 (-2,5 %).

La part des exploitations défavorisées dans le nombre total des exploitations reste remarquablement stable (43,24 %, soit 211 888 exploitations). Quant au coût pour l'État de l'installation aidée par hectare installé, il est en nette diminution (266 euros, au lieu de 269 en 2013), cette évolution étant due notamment à l'augmentation du taux de cofinancement communautaire.

Un dernier objectif concerne la mise en œuvre des politiques nationales et communautaires dans des conditions optimales de coût et de qualité de service. L'unique indicateur utilisé est le coût de mise en œuvre des aides de la PAC : il augmente légèrement pour les aides communautaires du premier pilier et diminue pour celles du deuxième pilier.

B. UN PROGRAMME 149 RELATIVEMENT PERFORMANT, MÊME SI L'ANALYSE RESTE LIMITÉE EN RAISON DE RENSEIGNEMENTS PARFOIS LACUNAIRES

OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME N° 149 *FORÊT*

| | |
|-----------------------|---|
| Objectif 1 | Accroître la récolte de bois et améliorer la compétitivité économique de la filière bois |
| Indicateur 1.1 | Récolte annuelle de bois commercialisée |
| Objectif 2 | Améliorer la gestion durable des forêts relevant du régime forestier |
| Indicateur 2.1 | Part des surfaces des forêts publiques aménagées |
| Objectif 3 | Dynamiser la gestion des forêts privées |
| Indicateur 3.1 | Part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion dans la surface théorique devant relever d'un tel plan |
| Objectif 4 | Développer la prévention des risques et améliorer la protection de la forêt |
| Indicateur 4.1 | Taux d'extinction des feux de forêt « naissants » |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Comme pour les exercices précédents, l'analyse des résultats obtenus doit s'accommoder de résultats connus parfois tardivement. L'indicateur 4.1 ne peut ainsi être correctement utilisé, dans la mesure où les données sur le taux d'extinction des feux de forêt « naissants » ne sont pas encore connues, même si le RAP pour 2014 précise que « Le taux définitif d'extinction des départs de feux devrait être identique à celui de l'année 2013, soit 80,5 % pour la France métropolitaine » et que « La prévision pourrait être dépassée du fait du climat de l'été 2014 relativement pluvieux, favorable à une limitation naturelle des feux de forêts ».

Il faut souligner en revanche les bons résultats obtenus dans la gestion durable des forêts relevant du régime forestier, qu'il s'agisse des forêts domaniales ou de celles des collectivités, même si la réalisation 2014 est légèrement inférieure au résultat obtenu en 2013, comme à la prévision (99,2 %, au lieu de 99,3 %) et surtout dans la dynamisation de la forêt privée, la part des surfaces forestières privées relevant d'un plan simple de gestion étant, pour 2014, en données provisoires, de 83,7 %, soit un niveau supérieur aux réalisations 2013 (83,6 %), comme à la cible prévue par le PAP 2014 (82,5 %).

On doit noter aussi que la récolte de bois commercialisée en 2014 a connu, avec 35,93 millions de mètres cubes, une augmentation sensible de 2 % par rapport à 2013, en dépit de la crise que connaît ce secteur.

C. DES RÉSULTATS PLUTÔT SATISFAISANTS POUR LE PROGRAMME 215 : UNE ADMINISTRATION QUI PARAÎT, DE FAÇON GÉNÉRALE, PLUS EFFICACE

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

| | |
|-----------------------|---|
| Objectif 1 | Faciliter et simplifier l'accès des usagers aux données et procédures du ministère |
| Indicateur 1.1 | Taux de pénétration des télé-procédures |
| Objectif 2 | Optimiser l'efficacité de la gestion des ressources humaines et accompagner les agents dans l'évolution de leurs missions |
| Indicateur 2.1 | Ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines |
| Objectif 3 | Être une administration exemplaire |
| Indicateur 3.1 | Efficacité de la fonction immobilière |
| Indicateur 3.2 | Efficacité de la fonction achat |
| Indicateur 3.3 | Ratio d'efficacité bureautique |
| Indicateur 3.4 | Respect des coûts et délais des grands projets |
| Indicateur 3.5 | Part des bénéficiaires de l'obligation d'emploi prévue par la loi n° 86-517 du 10 juillet 1987 |
| Indicateur 3.6 | Délais de publication des textes d'application des lois |
| Objectif 4 | Mettre en œuvre les actions ministérielles dans des conditions optimales de coût et de qualité de service |
| Indicateur 4.1 | Efficacité des services |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Ce programme support porte les effectifs, la masse salariale et les moyens de fonctionnement de la mission. L'objectif est de rendre l'administration plus efficace et exemplaire, tout en améliorant sa relation avec les usagers. Tenir ces objectifs est indispensable pour être en ligne avec la baisse des dépenses de fonctionnement prévue en loi de finances initiale.

Les résultats obtenus en 2014 apparaissent conformes au niveau d'exigence prévu dans le PAP 2014, dans un contexte caractérisé pourtant par de sensibles évolutions touchant à la politique agricole commune comme aux politiques-support (arrêt du raccordement à l'opérateur national de paie, définition d'un nouveau schéma immobilier).

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

Les indicateurs présentent donc des résultats globalement satisfaisants. Ceci est vrai pour le taux de pénétration des télé-procédures (91 %), supérieur aux prévisions (89 %) et à la cible pour 2015 (75 %). L'administration a de même accru son efficacité au cours de l'exercice 2014, en matière de gestion des ressources humaines, par la centralisation des effectifs de gestion (la cible pour 2015 devrait être atteinte, avec des résultats en ligne avec les prévisions) et en

matière de publication des textes d'application des lois dans un délai de six mois, le taux étant de 93 % au 31 décembre 2014. Ce taux était de 87,5 %, à cette même date, pour le respect du délai de transposition des directives européennes.

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

Il faut noter enfin qu'il a été nécessaire, par décret du 27 juin 2014 d'ouvrir, au titre des dépenses accidentelles et imprévisibles, 25,46 millions d'euros en autorisations d'engagement, ceci pour permettre le renouvellement du bail de Vaugirard, ce que la Cour des Comptes a critiqué, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, jugeant que cette opération aurait pu être anticipée.

D. LA MESURE TOUJOURS EMBRYONNAIRE DE LA PERFORMANCE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL

Le nombre d'objectifs et d'indicateurs associés au compte d'affectation spéciale reste identique à l'année précédente et donc insuffisant. De surcroît, ceux-ci renvoient surtout au bon fonctionnement des organismes et de l'administration, sans chercher suffisamment à évaluer l'efficacité des actions engagées.

Ainsi, le programme *Développement et transfert en agriculture* qui vise à orienter et soutenir les structures chargées du conseil et de l'appui technique aux agriculteurs n'a pour seul indicateur que la part d'emplois à temps plein consacrée aux actions prioritaires du programme national de développement agricole et rural (PNDAR) contribuant directement à l'agro écologie. Cet indicateur important n'est à ce jour pas renseigné.

Le programme *Recherche appliquée et innovation en agriculture* soutient, quant à lui, la conduite d'études, l'analyse des innovations de terrain et la réalisation d'expérimentations, mais ne se voit assigner comme indicateur que la part des financements correspondant aux priorités retenues pour l'évolution qualitative. Ceci réduit donc la mesure de la qualité de l'action de soutien opérée par ce programme à un indicateur strictement financier, restant ainsi à une logique de moyens, alors que la mise en œuvre de la LOLF implique de passer à une logique de résultats.

La part des financements portant principalement sur des problématiques de développement durable est, ceci étant, en hausse significative (89,9 % en 2014, au lieu de 78,2 % en 2013 et une cible 2015 de 75,5 %).

*

* *

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES : SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Commentaire de M. Éric ALAUZET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 59 |
| A L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2014 : DES ERREURS D'IMPUTATION QUI NUISENT À SA LISIBILITÉ..... | 61 |
| B. UNE MESURE DES RÉSULTATS QUI RESTE INCOMPLÈTE..... | 65 |
| 1. Une couverture seulement partielle des actions par les objectifs..... | 65 |
| 2. Des résultats globalement en légère dégradation | 66 |

INTRODUCTION

Le programme 206 *Sécurité et qualité sanitaire de l'alimentation* de la mission *Agriculture* a pour objet de garantir la qualité de l'état de santé des végétaux et des animaux destinés à la consommation humaine, dans le cadre des normes internationales et des législations européennes et nationales en vigueur.

L'année 2014 a été marquée par le vote de la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt. Pour assurer une alimentation saine et de meilleure qualité, ce texte prévoit notamment d'assurer la transparence des contrôles, de renforcer les pouvoirs des agents et de prévenir les risques liés à la consommation excessive d'antibiotiques. Il transfère la délivrance de mises sur le marché des produits phytopharmaceutiques et des matières fertilisantes à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Dans la ligne du rapport annuel de la Cour des comptes de février 2014, le rapport d'évaluation de la politique de sécurité sanitaire des aliments a aussi tiré la sonnette d'alarme en décembre 2014⁽¹⁾, et conclu à la nécessité de renforcer encore les contrôles liés à la politique de sécurité sanitaire de l'alimentation. Comme le détaille l'extrait du rapport ci-dessous, cette politique relève de la collaboration de plusieurs ministères, d'agences scientifiques ainsi que de la responsabilité des entreprises du secteur :

« Au titre de ses missions générales d'observation, l'Institut de veille sanitaire (InVS) effectue une veille épidémiologique sur les maladies, notamment celles qui sont liées aux risques alimentaires. L'évaluation scientifique des risques des produits alimentaires relève de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES). L'élaboration des politiques et de la réglementation ainsi que les contrôles incombent aux ministères de l'Agriculture et de l'agroalimentaire (la Direction générale de l'Alimentation (DGAL) du ministère de l'Agriculture, garante des conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des produits et responsable de la politique de l'alimentation), de l'Économie et de la consommation (la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) exerce une mission de protection des consommateurs et de surveillance d'ensemble de la loyauté et de la sécurité des produits) et des Affaires sociales (la Direction générale de la santé (DGS) a une responsabilité d'ensemble en matière de santé publique). La Direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) contribue à contrôler les importations alimentaires comme celles de produits de toutes natures. Située à l'inter-croisement de plusieurs politiques publiques, la sécurité sanitaire des aliments fait donc intervenir plusieurs acteurs dont les responsabilités et les missions sont par ailleurs plus larges.

(1) Rapport M. Christian Babusiaux et de Mme Marion Guillou, 30 juin 2014. (Ce rapport fait partie des évaluations réalisées dans le cadre de la modernisation de l'action publique).

Les entreprises ont en matière de sécurité des produits une responsabilité de premier rang face à laquelle elles se sont organisées. La fiabilité de ces contrôles dits de premier niveau suppose toutefois que les services de l'État interviennent au second niveau comme l'ont montré diverses affaires récentes.

L'intensification de la concurrence, les pressions économiques et commerciales pèsent fortement sur les producteurs, les transformateurs et les revendeurs ; sans une action des services de contrôle, le risque d'une insuffisance de la surveillance, et d'une multiplication des cas de fraudes, est vraisemblable. Les pouvoirs publics ne peuvent en prendre le risque ».

« Or, les baisses fortes et répétées des effectifs des deux ministères responsables (la DGAL et la DGCCRF ont perdu respectivement 12 % et 11 % de leurs effectifs entre 2009 et 2013, après une baisse de 18 % pour la DGCCRF entre 1997 et 2009) ont induit une diminution forte de leurs interventions. L'activité d'inspection et de contrôle effectuée par les 1 900 agents de la DGAL a fléchi de 17 % de 2009 à 2012. Dans le même temps, la DGCCRF enregistrait une baisse de 18 % de ses actions de contrôle en matière de sécurité sanitaire des aliments. Ces diminutions ont concerné aussi bien les contrôles de première mise sur le marché, les inspections des établissements agréés, les contrôles dits « à destination » sur les produits introduits, que les contrôles à la remise directe au consommateur. Les suites données aux contrôles s'en ressentent : sur les cinq années considérées le nombre de procès-verbaux dressés par la DGCCRF a diminué de 20 %, et celui des suites et injonctions administratives de 12,5 %. Pour la DGAL, les mesures de police administrative (avertissements, mises en demeure et fermetures) restent les plus utilisées (11 719 en 2013) alors que le nombre de procès-verbaux reste limité à 945 en 2013.

« Certains domaines demeurent trop peu encadrés, avec une connaissance insuffisante des dangers qu'ils peuvent représenter, notamment la production d'origine végétale (production primaire, transformation) et les importations ».

« Le sous-investissement patent dans ce domaine expose à des risques sanitaires mais aussi à des conséquences économiques vis-à-vis de nos partenaires commerciaux, aussi la « sanctuarisation » des moyens de contrôle devient essentielle ».

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

A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME EN 2014 : DES ERREURS D'IMPUTATION QUI NUISENT À SA LISIBILITÉ

Les tableaux ci-dessous retracent la consommation des crédits en 2014 et font état, contrairement à l'année précédente, d'une exécution légèrement supérieure aux crédits votés en LFI en prévision de dépense, crédits votés auxquels s'ajoutent de substantiels fonds de concours de l'Union européenne : 33,6 millions de CP dont 14,2 millions rattachés en fonds de concours tardifs reportés sur 2014 et 19,4 millions de fonds de concours rattachés en cours de gestion.

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* dont relève le programme 206, n'a pas eu à faire financièrement face à une crise sanitaire majeure ces dernières années, ce dont le Rapporteur spécial se félicite, et qu'il met au crédit de la qualité des équipes de contrôle du ministère et des agences. Le programme a néanmoins été mis à contribution pour l'équilibre du budget général par les lois de finances rectificatives d'août et de fin d'année. La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes précise qu'un décret d'avance de 5,7 millions d'euros est intervenu sur le titre 2, au titre du règlement de la première tranche d'un contentieux sur les retraites et paiement de cotisations des anciens vétérinaires sanitaires.

PROGRAMME 206 : CONSOMMATION DES CRÉDITS EN 2014

Autorisations d'engagement

| Numéro et intitulé de l'action/sous-action <i>Prévision LFI 2014</i> Consommation 2014 | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Titre 7 Dépenses d'opérations financières | Total | Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI |
|---|----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|------------------------------------|--|--|-------------------------------------|
| 01- Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale | | 5 636 454 3 220 977 | 83 299 | 17 175 755 17 607 734 | | 22 812 209 20 912 010 | 22 912 209 |
| 02- Lutte contre les maladies animales et protection des animaux | | 69 792 509 73 556 353 | 188 538 | 30 003 766 28 200 492 | | 99 796 275 101 945 383 | 112 916 275 |
| 03- Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires | | 9 808 726 9 936 895 | 99 552 | 5 330 162 5 663 521 | | 15 138 888 15 699 968 | 16 033 811 |
| 04- Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires | | 67 448 530 72 010 312 | | 3 271 128 4 987 271 | 1 500 000 | 72 219 658 76 997 583 | 72 219 658 |
| 05- Élimination des farines et des coproduits animaux | | | | 2 200 000 4 200 000 | | 2 200 000 4 200 000 | 2 200 000 |
| 06- Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation | 286 154 401 291 101 282 | 664 724 830 938 | | 20 049 | | 286 819 125 291 952 269 | 286 819 125 |
| 08- Qualité de l'alimentation et offre alimentaire | | 903 000 943 348 | | 3 253 000 3 296 183 | | 4 156 000 4 239 531 | 4 156 000 |
| Total des AE prévues en LFI | 286 154 401 | 154 253 943 | | 61 233 811 | 1 500 000 | 503 142 155 | 517 257 078 |
| Ouvertures par voie de FDC et ADP | 0 | + 19 636 992 | | | | + 19 636 992 | |
| Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP) | + 4 946 881 | + 2 155 914 | | | | + 7 102 795 | |
| Total des AE ouvertes | 291 101 282 | 238 780 660 | | | | 529 881 942 | |
| Total des AE consommées | 291 101 282 | 160 498 823 | 371 389 | 63 975 250 | | 515 946 744 | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

CRÉDITS DE PAIEMENT

| Numéro et intitulé de l'action/sous-action <i>Prévision LFI 2014</i> Consommation 2014 | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Titre 7 Dépenses d'opérations financières | Total | Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI |
|--|-------------------------------------|--|---|---------------------------------------|--|--|--|
| 01–Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale | | 5 636 454 3 429 633 | 82 705 | 17 175 755 16 743 611 | | 22 812 209 20 255 949 | 22 912 209 |
| 02–Lutte contre les maladies animales et protection des animaux | | 68 677 509 73 191 957 | 169 509 | 30 003 766 27 131 756 | | 98 681 275 100 493 222 | 111 801 275 |
| 03–Prévention et gestion des risques sanitaires liés aux denrées alimentaires | | 9 808 726 9 822 245 | 81 553 | 5 330 162 5 342 693 | | 15 138 888 15 246 491 | 16 033 811 |
| 04–Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires | | 67 263 530 71 906 345 | | 3 571 128 5 011 480 | 1 500 000 | 72 334 658 76 917 825 | 72 334 658 |
| 05–Élimination des farines et des coproduits animaux | | | | 3 200 000 3 200 000 | | 3 200 000 3 200 000 | 3 200 000 |
| 06–Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l'alimentation | 286 154 401 291 101 282 | 664 724 927 547 | | 7 969 | | 286 819 125 292 036 798 | 286 819 125 |
| 08–Qualité de l'alimentation et offre alimentaire | | 903 000 823 678 | | 3 253 000 3 058 872 | | 4 156 000 3 882 550 | 4 156 000 |
| Total des CP prévus en LFI | 286 154 401 | 152 953 943 | | 62 533 811 | 1 500 000 | 503 142 155 | 517 257 078 |
| Ouvertures par voie de FDC et ADP | 0 | | | + 19 636 992 | | + 19 636 992 | |
| Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP) | + 4 946 881 | | | + 4 415 049 | | + 9 361 930 | |
| Total des CP ouverts | 291 101 282 | | | 241 039 795 | | 532 141 077 | |
| Total des CP consommés | 291 101 282 | 160 101 405 | 333 767 | 60 496 381 | | 512 032 835 | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les autorisations de programme consommées se montent à 515,9 millions d'euros en 2014 (503,1 millions d'euros prévues en LFI) tandis que la consommation des crédits de paiement s'élève à 512 millions d'euros en 2014 (503,1 millions prévus en LFI).

- Les crédits de l'action 1 *Prévention et gestion des risques inhérents à la production végétale*, d'un montant initial de 22,8 millions d'euros, n'ont été dépensés qu'à hauteur de 20,2 millions d'euros, laissant un solde d'exécution positif de 2,6 millions d'euros (1,15 %).

Cette action a pour objet le contrôle et le suivi des pratiques liées aux intrants utilisés (produits phytosanitaires, matières fertilisantes et supports de culture, principalement), essentiels pour la maîtrise de la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement.

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

Le RAP pour 2014 explique principalement la sous-consommation des crédits par des erreurs d'imputation dans le PAP 2014 des dépenses prévues en fonctionnement, alors qu'il s'agit pour l'essentiel de dépenses d'intervention.

Le Rapporteur spécial constate et s'étonne que la plupart des crédits de l'action 1 aient été imputés à tort en 2014 : subventions pour charge de service public (52 274 euros) concernant la détection et la surveillance des risques phytosanitaires, dépenses d'intervention imputées en dépenses de fonctionnement pour le contrôle des conditions de production des végétaux, dépenses de fonctionnement imputées à tort en dépenses d'investissement (82 705 euros) pour la promotion des modes de production respectueux de l'environnement, dépenses d'intervention imputées en dépenses de fonctionnement pour la détection des risques phytosanitaires (987 233 euros).

Ces erreurs compliquent singulièrement la lisibilité de l'exécution du programme. En réponse, le ministère a allégué la rédaction prochaine d'un guide d'imputation comptable tendant à aider les services déconcentrés à améliorer la qualité des saisies.

- Action 2 (*lutte contre les maladies animales et protection des animaux*)

- les crédits de paiement votés en LFI (111,8 millions d'euros) n'ont été exécutés qu'à hauteur de 100,4 millions d'euros. En dépenses de fonctionnement le Rapporteur spécial observe des erreurs d'imputation d'un montant de 378 504 euros de subventions de service public pour la gestion des animaux malades. Par ailleurs il observe le doublement des crédits affectés au placement, à l'euthanasie ou à l'abattage des animaux en état de maltraitance, de 108 256 euros votés à 233 959 euros en exécution.

- en ce qui concerne l'identification des animaux, les crédits votés étaient de 2,5 millions d'euros et les crédits exécutés en 2014 se montent à 392 824 euros : ici encore, le RAP justifie cet important écart par une mauvaise imputation opérée par le PAP 2014.

- le titre 2 a donné lieu à l'ouverture de 5,7 millions d'euros par le décret d'avance n° 2014-1429 du 2 décembre 2014, afin d'assurer, dans le cadre d'une procédure transactionnelle, le paiement par le ministère des arriérés de cotisations pour pensions aux caisses de retraite des vétérinaires ayant exercé un mandat sanitaire avant le 1^{er} janvier 1990. Initiée au premier trimestre 2014, cette procédure n'avait pu être prise en compte dans le cadre de l'élaboration de la LFI pour 2014. Elle s'est traduite par une dépense de 10 millions d'euros.

– les crédits de lutte contre les encéphalopathies spongiformes subaiguës transmissibles ont été dépensés à hauteur de près du double de la dotation initiale (soit 24 millions d’euros en 2014 pour 13,4 millions de crédits en LFI) pour des tests de dépistage ;

– la sous-consommation des crédits de gestion des maladies animales par rapport à la LFI est liée à une bonne année 2014 sur le plan sanitaire, qui a entraîné la baisse du niveau d’indemnisation pour la tuberculose bovine (14,1 millions d’euros) et à la baisse du montant des indemnisations pour les autres maladies règlementées (– 2,3 millions d’euros). Par ailleurs, le besoin budgétaire est aussi limité grâce au recours de plus en plus fréquent à des abattages sélectifs au sein des troupeaux.

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

Les crédits de paiement votés de 16 millions d’euros ont été exécutés à hauteur de 15,2 millions d’euros. Essentiellement constitués de dépenses de fonctionnement, ces crédits rémunèrent l’inspection sanitaire, l’inspection vétérinaire et phyto sanitaire aux frontières, les analyses de contamination des denrées ainsi que les crédits de la Brigade nationale d’enquête vétérinaire et sanitaire.

● L’action 4 *Acquisition des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques* : 72,3 millions d’euros inscrits en LFI et 76,9 millions d’euros consommés ont financé la subvention pour charge de service public de l’ANSES, agence de référence pour l’évaluation des risques. Le RAP pour 2014 précise que la surconsommation est due au versement de crédits permettant à l’ANSES d’exercer ses nouvelles missions de pharmacovigilance prévues par la loi.

● L’action 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaires de l’alimentation* constitue la majeure partie des crédits du programme. Elle représente 57 % des crédits de paiement du programme et porte les actions sanitaires et sociales en faveur des services de l’alimentation au niveau local. En titre 2, les dépenses de personnel s’élèvent à 291,1 millions d’euros. Le schéma d’emplois est légèrement positif (+ 6 ETPT), ce dépassement ayant anticipé les 60 créations d’emplois programmés en 2015.

B. UNE MESURE DES RÉSULTATS QUI RESTE INCOMPLÈTE

1. Une couverture seulement partielle des actions par les objectifs

La réalisation du programme est sous-tendue par le respect de quatre objectifs, que mesurent sept indicateurs.

Le Rapporteur spécial regrette **le caractère partiel de la couverture du champ du programme par les objectifs formulés et les indicateurs mis en**

place : il n'existe toujours ni objectifs ni indicateurs pour les actions 4 *Acquisition et mobilisation des moyens scientifiques et techniques pour maîtriser les risques sanitaires*, 5 *Élimination des farines et coproduits animaux* et 6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité et de qualité sanitaire de l'alimentation*, action qui regroupe pourtant la totalité des crédits de personnels du programme.

2. Des résultats globalement en légère dégradation

● L'objectif 1 est désormais intitulé « Prévenir et réduire les risques sanitaires liés à la production primaire dans le respect de l'environnement et de l'activité économique. » Les libellés des trois indicateurs qui le mesurent sont les mêmes que l'an dernier.

L'indicateur 1.1 mesure le « taux de non-conformité au regard des bonnes pratiques d'utilisation des produits phytopharmaceutiques ». Il fait apparaître une augmentation du taux de non-conformité de 3,4 % pour une cible 2015 de 2,2 % (taux réalisé en 2013 de 2,9 %). Cette dégradation du résultat est attribuée par le ministère au renforcement des contrôles.

L'indicateur 1.2 « Nombre de doses unités de pesticides », ou NODU, est un indicateur de la mise en œuvre du plan Écophyto 2018, plan destiné à entraîner une forte réduction de l'utilisation des pesticides. Le Rapporteur spécial rappelle que le recours aux produits phytosanitaires a augmenté de 5 % en moyenne entre 2009 et 2013. La cible 2015 fixée par le PAP 2014 est de 67 millions de doses performance. Les dernières données disponibles font état d'une réalisation de 87,7 millions de doses en 2011 et de 88,4 millions de doses en 2013. Les résultats sont donc en voie de dégradation. Celle-ci est attribuée à une augmentation du recours aux herbicides et aux fongicides due à un printemps humide et frais en 2013, sauf dans le réseau de fermes pilotes du Plan Ecophyto.

L'indicateur 1.3 est libellé « Respect des normes de santé publique vétérinaire dans les domaines de l'identification, de la traçabilité et du médicament vétérinaire. » et se compose de trois sous-indicateurs.

Le taux d'élevages ne respectant pas les normes de santé publique vétérinaire dans le domaine de l'identification et de la traçabilité des bovins est en 2014 de 11,2 %, pour une cible 2015 de 10 % et un résultat de 11,4 % en 2013, donc en légère dégradation.

Le taux d'identification par repères électroniques des populations ovine et caprine continue sa rapide progression. Il est désormais de 95 %.

Le nouveau sous-indicateur « Niveau d'exposition des animaux aux antibiotiques critiques » (qui remplace un sous-indicateur partiel ne portant que sur les seuls porcins) a pour objet de mesurer la diminution de la consommation de deux familles d'antibiotiques dits critiques (fluoroquinolones et céphalosporines de 3^{ème} et 4^{ème} générations). L'objectif est celui d'une réduction de 25 % sur la

période 2012-2016. Mais les résultats risquent de ne pas être atteints pour 2014-2016, car l'interdiction des avantages commerciaux (rabais et ristournes) par la loi d'avenir pour l'agriculture a incité les vétérinaires à stocker et à acheter plus d'antibiotiques qu'auparavant... L'article 49 de la loi d'avenir introduit un chiffrage de réduction de 25 % de leur utilisation que le ministère qualifie d'ambitieux.

● L'objectif 2 est désormais intitulé « Prévenir et réduire les risques alimentaires liés aux denrées alimentaires ». Comme l'an dernier, il n'est cependant mesuré que par un seul indicateur, le taux d'infection aux salmonelles (*salmonella enteritidis* et *salmonella typhimurium*) des élevages de poules pondeuses. **La mesure de l'objectif ne comporte donc toujours pas d'indicateur relatif aux élevages porcins, ovins, bovins, ni aux conditions de transformation des produits animaux, voire végétaux, ce qui est très regrettable.**

L'indicateur montre en revanche **un faible taux d'infection des élevages** (1,2 %) mais en légère augmentation (0,9 % en 2013).

● L'objectif 3 a pour objet de « s'assurer de la maîtrise des systèmes de contrôle sanitaire dans le cadre d'une organisation efficiente ». L'indicateur est composé de deux sous-indicateurs. Intitulé « Coût unitaire d'une inspection sous démarche qualité », le premier, dont l'objet est donc financier, fait apparaître une hausse de ce coût, désormais de 530 euros au lieu de 518 euros en 2012. Le ministère attribue cette hausse « *pour partie à la hausse mécanique de la masse salariale mais également à l'augmentation du coût de l'analyse par les laboratoires agréés des prélèvements réalisés dans le cadre des plans de surveillance et plans de contrôle, à mettre en perspective avec le taux d'inflation 2013 proche de 1 %.* »⁽¹⁾.

Le deuxième sous-indicateur, qui porte sur le « taux de re-contrôles suite à mise en demeure avec délais », mesure donc la qualité du suivi des dossiers par l'administration. Ce taux est en forte progression puisqu'il atteint 80 % suivant un résultat de 59,4 % en 2013, la cible pour 2015 étant de 85 %.

● La mesure de l'objectif 4 « **Assurer à la population une alimentation de bonne qualité nutritionnelle** » suscite depuis l'origine la perplexité du Rapporteur spécial.

(1) Rapport annuel de performances pour 2014.

L'indicateur 4.1 mesure le « taux d'enfants bénéficiant de l'action " un fruit pour la récré " ». Avec 11 %, il continue à progresser. Son importance au regard de l'objectif doit cependant être éclairée par ses conditions de réalisation. En effet, selon le RAP, « *un élève est répertorié s'il reçoit six fruits frais pendant un trimestre* », autrement dit un fruit frais chaque quinzaine d'un des trois trimestres de son année scolaire.

Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'intérêt du maintien de cet objectif 4 au sein du RAP.

*

* *

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

Commentaire de M. Jean-François MANCEL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION : UNE SOUS-EXÉCUTION MODÉRÉE MAIS GÉNÉRALE DE LA MISSION CONFIRME LE DESENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT | 70 |
| I. LE PROGRAMME 209 <i>SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT</i> | 73 |
| A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS VOTÉS POUR 2014 | 74 |
| B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION | 76 |
| II. LE PROGRAMME 110 <i>AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT</i> | 76 |
| A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2014 | 77 |
| B. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES D'INTERVENTION DIFFICILE | 78 |
| III. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE LIMITÉE ET UN PILOTAGE INSUFFISANT POUR LES DEUX PROGRAMMES | 79 |

INTRODUCTION : UNE SOUS-EXÉCUTION MODÉRÉE MAIS GÉNÉRALE DE LA MISSION CONFIRME LE DESENGAGEMENT FINANCIER DE L'ÉTAT

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

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

LES MASSES BUDGÉTAIRES DE LA MISSION PAR PROGRAMME EN 2014

(en millions d'euros)

| PROGRAMMES | LFI AE | LFI CP |
|----------------------|---------|---------|
| Programme 110 | 2 360,1 | 1 109,9 |
| Programme 209 | 1 803,3 | 1 789,0 |
| Total | 4 163,5 | 2 898,9 |

Source : Cour des comptes.

La mission *Aide publique au développement* avait bénéficié jusqu'en 2013 d'un régime dérogatoire à la mise en œuvre de la norme de dépense de l'État. Malheureusement les apports d'aide publique de la France aux pays en développement sont en réalité (et ceci malgré le renfort des financements innovants), en baisse constante depuis plusieurs années.

Loin d'atteindre l'objectif des 0,7 % du revenu national brut, la contribution de la France a diminué en pourcentage de 0,41 % en 2013 à 0,36 % du revenu national brut en 2014, alors que la Grande Bretagne a atteint un niveau de dépense égal à 0,72 % de son revenu national brut en 2013 et que la Norvège et la Suède atteignent plus de 1 % (1,02 %) d'après le rapport du Comité d'aide au développement de l'OCDE. Cette tendance se poursuit en dépit des cris d'alarme lancés à l'occasion des dernières lois de finances.

Ceci se traduit, notamment, par la poursuite de la baisse des crédits inscrits en loi de finances sur le programme 109 tant en AE qu'en CP et de ceux inscrits en CP sur le programme 110.

En effet, si le montant total de la mission apparaît en augmentation (il s'est élevé en 2014 à 4,1 milliards d'euros en AE et 2,9 milliards d'euros en CP, contre 2,4 milliards en AE et 3,1 milliards en CP en 2013), **cette hausse provient de la croissance des AE (+ 377 %) par rapport à 2013. Ceci n'indique pas une hausse des crédits de la mission, mais résulte de la seule variabilité du programme 110**, due au mécanisme de reconstitution des fonds multilatéraux qui représentent près des deux tiers du programme : les reconstitutions pluriannuelles engendrent des pics de consommation d'AE tous les trois ou quatre ans.

À l'inverse, les crédits du programme 209 ont connu en LFI 2014 une réduction de 6 à 8 % en AE et CP par rapport à la LFI 2013, après avoir déjà diminué de 11 % en 2013.

Si le Rapporteur spécial ne souhaite pas revenir sur le débat du pourcentage du Revenu national brut défini en 1970, il regrette cependant une diminution des crédits excessive et peu transparente. Certes **la mission budgétaire ne recense qu'une partie de l'effort budgétaire en faveur du développement**. La politique transversale en faveur du développement est dispersée entre 25 programmes et 15 missions, pour un montant total en CP de 6,1 milliards d'euros en 2014 (ce qui n'empêche pas que le montant d'aide publique au développement telle qu'évaluée au sens du Comité d'aide au développement de l'OCDE reste sensiblement inférieur).

En 2014, les crédits de la mission budgétaire (2,4 milliards d'euros de CP) ne représentaient que 42 % environ de l'effort total d'aide publique au développement au sens du Comité d'aide au développement, (28 % en 2012 et 48 % en 2011) ce qui limite le sens et la portée du contrôle parlementaire. En sus de la baisse des crédits, l'utilisation des financements innovants vient désormais en substitution de la baisse des crédits alors que la taxe sur les billets d'avion avait été créée en 2006 pour abonder les financements vers les pays les plus fragiles.

Le Rapporteur remarque, par ailleurs, que le Fonds européen de développement est chaque année surdoté, ce qui révèle un mauvais pilotage. Il se réjouit que la Cour appuie enfin ses propres observations antérieures sur la multiplicité des fonds environnementaux et autres initiatives climatiques qui nuisent à la lisibilité comme à l'efficacité de la dépense budgétaire (*cf.* les 8 fonds recensés dans le rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015 n° 2260, annexe VI).

La note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2014 remarque, avec la prédominance des dépenses d'intervention qui atteignent 86 % des crédits en 2014 (80 % en 2013), **une sous-exécution générale des crédits en 2014**.

Cette situation ne révèle pas de moindres besoins des pays aidés mais plutôt l'absence de flexibilité des dépenses résultant d'engagements internationaux. Les dépenses d'intervention sont inférieures aux crédits ouverts en LFI, en raison d'économies conjoncturelles sur le Fonds européen de développement qui est en surplus depuis trois ans, de la réduction des aides budgétaires globales et de la fin de certains contrats de désendettement et de développement. En outre, la Cour regrette l'absence d'évaluation des 123 millions d'euros de dépenses effectuées au titre des accords de co-développement entre 2009 et 2014, sur l'ancien programme 301 *Développement solidaire et migration* basculé sur le programme 2019.

D'après la Cour des comptes, l'exécution 2014 n'est toutefois entachée d'aucune irrégularité.

**EXÉCUTION DE LA MISSION ET DES PROGRAMMES
EXÉCUTION 2014 EN AE ET CP**

(en millions d'euros)

| Autorisations d'engagement (AE) | Programme 110 | Programme 209 | Mission |
|--|--------------------------|--------------------------|----------------|
| LFI | 2 360,1 | 1 803,3 | 4 163,5 |
| Crédits disponibles (a) | 2 197,6 | 1 761,5 | 3 959,1 |
| Crédits consommés | 2 008,9 | 1 718,7 | 3 727,6 |

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits

Source : Cour des comptes.

(en millions d'euros)

| Crédits de paiement (CP) | Programme 110 | Programme 209 | Mission |
|-------------------------------------|--------------------------|--------------------------|----------------|
| LFI | 1 109,9 | 1 789,0 | 2 898,9 |
| Crédits disponibles (a) | 1 089,7 | 1 721,4 | 2 811,1 |
| Crédits consommés | 1 033,5 | 1 719,3 | 2 752,8 |

(a) LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours

et attributions de produits

Source : Cour des comptes.

En AE, la mission a été exécutée à hauteur de 89 % des crédits ouverts en LFI. En CP, la consommation est de 95 %. Près de 95 % des crédits ouverts en LFI du programme 209 ont été consommés en AE et CP.

Les crédits consommés du programme 110 représentent 85 % des crédits ouverts en LFI en AE (91 % des crédits disponibles) et 93 % des crédits en LFI en CP. Cette légère sous consommation s'explique par des reports, en lien avec des retards de projets ou des décalages de faits générateurs de dépenses, notamment s'agissant du traitement de la dette de la Somalie ainsi que par les mouvements intervenus en cours d'année.

EMPLOIS

| Plafond d'emplois en ETPT | ETPT exécutés | Opérateurs : plafond d'emplois | Opérateurs : ETP exécutés |
|--------------------------------------|----------------------|---|--------------------------------------|
| 2 162 | 2 002 | 28 | 26 |

Source : Cour des comptes.

Seul le programme 209 porte une dépense en titre 2 au sein de la Mission. Avec une masse salariale de 197,9 millions d'euros, celui-ci représente 11 % des dépenses du programme 209.

En 2014, les crédits ont été consommés à hauteur de 96 %. Cette sous-exécution a conduit à une annulation de 2 millions d'euros sur ces crédits. Elle serait due au taux de change favorable.

L'exécution du plafond d'emploi de 2 162 ETPT en 2014 a été largement respectée et s'est traduite par une baisse de 102 ETPT.

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

Le programme 209 met en œuvre l'aide bilatérale française conformément aux décisions du CICID du 31 juillet 2013 et de la loi n° 2014-773 d'orientation et de programmation sur la politique de développement et de solidarité internationale du 7 juillet 2014. Il participe, en outre, au financement de l'action européenne et multilatérale de la France par l'intermédiaire de divers fonds (le Fonds Européen de Développement qui représente 40 % des crédits du programme, le Fonds Mondial Sida, ainsi que les fonds multilatéraux relevant des programmes des Nations Unies).

Ce programme, qui représentait 62 % des crédits de paiement de la mission en LFI, s'organise depuis 2013 autour de cinq actions (bilatérale ; multilatérale ; communautaire ; dépenses de personnels concourant au programme et action de co-développement anciennement financée sur le programme 301) répondant à quatre enjeux :

- la lutte contre la pauvreté et l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;

- l'appui à une croissance économique équitable, durable et créatrice d'emploi ;

- la bonne gestion des biens publics mondiaux ;

- la promotion de la gouvernance démocratique, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme.

Le tableau ci-dessous, qui retrace le partage des dépenses entre ces différentes actions, met en valeur une nette prédominance des dépenses communautaires (640 millions d'euros, soit 37 % des crédits consommés). La coopération bilatérale (566 millions d'euros) représente 32,9 % des crédits consommés tandis que 18,4 % des crédits consommés sont affectés à la coopération multilatérale (317 millions d'euros).

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS VOTÉS POUR 2014

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 209 EN 2014

(en euros)

| Numéro et intitulé de l'action/sous-action <i>Prévision LFI Consommation</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|---|----------------------------|----------------------------|---|----------------------------|----------------------------|
| | Titre 2 Dépenses de personnel (*) | Autres titres (*) | Total yc FDC et ADP | Titre 2 Dépenses de personnel (*) | Autres titres (*) | Total yc FDC et ADP |
| 02 – Coopération bilatérale | 142 997 | 592 471 400 561 441 809 | 592 471 400 561 441 809 | 142 997 | 564 158 056 556 042 184 | 564 158 056 556 185 181 |
| 05 - Coopération multilatérale | | 323 832 026 317 580 196 | 323 832 026 317 580 196 | | 329 333 913 317 506 158 | 329 333 913 317 506 158 |
| 07 - Coopération communautaire | | 680 860 000 640 392 005 | 680 860 000 640 392 005 | | 680 860 000 640 492 567 | 680 860 000 640 492 567 |
| 08 – Dépenses de personnels concourant au programme « Solidarité à l'égard des pays en développement | 206 163 873 197 630 615 | 0 0 | 206 163 873 197 630 615 | 206 163 873 197 630 615 | 0 0 | 206 163 873 197 630 615 |
| 09 – Actions de co-développement | 111 950 | 16 000 1 386 285 | 16 000 1 498 235 | 111 950 | 8 516 000 7 364 355 | 8 516 000 7 476 305 |
| Total des crédits prévus en LFI | 206 163 873 | 1 597 179 426 | 1 803 343 299 | 206 163 873 | 1 582 867 969 | 1 789 031 842 |
| Ouvertures/annulations YC FDC et ADP | - 8 278 311 | - 33 526 286 | - 41 804 597 | - 8 278 311 | - 59 336 486 | - 67 614 797 |
| Total des crédits ouverts | 197 885 562 | 1 563 653 140 | 1 761 538 702 | 197 885 562 | 1 523 531 483 | 1 721 417 045 |
| Total des crédits consommés | 197 885 562 | 1 520 800 295 | 1 718 685 857 | 197 885 562 | 1 521 405 264 | 1 719 290 826 |
| Crédits ouverts-crédits consommés | 0 | + 42 852 845 | + 42 852 845 | 0 | + 2 126 219 | + 2 126 219 |

(*) hors FDC e ADP pour les montants de la LFI

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

En loi de finances initiale, le total des crédits inscrits au programme 209 était de 1,8 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1,78 milliard d'euros en crédits de paiement (CP). Ont finalement été ouverts 1,76 milliard d'AP et 1,72 milliard d'euros de CP. Le total des crédits consommés se monte à 1,71 milliard d'euros (AP) et 1,71 milliard d'euros (CP).

● *Mouvements réglementaires et loi de finances rectificative*

Les écarts entre crédits ouverts et crédits consommés se limitent à 2,1 millions d'euros (CP). Ils s'expliquent par les annulations opérées par la loi de finances rectificative du 8 août 2014 (– 38 588 000 d'euros en AE et – 50 588 000 d'euros en CP) et les annulations de fin de gestion (– 41 921 972 d'euros en AE et – 20 552 885 d'euros en CP). Outre la part de crédits mis en réserve légale annulés (39 millions d'euros en AE et 18 millions d'euros en CP) ces baisses ont été rendues possibles par :

– la réduction de 40 millions d'euros de la contribution au FED par rapport à la LFI. La révision de l'appel à contribution a notamment permis d'absorber 20,5 millions d'euros annulations ;

– une diminution de la contribution au Fonds mondial de 8 millions d'euros et de celle d'Unitaid de 15 millions qui ont permis une économie de 13 millions d'euros et un redéploiement de 10 millions d'euros de crédits pour financer le plan de lutte contre le virus Ebola ;

– la diminution de la dotation pour les dons-projets (4 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP) ;

– une économie de 4 millions d'euros sur d'autres dispositifs du programme.

● *Transferts en cours de gestion et reports (46,3 millions d'euros en AE et 11,1 millions d'euros en CP)*

Le programme a été abondé par des reports de crédits de 2013 provenant essentiellement des fonds de solidarité prioritaire (37,3 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP) et par deux transferts (9 millions d'euros en AE et en CP) justifiés par :

– un besoin additionnel de 5 millions d'euros suite aux crises syrienne et irakienne (transférés du programme 552 *Dépenses accidentelles et imprévisibles*) ;

– un besoin additionnel de 14 millions d'euros pour répondre à la crise sanitaire créée par le virus Ebola, financé par un transfert de 4 millions d'euros du programme 161 *Sécurité civile* et un redéploiement de 10 millions d'euros issu de la contribution au Fonds mondial Sida.

● *Origine et emploi des fonds de concours*

Deux fonds de concours sont rattachés au programme 209 pour un montant total de 655 851 euros. Le premier fonds, de 533 874 euros, représente la contribution des collectivités territoriales aux victimes de crises humanitaires à l'étranger, et l'autre, la contribution de tiers aux victimes de catastrophes naturelles et de conflits à l'étranger.

B. L'ÉVOLUTION DES DÉPENSES D'INTERVENTION

Les dépenses d'intervention représentent 86% de l'ensemble des dépenses de la mission. En 2014, 95 % des crédits d'intervention du programme 209 ont été consommés. Les écarts constatés s'expliquent à la fois par un moindre appel à contribution au FED10, par des reports d'échéancier des C2D, par une baisse de la contribution au Fonds mondial Sida de 23 millions d'euros et par des annulations de dotations aux dons-projets :

Comme cela a été dit, la contribution au FED a été réduite de 40 millions d'euros par rapport à la LFI, en raison de la révision du montant appelé par la Commission européenne à la suite du ralentissement des décaissements des projets. Ceci a permis de financer à hauteur de 20 millions d'euros la contribution au Fonds Mondial au titre de 2013 et d'absorber 20,5 millions d'euros d'annulations. Le Rapporteur spécial remarque l'absence de prévisibilité des contributions au FED qui ont été malgré tout augmentées pour l'exercice 2015 et qui jouent finalement un rôle de soupape pour des dépenses non budgétées, appréciées au gré des urgences de la situation internationale, en Ukraine ou en Irak.

II. LE PROGRAMME 110 AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

Le programme 110, qui ne dispose pas de crédits du titre 2, et dont les fonctions « support » sont assurées par d'autres programmes, a pour mission principale de contribuer à réduire la pauvreté et de participer à l'atteinte des objectifs du millénaire pour le développement fixés pour 2015 (OMD). Il concentre l'aide économique et financière multilatérale qui transite par les banques et les fonds sectoriels d'aide au développement (action 1), les interventions bilatérales de l'Agence française de développement (action 2), et le traitement de la dette des pays pauvres (action 3).

En réalité, le programme 110, mis en œuvre par le directeur du Trésor du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, est largement dépendant de décisions internationales négociées, qui déterminent la contribution française à la reconstitution de fonds multilatéraux et des banques de développement, le montant des prêts bonifiés accordés par l'AFD et la compensation des annulations de dette.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 110 EN 2014

(en euros)

| | LFI 2014 | | Exécution 2014 | | Écart à la LFI | |
|---|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|---------------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| P 110 - Aide économique et financière au développement | 2 360 120 755 | 1 109 890 190 | 2 008 925 428 | 1 033 530 795 | 351 195 327 | - 76 359 395 |
| Action 1 : Aide économique et financière multilatérale | 1 581 174 272 | 635 866 049 | 1 421 507 732 | 638 035 989 | - 159 666 540 | 2 169 940 |
| Groupe banque mondiale | 1 194 257 576 | 419 151 515 | 1 037 591 036 | 422 434 205 | - 156 666 540 | 3 282 690 |
| Groupe banques régionales | 380 916 696 | 126 317 755 | 380 916 696 | 126 317 755 | 0 | 0 |
| Fonds sectoriels | 6 000 000 | 90 396 779 | 3 000 000 | 89 284 029 | - 3 000 000 | - 1 112 750 |
| Action 2 : Aide économique et financière bilatérale | 395 606 400 | 312 749 289 | 295 651 107 | 293 343 815 | - 99 955 293 | - 19 405 474 |
| Intervention d'aide bilatérale relevant de l'AFD | 245 280 000 | 222 304 941 | 244 185 422 | 215 811 736 | - 1 094 578 | - 6 493 205 |
| ABG | 123 500 000 | 60 000 000 | 33 489 358 | 39 989 358 | - 90 010 642 | - 20 010 642 |
| Gestion des opérations de prêts | 3 626 400 | 3 626 400 | 3 407 736 | 3 285 146 | - 218 664 | - 341 254 |
| Coopération technique | 23 200 000 | 26 817 948 | 14 568 591 | 34 257 574 | - 8 631 409 | 7 439 626 |
| Action 3 : Traitement de la dette des pays pauvres | 383 340 083 | 161 274 852 | 291 766 589 | 102 150 991 | - 91 573 494 | - 59 123 861 |

Source : Direction générale du Trésor.

L'exécution des crédits s'est élevée à 2 008 millions d'euros en AE et 1 033,5 millions d'euros en CP alors que la LFI prévoyait respectivement 2 360,1 millions d'euros et 1 109,8 millions d'euros, soit un écart de 351,2 millions d'euros en AE et 76,4 millions d'euros en CP.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2014

Les crédits de paiement (CP) ouverts en LFI ont été exécutés à hauteur de 93,1 % en 2014. Les crédits non exécutés portent principalement sur l'action 3 *Traitement de la dette des pays pauvres* en raison du décalage dans le temps de l'indemnisation de l'annulation de la dette de la Somalie et, dans une moindre mesure sur l'action 2 *Aide économique et financière bilatérale*, notamment sur les aides budgétaires globales en raison de la régulation budgétaire en cours d'année.

En autorisations d'engagement, les crédits prévus en LFI ont été exécutés à hauteur de 85 %, l'écart à la LFI a concerné les trois actions du programme. Ces écarts en AE s'expliquent, notamment, par :

- le traitement de la dette de la Somalie par le Club de Paris, qui devait intervenir en 2014 et n'a pas eu lieu. Le report dans le temps de cette dépense en augmente le montant (en raison de la hausse des intérêts de retard). Par conséquent, un montant de 52,70 millions d'euros d'AE (et de CP) devait être reporté de 2014 à 2015 ;

- la modification du mode de gestion des aides budgétaires (réduction de la pluri-annualité décidée en fin de gestion) entraîne une moindre consommation

en 2014 et, en contrepartie, le report d'AE de 2014 à 2015 à hauteur de 31,40 million d'euros d'AE ;

– des projets au titre du Fonds d'étude et d'aide au secteur privé (FASEP) à hauteur de 5,40 millions d'euros ;

– 95 millions d'euros pour les bonifications d'intérêt pour réaliser un prêt en faveur de la lutte contre le changement climatique (en l'occurrence, un prêt au Fonds vert pour le climat).

Les écarts entre les crédits ouverts en CP et leur exécution s'expliquent par 9,50 millions d'euros d'annulation de CP, liée à la régulation budgétaire et rendue possible par une moindre consommation de bonifications aux États étrangers et de crédits d'ABG ; 56,2 millions d'euros de reports, en raison du traitement de la dette de la Somalie par le Club de Paris (52,7 millions d'euros) ; un report de paiement à hauteur de 3,4 millions d'euros de crédits pour le FASEP correspondant à des engagements antérieurs et 0,1 million d'euros pour des dépenses juridiquement engagées mais dont les factures sont parvenues trop tardivement en fin d'année pour être imputées sur l'exercice 2014.

Au total, 188,6 millions d'euros en AE et 56,2 millions d'euros en CP font l'objet d'une demande de report de crédits sur l'exercice 2015.

La contribution française au Fonds Vert pour le climat a été annoncée en 2014 (1 milliard d'USD, dont une partie sous forme de prêt financée à partir du programme 110) mais la mise en œuvre n'interviendra qu'à partir de 2015. 85 millions d'euros d'AE avaient déjà été reportés de 2013 à 2014, 95 millions d'euros doivent dorénavant être reportés en lien avec la contribution de la France à ce Fonds Vert et la tenue de la Conférence climat à Paris en décembre 2015 (COP21).

B. UNE MAÎTRISE DES DÉPENSES D'INTERVENTION DIFFICILE

Le contexte international conduit à solliciter de façon récurrente les deux programmes pour financer des dépenses supplémentaires à caractère exceptionnel (17,5 millions d'euros ont ainsi été consacrés à la lutte contre le virus Ebola en 2014) impliquant une forte réactivité des budgets respectifs des missions (sur la base notamment de redéploiements internes ou d'utilisation d'économies constatées par ailleurs).

Sur le programme 110, une aide financière a été requise, sur la base de la fongibilité des crédits, en faveur de l'initiative Formation Afrique (3 millions d'euros en AE et en CP), de l'Ukraine (1 million d'euros en AE et en CP), des réfugiés syriens au Liban (2 millions d'euros en AE et en CP), de l'Institut pour la Méditerranée (0,1 million d'euros en AE et 0,05 million d'euros en CP) et de l'Institut des finances de Côte d'Ivoire (0,5 million d'euros en CP).

Par ailleurs, cette année les Territoires palestiniens ont à nouveau fait l'objet d'une aide non budgétée (8 millions d'euros en AE et en CP), financée en partie par les crédits initialement prévus pour les ABG en faveur de l'Afrique et en partie par le redéploiement des crédits destinés à l'Afghanistan (4 millions d'euros en LFI).

III. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE LIMITÉE ET UN PILOTAGE INSUFFISANT POUR LES DEUX PROGRAMMES

Les indicateurs de performance du programme 110 n'ont pas changé.

L'objectif 1 « Faire valoir les priorités stratégiques françaises au sein des banques et fonds multilatéraux » comme la part des ressources subventionnées consacrées à l'Afrique subsaharienne (55 %) ainsi qu'en faveur des pays les moins avancés (60 %) voit ses cibles géographiques atteintes, mais ce n'est pas le cas des cibles sectorielles comme le soutien à l'agriculture et la sécurité alimentaire

L'objectif 2 mesure la gestion des crédits consacrés à l'aide au développement, notamment au travers du montant d'aide apportée par l'AFD sous forme de prêt par euro de subvention de l'État, et de la capacité de l'AFD, de la Banque mondiale et du FASEP à mener avec succès des projets.

Si les indicateurs de performance du programme 110 connaissent une relative stabilité, ceux du programme 209 ont évolué depuis 2011, surtout dans leur nombre. Certains indicateurs de 2011 sont devenus des objectifs en 2014 pour un programme qui en compte désormais quatre (contre six en 2013) : lutter contre la pauvreté, préserver les biens publics mondiaux, mettre en œuvre les partenariats différenciés et promouvoir nos priorités géographiques, renforcer les partenariats et évaluer la performance des opérateurs.

Le constat porté sur près de dix ans d'utilisation des objectifs et des indicateurs de performance montre que celle-ci reste limitée. **Les objectifs et indicateurs n'interviennent pas directement dans les choix de budgétisation. En revanche, ils définissent un cadre stratégique, déclinant les objectifs généraux du CICID, au sein duquel sont déterminées les actions et les opérations à financer.**

Bien qu'ayant la même finalité, la définition d'objectifs cohérents entre les deux programmes reste difficile, car les outils et les objectifs intermédiaires ne sont pas les mêmes. Les résultats des actions multilatérales sont difficiles à apprécier sauf pour le secteur santé. Ainsi les indicateurs mesurant les résultats de l'AFD – le nombre de personnes ayant gagné un accès à l'eau potable – sont meilleurs que la mesure de l'efficacité du Fonds européen de développement (part des engagements du FED dans les infrastructures économiques, qui n'atteint que 35 % en 2014). Les indicateurs renseignant la préservation des biens publics mondiaux en tonnes d'équivalent CO2 évités par an grâce aux projets de l'AFD progressent à 4,9 millions de tonnes en 2014. Le renforcement des partenariats avec les ONG et les collectivités locales du point de vue du contribuable laisse

plus sceptique, **alors que les ONG réussissent un travail d'éducation des jeunes et d'aide aux agriculteurs de plus en plus délaissé par les procédures publiques.** Enfin, l'harmonisation des intitulés des actions a amélioré la visibilité sur les canaux d'allocation des moyens, multilatéraux ou bilatéraux.

La réalité de la performance n'est souvent appréciée que dans le détail des projets et des opérations financés, sans pouvoir dégager de vision suffisamment globale pour orienter les choix budgétaires. **Il faut cependant se féliciter de la démarche d'évaluations conduites par le ministère des Affaires étrangères en 2014,** sur les FSP, le Fonds mondial de lutte contre le Sida, la tuberculose et le paludisme, le Fonds européen de développement, le Fonds de solidarité prioritaire pour mettre en œuvre les engagements de Muskoka en matière de santé maternelle et infantile, et les C2D, soit une évaluation sur des crédits représentant les deux tiers du programme 209.

L'importance des engagements de la France justifierait que des évaluations soient menées systématiquement sur l'ensemble de ces contributions. Les conclusions de ces évaluations devraient être prises en compte pour définir les allocations prioritaires de ressources, dans le respect des objectifs de la loi d'orientation et de programmation précitée.

*
* *

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

Commentaire de M. Razzy HAMMADI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE FONCTIONNELLE | 82 |
| A. LE PROGRAMME 167 : UNE NOUVELLE RÉDUCTION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION MALGRÉ LES DÉPASSEMENTS DES DÉPENSES DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE..... | 84 |
| B. LE PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION EN DIMINUTION, DANS LE CADRE D'UNE PRÉVISIBILITÉ PERFECTIBLE | 85 |
| C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION UNE FOIS DE PLUS EN LOGIQUE DIMINUTION..... | 87 |
| II. DES PERFORMANCES DE QUALITÉ, SOUS QUELQUES RÉSERVES..... | 88 |
| A. LE PROGRAMME 167 : DES RÉSULTATS EXCEPTIONNELS..... | 88 |
| B. LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE MARQUÉE PAR LES DIFFICULTÉS DE TRAITEMENT DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ..... | 89 |
| C. LE PROGRAMME 158 : DES VALEURS-CIBLES DÉSORMAIS VOLONTAIREMENT FIGÉES | 90 |

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

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

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

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

Budgétairement, ces trois programmes ne concourent pas de façon égale au budget de la mission. Avec 2,75 milliards d'euros, le programme 169 représentait en 2014 92,59 % des crédits de paiement votés, le programme 167, avec 117,35 millions d'euros, 3,94 % seulement, et le programme 158, 3,50 %, avec 104 millions d'euros.

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE FONCTIONNELLE

Pour une prévision de dépenses de 2 968,85 millions d'euros, fonds de concours inclus, fixée par la loi de finances initiale, la consommation des crédits de paiement s'est élevée à 2 945,87 millions d'euros. L'économie en gestion se monte donc à 22,98 millions d'euros, soit 0,77 % du budget initial. Par rapport à l'exécution 2013 (3 013,98 millions d'euros dépensés), l'économie est de 68,11 millions d'euros, traduisant une diminution de 2,26 % sur l'année, diminution cependant plus faible que celles des années précédentes (4,06 % entre 2011 et 2012 et 3,5 % entre 2012 et 2013).

Quels sont les éléments de cette évolution ?

En 2014, les dépenses d'intervention, qui constituent la raison d'être du budget de la mission se sont montées à 2 767,13 millions d'euros, soit 20,82 millions d'euros de moins que les montants programmés (2 787,95 millions d'euros). La baisse des versements de prestations représente ainsi la quasi-totalité des économies constatées en gestion.

Les effectifs ont continué à diminuer. Le plafond d'emploi est passé de 1 547 ETPT (1 519 au titre du programme 167 et 28 au titre du programme 158) à 1 461 (1 437 et 24). Mais surtout, comme en 2013, le schéma d'emploi a été sous-exécuté : l'effectif moyen réalisé s'est en effet établi à 1 296 (1 276 et 20) pour 1 367 (1 347 et 20) en 2013 soit une diminution de 71 emplois et une utilisation de seulement 88,7 % du nouveau plafond d'emploi.

Cette réduction du nombre d'emplois a entraîné une poursuite de la baisse des crédits de rémunération, avec 75,15 millions d'euros dépensés au titre des programmes 167 et 158, pour 76,77 prévus et 77,99 en 2013. Cette nouvelle diminution fait ainsi concourir la baisse des crédits de personnel à hauteur de 1,62 million d'euros à l'exécution du budget.

Nulles en 2013, les dépenses d'investissement – il n'en figure qu'au programme 167 – comptent pour quantité négligeable dans l'exécution du budget 2014 : 69 234 euros ont été dépensés, pour 106 000 euros prévus.

L'analyse des crédits de fonctionnement montre également, avec 103,52 millions d'euros dépensés pour 104,24 millions d'euros votés, une exécution en légère diminution par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale. En revanche, – et c'est ce qui explique au premier chef la faiblesse de la diminution de l'exécution du budget 2014 par rapport à celui du budget 2013 – ces crédits sont en hausse par rapport à l'exécution 2013, où ils avaient été contenus à 95,54 millions d'euros. La raison en est la hausse des dépenses de fonctionnement du programme 167, qui passent de 20 millions d'euros en 2013 à 29,58 millions d'euros en 2014 (pour une prévision de 28,85 millions d'euros) en raison des frais engagés pour les commémorations simultanées du centenaire du déclenchement de la Première Guerre mondiale et du 70^{ème} anniversaire de la Libération.

L'exécution 2013 traduit ainsi globalement la poursuite de la rationalisation des moyens en personnel, la qualité de la prévision des ressources nécessaires au paiement des pensions, mais aussi une capacité d'anticipation plus incertaine en matière de retraite du combattant.

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

**CRÉDITS DE PAIEMENT 2014
CONSOMMATION PAR PROGRAMME ET ACTION**

(en euros)

| Programme / action | Prévision LFI y.c. FDC et ADP | Consommation | Écart | Écart en % |
|--|-------------------------------------|----------------------|---------------------|-----------------|
| 167 Liens entre la Nation et son armée | 117 348 831 | 116 109 369 | - 1 239 462 | - 1,06 % |
| 01 Journée défense et citoyenneté | 93 891 695 | 92 271 171 | - 1 620 524 | - 1,73 % |
| 02 Politique de mémoire | 23 540 226 | 23 838 198 | + 297 972 | + 4,53 % |
| 169 Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant | 2 747 517 290 | 2 733 274 621 | - 14 242 669 | - 0,51 % |
| 01 Administration de la dette viagère | 2 230 384 700 | 2 199 436 760 | - 30 947 940 | - 1,39 % |
| 02 Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité | 151 988 953 | 157 594 954 | + 5 606 001 | + 3,69 % |
| 03 Solidarité | 347 341 637 | 341 362 346 | - 5 979 291 | - 1,72 % |
| 06 Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français | 2 000 | 2 600 | + 600 | - 30 % |
| 07 Actions en faveur des rapatriés (<i>nouveau</i>) | 17 800 000 | 34 877 961 | + 17 077 961 | + 95,94 % |
| 158 Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la 2nde guerre mondiale | 104 015 997 | 96 487 216 | - 7 528 781 | - 7,24 % |
| 01 Indemnisation des orphelins de la déportation et des victimes de spoliations du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation | 50 726 890 | 46 139 050 | - 4 587 840 | - 9,45 % |
| 02 Indemnisation des victimes d'actes de barbarie durant la 2 nd e guerre mondiale | 53 289 107 | 50 348 166 | - 2 940 941 | - 5,52 % |

Source : commission des Finances d'après les données du rapport annuel de performances pour 2014.

A. LE PROGRAMME 167 : UNE NOUVELLE RÉDUCTION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION MALGRÉ LES DÉPASSEMENTS DES DÉPENSES DE LA POLITIQUE DE MÉMOIRE

Alors que, avec 117,35 millions d'euros, les crédits demandés pour 2014 étaient déjà en diminution par rapport à ceux de 2013, l'exécution du programme 167 *Liens entre la Nation et son armée* fait apparaître une dépense de 116,11 millions d'euros, inférieure de 1,24 million d'euros aux prévisions.

- Cette réduction en exécution est imputable en quasi-totalité à l'action 1 du programme *Journée défense et citoyenneté (JDC)*, dont les crédits consommés se montent à 92,27 millions d'euros pour 93,89 millions d'euros de crédits votés, soit une différence de 1,62 million d'euros, correspondant aux réductions d'effectifs de personnel, dont le coût passe de 75,15 millions d'euros prévus à 73,67 millions d'euros en exécution, soit une diminution de 1,48 million d'euros, le solde pouvant être imputé à la gestion de la JDC elle-même.

- Cette évolution des crédits en gestion est en partie contrebalancée par celle des crédits consacrés à l'action 2 *Politique de mémoire*. Bien qu'ils aient été accrus de plus de six millions d'euros en loi de finances initiale en prévision de la commémoration du centenaire de la Première Guerre mondiale et du 70^{ème} anniversaire de la Libération, leur exécution s'effectue en excédent par rapport à la prévision, puisque la dépense se monte à 23,84 millions d'euros pour une dotation initiale de 23,54 millions d'euros, soit un surcoût de 298 000 euros. Il faut cependant reconnaître qu'il est plus difficile de prévoir précisément le coût de manifestations ponctuelles que celui de cérémonies récurrentes.

- Enfin, le solde de la diminution est dû à un solde négatif d'ouvertures et de fermetures de crédits par voie de fonds de concours et attributions de produits de 83 millions d'euros.

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

Comme à l'accoutumée, le programme 169 est lui aussi très légèrement sous-exécuté. Les crédits finalement consommés auront en effet été de 2 733,3 millions d'euros au lieu de 2 747,5 millions d'euros prévus, soit 14,2 millions d'euros et 0,51 % de moins que la prévision. Cependant, au contraire de 2013, toutes les actions du programme ne sont pas exécutées en baisse.

- Comme chaque année, les crédits consacrés à l'action 1 *Administration de la dette viagère*, qui, avec 2 199,4 millions d'euros consommés, constituent l'essentiel du programme, sont exécutés en diminution par rapport à la loi de finances initiale. En 2014, cette diminution est de 30,95 millions d'euros, soit un écart de 1,39 %. Il faut dire que c'est sans doute l'action dont la prévisibilité budgétaire est la plus forte.

Avec 1 374,5 millions d'euros (1 475,1 millions d'euros en 2013) pour 1 422,4 millions d'euros inscrits, les crédits consommés au titre de l'action 10 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de la Guerre et allocations rattachées* sont inférieurs de 3,37 % à la prévision.

Avec 824,9 millions d'euros pour une prévision de 807,9 millions d'euros, l'exécution des crédits consacrés à la retraite du combattant est une fois de plus en hausse par rapport à la prévision, et ce de 2,1 %. Cette situation est d'autant plus surprenante que l'exécution 2013 était déjà en hausse, avec 823,52 millions d'euros au lieu de 821,3 millions d'euros. Le bénéfice de la carte du combattant a certes été élargi par la loi de finances initiale pour 2014 aux militaires ayant servi quatre mois en Afrique du Nord et dont la période de service a commencé avant le 1^{er} juillet 1962 mais n'a pas été intégralement effectuée avant cette date (carte du combattant dite « carte à cheval »).

Dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2014, le précédent rapporteur spécial, M. Gérard Terrier, avait chiffré le coût de cette mesure à 4 millions d'euros en 2014. Il est surprenant que le secrétariat d'État aux anciens combattants ait programmé une diminution du coût de la retraite du combattant alors même qu'il accroissait de 8 500 environ le nombre potentiel des bénéficiaires du dispositif.

Par ailleurs, une fois de plus, il s'avère que les prévisions des dépenses fiscales en faveur des anciens combattants – en augmentation régulière chaque année – ont été sous-évaluées par le secrétariat d'État. La dépense fiscale créée par la demi-part supplémentaire pour les contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, initialement chiffrée à 370 millions d'euros pour 2014, se monte en réalité à 425 millions d'euros, soit une hausse de 55 millions d'euros (près de 15 %) après des hausses, se traduisant en surcoûts constatés en gestion, de 50 millions d'euros en 2013 et de 40 millions d'euros en 2012. Le caractère récurrent du phénomène amène à s'interroger sur la qualité du chiffrage, lors de l'élaboration des projets de loi de finances, des conséquences fiscales de l'arrivée progressive à l'âge de 75 ans des anciens d'Algérie.

La même observation peut être faite à propos de la déduction de l'impôt sur le revenu des versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant, laquelle bénéficie par ailleurs d'abondements de l'État. Alors que la prévision était de 36 millions d'euros, le coût de la dépense en exécution se monte à 50 millions d'euros. Là aussi, l'augmentation du nombre de bénéficiaires créée par la « carte à cheval » ne semble absolument pas avoir été anticipée.

La Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 de la mission, a du reste signalé ces points ainsi que la non prise en compte dans la liste des dépenses fiscales de la mission d'autres dépenses fiscales, telles que l'exonération de droits de succession de la transmission du capital de la rente mutualiste « *lorsqu'il a été opté pour le régime réservé viagèrement* ».

- Les crédits de l'action 2 *Gestion des droits liés aux pensions militaires d'invalidité* se sont finalement montés à 157,59 millions d'euros pour une prévision de 151,99 millions d'euros, soit un écart à la hausse de 5,6 millions d'euros (+ 3,68 %).

La comparaison avec la loi de règlement pour 2013, qui avait fait apparaître une dépense de 159,4 millions d'euros amène également à s'interroger sur la qualité de la prévision de la dépense.

- Avec 341,36 millions d'euros, la dépense des crédits de l'action 3 *Solidarité* est, elle, inférieure de 6 millions d'euros aux prévisions, qui étaient de 347,3 millions d'euros, pour un montant exécuté en 2013 de 343,9 millions d'euros.

- Les modestes montants dépensés au titre de l'action 6 *Réparation des conséquences sanitaires des essais nucléaires français* – 2 600 euros – sont résiduels. En effet, afin de mettre fin aux soupçons que faisait peser sur le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) l'écart considérable entre les crédits provisionnés au titre de l'action 6 (10 millions d'euros) et les crédits dépensés, la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 a transformé le CIVEN en autorité administrative indépendante. En conséquence, les crédits nécessaires à l'accomplissement des missions du CIVEN ont été transférés à compter de 2014 du programme 169 vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

- Depuis 2014, le programme 169 comporte une nouvelle action, l'action 7 *Actions en faveur des rapatriés*. Alors qu'il était prévu une dépense de 17,8 millions d'euros au titre de cette action, celle-ci a finalement été de 34,9 millions d'euros, le double de la prévision. On peut comprendre que le secrétariat d'État, nouvellement saisi de cette action, ait pu avoir du mal à évaluer la dépense réelle. Il reste que l'ampleur de l'écart à la prévision surprend le rapporteur spécial.

C. LE PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION UNE FOIS DE PLUS EN LOGIQUE DIMINUTION

L'exécution du programme 158 est, une fois de plus, en diminution par rapport aux crédits votés, de 7,529 millions d'euros cette année soit 7,24 %.

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

- Sur l'action 1, le RAP pour 2014 expose pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation que : « *L'activité de la CIVS connaît une baisse : une moyenne mensuelle de 22 demandes nouvelles a été enregistrée en 2014 (...) contre 32 en 2013 et 35 en 2012* » (pour 23 063 dossiers transmis aux services du Premier ministre depuis octobre 2000).

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

● Sur l'action 2, le RAP pour 2013 indiquait que : « *La majorité des décisions susceptibles de recevoir une réponse positive a été traitée. Néanmoins, de nouvelles décisions positives sont encore prises (...) : 926 en 2009, 507 en 2010, 276 en 2011, 150 en 2012. Pour 2013, 93 décisions nouvelles ont été signées.* » Dans le RAP 2014, il n'est fait mention d'aucune décision nouvelle.

En revanche, le RAP pour 2014 justifie ainsi l'écart entre la prévision et la réalisation :

« – *la prévision 2014 a été élaborée au premier semestre 2013, alors même que le résultat des campagnes de certification de vie n'était pas encore connu ;*

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

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

II. DES PERFORMANCES DE QUALITÉ, SOUS QUELQUES RÉSERVES

A. LE PROGRAMME 167 : DES RÉSULTATS EXCEPTIONNELS

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

● « Le taux de satisfaction de l'utilisateur » comporte deux items. « La qualité de la prestation offerte par la Direction du service national (DSN) et par les armées » bénéficie d'une évaluation encore en progression, de 88,5 %, après 87,7 % pour 2013, 86,2 % en 2012 et 85,5 % en 2011. Eu égard à cette progression continue, la cible 2015 est désormais fixée à 90 %. L'item « Impact de la JAPD sur l'image de la Défense et des armées », mis en place à compter de 2010, atteint 89,2 % pour 88,3 % en 2013 et 86,5 % en 2012. Là aussi, la cible pour le taux de satisfaction en 2015 est désormais fixée à 90 %.

● « Le coût moyen par participant » est en constante diminution : avec 142,50 euros, il est inférieur au coût pour 2013 (150 euros) et à la cible fixée pour 2015 (150 euros également). Le RAP expose que « *la DSN poursuit l'optimisation de ses moyens avec trois principaux leviers :*

– *la rationalisation des sites ;*

– *l'augmentation du taux de remplissage des salles ;*

– *le renforcement du contrôle interne budgétaire et comptable.* »

B. LE PROGRAMME 169 : UNE PERFORMANCE MARQUÉE PAR LES DIFFICULTÉS DE TRAITEMENT DES PENSIONS MILITAIRES D'INVALIDITÉ

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

- Le délai moyen de traitement d'un dossier de pension militaire d'invalidité (indicateur 1.1), qui était de 539 jours en 2011, pour 370 jours en 2009, avait enfin commencé à décroître en 2012, année où il était passé à 455 jours. En revanche, alors que la prévision pour 2013 était de 350 jours (soit, - enfin -, moins d'un an), il était repassé à 500 jours.

En 2014, la situation s'est de nouveau aggravée : le délai est passé à 645 jours, soit près de deux ans !

La direction des ressources humaines du ministère de la Défense (DRH-MD) explique cette contre-performance, à vrai dire très surprenante, par « *la réorganisation de la sous-direction des pensions (SDP) qui a été différée et mise en œuvre de façon effective seulement en janvier 2014.* »

Dans ces conditions, « *une période de montée en compétence des agents a été nécessaire pour leur permettre d'assimiler les nouveaux processus induits par les méthodes de travail transversales mises en place et la nouvelle application informatique de distribution automatique des demandes. La capacité de production de la SDP a donc été sensiblement obérée au 1^{er} trimestre 2014 et cela a occasionné des retards dans le traitement des dossiers.* »

Par ailleurs, explique encore la DRH-MD, « *La productivité de la SDP a également été affectée par les départs d'agents anticipant la contribution du service à l'effort RH et entraînant de fait des pertes de compétences rendant plus difficile la gestion des stocks.* »

En revanche, et comme en 2013, le délai de 180 jours prévu au profit des blessés en OPEX pour la mise en paiement d'une pension temporaire a été respecté.

- Le nombre moyen de dossiers de soins médicaux gratuits traités par agent (indicateur 2.1), qui devait atteindre 18 000 dès 2013, grâce au développement des flux de soins télétransmis, s'approche de sa cible puisqu'il atteint 17 584 dossiers en 2014.

- L'objectif 3 « Fournir les prestations de l'ONAC au moindre coût et avec la meilleure efficacité possible » comporte deux indicateurs.

Le coût moyen (rémunérations et charges sociales – RCS – et fonctionnement) par acte de solidarité (indicateur 3.1) concerne en réalité l’instruction des demandes de secours (elles représentent 90 % des actes de solidarité). Avec 128 euros, la réalisation est très en avance sur la cible 2015 (150 euros).

Reprise par l’ONAC, l’activité « cartes et titres », avait été fortement perturbée par divers retards et dysfonctionnement. En 2010, le nombre moyen de cartes et titres traités par agent (indicateur 3.2) était de 113, contre 473 en 2008. Après être remonté à 493 en 2011, puis à 957 en 2012, il passe à 1 318 en 2014, pour une valeur cible qui reste fixée à 1 000 pour 2015.

● L’indicateur 4.1 est relatif au Coût de la journée d’un pensionnaire de l’Institution nationale des Invalides (INI).

Les travaux d’amélioration de l’accessibilité des locaux ont permis de porter à 98 % le taux d’occupation des chambres. En conséquence le coût de journée, fixé en prévision à 401 euros, s’est finalement établi à 397 euros, pour une cible 2015 de 440 euros.

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

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

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

Selon le RAP pour 2014, « *ces durées moyennes sont stables et difficilement compressibles compte tenu des délais nécessaires au retour des justificatifs bancaires des bénéficiaires et de la nécessité de réduire autant que faire se peut le risque juridique* ».

Ce délai ne prend toutefois pas en compte la phase complexe d’instruction des dossiers qui peut aller de 8 à 12 mois. Selon des informations communiquées précédemment par les services du Premier ministre, compte tenu de l’hétérogénéité des dossiers étudiés, un délai moyen de traitement ne serait pas significatif.

*

* *

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Philippe VIGIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 92 |
| I. PROGRAMME 165 <i>CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES</i> | 93 |
| A. DES CRÉDITS GÉRÉS AVEC SOIN | 93 |
| B. L'AMÉLIORATION CONTINUE DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE | 94 |
| II. PROGRAMMES 164 <i>COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES</i> ET 340 <i>HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES</i> | 95 |
| A. UNE EXÉCUTION ÉCONOME DES CRÉDITS | 95 |
| B. DES PERFORMANCES TOUT À FAIT SATISFAISANTES..... | 96 |
| III. PROGRAMME 126 <i>CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL</i> | 97 |
| A. UNE EXÉCUTION DE PLUS EN PLUS MAÎTRISÉE DES DÉPENSES | 97 |
| B. UNE PERFORMANCE À LA MESURE DIFFICILE | 98 |

INTRODUCTION

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

En 2014, ont été ouverts pour la mission 653,38 millions d'euros d'autorisations d'engagement et 627,46 millions d'euros de crédits de paiement. Le taux d'exécution s'est élevé à 93,81 % pour les autorisations d'engagement et à 98,29 % pour les crédits de paiement. Ce taux d'exécution élevé des crédits de paiement a pour origine le poids des rémunérations de personnel, qui représentent 83,85 % des dépenses. En effet, même si ces programmes bénéficient de la dispense de la mise en réserve des crédits et de procédures allégées ou dérogatoires pour l'exécution des dépenses – le Conseil économique social et environnemental est notamment dispensé de contrôle financier et n'a pas de comptable public – leurs gestionnaires ont à cœur de participer, dans la mesure où ils le peuvent, à l'effort d'économie de gestion du budget de l'État.

Le tableau ci-dessous retrace les grandes masses de consommation des crédits pour les quatre programmes de la mission en 2014.

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

(en millions d'euros)

| | Programme 165 | | Programme 126 | | Programme 164 | | Programme 340 | | Mission | |
|---|---------------|--------------|---------------|--------------|---------------|---------------|---------------|-------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| LFI | 386,5 | 375,1 | 42,6 | 38,46 | 215,08 | 216,42 | 0,82 | 0,82 | 645 | 630,8 |
| LFR | - 2,9 | - 2,5 | - 0,16 | - 0,16 | - 6,79 | - 6,65 | | | - 9,85 | - 9,32 |
| Total des mouvements de crédits, dont : | 12,1 | 0,4 | - 0,02 | - 0,02 | 2,43 | 2 | - 0,43 | - 0,43 | 14,08 | 2,32 |
| <i>Reports</i> | 14,1 | 2,4 | | | 5,89 | 5,46 | | | 19,99 | 7,86 |
| <i>Virements</i> | | | | | | | | | 0 | 0 |
| <i>Transferts</i> | | | - 0,02 | - 0,02 | | | | | - 0,02 | - 0,02 |
| <i>Décrets d'avances</i> | | | | | | | - 0,37 | - 0,37 | - 0,37 | - 0,37 |
| <i>Réserve parlementaire</i> | | | | | | | | | 0 | 0 |
| <i>Annulations</i> | - 2 | - 2 | | | - 3,46 | - 3,46 | - 0,06 | - 0,06 | - 5,52 | - 5,52 |
| Fonds de concours et attributions de produits | 0,4 | 0,4 | 1,94 | 1,94 | 1,61 | 1,61 | | | 3,95 | 3,95 |
| Total des crédits disponibles | 396,2 | 373,4 | 44,39 | 40,25 | 212,34 | 213,38 | 0,39 | 0,39 | 653,38 | 627,46 |
| Crédits consommés | 367 | 369,8 | 40,09 | 40,09 | 205,54 | 206,49 | 0,33 | 0,33 | 612,96 | 616,71 |

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

Selon la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes, l'exercice 2014 ne fait pas ressortir de dérive des dépenses par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale, les quatre programmes s'inscrivant dans la continuité des précédents exercices et de la budgétisation initiale. Le taux de consommation – élevé, comme on l'a vu – des crédits est en légère hausse par rapport à l'an passé. Par ailleurs, la démarche de performance, dont les résultats globaux sont satisfaisants, est prise en compte par les différentes structures de la mission. Enfin, la soutenabilité de la trajectoire budgétaire de la mission est avérée et les plafonds du triennal 2013-2015 ont été respectés.

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

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

A. DES CRÉDITS GÉRÉS AVEC SOIN

En 2014, les crédits ouverts étaient de 375,08 millions d'euros, en progression par rapport à 2013 où ils étaient de 369,6 millions d'euros, pour tenir compte de l'accroissement régulier du contentieux, et notamment des contentieux de masse, tels que les litiges relatifs au droit au logement opposable (DALO) ou au revenu de solidarité active (RSA).

De fait, en 2014, la progression du contentieux s'est élevée à 11,3 % dans les tribunaux administratifs (3,3 % dans les cours administratives d'appel) et à près de 7,5 %, hors le contentieux électoral lié aux élections municipales. La hausse des contentieux devant la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) a également été de 7,5 %.

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

Le programme 165 est donc marqué par la recherche d'économies de fonctionnement, qui se traduisent notamment dans le développement de l'application *Télérecours*, application de dématérialisation des procédures.

C'est ainsi que, en 2014, pour 375,08 millions d'euros de crédits votés, la dépense finale s'est élevée à 369,77 millions d'euros, soit une économie de 5,31 millions d'euros.

B. L'AMÉLIORATION CONTINUE DES PERFORMANCES DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE

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

- Devant le Conseil d'État, le **délai prévisible moyen de jugement** des affaires en stock (6 mois et 2 jours) et le délai moyen de l'instance pour les affaires ordinaires, hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers (1 an, 1 mois et 26 jours), ont été réduits de plus d'un mois par rapport à 2013. Cette réduction des délais a eu pour effet une diminution significative du stock des affaires en instance (6 199 en 2014 contre 6 320 en 2013). En 2014, 62 % des dossiers jugés avaient moins d'un an et 27 % entre 1 et 2 ans.

Devant les cours administratives d'appel et les tribunaux administratifs, le délai prévisible moyen, passé en dessous de la barre d'un an dans les deux niveaux de juridiction depuis 2011, a diminué de 11 jours en appel pour s'établir à 11 mois et 1 jour. Il a été stabilisé en première instance à 10 mois et 1 jour malgré la progression des entrées en 2014. Le délai moyen constaté pour les affaires ordinaires (hors ordonnances et contentieux dont le jugement est enserré dans des délais particuliers), a été réduit en 2014 de près d'un mois en première instance et de 10 jours en appel. Il s'établit à 1 an, 9 mois et 4 jours dans les tribunaux administratifs et à 1 an 2 mois et 1 jour dans les cours administratives d'appel.

La mise en œuvre d'un plan d'action au bénéfice de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), associé à une modernisation des méthodes de travail et à une nouvelle organisation plus rationnelle, ont permis d'accroître fortement la capacité de jugement de cette juridiction. Ainsi elle a pu juger, en 2014, 39 162 affaires (+ 1,6 %) tandis que ses délais de jugement ont été ramenés à 6 mois et 4 jours en 2014, alors qu'ils avoisinaient 15 mois en 2010.

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

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

Le taux d'annulation par le Conseil d'État des arrêts des cours administratives d'appel, de 18,3 % est légèrement supérieur à celui de l'année 2013.

En revanche, le taux d'annulation par le Conseil d'État des jugements des tribunaux administratifs – de 15,9 % – en a fortement diminué par rapport à l'année 2013 – où il était de 20,1 % – et se trouve désormais très proche de l'objectif fixé.

S'établissant à 4,3 %, le taux d'annulation par le Conseil d'État des décisions de la Cour nationale du droit d'asile est en nette diminution par rapport à 2013 – et surtout 2012 où il était de 6,2 % – et a atteint l'objectif fixé d'un taux inférieur à 5 %.

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

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

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

A. UNE EXÉCUTION ÉCONOME DES CRÉDITS

Les deux programmes sont de dimensions très différentes. En 2014, il a en effet été ouvert 216,42 millions d'euros de crédits de paiement au titre du programme 164. Le programme 340 n'a demandé quant à lui que l'ouverture que de 389 674 euros, notamment pour la rémunération de 3 agents de la Cour des comptes, affectés au Haut Conseil des finances publiques, et représentant 2,5 équivalents temps plein travaillés. Le rapporteur spécial s'étonne régulièrement dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances de l'année de l'existence de ce programme, dû à un amendement du Sénat, dans la mesure où le Haut Conseil des finances publiques est en réalité composé de magistrats de la Cour des comptes et hébergé par celle-ci.

Comme le programme 165, les programmes 164 et 340 sont dispensés de mise en réserve des crédits votés. La base juridique de cette dispense est cependant différente puisqu'elle est constituée par la résolution A/66/209 de l'Assemblée générale de l'ONU, qui a énoncé que les pouvoirs exécutifs ne

doivent pas contrôler ni encadrer l'accès des institutions supérieures de contrôle, dont fait partie la Cour des comptes, aux ressources humaines, matérielles et financières nécessaires et raisonnables.

Il n'en reste pas moins que, comme le Conseil d'État, la Cour des comptes gère les crédits du programme dans un souci d'économie. Ainsi, alors que la loi de finances pour 2014 avait accordé au programme 164 216,4 millions d'euros de crédits de paiement, c'est 206,5 millions d'euros seulement qui ont été dépensés.

Malgré la modestie des crédits affectés au programme 340, la même démarche d'économie y prévaut : sur 818 675 euros de crédits de paiement votés, 332 397 ont été dépensés (354 735 en 2013), après annulation en cours d'année de 429 001 euros de crédits de paiement, dont 372 000 euros de crédits de fonctionnement et 57 001 euros de crédits de personnel. L'importance des annulations, et la similitude des crédits effectivement dépensés par rapport à ceux de 2013, montrent en réalité à quel point le Haut Conseil est fonctionnellement intégré à la Cour des comptes.

B. DES PERFORMANCES TOUT À FAIT SATISFAISANTES

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

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

Pour la Cour des comptes, le délai moyen de jugement en 2014 est de 12 mois, conformément à la cible fixée. Ce délai s'inscrit dans le respect du principe du délai raisonnable de jugement, prévu par l'article 6.1 de la convention européenne des droits de l'homme.

Pour les chambres régionales et territoriales des comptes, le délai moyen de jugement en 2014 est de 8,8 mois, légèrement inférieur à la cible prévue (9 mois) et en nette amélioration par rapport à 2013 (10 mois). Cette amélioration est partiellement due à la suppression de la lecture publique dans certaines CRTC, qui engendrait des contraintes de calendrier.

L'indicateur sur les « suites données aux recommandations de la Cour et des chambres régionales et territoriales des comptes » permet de mesurer la pertinence des recommandations formulées par ces dernières et l'implication des

pouvoirs publics dans leur mise en œuvre. Pour une cible traditionnellement fixée à 75 %, son taux de réalisation est, en 2014, de 69,8 %, en hausse par rapport à 2012 où il était de 62 %.

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

III. PROGRAMME 126 CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

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

A. UNE EXÉCUTION DE PLUS EN PLUS MAÎTRISÉE DES DÉPENSES

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

Dans cette optique, la gestion du CESE fait actuellement l'objet, sous l'impulsion de son président, de réformes de fond dont le rapporteur spécial rend compte chaque année dans son rapport spécial.

Dans le cadre du présent commentaire, le rapporteur spécial se contentera de prendre acte de ce que, pour un total de ressources de 40,25 millions d'euros (38,50 millions d'euros de crédits ouverts en loi de finances initiale et 1,94 millions d'euros de fonds de concours et attributions de produits – qui représentent en réalité les recettes tirées de l'ouverture au public du palais d'Iéna –, le CESE a dépensé en 2014 40,09 millions d'euros, réalisant ainsi une économie de 160 000 euros. Même si cette contribution peut paraître symbolique,

il faut souligner qu'elle s'inscrit une dynamique saluée par le rapporteur spécial dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2015. La contribution du CESE à l'effort général de maîtrise de la dépense publique devrait ainsi logiquement s'amplifier.

B. UNE PERFORMANCE À LA MESURE DIFFICILE

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

L'indicateur le plus important est sans doute l'indicateur 1.1 de l'objectif 1 « Associer les principales organisations de la société civile à l'élaboration de la politique économique », et qui concerne le « cœur de métier » du CESE, qui est de contribuer à l'élaboration de la politique économique, sociale et environnementale de la Nation par les avis qu'il rend au Gouvernement, au Parlement et aux citoyens. Intitulé « production intellectuelle du CESE », cet indicateur fait apparaître la production de 20 avis et de 7 communications, pour une cible de 26 avis et 6 communications. Il est néanmoins difficile au rapporteur spécial d'en tirer une vraie conclusion, la qualité de la production intellectuelle d'une assemblée consultative se traduisant au moins autant par la qualité et le retentissement des avis produits que par leur nombre. Il faut aussi remarquer aussi que le nombre d'avis élaborés n'était que de 17 en 2012.

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

*

* *

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

Commentaire de M. Pierre-Alain MUET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 100 |
| I. LE PROGRAMME 131 <i>CRÉATION</i> | 103 |
| A. UNE EXÉCUTION TENDUE ET UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION OBÉRÉ PAR DES BESOINS DE FINANCEMENTS PRÉVISIBLES..... | 104 |
| 1. Des difficultés en fin d'exécution..... | 104 |
| 2. Les différentes dépenses | 106 |
| B. UN OBJECTIF DE PERFORMANCE À RENFORCER AU SEIN DU PROGRAMME COMME POUR LES OPÉRATEURS..... | 107 |
| 1. Des indicateurs peu contraignants | 107 |
| 2. Un nombre insuffisant de contrats de performance au regard du poids financier et des emplois des opérateurs | 108 |
| II. LE PROGRAMME 224 <i>TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE</i> | 109 |
| A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE | 109 |
| B. LES ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE : DES ÉCONOMIES SUR LES CONSERVATOIRES REGRETTABLES | 111 |
| C. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE : UNE DÉMARCHÉ À RENFORCER | 112 |

INTRODUCTION

La mission *Culture* regroupe plus de 70 % des crédits budgétaires destinés au ministère de la Culture avec 2,58 milliards d'euros en autorisations d'engagement et 2,59 milliards d'euros en crédits de paiement programmés en loi de finances initiale. Elle est composée de trois programmes : 175 ⁽¹⁾, 131 et 224.

Pour la seconde année consécutive les crédits destinés au ministère de la Culture et de la communication (3,52 milliards d'euros) représentent **moins de 1 % des crédits du budget général de l'état (0,86 % des CP)**.

Cependant il faut rappeler que **l'effort financier total en faveur de la Culture**, qui s'évalue en additionnant des crédits provenant de 16 ministères et de 20 missions, y compris 12 dépenses fiscales (423 millions d'euros en 2014) et les taxes affectées (812 millions d'euros en 2014), a atteint **13,03 milliards d'euros de crédits de paiement en 2014**.

Comme c'est le cas depuis deux ans, les crédits consommés pour l'ensemble de la mission *Culture* (2 503,03 millions d'euros en AE et 2 554,82 millions d'euros en CP) ont été inférieurs aux crédits programmés. En outre, par rapport à 2013, les crédits exécutés ont enregistré une baisse, tant en AE (- 20,25 millions) qu'en CP (- 48,48 millions). Cette diminution concerne tous les titres de dépenses, à l'exception des dépenses de personnel (+ 1,67 %). En effet, l'effort d'économies a été majoritairement porté par les dépenses d'investissement qui sont en diminution très nette, et par la baisse des dépenses de fonctionnement courant des opérateurs (près de 6 % sur un an).

Pourtant **la mission a dû faire face à des dépenses exceptionnelles en 2014** : elle a en effet notamment supporté le refus de la Ville de Paris d'assumer une part du surcoût de l'opération de la Philharmonie (22,5 millions d'euros) ⁽²⁾.

La Cour des comptes a critiqué le schéma de fin de gestion des crédits budgétaires pour faire face à ces difficultés : « Grâce à une annulation de crédits de 8,87 millions d'euros au sein de la mission Médias, livre et industries culturelles et de 2,35 millions d'euros sur le programme 186 – Recherche culturelle et culture scientifique ⁽³⁾ soit 11,22 millions d'euros, un décret d'avance a abouti à une ouverture nette de 10 millions de crédits en AE et en CP. Cette ouverture nette de crédits en fin de gestion témoigne d'un manque d'anticipation et d'une utilisation sous-optimale de la réserve de précaution, alors même que les deux impasses de financement (Philharmonie et INRAP) étaient déjà identifiées. »

(1) Le programme 175- Patrimoines fait l'objet d'un commentaire de rapport distinct.

(2) L'autre dépense exceptionnelle relève du programme 175.

(3) Programme de la MIREs, mission interministérielle Recherche et enseignement supérieur.

Enfin, alors que les opérateurs de la mission représentent 75 % des emplois et 46 % de l'effort financier (1,59 milliard d'euros), l'exercice 2014 s'est caractérisé par un nouveau recul de la soumission des opérateurs à la stratégie de performance, bien que le Rapporteur spécial réclame chaque année la généralisation des contrats de performance. C'est ainsi que l'Opéra de Paris, tout en étant parfaitement armé pour y répondre, n'en dispose toujours pas et a été exempté de réserve de précaution depuis quelques années. La nomination d'un nouveau directeur aurait pu être accompagnée de nouveaux instruments de pilotage de sa gestion. Il est vrai cependant que le ministère refusant de lier budgétisation et performance, le suivi des indicateurs n'est jamais mis à profit pour la programmation budgétaire.

Font l'objet du présent commentaire :

– le programme 131 *Création*, confié au directeur général de la création artistique pour lequel 726,5 millions d'euros d'AE et 747,2 millions d'euros de CP ont été ouverts en LFI, soit respectivement 28 % des AE et 29 % des CP de la mission ;

– le programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, confié au secrétaire général adjoint du ministère de la Culture pour lesquels 1,09 milliard d'euros d'AE et 1,1 milliard d'euros de CP ont été ouverts en LFI, soit respectivement 42 % des autorisations d'engagement et des crédits de la mission.

Tous les grands projets culturels font en effet apparaître des effets induits (multiplicateurs) élevés sur l'activité économique comme l'illustrent de nombreuses études d'impact et plus encore les retombées économiques évidentes des grands investissements du passé qui font aujourd'hui la renommée de notre pays. Cela a été bien compris par toutes les grandes métropoles européennes qui consacrent toutes une part importante de leur budget à la culture. Il est indispensable - notamment en temps de crise économique - que l'État soutienne et initie le lancement de grands projets culturels et ne se contente pas dans ce domaine d'une étroite vision budgétaire et comptable. **Renoncer au nom de l'austérité budgétaire à de grands investissements culturels n'est pas plus justifié dans la crise que renoncer à de grands investissements technologiques.** C'est pourquoi le rapporteur salue en particulier l'achèvement du projet de la Philharmonie de Paris dont le coût (381,5 millions d'euros) est à mettre en regard du coût de construction de la Philharmonie de Hambourg (789 millions) ou du coût de la rénovation du Staatsoper de Berlin (289 millions).

Le tableau ci-dessous retrace la programmation et l'exécution des crédits en 2014 pour les programmes 131 et 224, ainsi que celles du total des crédits de la mission *Culture*.

**PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2014
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

| Autorisations d'engagement | Programme 131 | Programme 224 | Mission Culture (y compris le programme 175) |
|--|----------------------|----------------------|---|
| LFI | 726,52 | 1 087,65 | 2 575,25 |
| LFR | - 2,98 | - 3,77 | - 55,55 |
| Total des mouvements de crédits | 25,26 | - 2,30 | 129,13 |
| dont : | | | 0 |
| <i>Reports</i> | 7,76 | 19,31 | 113,50 |
| <i>Virements</i> | 7,28 | - 17,16 | 0,02 |
| <i>Transferts</i> | 0,22 | - 2,15 | - 2,66 |
| <i>décrets d'avance</i> | 10,00 | 0 | 21,09 |
| <i>répartition dépenses accidentelles</i> | | 0 | 0 |
| <i>Annulations</i> | | - 2,31 | - 2,82 |
| Fonds de concours et attribution de produits | 0,26 | 6,59 | 17,52 |
| Total des crédits disponibles | 749,06 | 1 088,17 | 2 666,34 |
| Crédits consommés | 733,19 | 1 054,25 | 2 503,03 |
| | | | |
| Crédits de paiement | Programme 131 | Programme 224 | Mission Culture |
| LFI | 747,20 | 1 095,80 | 2 589,55 |
| LFR | - 2,98 | - 3,77 | - 55,55 |
| Total des mouvements de crédits | 23,89 | - 15,46 | 55,62 |
| dont : | | | 0 |
| <i>Reports</i> | 6,26 | 7,16 | 39,66 |
| <i>Virements</i> | 7,41 | - 18,17 | 0,02 |
| <i>Transferts</i> | 0,22 | - 2,15 | - 2,76 |
| <i>décrets d'avances</i> | 10,00 | 0 | 21,22 |
| <i>répartition dépenses accidentelles</i> | | 0 | 0 |
| <i>Annulations</i> | | - 2,31 | - 2,52 |
| Fonds de concours et att. produits | 0,26 | 6,59 | 27,54 |
| Total des crédits disponibles | 768,37 | 1 083,16 | 2 617,17 |
| Crédits consommés | 765,77 | 1 061,87 | 2 554,82 |

Source : ministère de la Culture et de la communication.

I. LE PROGRAMME 131 CRÉATION

Le tableau ci-dessous détaille l'exécution du programme 131 en 2014.

AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en euros)

| Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2014</i> Consommation 2014 | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Titre 7 Dépenses d'opérations financières | Total | Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI |
|--|--|---|---------------------------------------|--|---------------------|--|
| 01 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant | 263 769 210 | 16 300 000 | 375 611 573 | 9 178 187 | 664 858 970 | 664 858 970 |
| | 264 655 121 | - 2 296 533 | 386 464 129 | 20 471 518 | 669 294 235 | |
| 02 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques | 14 534 575 | 1 926 834 | 42 297 185 | 2 898 679 | 61 657 273 | 62 007 273 |
| | 15 082 721 | 2 586 763 | 41 968 724 | 4 255 943 | 63 894 151 | |
| <i>Total des AE prévues en LFI</i> | 278 303 785 | 18 226 834 | 417 908 758 | 12 076 866 | 726 516 243 | 726 866 243 |
| Ouvertures par voie de FDC et ADP | + 262 846 | | | | + 262 846 | |
| Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP) | + 22 279 360 | | | | + 22 279 360 | |
| Total des AE ouvertes | 749 058 449 | | | | 749 058 449 | |
| Total des AE consommées | 279 737 842 | 290 230 | 428 432 853 | 24 727 461 | 733 188 386 | |

Source : ministère de la Culture.

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en euros)

| Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2014</i> Consommation 2014 | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Titre 7 Dépenses d'opérations financières | Total | Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI |
|--|--|---|---------------------------------------|--|---------------------|--|
| 01 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion du spectacle vivant | 263 769 210 | 7 578 338 | 403 203 669 | 9 178 187 | 683 729 404 | 683 729 404 |
| | 264 618 760 | 4 663 028 | 421 398 208 | 11 869 018 | 702 549 014 | |
| 02 – Soutien à la création, à la production et à la diffusion des arts plastiques | 14 534 575 | 1 864 770 | 44 167 809 | 2 898 679 | 63 465 833 | 63 815 833 |
| | 15 069 997 | 239 303 | 43 658 082 | 4 255 943 | 63 223 325 | |
| <i>Total des CP prévus en LFI</i> | 278 303 785 | 9 443 108 | 447 371 478 | 12 076 866 | 747 195 237 | 747 545 237 |
| Ouvertures par voie de FDC et ADP | + 262 846 | | | | + 262 846 | |
| Ouvertures / annulations (hors FDC et ADP) | + 20 910 363 | | | | + 20 910 363 | |
| Total des CP ouverts | 768 368 446 | | | | 768 368 446 | |
| Total des CP consommés | 279 688 757 | 4 902 331 | 465 056 290 | 16 124 961 | 765 772 339 | |

Source : ministère de la Culture.

Si le programme 131 *Création* voit ses crédits **globalement diminuer**, ce que le Rapporteur spécial ne cesse de déplorer année après année (- 3,38 % en AE et - 3,63 % en CP), le ministère a choisi de **préserver les crédits d'intervention destinés au spectacle vivant**.

Ainsi, les crédits de titre 6 (destinés au fonctionnement des structures aidées) ont été maintenus au niveau déconcentré (283,72 millions d'euros programmés en AE et en CP en 2014 contre 283,77 millions d'euros en 2013) et ont légèrement augmenté au niveau central (+ 4,18 millions d'euros entre la LFI 2013 et LFI 2014). Le ministère indique qu'il a notamment souhaité accompagner le renouvellement des directions des centres chorégraphiques nationaux (CCN) et des centres dramatiques nationaux (CDN) (+ 1,76 million d'euros) et développer les moyens des Scènes de musique actuelles dans le cadre du plan SMAC (+ 1 million d'euros).

A. UNE EXÉCUTION TENDUE ET UN SCHÉMA DE FIN DE GESTION OBÉRÉ PAR DES BESOINS DE FINANCEMENTS PRÉVISIBLES

1. Des difficultés en fin d'exécution

À l'issue de la gestion 2014, 733,18 millions d'euros d'AE et 765,7 millions d'euros de CP ont finalement été consommés.

- *La réserve de précaution*

Pour l'ensemble de la mission *Culture*, la réserve de précaution initiale a atteint 106,89 millions d'euros en AE et 107,90 millions d'euros en CP dont 3,29 millions d'euros sur le titre 2. Pour le programme 131, cette réserve de précaution initiale a atteint 36,83 millions d'euros en AE et 38,28 millions d'euros en CP

- *La restitution des crédits dégelés*

Le dégel des crédits (73,40 millions d'euros en AE et 74,40 millions d'euros en CP) est intervenu en deux étapes :

– comme cela avait déjà observé lors des exercices précédents, les crédits d'intervention du programme 131 *Création* destinés au fonctionnement des structures subventionnées dans le spectacle vivant ont été dégelés très précocement, à hauteur de 27,19 millions d'euros en AE et en CP (soit 73,82 % des crédits gelés en AE et 71 % en CP) ;

– en outre, le besoin de financement de 22,5 millions d’euros pour la Philharmonie de Paris non réglés par la Mairie de Paris (et de 18 millions pour l’archéologie préventive au titre du programme 175), a conduit à procéder le 24 novembre 2014 au dégel de l’ensemble de la réserve de précaution restant sur les trois programmes en fin de gestion.

● *Les besoins de financement en fin de gestion dus aux surcoûts de la Philharmonie de Paris*

Les impasses de financement précitées ont rendu la fin de gestion particulièrement complexe, et un décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 portant ouverture et annulation de crédits à titre d’avance a finalement ouvert 21,09 millions d’euros d’AE et 21,22 millions d’euros de CP.

En effet, sur le programme *Création*, l’État a dû prendre en charge la part des nouveaux surcoûts de la Philharmonie (45 millions d’euros, alors que ceux-ci étaient connus depuis octobre 2013) dont une part aurait dû être acquittée par la Ville de Paris (22,5 millions d’euros) en plus de la part du même montant déjà prévue sur les crédits LFI 2014 du ministère.

En résumé les impasses de financement ont été couvertes par :

– le dégel d’une partie de la réserve de précaution du programme (7,95 millions d’euros en AE et 9,35 millions d’euros en CP), le 24 novembre 2014 ;

– une ouverture de crédits nette de 10 millions d’euros opérée par le décret d’avance du 2 décembre 2014 ;

– un virement du programme 224 (7,2 millions d’euros en AE et 7,4 millions d’euros en CP), par décret du 10 décembre 2014.

● *Les reports sur l’exercice 2015*

Les reports de 2014 sur 2015 s’élèvent à 135,93 M€ en AE et à 60,05 M€ en CP pour l’ensemble de la mission.

Sur le programme *Création*, le montant des reports s’élève à 13,46 millions d’euros en AE et 2,6 millions d’euros de CP.

Les reports les plus importants correspondent à la part de l’État inscrite au contrat de plan État région 2014-2020 pour la reconstruction de la Maison de la culture de Bourges (6 millions d’euros d’AE) ; aux travaux de l’Opéra-Comique (4,7 millions d’euros transférés du titre 5 vers le titre 7) ; à une part du financement (1,3 million en AE et 1,54 million en CP) du nouveau surcoût de 7,8 millions d’euros sur les travaux de la Philharmonie identifiés en décembre 2014.

2. Les différentes dépenses

- *Les dépenses de personnel : un plafond d'emploi en augmentation, contrairement au schéma de suppression exécuté.*

Les dépenses de titre 2 (642,35 millions d'euros) représentent 26 % des crédits de la mission *Culture*. Elles ont augmenté de 1,67 % en un an.

Bien que le plafond d'emplois ait été respecté, l'année 2014 rompt avec la tendance observée depuis 2012, caractérisée par une baisse du plafond d'emplois ministériel, tant en prévision qu'en exécution. Si l'augmentation est faible en prévision (+ 3 ETPT), **l'augmentation du plafond d'emploi est très nette en exécution (+ 52 ETPT hors titularisation dans le cadre du dispositif Sauvadet, + 104 ETPT avec le dispositif Sauvadet)**. Le ministère a reconnu l'absence de concordance entre les données statistiques du plafond d'emploi et le schéma d'emplois exécuté de – 43 ETP.

- *Les dépenses d'investissement et d'intervention marquées par les aléas de la Philharmonie de Paris*

Les dépenses d'intervention du programme ont été les seules préservées (+ 4 millions d'euros) et ont bénéficié d'un dégel précoce.

Avec l'arrêt des grands projets d'investissement (à l'exception du chantier de la Philharmonie de Paris) les dépenses d'investissement ont diminué de 11,59 % en 2014, et se sont essentiellement limitées à l'Opéra-Comique et au théâtre de Chaillot.

Exemple emblématique « *d'une dérive des coûts* » selon la Cour des Comptes, l'opération de la Philharmonie est portée par le titre 6 du programme (dépenses d'intervention à destination de l'association de préfiguration). On rappellera pour mémoire que la première estimation du coût global de cet équipement s'élevait en 2006 à 204,14 millions d'euros (hors premiers équipements, provisions pour aléas, financement de l'orgue et dépenses assurantielles).

Le coût global du projet est évalué aujourd'hui à 389,1 millions de travaux (hors charges des intérêts d'emprunts pour la partie apportée par la Ville de Paris), dont 272 millions d'euros pour le seul marché de travaux.

L'équipement devait être financé à parité par l'État et la Ville de Paris après participation de la région Île-de-France à hauteur de 20 millions d'euros. La Ville de Paris n'ayant pas souhaité contribuer au financement des 45 millions d'euros de surcoûts identifiés en octobre 2013, puis des 7,8 millions d'euros de surcoûts identifiés au cours de l'exercice 2014, **le principe du financement paritaire de l'investissement a été abandonné**. L'État a accepté d'assumer 210,8 millions d'euros sur les 389,1 millions d'euros totaux de l'opération (soit 54 % du coût total), afin de permettre l'achèvement de l'équipement et a pris en

charge la part de la Ville de Paris (22,5 millions). Le Rapporteur spécial considère toutefois qu'on ne peut pas se contenter d'une comparaison avec la prévision initiale, même s'il est regrettable que l'estimation des coûts des grands projets architecturaux soit régulièrement sous-estimée. La comparaison avec les Philharmonies dans les autres pays d'Europe démontre que le chantier de la Philharmonie de Paris n'est pas une exception.

B. UN OBJECTIF DE PERFORMANCE À RENFORCER AU SEIN DU PROGRAMME COMME POUR LES OPÉRATEURS

1. Des indicateurs peu contraignants

Les indicateurs du programme comportent 3 objectifs et 9 indicateurs tendant essentiellement à promouvoir le renouvellement et les structures des dispositifs de création, l'équilibre financier des opérateurs, l'augmentation de la fréquentation du public sur l'ensemble du territoire et la diffusion des œuvres en France et à l'étranger.

Le **taux de renouvellement des aides aux jeunes créateurs** est inégal ; il a globalement baissé de 49 à 46 % entre 2013 et 2014. Les premières commandes aux jeunes artistes musiciens ont augmenté, le nombre des bénéficiaires d'aide à la création dramatique a diminué, quant aux bénéficiaires d'acquisitions du Centre national des arts plastiques il se maintient à 55 %.

Le sous-indicateur 3.1.2 « **taux de places vendues par rapport à la jauge mise en vente dans les lieux subventionnés** » qui visait à mesurer le taux de fréquentation des institutions subventionnées a été supprimé dans le PAP 2014. À juste titre, la direction générale de la création artistique (DGCA) fait valoir que cet indicateur comportait des effets pervers, tels que la diminution du nombre de séries d'une production afin d'augmenter artificiellement le taux de fréquentation.

Un nouvel indicateur : « **intensité de représentation des spectacles** » (indicateur 4.3) a, en conséquence, été mis en place. Il doit permettre de mesurer le nombre moyen de représentations par spectacle, sur une saison, dans les principaux réseaux de diffusion (établissements publics nationaux et réseaux déconcentrés). Eu égard à l'écart patent existant dans les institutions du spectacle vivant entre une création abondante et une diffusion très restreinte, la création de ce nouvel indicateur, qui vise à accroître le nombre de représentations par spectacle et partant, le taux d'amortissement des spectacles semble opportun.

Force est toutefois de constater que la valeur cible retenue est très faible : un nombre de représentations supérieur à 4 par spectacle. À titre d'exemple, le nombre moyen de représentations par spectacle est déjà compris entre 20 et 25 dans les théâtres nationaux comme l'Odéon ou le théâtre de la Colline. Cet indicateur devra donc être rapidement rehaussé et ajusté dans les contrats de performance à conclure avec les opérateurs de la mission.

En ce qui concerne les opérateurs du spectacle vivant, **la recette moyenne par place offerte** a augmenté de 59 à 63 euros de 2013 à 2014, en grande partie grâce à l'augmentation des recettes de billetterie de l'Opéra national de Paris (+18 %). Le Rapporteur spécial observe que cet opérateur, emblématique de la créativité de la scène musicale française, a été soumis à des efforts de rigueur financière ces dernières années. La signature d'un contrat de performance serait un bon exemple de la capacité des opérateurs culturels français à joindre innovation créatrice et rigueur financière.

2. Un nombre insuffisant de contrats de performance au regard du poids financier et des emplois des opérateurs

Le programme 131 compte 15 opérateurs, dont 13 sont situés à Paris, notamment les théâtres nationaux, l'Opéra national de Paris, l'Opéra-Comique, le Centre national des arts plastiques, et 2 en région, le Théâtre national de Strasbourg et l'Établissement public de la Cité de la Céramique, qui regroupe la manufacture de Sèvres et le musée Adrien Dubouché de Limoges. En outre, la salle Pleyel et les caisses de retraite de la Comédie française et de l'Opéra de Paris, non-opérateurs, bénéficient de subventions de service public.

Le total des subventions versées aux opérateurs en 2014 s'élève à 270,4 millions d'euros contre 265,4 prévus en LFI pour 2014 et 289 millions d'euros consommés en 2013 (dont 111 millions pour l'Opéra de Paris avec la caisse de retraite).

La Cour des comptes relève à juste titre l'importance de ces opérateurs en termes d'emplois et d'effort financier au regard du budget de la mission. Les opérateurs occupent effectivement une place prépondérante au sein du programme. **Le Rapporteur spécial souligne l'importance des efforts de maîtrise de dépenses de fonctionnement, d'autant plus que le secteur du spectacle vivant est soumis à la loi de Baumol.** En 2014, la diminution des dépenses de fonctionnement a atteint - 6 %.

Au total, les effectifs dans les opérateurs ont crû de 77 ETPT entre 2013 (19 038) et 2014 (19 115), en raison de l'accroissement des emplois sous titre 2 qui leur sont affectés par l'État (+ 152 ETPT). À cette augmentation des emplois sous plafond ministériel s'ajoute celle des emplois hors plafond qui ont enregistré **une augmentation rapide** en 2014 (+ 185 ETPT, soit + 42,14 %). Au vu de leur croissance, **il convient de fixer des règles précises de comptabilisation et de suivi des emplois hors plafond des opérateurs**, afin que ce type d'embauche ne se multiplie en échappant totalement au contrôle de la tutelle.

Au regard de l'accroissement des effectifs au sein des opérateurs, de l'écart croissant entre plafond d'emploi autorisé et exécuté, de l'absence de simplification des conditions de gestion des emplois en leur sein, le Rapporteur spécial souscrit à la recommandation formulée par la Cour des comptes dans la note sur l'exécution budgétaire 2013 :

Recommandation n° 1 : **Mieux encadrer les règles de comptabilisation et d'utilisation des emplois hors plafond par les opérateurs et suivre précisément les règles de comptabilisation et d'utilisation des emplois hors plafond.**

En ce qui concerne la démarche de performance, il n'est pas satisfaisant que moins de la moitié des subventions d'exploitation versées aux opérateurs soient liées à l'atteinte d'objectifs clairement identifiés. À l'exception des lettres de mission, les instruments de suivi et de contrôle de la performance n'ont pas évolué depuis quatre ans.

C'est pourquoi, le Rapporteur spécial réitère la Recommandation n° 2 édictée en 2014 : **Renforcer le pilotage des opérateurs en généralisant à l'ensemble des opérateurs entrant dans le champ de la mission Culture la réalisation d'un contrat de performance.**

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

Ce programme assure la mutualisation des fonctions de soutien de l'ensemble du ministère (logistique, systèmes d'information, ressources humaines). Il regroupe l'ensemble des crédits de personnel du ministère, c'est-à-dire les dépenses de titre 2 de la mission *Culture*, de la mission *Médias, livre et industries culturelles* et du programme 186 *Recherche culturelle et culture scientifique*, soit 657,6 millions d'euros en loi de finances initiale 2014 (contre 659,5 millions d'euros en 2013).

Les priorités du programme 224 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*, s'articulent autour de l'enseignement supérieur artistique et culturel français (101 établissements), l'insertion professionnelle des diplômés, la démocratisation de l'accès à la culture par la garantie d'un accès équitable, et l'optimisation des fonctions de soutien du ministère.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

Le programme 224 a fait l'objet d'ouvertures de crédit en loi de finances initiale à hauteur de 1,08 milliard d'euros en AE et de 1,09 milliard d'euros en CP, soit respectivement 42 % des AE et des CP de la mission.

Le programme a bénéficié d'une **légère augmentation de ses crédits en 2014** (+ 1,29 % en AE et + 0,91 % en CP) afin de marquer **la priorité aux 101 établissements d'enseignement de la culture** (+ 7,19 % de CP) **ainsi qu'aux bourses sur critères sociaux** (+ 9,1 %).

En fin d'exercice 2014, 1,054 milliard d'euros a été consommé en AE et 1,062 milliard d'euros en CP, ainsi que le retracent les tableaux ci-dessous.

EXÉCUTION 2014 DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 224

| Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2014</i> <i>Consommation 2014</i> | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Titre 7 Dépenses d'opérations financières | Total | Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI |
|---|--|---|---|---------------------------------------|--|--|---|
| 01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle | | 138 797 590 132 795 277 | 9 900 000 3 108 919 | 82 731 395 72 757 276 | 7 632 579 10 970 149 | 239 061 564 219 631 621 | 239 061 564 |
| 02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle | | 2 033 365 2 459 948 | | 83 746 373 71 313 480 | 200 000 | 85 779 738 73 973 428 | 85 779 738 |
| 03 – Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé | | | | 15 001 000 13 746 376 | | 15 001 000 13 746 376 | 15 001 000 |
| 06 – Action culturelle internationale | | 835 473 | | 6 114 559 4 868 217 | | 6 114 559 5 703 690 | 6 114 559 |
| 07 – Fonctions de soutien du ministère | 657 620 931 653 062 245 | 74 866 437 83 130 583 | 9 200 000 4 844 628 | 10 000 73 735 | | 741 697 368 741 111 191 | 741 697 368 |
| <i>Total des AE prévues en LFI</i> | <i>657 620 931</i> | <i>215 697 392</i> | <i>19 100 000</i> | <i>187 603 327</i> | <i>7 632 579</i> | <i>1 087 654 229</i> | <i>1 087 654 229</i> |
| Ouvertures par voie de FDC et ADP | + 134 033 | | | + 3 013 367 | | + 3 147 400 | |
| Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP) | - 4 481 591 | | | - 1 591 696 | | - 6 073 287 | |
| Total des AE ouvertes | 653 273 373 | | | 431 454 969 | | 1 084 728 342 | |
| Total des AE consommées | 653 062 245 | 219 221 281 | 7 953 547 | 162 759 084 | 11 170 149 | 1 054 166 306 | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 224

| Numéro et intitulé de l'action / sous-action <i>Prévision LFI 2014</i> <i>Consommation 2014</i> | Titre 2 Dépenses de personnel | Titre 3 Dépenses de fonctionnement | Titre 5 Dépenses d'investissement | Titre 6 Dépenses d'intervention | Titre 7 Dépenses d'opérations financières | Total | Total y.c. FDC et ADP prévus en LFI |
|---|--|---|---|---------------------------------------|--|--|---|
| 01 – Soutien aux établissements d'enseignement supérieur et insertion professionnelle | | 138 797 590 133 047 618 | 21 980 000 10 726 284 | 80 531 395 76 321 702 | 7 632 579 10 820 149 | 248 941 564 230 915 753 | 251 131 564 |
| 02 – Soutien à la démocratisation et à l'éducation artistique et culturelle | | 2 033 365 2 370 299 | | 83 746 373 71 864 545 | 200 000 | 85 779 738 74 434 844 | 85 779 738 |
| 03 – Soutien aux établissements d'enseignement spécialisé | | | | 15 001 000 13 746 376 | | 15 001 000 13 746 376 | 15 001 000 |
| 06 – Action culturelle internationale | | 844 977 | | 6 114 559 4 633 217 | | 6 114 559 5 478 194 | 6 114 559 |
| 07 – Fonctions de soutien du ministère | 657 620 931 653 062 245 | 74 670 288 79 787 262 | 7 657 641 4 366 759 | 10 000 74 106 | | 739 958 860 737 290 372 | 739 958 860 |
| Total des CP prévus en LFI | 657 620 931 | 215 501 243 | 29 637 641 | 185 403 327 | 7 632 579 | 1 095 795 721 | 1 097 985 721 |
| Ouvertures par voie de FDC et ADP | + 134 033 | | | + 6 454 967 | | + 6 589 000 | |
| Ouvertures/annulations (hors FDC et ADP) | - 4 481 591 | | | - 14 751 160 | | - 19 232 751 | |
| Total des CP ouverts | 653 273 373 | | | 429 878 597 | | 1 083 151 970 | |
| Total des CP consommés | 653 062 245 | 216 050 156 | 15 093 043 | 166 639 946 | 11 020 149 | 1 061 865 539 | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

D'un montant total de 26,67 millions en AE et 17,34 millions en CP, les reports portés par le programme 224 comprennent : 2,55 millions d'euros d'autorisations de programme non engagées ; 5,94 millions d'euros de fonds de concours non consommés en AE et en CP, dont 0,13 million d'euros sur titre 2 ; 18,18 millions d'euros et 11,40 millions d'euros de reports arbitrés.

Au nombre des opérations les plus importantes figurent les travaux prévus pour l'École nationale de la photographie d'Arles (11,03 millions d'euros en AE et 1,88 million d'euros en CP) ainsi que les travaux de rénovation de la maison Chapp à Basse Terre, qui doit accueillir la direction des affaires culturelles de Guadeloupe (3,98 millions d'euros d'AE et 1 million d'euros de CP).

B. LES ÉLÉMENTS DE LA DÉPENSE : DES ÉCONOMIES SUR LES CONSERVATOIRES REGRETTABLES

Le programme 224 est le seul à porter des dépenses de guichet (les bourses). Tout en faisant face à une hausse de ses dépenses inéluctables de 12,18 % sur un an, le programme a réduit ses dépenses d'intervention discrétionnaires de 12,7 millions d'euros.

Dans la note à l'appui de son avis de soutenabilité sur le programme, le contrôleur budgétaire avait émis une réserve importante s'agissant de l'imputation d'un gel de 1,73 million d'euros des crédits finançant **les bourses sur critères sociaux**. À juste titre, il fait remarquer que ce gel constitue une « anomalie à corriger sans tarder », dans la mesure où il s'agit de dépenses inéluctables que le ministère devra en tout état de cause liquider.

Le Rapporteur spécial recommande donc pour la deuxième année, comme la Cour des Comptes, de cesser d'appliquer la réserve de précaution à ces bourses.

Une partie de l'effort de réduction des dépenses est pilotée et durable. En effet, entre 2012 et 2014, les subventions versées aux 40 conservatoires à rayonnement départemental (CRD) ont été progressivement réduites, de 29,2 en 2012 à 15 millions d'euros en 2014, **soit une baisse de près de 94,67 % sur la période dont 46 % en un an**. Ce recentrage a finalement abouti en 2015 à une extinction du dispositif, les derniers conservatoires subventionnés par le ministère le sont maintenant au titre de leur appartenance à un pôle d'enseignement supérieur du spectacle vivant (5,9 millions d'euros inscrits au PLF 2015).

Le Rapporteur spécial s'interroge sur l'opportunité de cette économie de 14 millions d'euros qui frappe la jeunesse et l'avenir de la formation musicale, alors que les budgets des grands travaux sont si peu contrôlés : plus de 150 millions d'euros d'augmentation pour la Philharmonie, 436 millions d'euros de dépenses de rénovation prévues pour le Grand Palais.

En dépense d'intervention, **la priorité a été donnée au renforcement de l'éducation artistique et culturelle**, priorité que le Rapporteur spécial soutient, compte tenu de l'apport essentiel des activités culturelles à la compétitivité française et au tissu économique national.

C. LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE : UNE DÉMARCHÉ À RENFORCER

Le ministère avait conservé depuis 2009 les mêmes objectifs pour la mission :

– le taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culturel ;

– la part des enfants et adolescents ayant bénéficié d'une action d'éducation artistique et culturelle. Cet objectif a été transformé et élargi avec des conventions visant les territoires déficitaires ruraux et périurbains ainsi que des politiques partenariales concernant le handicap, la santé et la justice.

Les indicateurs d'accès équitable à la culture progressent en 2014, que ceux-ci concernent les publics jeunes (+ 6 %) ou les personnes en situation de handicap (+ 3 %). Ils stagnent pour le développement de l'action artistique les territoires prioritaires (+ 0,03 %).

En ce qui concerne le taux d'insertion professionnelle des diplômés de l'enseignement supérieur culture, une unique cible est fixée pour l'ensemble des établissements (80 %) alors qu'il existe des différences substantielles en fonction du champ concerné : alors que les établissements dans le champ du spectacle vivant et du cinéma enregistrent des résultats bien au-dessus de la cible (91,6 % en 2012, les écoles nationales supérieures d'art présentent des résultats inférieurs de plus de 10 points à la cible (taux d'insertion de 72,21 % en 2014 contre 68,03 % en 2013).

*

* *

**CULTURE :
PATRIMOINES**

Commentaire de M. Jean-François LAMOUR, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LES DÉPENSES ALLOUÉES AUX PATRIMOINES | 116 |
| A. UN TOTAL DE DÉPENSES CONFORME AUX CRÉDITS INITIAUX..... | 116 |
| B. DES DÉPENSES PAR ACTION PARFOIS ÉLOIGNÉES DES PRÉVISIONS INITIALES..... | 117 |
| C. UNE DÉPENSE FISCALE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS | 123 |
| II. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>PATRIMOINES</i> | 123 |
| A. OBJECTIF N° 1 <i>AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES</i> : DES RÉSULTATS EN LÉGER PROGRÈS | 124 |
| B. OBJECTIF N° 2 <i>ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL</i> : DES PERFORMANCES GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS | 125 |
| C. OBJECTIF N° 3 <i>ÉLARGIR LES SOURCES D'ENRICHISSEMENT DES PATRIMOINES PUBLICS</i> : DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES..... | 126 |

Pour qui s'interroge sur la valeur de la prévision budgétaire par rapport à l'exécution, le programme *Patrimoines* de la mission *Culture* illustre des leçons de portée générale. La **dépense globale est bien maîtrisée**, avec des crédits de paiement initiaux dépensés à 97 %, grâce à un pilotage fin des mouvements de crédits en cours d'année, et surtout grâce à la régulation budgétaire opérée par collectif du mois de novembre, qui a annulé près de 49 millions de crédits. En revanche, **au niveau plus détaillé des actions, les écarts sont souvent plus significatifs**. Dans un esprit de réalisme, le législateur organique a voulu que la répartition des crédits par action soit indicative. En contrepartie, l'autorité budgétaire se doit d'être vigilante sur l'exécution car le budget initial n'offre qu'une vision déformée de la dépense effective.

De même, **la performance telle que la présentent les documents budgétaires sur la mission *Culture* est décevante** pour deux raisons au moins.

Les indicateurs choisis ne sont pas les plus pertinents, par exemple le coût de la surveillance des salles.

Les valeurs cibles ne sont pas fixées à un niveau mobilisateur pour les services et les opérateurs. Choisir des valeurs basses est certes, pour le ministère, une attitude de prudence pour éviter d'avoir à justifier un décalage d'exécution avec des résultats médiocres. Mais, au rebours de la démarche de la LOLF, c'est courir le risque de la routine. C'est donner finalement aux services une seule ambition : gérer le budget sans dépassement de crédits.

I. LES DÉPENSES ALLOUÉES AUX PATRIMOINES

A. UN TOTAL DE DÉPENSES CONFORME AUX CRÉDITS INITIAUX

Au sein de la mission *Culture*, le programme 175 *Patrimoines* finance les politiques publiques destinées à la préservation et la mise en valeur du patrimoine. En 2014, avec 715,86 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 727,18 millions d'euros en crédit de paiement (CP), ses dépenses représentent un peu moins d'un tiers des crédits de la mission *Culture* (2,57 milliards d'euros en AE et 2,58 milliards d'euros en CP dépensés).

Cependant, il regroupe fort logiquement la majeure partie des crédits d'investissements de la mission *Culture* : 85 % en AE et 92 % en CP des dépenses effectives, au titre des opérations de restauration des monuments historiques appartenant à l'État (à hauteur de 102,5 millions d'euros en AE et 82,20 millions d'euros en CP).

En loi de finances initiale (LFI), 761,07 euros en AE et 746,56 millions d'euros en CP avaient été inscrits en 2014. Compte tenu des différents mouvements intervenus en gestion, ce sont finalement 828,63 millions en AE et 767,29 millions d'euros en CP qui ont été ouverts en 2014 au bénéfice de la politique patrimoniale.

L'exécution de l'année 2013 avait été marquée par une surconsommation des crédits à hauteur de 101 % en AE et de 102,73 % en CP. Par un mouvement de balancier, en 2014, l'exécution du programme s'est élevée à 715,59 millions d'euros en AE et 727,18 millions d'euros en CP, soit un **taux de consommation des crédits initiaux de 94,02 % en AE et de 97,4 % en CP.**

Les écarts entre la LFI (761,08 millions d'euros en AE et 746,56 millions en CP) et les crédits disponibles pour l'exercice 214 (828,23 millions d'euros en AE et 767,29 millions d'euros en CP) sont principalement liés aux annulations réalisées en loi de finances rectificative (48,8 millions d'euros en AE et en CP), aux reports d'AE de 2013 (81,9 millions d'euros) et aux rattachements de fonds de concours (10,2 millions d'euros en AE et 21,8 millions en CP), comme le montre le tableau ci-dessous.

PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175

(en millions d'euros)

| Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------|---|----------------|
| LFI | 761,08 | LFI | 746,56 |
| LFR | - 48,80 | LFR | - 48,80 |
| Total des mouvements de crédits dont : | 106,17 | Total des mouvements de crédits dont : | 47,19 |
| <i>reports</i> | 86,43 | <i>reports</i> | 26,23 |
| <i>virements</i> | 9,89 | <i>virements</i> | 10,77 |
| <i>transferts</i> | - 0,73 | <i>transferts</i> | - 0,83 |
| <i>décrets d'avances</i> | 11,09 | <i>décrets d'avances</i> | 11,22 |
| <i>répartition dépenses accidentelles</i> | 0,00 | <i>répartition dépenses accidentelles</i> | 0,00 |
| <i>Annulations</i> | - 0,51 | <i>Annulations</i> | - 0,21 |
| Fonds de concours et att. produits | 10,66 | Fonds de concours et att. produits | 20,69 |
| Total des crédits disponibles | 829,11 | Total des crédits disponibles | 765,64 |
| Crédits consommés | 715,59 | Crédits consommés | 727,18 |
| Taux de consommation | 94,02 % | Taux de consommation | 97,40 % |

Source : analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

B. DES DÉPENSES PAR ACTION PARFOIS ÉLOIGNÉES DES PRÉVISIONS INITIALES

Le tableau ci-après montre les niveaux très inégaux de consommation des crédits entre les différentes actions du programme *Patrimoine*.

DÉPENSES PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 PATRIMOINES EN 2014

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|---------------------|----------------------|---------------------|---------------------|----------------------|
| | Prévisions LFI (*) | Dépenses effectives | Taux de consommation | Prévisions LFI (*) | Dépenses effectives | Taux de consommation |
| Programme 175 Patrimoines | 761 | 715,54 | 94,02 % | 956,39 | 727 | 76,01 % |
| 01 Patrimoine monumental | 345,23 | 278,67 | 80,72 % | 332,23 | 277,79 | 83,61 % |
| 02 Architecture | 27,75 | 28,20 | 101,62 % | 27,85 | 27,54 | 102,47 % |
| 03 Patrimoine archivistique et collections nationales | 336,69 | 321,86 | 95,59 % | 339,59 | 335,72 | 98,86 % |
| 04 Patrimoine archivistiques et célébrations nationales | 23,53 | 16,39 | 69,65 % | 237,12 | 22,65 | 83,51 % |
| 07 Patrimoine linguistique | 2,62 | 3,0 | 114,50 % | 2,6 | 3,2 | 123,07 % |
| 08 Acquisition et enrichissement des collections publiques | 8,3 | 7,9 | 95,18 % | 8,3 | 7,9 | 95,18 % |
| 09 Patrimoine archéologique | 16,88 | 59,52 | 352,60 % | 8,7 | 52,2 | 600 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

• **Action 1 Patrimoine monumental**

Les crédits alloués en LFI à l'action 1 *Patrimoine monumental* qui retrace les crédits d'entretien et de restauration des monuments historiques ainsi que les autres crédits du patrimoine monumental, ont été dépensés à hauteur de 80 %, tant que pour les AE que pour les CP (278,67 millions d'euros en AE et 277,79 millions d'euros en CP), ce qui témoigne d'un recul du taux de consommation par rapport à l'exercice 2013.

Alors que le rapporteur s'était félicité du taux de consommation en 2013, d'un peu plus de 90 % tant pour les AE que pour les CP sur cette action, il regrette ce recul, même si la consommation constatée en 2014 n'est en rien comparable avec celle de l'année 2012 au cours de laquelle près du quart des crédits consacrés à cette action n'avaient pas été mobilisés.

L'essentiel des écarts constatés avec les prévisions de la LFI porte sur les crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des monuments historiques « hors grands projets » et s'explique par plusieurs raisons :

– les reports, mouvements réglementaires et annulations intervenues en loi de finances rectificative ;

– les mouvements de fongibilité intervenus au cours de l'exercice 2013 vers les autres actions du programme, notamment vers l'action 9 *Patrimoine archéologique*, destinées aux actions de promotions du patrimoine archéologique, de fouilles et de soutien aux centres de conservations et d'études à hauteur de 10,7 millions d'euros en AE et de 9,08 millions d'euros en CP ;

– un mouvement au bénéfice de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) pour pallier l'absence de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive perçue par la filière « urbanisme », à hauteur de 25 millions en AE et CP ;

– un mouvement au profit du Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP), à hauteur de 7 millions d'euros en AE et CP.

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

(en millions d'euros)

| | LFI 2014 | | Exécution 2014 | |
|--|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| Monuments historiques « hors grands projets » | 313,24 | 297,97 | 236,91 | 239,65 |
| Dont crédits d'entretien | 47,93 | 47,93 | 36,06 | 35,74 |
| Dont crédits de restauration | 254,86 | 239,60 | 190,04 | 192,49 |
| Monuments historiques « grands projet » | 20,0 | 15,0 | 19,1 | 17,8 |
| Total crédits budgétaires | 333,24 | 312,97 | 256,01 | 257,45 |
| Taux de consommation | | | 76,82 % | 82,26 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014 et calculs du Rapporteur spécial.

• Action 2 Architecture

Avec 27,54 millions d'euros de CP dépensés en 2014, le rapport annuel de performances fait apparaître une sous-consommation des crédits par rapport aux prévisions de la LFI (27,85 millions), alors qu'en 2013, une surconsommation de 1,51 million avait été constatée, ce dépassement ayant dû être financé par redéploiement de crédits à partir de l'action 1.

L'essentiel des crédits dépensés sur cette action concerne la subvention pour charges de service public allouée à la Cité de l'architecture et du patrimoine qui s'élève à 15,22 millions d'euros en AE et CP. Cette subvention intègre notamment le remboursement de la mise à disposition de personnels et la compensation de la gratuité de l'accès aux collections permanentes pour les enseignants titulaires du « Pass-Educ ».

En outre, des crédits ont été débloqués au bénéfice des ménages (0,42 million d'euros en CP) et des entreprises (0,26 million d'euros en CP), au titre des dépenses d'intervention de soutien aux travaux engagés par ces particuliers et sociétés aux abords des monuments historiques. Les collectivités territoriales ont par ailleurs bénéficié d'une assistance budgétaire, au titre du financement des dispositifs afférents au label Villes et pays d'art et histoire (2,39 millions d'euros en CP), ainsi qu'aux dépenses en secteurs sauvegardés à hauteur de 1,49 million d'euros en CP (études relatives à de telles zones et travaux engagés par les propriétaires publics aux abords de monuments historiques situés dans celles-ci).

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

L'exécution des crédits consacrés au patrimoine muséal (321,87 millions d'euros en AE et 335,72 millions d'euros en CP) respecte les prévisions effectuées en LFI (336,94 millions d'euros en AE et 341,88 millions d'euros en CP), avec des taux de consommation de 95 % en AE et 98 % en CP.

La majeure partie des dépenses effectuées sur cette action (242,73 millions d'euros en AE et 249,23 millions d'euros en CP, pour 258,93 millions d'euros en AE et CP prévus en loi de finances initiale) correspond aux subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs.

Ces SCSP ont été attribuées à hauteur de 148,1 millions d'euros aux opérateurs ayant une activité strictement muséale : Louvre, Branly, Orsay, Guimet, Fontainebleau, Picasso, Moreau, Henner et MuCEM. Un complément de 1,3 million d'euros a été versé au musée Picasso afin de couvrir les derniers besoins relatifs à sa réouverture, ce complément ayant été financé par redéploiement d'AE inscrites en action 1 et de CP issus des crédits inscrits en investissement des musées de France.

Des compensations de la gratuité de l'accès aux collections permanentes pour les enseignants détenteurs « du Pass-Educ » sont venues abonder les budgets de ces opérateurs, pour un montant de 0,84 million d'euros.

Les opérateurs ayant une activité non strictement muséale – Centre national d'art et de culture Georges Pompidou, Arts décoratifs, Versailles et Rodin – ont bénéficié de 73,25 millions d'euros en AE et de 79,75 millions d'euros en CP au titre des SCSP.

Ces SCSP ont été de 21,28 millions d'euros en AE et CP pour les opérateurs ayant une activité non muséale (Institut national d'histoire de l'art, Réunion des musées nationaux-Grand Palais).

Dans sa note d'exécution budgétaire pour 2013, la Cour des comptes s'interrogeait sur les hypothèses budgétairement peu contraignantes (rebasage des subventions pour charges de service public, indexation automatique sur l'inflation), sur lesquelles se fondaient certains opérateurs pour assurer le financement de leur projet d'investissement, à l'image du projet Pyramides du Louvre ou des travaux de rénovation et de mise aux normes du Palais d'Antin et des Galeries du Grand Palais.

Le projet du Grand Palais constitue le grand chantier culturel à venir.

Son coût prévisionnel a été revu à la hausse de 316,6 millions d'euros (valeur mars 2013) à 436,92 millions d'euros (valeur 2022), soit un montant nettement supérieur à celui des trois dernières opérations menées par le ministère de la culture, qu'il s'agisse de la Philharmonie (389,1 millions d'euros), du MuCEM (350 millions d'euros) ou du Centre des archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine (193,5 millions d'euros). Il est prévu que le financement en soit tripartite et pèse en partie sur le ministère de la culture selon la répartition prévisionnelle suivante : 137,5 millions d'euros seraient pris en charge par le programme 175 au titre des travaux de clos et couvert sur le monument historique, 197,4 millions d'euros d'aménagements intérieurs seraient financés par la RMN-Grand Palais, et 102,1 millions d'euros seraient acquittés par Universcience correspondant notamment aux frais de muséographie.

Bien que les dépenses d'investissement du programme 175 aient été d'un faible niveau en 2014 (116,08 millions d'euros en AE et 134,38 millions d'euros en CP sur le titre V), l'exemple de la Philharmonie à l'origine d'un important aléa de gestion en fin d'exercice, couplé au grand chantier du Grand Palais, plaide pour le maintien d'une grande vigilance en matière d'investissements.

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

Avec 16,39 millions d'euros en AE et 22,65 d'euros en CP, l'action 4 présente des dépenses effectives globalement en sous-consommation par rapport aux prévisions de 24,43 millions d'euros en AE et de 28,02 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de 67,08 % en AE et de 80 % en CP.

- **Action 7 Patrimoine linguistique**

L'action 7 était dotée de 2,62 millions d'euros en AE et CP et les dépenses effectives ont été de 3,05 millions d'euros en AE et de 3,22 millions d'euros en CP, soit une surconsommation d'environ 14 % des AE et 22 % des CP. Cet écart a été financé par des mesures de fongibilité interne au programme abondant les crédits d'intervention contribuant au financement de multiples actions de valorisation et de promotion de la langue française et des langues de France, en particulier les financements déconcentrés.

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

L'exécution est globalement conforme aux prévisions en LFI (8,55 millions d'euros en AE et CP). Les crédits disponibles après mise en réserve s'élevaient à 7,77 millions d'euros en AE et CP. Un abondement de 0,2 million d'euros a été effectué au bénéfice des acquisitions effectuées par les directions régionales des affaires culturelles (DRAC), par mouvements de fongibilité des crédits de fonctionnement de l'action 3.

- **Action 9 Patrimoine archéologique**

Cette année encore, le Rapporteur spécial constate avec regret que l'exercice 2014 ne déroge pas à la **tradition de surconsommation massive de crédits au titre de l'action 9, malgré la mise en œuvre des réformes du mode de financement de l'archéologie préventive votées en 2011 et 2013.**

En 2014, l'action 9 a vu ses crédits budgétaires très sensiblement majorés par des versements complémentaires et des mouvements en provenance d'autres actions du programme. L'exécution fait apparaître une surconsommation en AE de 42,64 millions d'euros et 43,48 millions d'euros de CP : les AE étaient de 16,88 millions d'euros et les CP de 8,77 millions d'euros en LFI tandis que les AE et les CP réalisés ont été respectivement de 59,52 millions d'euros et 52,26 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial souligne à nouveau le **problème persistant de recouvrement et de liquidation de la redevance pour l'archéologie préventive (RAP) qui entraîne un manque à gagner pour l'INRAP et le FNAP.** Afin de permettre à ces deux organismes d'assurer l'équilibre de leur budget, 32 millions d'euros ont dû être mobilisés, dont 25 millions d'euros au bénéfice de l'INRAP et 7 millions d'euros pour le FNAP.

Ces mesures ont été rendues possibles par la mobilisation du solde de la réserve de précaution en fin de gestion disponible à l'issue de la loi de finances rectificative du 8 août 2014 (à hauteur de 10,3 millions d'euros en AE et 9,3 millions en CP), l'ouverture par décret de virement de 9,88 millions d'euros en AE et 10,77 millions d'euros en CP, l'ouverture par décret d'avance de 11,08 millions d'euros en AE et 11,22 millions d'euros en CP et enfin, le redéploiement de 1 million d'euros issu des crédits initialement destinés à accompagner le dispositif de titularisation dit « Sauvadet ».

Comme le souligne la Cour des comptes, cette fin de gestion est critiquable sur deux points :

- elle a été précédée d'une annulation de crédits de 48,8 millions d'euros en août alors que les deux principales impasses de financement (INRAP et Philharmonie) étaient déjà connues ;

- alors que 10 millions d'euros nets de crédits ont été ouverts, les crédits de la réserve de précaution reversés aux opérateurs en fin de gestion ont atteint 9,5 millions d'euros, ce qui montre que le dégel de la réserve de précaution n'a pas été pleinement mis à profit pour faire face aux aléas de gestion.

C. UNE DÉPENSE FISCALE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le nombre des dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission *Culture* s'élève à 26 dont quatorze relèvent du programme 175, soit 32 % des dépenses fiscales de la mission.

Ces 14 dispositifs poursuivent quatre objectifs différents :

– l'aide aux propriétaires pour la protection du patrimoine culturel privé (six dispositifs pour une dépense de 131 millions d'euros) ;

– le soutien à l'acquisition d'œuvres d'art pour les institutions culturelles (six dispositifs pour une dépense de millions d'euros) ;

– l'aide au secteur artistique ;

– le renforcement de l'attractivité du marché de l'art en France.

Alors que l'évaluation initiale de ces dépenses fiscales pour 2014 était de 129 millions d'euros, l'évaluation actualisée est de 135 millions d'euros.

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial regrette que la réduction d'impôt prévue à l'article 238 *bis* du code général des impôts ne soit pas rattachée au programme *Patrimoines* comme dépense fiscale, alors que ce dispositif fiscal concerne notamment le mécénat culturel.

Par ailleurs, comme le rappelle la Cour des comptes, l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012-2017 dispose que « *les dépenses fiscales font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacie* ». S'agissant des dépenses fiscales relatives aux monuments historiques et à la restauration immobilière, le ministère de la culture précise qu'il n'est pas en mesure de jouer un rôle, ni dans le suivi, ni dans le contrôle de ces dépenses, estimant que cette tâche incombe au ministère du budget, seul à même de procéder à une remontée des données chiffrées. Le ministère des finances fait valoir quant à lui que cette évaluation est en premier chef du ressort du ministère de la culture. Eu égard à leur nombre – six dispositifs, soit 22 % du nombre total des dépenses fiscales de la mission – et à leur coût – 88 millions d'euros par an –, la Cour estime indispensable de conduire une évaluation de ces dépenses fiscales, conduite en concertation entre le ministère de la culture et de la communication et le ministère des finances et des comptes publics.

II. LA PERFORMANCE DU PROGRAMME *PATRIMOINES*

La performance du programme 175 *Patrimoines* s'analyse à travers un ensemble de trois objectifs, huit indicateurs et 18 sous-indicateurs qui couvrent 86 % des crédits du programme.

A. OBJECTIF N° 1 AMÉLIORER LA CONNAISSANCE ET LA CONSERVATION DES PATRIMOINES: DES RÉSULTATS EN LÉGER PROGRÈS

Les résultats de l'objectif n° 1 sont globalement en ligne par rapport aux cibles assignées en loi de finances initiale 2014.

Le ministère poursuit l'avancement du récolement décennal des musées nationaux. Il s'agit de vérifier l'existence et la localisation de tous les biens inscrits sur leurs inventaires, au travers des procédures de signalement, de protection et de conservation (indicateur 1.1). Compte tenu de la particularité des collections à récolter (volumétrie d'objets sans aucune mesure) pour les deux musées de la préhistoire (musée d'archéologie nationale de Saint-Germain-en-Laye et musée de préhistoire des Eyzies-de-Tayac), l'indicateur 1.1 est divisé en deux sous-indicateurs (sans et avec des musées de la préhistoire) qui connaissent tous les deux une évolution favorable entre 2013 et 2014. Alors que les taux de réalisation étaient pour les deux sous-indicateurs de 51,11 % et de 30,72 %, ils sont passés à 57,67 % et 43,48 %, soit une augmentation de 8,32 et 16,62 points.

Le développement des programmes de travaux d'entretien dans les monuments historiques (indicateur 1.2) constitue l'axe prioritaire de la politique patrimoniale du ministère. Comme l'an dernier, l'indicateur relatif à la part des crédits d'entretien par rapport aux crédits de restauration consacrés aux monuments historiques dépasse le niveau préconisé par l'audit de modernisation d'avril 2006 sur « la modernisation et la rationalisation de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre sur les monuments historiques » (17,47 % pour une cible de 15 %). Même si cette part est en retrait par rapport à 2012 où elle atteignait 19,22 %, elle constitue toutefois un progrès par rapport à 2013 où elle était de 15,91 %.

Concernant l'archéologie préventive, l'indicateur 1.3 vise au maintien d'un taux de prescription de diagnostics et de fouilles préventives qui permette de garantir une réduction très significative du risque de découvertes fortuites des aménageurs et de préserver le patrimoine archéologique.

Les taux de prescription constatés en 2014 respectent les fourchettes définies comme cibles, avec une légère amélioration de la performance pour la proportion de dossiers faisant l'objet d'un arrêté de prescription de diagnostic, avec un taux de réalisation qui est passé de 7,45 % en 2013 à 8,08 % en 2014.

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

B. OBJECTIF N° 2 ACCROÎTRE L'ACCÈS DU PUBLIC AU PATRIMOINE NATIONAL : DES PERFORMANCES GLOBALEMENT EN LIGNE AVEC LES OBJECTIFS

Les sous-indicateurs relatifs à l'accessibilité physique des collections - aux d'ouverture des salles, coûts de la surveillance et part services d'archives publiques offrant des services « web-collaboratifs » - enregistrent des résultats légèrement au-dessus des prévisions.

Ainsi, le taux d'ouverture des salles est légèrement inférieur à l'objectif (93,58 % contre 95 %), avec une légère hausse par rapport à 2013 (91,69 %).

Au contraire, le coût de surveillance des salles est en légère baisse. Ainsi, entre 2013 et 2014, ce coût de surveillance a atteint 268,25 euros/m², pour une cible 275 euros/m². La quasi-stabilité de l'indicateur enregistrée s'explique par une maîtrise des coûts à surface d'ouverture constante. Les résultats sont cependant hétérogènes d'un musée à l'autre, en raison des fermetures pour travaux de certains espaces muséographiques, mais surtout de la disparité des équipements et de la configuration des locaux.

Cependant, comme tous les indicateurs fixant des coûts moyens à atteindre, cet indicateur doit être utilisé avec précaution. Ainsi, comme le note la Cour des comptes, il peut apparaître surprenant que dans un contexte de rationalisation des dépenses, les cibles fixées dans les musées pour le coût de la surveillance par m² de salles ouvertes augmentent au cours de la période : fixée à 275 euros dans le PAP 2014, la valeur cible a été relevée à 280 euros en 2015 et 2017 dans le PAP 2015. Appliqué au seul musée du Louvre dont les surfaces d'exposition s'élèvent à 72 000 m², le relèvement de la cible se traduirait, si elle était vraiment utilisée comme valeur de référence, par un surcoût de 360 000 euros.

Enfin, la part des services d'archives publiques offrant des services « web-collaboratifs » atteint 28 % pour une cible de 37 %, mais connaît une progression par rapport à 2013 où elle atteignait 26 %.

En ce qui concerne l'indicateur 2.2 « Fréquentation physique des institutions patrimoniales et architecturales », 43,2 millions de visites ont été enregistrées, dépassant la valeur cible de 40 millions. La part des moins de 18 ans (en visite scolaire ou non) accueillis par les musées nationaux et les monuments nationaux, ainsi que les scolaires accueillis par les services d'Archives nationales, s'établit à 15,38 % et se situe donc en deçà de la valeur prévisionnelle (16 %).

La fréquentation des monuments nationaux, avec plus de 10,2 millions de visites, enregistre une hausse de 2,7 %. Cette hausse correspond principalement aux bons résultats de cinq monuments parisiens (l'Arc de Triomphe, la Sainte-Chapelle, le Panthéon, les tours de Notre-Dame et la Conciergerie) et aussi à ceux du Mont Saint Michel, du Domaine national de Chambord et du château et des remparts de Carcassonne. Elle résulte également du succès des manifestations

culturelles organisées par le Centre des monuments nationaux, notamment la célébration du 800^{ème} anniversaire de la naissance de Louis IX sur plusieurs sites, l'exposition « Saint-Louis » à la Conciergerie ayant rencontré un grand succès avec plus de 55 000 visiteurs.

Les mesures de gratuité en faveur des 18-25 ans résidant dans l'Union européenne, ont bénéficié à près de 19 millions d'entre eux dans les établissements relevant du programme *Patrimoines* depuis l'entrée en vigueur de la mesure en 2009 et à 3,9 millions en 2014. La part des 18-25 ans dans la fréquentation des monuments nationaux et des collections permanentes des musées nationaux a été de 11 % en 2014, dépassant la valeur prévisionnelle attendue (10 %). Cette fréquentation reste toujours plus élevée dans les musées nationaux (la part des 18-25 ans y représente 11,8 % de la fréquentation des collections permanentes) que dans les monuments nationaux (9 %) qui gagnent toutefois 0,3 point et se rapprochent de la cible.

Enfin, en ce qui concerne le taux de satisfaction du public (indicateur 2.3), l'enquête prévue dans le PAP 2014 a été reportée et devrait figurer dans le PAP 2015. Cette enquête devait se dérouler entre mi-avril et fin mai 2015 dans 30 musées nationaux relevant du programme *Patrimoines* et 11 monuments nationaux.

De façon générale, les valeurs cibles des indicateurs n'ont d'intérêt que si elles sont ajustées au regard des résultats déjà atteints ou du nouveau contexte dans lequel prennent place les politiques publiques. Or, malgré l'ouverture ou la réouverture de nouveaux équipements (MuCEM, Archives nationales de Pierrefitte-sur-Seine, Musée Picasso) entre 2013 et 2014, **les cibles de fréquentation des institutions patrimoniales sont peu volontaristes**. Alors que le nombre des visiteurs s'élevait déjà à 43 millions en 2012, la cible pour 2015 comme pour 2017, reste fixée à 40 millions de visiteurs. Il en va de même pour la part des 18-25 ans résidents de l'Union européenne dans la fréquentation des collections permanentes : le résultat atteint en 2012 (10,7 %) ne semble pas pris en considération dans les cibles fixées à échéance 2015 et 2017 (part supérieure à 10 %).

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

S'agissant de la mobilisation des partenaires publics ou privées pour les inciter à participer aux opérations de travaux de restauration des monuments historiques et pour accroître la part de ressources propres des établissements publics et des organismes patrimoniaux placés sous la tutelle, les résultats 2014 sont conformes aux attentes.

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

L'indicateur 3.2 relatif au « taux de ressources propres des institutions patrimoniales et architecturales », et notamment le taux de ressources propres des musées nationaux provenant des activités, poursuit par sa progression par rapport à 2013 (46,74 % contre 40,76 %) et dépasse la valeur fixée (43 %). Cette performance s'explique par le maintien relatif des ressources propres dans un contexte d'économie accrue des ressources en provenance de l'État.

*

* *

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

Commentaire de M. François CORNUT-GENTILLE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UN PROGRAMME 144 RENFORCÉ AU SEIN DE LA MISSION DÉFENSE | 130 |
| A. DES CRÉDITS EN HAUSSE QUI CONFIRMENT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT | 130 |
| B. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION | 131 |
| 1. Une coopération européenne qui peine à s'affirmer | 131 |
| 2. Des interrogations concernant la fiabilité des indications fournies sur le contrôle des sites sensibles et des exportations d'armements | 132 |
| II. LE PROGRAMME 146 EN 2014 | 132 |
| A. LE RESPECT DES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LPM 2014-2019 | 132 |
| B. LA LIVRAISON DE NOUVEAUX MATÉRIELS N'ATTEINT PAS LES OBJECTIFS FIXES | 134 |
| III. LE PROGRAMME 402 <i>EXCELLENCE DES INDUSTRIES TECHNOLOGIQUES DE DÉFENSE</i> | 135 |

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

I. UN PROGRAMME 144 RENFORCÉ AU SEIN DE LA MISSION DÉFENSE

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

Placé sous la responsabilité du directeur chargé des affaires stratégiques (DAS), il regroupe des entités de l'état-major des armées (EMA) et de la direction générale de l'armement (DGA), la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction de la protection et de la sécurité de la défense (DPSD). Dans leur domaine d'action respectif, ces services contribuent à l'analyse du contexte stratégique, à la définition des futurs systèmes de forces, à la conduite de la diplomatie de défense et sont chargés de l'acquisition du renseignement de défense.

A. DES CRÉDITS EN HAUSSE QUI CONFIRMENT LA PRIORITÉ ACCORDÉE À LA FONCTION DE RENSEIGNEMENT

Avec 1,98 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 1,9 milliard d'euros en crédits de paiement (CP) ouverts sur l'année 2014, le programme 144 est le moins important de la mission *Défense* sur le plan budgétaire. Il est doté de 1,9 milliard d'euros en AE et de 1,9 milliard en CP.

En LFI 2014, 50 millions d'euros supplémentaires de crédits de paiement ont été versés par rapport à l'exécution 2013, qui s'explique principalement par l'effort effectué en faveur du renseignement extérieur.

Depuis plusieurs années l'exécution des CP ne présente pas d'écart important par rapport à la loi de finances initiale (LFI), tandis que l'utilisation des AE s'est révélée inférieure au montant de la LFI en 2014, comme en 2013, du fait d'une gestion prudente tenant compte des arbitrages politiques opérés dans le cadre de la loi de programmation militaire (LPM) 2014–2019.

S'agissant des études amont (sous-action n° 3) qui ont pour objectif de disposer des technologies à un niveau de maturité en adéquation avec les besoins des futurs systèmes d'armes, 745 millions d'euros de CP ont été ouverts en LFI 2014 contre 655 millions d'euros de CP exécutés (– 90 millions d'euros). Cet écart entre prévision et exécution s'explique principalement par l'annulation de 14,40 millions d'euros en CP dans le cadre d'un décret d'avance et le blocage de 45 millions d'euros dans le cadre du respect de la norme de dépenses du ministère de la Défense.

**COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION
DU PROGRAMME 144**

(en millions d'euros)

| AE | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
|--------------|----------------|-------------------|----------------|---------------------------|
| T2 | 644,1 | 622,6 | 618,7 | 99 % |
| HT2 | 1 332,9 | 1 355,4 | 1 284,4 | 95 % |
| Total | 1 977,0 | 1 978,0 | 1 903,1 | 96 % |
| CP | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
| T2 | 644,0 | 622,6 | 618,7 | 99 % |
| HT2 | 1 333,0 | 1 290,2 | 1 248,3 | 97 % |
| Total | 1 977,0 | 1 912,8 | 1 867,8 | 98 % |

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 0,2 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

On notera une diminution des effectifs du programme 144 qui sont passés de 8 794 ETPT en 2013 à 8 666 ETPT en 2014. Toutefois, le service de prospective des systèmes de force bénéficie d'une importante hausse des effectifs : + 65 ETPT pour l'année 2014.

Le report de charge du programme 144 atteint 175,9 millions d'euros à la fin 2014.

B. DES RÉSULTATS CONFORMES AUX ATTENTES MALGRÉ DES INDICATEURS PARFOIS SUJETS À CAUTION

Le programme 144 comporte cinq objectifs et six indicateurs. La majorité des indicateurs enregistrent des résultats supérieurs ou égaux aux prévisions qui témoignent du renforcement des moyens humains et financiers des principaux services de renseignement.

1. Une coopération européenne qui peine à s'affirmer

On note que le taux de coopération européenne en matière de prospective, de recherche et de technologie se situe à un niveau inférieur à celui attendu, notamment pour les études amont (13,9 % en 2014). Cette moindre performance résulte principalement du décalage de quelques mois des paiements liés aux travaux menés sur le projet de démonstration d'aéronautique de combat en coopération avec le Royaume-Uni par rapport à ce qui a été prévu. En outre, la restriction des budgets de recherche et technologie de défense de nos partenaires européens se traduit (depuis 2011) par un ralentissement dans le lancement de nouvelles coopérations, en dehors des travaux réalisés en coopération franco-britannique.

Par ailleurs, le lancement d'études prospectives et stratégiques au niveau européen est également confronté à des difficultés qui expliquent des résultats largement inférieurs à la cible (- 24 points). Cette démarche est notamment confrontée à une vraie difficulté technique de mise en œuvre d'une dynamique de passation de marchés au profit de projets européens d'études. Cependant la politique de promotion de travaux partagés, l'initiation de consultances et d'études en lien avec des instituts et des centres de recherche européens étrangers ont permis de créer un réseau de compétences qui devrait être mieux exploité.

2. Des interrogations concernant la fiabilité des indications fournies sur le contrôle des sites sensibles et des exportations d'armements

L'évaluation de la performance en matière de sécurité des sites relève de l'indicateur 2.2 « Taux des sites du domaine militaire et des sites industriels et économiques liés à la défense inspectés dans les délais prescrits ». Si le résultat affiché est de 93 %, soit légèrement en deçà de la cible de 94 % fixée en PAP 2014, aucune information n'est donnée concernant la qualité de ces inspections. Le Rapporteur spécial s'inquiète ainsi des multiples échos de pénétration réussie de sites sensibles, notamment à l'arsenal de Brest où sont construits les sous-marins nucléaires français. Le maintien de cet indicateur dans l'état n'est donc que d'un intérêt très limité.

Enfin, en 2014, il convient de souligner que le délai moyen mensuel d'instruction « Défense » des demandes de licence est de 24 jours, contre 20 jours établis dans la prévision actualisée pour 2014. La nouvelle législation entrée en vigueur le 4 juin 2014 a introduit la notion de licence unique (fusion de l'agrément préalable et de l'autorisation d'exportation des matériels de guerre), lorsque l'entrée en service du nouveau système d'information SIGALE a permis de traiter les nouvelles licences d'exportation. Aussi les demandes des industriels ont été prises en compte, dans le cadre de processus interministériels entièrement réformés, dans un souci de simplification et de meilleure performance.

II. LE PROGRAMME 146 EN 2014

A. LE RESPECT DES ORIENTATIONS FIXÉES PAR LA LPM 2014-2019

L'année 2014 constitue la première année de mise en œuvre de la loi de programmation militaire, votée en décembre 2013. Au bilan, les engagements au profit de l'équipement des forces pour l'année 2014 ont respecté les orientations fixées par la LPM 2014-2019 et se sont élevés à 11,60 milliards d'euros d'engagements (contre 12,27 milliards d'euros ouverts en LFI 2014).

La consommation sur les crédits de paiement s'élève à 10,42 milliards d'euros soit la totalité des ressources disponibles sur l'année (le programme 146 ayant fait l'objet d'annulations de CP à hauteur de 500 millions d'euros en fin d'année, pour un montant initial fixé à 10,93 milliards d'euros en LFI). Ces

montants incluent également les ressources ouvertes sur le compte d'affectation spéciale *Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien*, à hauteur de 997,2 millions d'euros en crédits de paiement, dont ont bénéficié les opérations d'armement.

À travers l'annulation de 500 millions d'euros, notamment pour financer les OPEX et les surcoûts de dépenses de personnel, on constate une nouvelle fois que les crédits d'équipement du ministère de la défense servent de variable d'ajustement puisqu'ils concernent des engagements de long terme.

Par ailleurs, comme en 2012, on peut souligner un niveau d'engagement des AE sensiblement inférieur aux crédits disponibles. Toutefois, comparés aux 6,47 milliards d'euros consommés en AE en 2012, l'année 2014 a marqué le redémarrage d'un grand nombre de programmes. Ce mouvement devrait se consolider en 2015, maintenant que la LPM a confirmé un certain nombre d'objectifs d'équipements à atteindre.

Il convient également de rappeler que les engagements non encore couverts par des paiements au 31 décembre 2013 sur le programme 146 s'élèvent désormais à 34 milliards d'euros, qui concernent principalement les programmes pluriannuels à effet majeur (PEM), soit plus que la totalité des ressources de la mission *Défense*.

S'agissant de la dissuasion (action n° 6), 1,9 milliard d'euros de CP ont été prévus en LFI 2014 contre 1,38 milliard d'euros de CP exécutés. Cet écart (- 582 millions d'euros) s'explique principalement par le fait que certaines activités programmées initialement au programme 146 ont été financées par des ressources déployées à partir du PIA et qu'une partie des CP a été réalisée sur des ressources budgétaires issues du programme 402.

S'agissant de l'engagement et combat (action n° 9) 3,7 milliards d'euros de CP ont été prévus en LFI 2014 contre 3,9 milliards d'euros de CP exécutés. Cet écart s'explique principalement par le retard de la qualification industrielle et le report de 2014 à 2015 de la livraison du premier lot de missiles, de la renégociation du contrat de livraisons pour la mise en œuvre de la LPM ainsi que de la prise en compte de la fin de gestion 2013, des ressources disponibles en 2014 et de l'application du principe de gestion mutualisée des ressources pour le P146.

**COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DU
PROGRAMME 146**

(en millions d'euros)

| AE | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
|--------------|------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| T2 | 2 015,5 | 1 919,9 | 1 917,6 | 100 % |
| HT2 | 8 565,5 | 17 359,0 | 9 611,4 | 55 % |
| Total | 10 581,0 | 19 278,7 | 11 529,1 | 60 % |
| CP | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
| T2 | 2 015,4 | 1 919,9 | 1 917,6 | 100 % |
| HT2 | 8 404,6 | 7 819,3 | 7 754,6 | 99 % |
| Total | 10 420,2 | 9 739,2 | 9 672,2 | 99 % |

* Y compris les attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI à 91 M€ (hors titre 2).

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

Le report de charge sur le programme 146 atteint 2 340,7 millions d'euros à la fin 2014.

B. LA LIVRAISON DE NOUVEAUX MATÉRIELS N'ATTEINT PAS LES OBJECTIFS FIXES

L'analyse de l'exécution des crédits du programme 146 montre que d'importants mouvements de crédits ont eu lieu en cours d'exercice 2014 par voie réglementaire, principalement imputables aux traditionnels reports d'AE (7,60 milliards d'euros), aux annulations de fin de gestion, et aux rattachements de fonds de concours (21 millions d'euros) et attributions de produits (83 millions d'euros).

Par ailleurs, on constate que, malgré de nombreuses acquisitions, le taux de réalisation des livraisons valorisées de 2014 n'atteint pas l'objectif fixé principalement en raison du décalage en 2015 de la livraison d'une frégate FREMM, motivé par des perspectives à l'exportation.

Parmi les commandes passées en 2014, première année de mise en œuvre de la LPM, on peut toutefois signaler le lancement du programme de missile anti navire léger (ANL), le lancement du programme SCORPION d'équipement des forces terrestres, la commande de radars inclus dans le programme SCCOA4 et le lancement d'une nouvelle version du missile M51. Il convient enfin de souligner la commande du 4^{ème} sous-marin nucléaire d'attaque Barracuda.

Les capacités de transport stratégique et tactique ont été également renforcées avec la livraison de quatre avions de transport A400M et l'exercice de l'option d'achat de deux TLRA (avions de la gamme commerciale civile à grande capacité et rayon d'action), pour prise d'effet en 2015, le lancement de la réalisation des avions MRTT, les livraisons intervenues dans le cadre des opérations NH90 (cinq NFH et quatre TTH) et de la rénovation COUGAR (cinq

appareils), ainsi que la livraison de 115 camions porteurs polyvalents terrestres et une nouvelle commande de 250 exemplaires de ces mêmes camions.

III. LE PROGRAMME 402 EXCELLENCE DES INDUSTRIES TECHNOLOGIQUES DE DÉFENSE

Parmi les ressources exceptionnelles affectées à la mission *Défense* en 2014, une grande partie est directement issue du programme d'investissement d'avenir (PIA) au bénéfice de l'excellence technologique de l'industrie de défense.

Ce programme interministériel, doté de 12 milliards d'euros, a été annoncé par le Premier ministre le 9 juillet 2013. La partie bénéficiant directement au ministère de la défense représente 1,5 milliard d'euros en LFI 2014. Par ailleurs, la loi de finances rectificative n° 2014-891 du 8 août 2014 a ouvert 250 millions d'euros en AE et CP sur le PIA, dont 132 millions d'euros pour le CNES au bénéfice de la recherche duale (civile et militaire) et 118 millions d'euros pour le CEA au bénéfice de la dissuasion. La loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 a ouvert 250 millions d'euros supplémentaires en AE et CP au titre de la convention passée avec le CEA. Sur les deux milliards d'euros ouverts, la totalité a été consommée.

Ce programme vise notamment à développer la recherche et la technologie dans les domaines des applications défense de l'énergie nucléaire et de l'observation spatiale. Les deux opérateurs que sont le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et le Centre national d'études spatiales (CNES) en sont les principaux bénéficiaires :

S'agissant de l'utilisation de l'énergie nucléaire dans le domaine de la Défense, le CEA a pour mission de poursuivre les recherches scientifiques et techniques nécessaires, et de conduire des activités de développement ou de production. Ces activités s'exercent notamment au profit de la dissuasion, garantie fondamentale de la sécurité nationale.

Le CNES a pour mission d'être centre de compétence en France pour la conception et le développement des systèmes spatiaux complexes ou innovants et les activités technologiques liées à l'espace. Il conduit en particulier des activités d'études et développement avec les meilleures sources d'innovations technologiques des industriels et des centres de recherche publics. Il assure un rôle d'animation auprès des laboratoires de recherche français. S'agissant de l'observation spatiale, le CNES contribue fortement aux innovations et développements technologiques des instrumentations optiques des satellites.

Les crédits ouverts au titre de l'action 1 ont été utilisés pour financer certaines activités conduites par le CEA dans le domaine de la défense. Elles concernent notamment les chaufferies nucléaires des sous-marins d'attaque et du porte-avions Charles de Gaulle, dans le but d'accroître leur disponibilité et de limiter les périodes d'entretien.

Les crédits ouverts au titre de l'action 2 *maîtrise des technologies spatiale* ont été principalement utilisés au profit du programme d'imagerie spatiale MUSIS, programme clé de l'action *Connaissance et anticipation*.

*

* *

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

Commentaire de M. Jean LAUNAY, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 178 <i>PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES</i> | 138 |
| A. UNE PROGRAMMATION INITIALE INSUFFISANTE..... | 139 |
| 1. Une exécution en 2014 qui se situe une nouvelle fois au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale..... | 139 |
| 2. Un surcoût important lié aux opérations extérieures..... | 139 |
| 3. Des dépenses de personnel en hausse, en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs..... | 141 |
| 4. La poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des structures au cours de l'exercice 2014..... | 141 |
| B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS..... | 142 |
| 1. Une obligation de régénération des matériels qui a affaibli la disponibilité de ceux-ci en 2014..... | 142 |
| 2. Une augmentation des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements qui demeure néanmoins inférieure aux besoins..... | 142 |
| II. LE PROGRAMME <i>SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE</i> | 143 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS..... | 143 |
| B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN ADÉQUATION AVEC LES PRÉVISIONS..... | 145 |

Le rapport spécial *Budget opérationnel de la défense* concerne deux programmes sur les quatre qui composent la mission *Défense* : le programme 178 *Préparation et emploi des forces*, qui concentre la majeure partie des crédits et des effectifs de la mission, et le programme 212 *Soutien de la politique de défense*.

L'année 2014 a été la première année de mise en œuvre de la nouvelle loi de programmation militaire (LPM) pour la période 2014-2019, promulguée le 18 décembre 2013. Cette année aura été marquée par plusieurs événements majeurs : le déploiement des forces en opérations vers les théâtres africains (bande sahélo-saharienne) et le Levant, le lancement de la réalisation de programmes structurants pour les armées : les programmes Scorpion, avion ravitailleur MRTT, mission océanique stratégique et la commande du quatrième sous-marin nucléaire d'attaque (SNA) Barracuda.

En loi de finances initiale (LFI) pour 2014, la mission *Défense* a été dotée de 41,9 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 38,92 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), en incluant les provisions pour pension. Hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, le budget voté en loi de finances initiale (LFI) était de 31,4 milliards d'euros.

Il est à noter que les dépenses de l'exercice 2014 n'ont pas pu être couvertes par les crédits votés en LFI 2014, du fait d'une part d'une sous-budgétisation des opérations extérieures (1,12 milliard d'euros), d'autre part d'une non budgétisation des dysfonctionnements de Louvois en LFI 2014, qui expliquent pourtant la plus grande partie de la surconsommation de titre 2 hors OPEX et pensions. Par ailleurs, le report de charges est resté élevé malgré sa stabilité au 31 décembre 2014 (3,4 milliards d'euros).

Enfin, le schéma d'emplois montre une diminution des effectifs plus rapide que prévue, puisque 269 573 emplois, exprimés en équivalent temps plein travaillé (ETPT), ont été effectivement utilisés par rapport à un plafond d'emploi de 274 137 ETPT.

I. LE PROGRAMME 178 PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES

Le programme 178 *Préparation et emploi des forces* constitue le cœur de la mission *Défense* sous la responsabilité du chef d'état-major des armées (CEMA). Il recouvre tous les aspects opérationnels de la défense, des ressources humaines (recrutement, rémunérations) à l'entraînement des forces, en passant par l'entretien de leurs matériels et les opérations extérieures (OPEX).

A. UNE PROGRAMMATION INITIALE INSUFFISANTE

1. Une exécution en 2014 qui se situe une nouvelle fois au-delà des crédits inscrits en loi de finances initiale

Avec 22,7 milliards d'euros inscrits en AE et 22,2 milliards d'euros inscrits en CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2014, soit des montants inférieurs (- 246 millions d'euros de CP) à la LFI 2013, le programme 178 est le plus important de la mission s'agissant du montant des crédits.

Ce programme fait généralement l'objet d'abondements élevés en cours d'exercice, notamment en raison de l'insuffisance chronique des ressources prévues en loi de finances initiale pour financer les opérations extérieures et des dérapages de la masse salariale.

En 2014, le taux d'exécution dépasse légèrement 100 %, ce qui traduit le caractère inévitable des ouvertures de crédits infra-annuelles. En revanche, en AE, seuls 23,5 milliards d'euros ont été consommés, soit un taux d'exécution de 96 %.

Comme en 2013, le dérapage de la masse salariale (+ 200 millions d'euros par rapport à la prévision initiale) et le surcoût non compensé lié aux OPEX (+ 150 millions d'euros) expliquent largement ce décalage entre prévision et exécution.

COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros)

| AE | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
|--------------|---------------|-------------------|----------------|---------------------------|
| T2 | 15 587 | 15 571 | 15 757 | 1,1 % |
| HT2 | 7 760 | 9 025 | 7 779 | -13,8 % |
| Total | 23 347 | 24 596 | 23 536 | - 4,3 % |
| CP | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
| T2 | 15 587 | 15 571 | 15 757 | 1,1 % |
| HT2 | 7 274 | 7 316 | 7 647 | 4,5 % |
| Total | 22 861 | 22 887 | 23 404 | 2,3 % |

* Y compris attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC)

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

Les reports de charge du programme atteignent 864,8 millions d'euros à la fin 2014.

2. Un surcoût important lié aux opérations extérieures

Après la hausse du surcoût lié aux opérations extérieures en 2013 imputable principalement à l'opération Serval au Mali, cette tendance s'est poursuivie en 2014, du fait des opérations en République Centrafricaine avec, d'une part, l'opération Sangaris déclenchée en décembre 2013 et, d'autre part, la participation à la mission de l'Union européenne dans ce pays (EUFOR RCA).

Le coût total des OPEX est retranscrit à l'action 6 et s'élève à 1,11 milliard d'euros, dont 322 millions au titre des dépenses de personnel (T2).

Ce surcoût demeure toutefois inférieur de 132 millions d'euros à celui constaté en 2013 (1,25 milliard d'euros) mais le niveau des dépenses (surcoûts) engagées à ce titre est une nouvelle fois largement supérieur en 2015 aux 450 millions d'euros de CP provisionnés en LFI (823 millions d'euros de CP).

Cette dépense a été couverte par 54,8 millions d'euros provenant de fonds de concours (remboursement ONU notamment) et d'un décret de transfert (1,08 million d'euros), ainsi que par 610,6 millions d'euros ouverts par décret d'avance. 2,7 millions d'euros de crédits de titre 2 ont également été réalloués vers les OPEX.

Il y a donc un problème récurrent de calibrage de la provision pour opérations extérieures. La LPM prévoit néanmoins que tout dépassement de l'enveloppe de 450 millions d'euros résultant d'une opération exceptionnelle décidée par le pouvoir politique (comme c'est le cas au Mali et en Centrafrique) devra faire l'objet d'un financement interministériel.

Le respect de cette clause est essentiel afin que les crédits consacrés aux équipements ne soient pas à nouveau la variable d'ajustement des dépassements liés aux OPEX et au dérapage de la masse salariale.

DÉTAIL DU SURCOÛT DES OPÉRATIONS EXTÉRIEURES PAR OPÉRATION DEPUIS 2011

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------------|------------|--------------|-------------|
| – Côte d'Ivoire | 64 | 58 | 61 | 64 |
| – Afghanistan | 518 | 493 | 250 | 151 |
| – Liban | 79 | 76 | 56 | 58 |
| – Océan indien (EUNAVFOR Atalante) | 29 | 35 | 19 | 16 |
| – Lybie (Harmattan) | 368 | | | |
| Kosovo (Trident) | 47 | 42 | 33 | 21 |
| – Epervier (Tchad : 1986 – juillet 2014) | 97 | 109 | 106 | |
| – Serval (Mali : janvier 2013 – juillet 2014) | | | 650 | |
| – RCA (EUFOR ; Sangaris à compter de décembre 2013) | | | 27 | 240 |
| – Barkhane (août 2014 – en cours) | | | | 472 |
| – Opérations nouvelles en 2014 (Ebola en Guinée, Ukraine, Chammal/Irak) | | | | 35 |
| – Autres opérations | 43 | 60 | 48 | 60 |
| Total | 1 245 | 873 | 1 250 | 1118 |

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

3. Des dépenses de personnel en hausse, en dépit de la poursuite de la baisse des effectifs

En 2014, le programme 178 subit 92 % des réductions d'effectifs. Les effectifs du programme 178 ont diminué de 7 121 ETPT, alors que l'objectif était fixé à - 7 062 ETPT. Dans le même temps, la trajectoire de dépyramidage des officiers, fixée dans la LPM, s'est traduite en 2014 par la réduction de 744 ETPT sur le périmètre du titre 2 du programme.

Avec 15,2 milliards d'euros inscrits en LFI 2014, le titre 2 représente près de 70 % des crédits du programme 178. L'exécution se situe cependant à 15,8 milliards d'euros, soit 600 millions d'euros de plus que la prévision initiale. Les ouvertures de crédits en cours d'année ont permis de couvrir ce déséquilibre.

Pour la quatrième année consécutive, le document prévisionnel de gestion du titre 2 du ministère de la Défense a donc fait l'objet d'un visa négatif de la part du contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM).

La situation de 2014 marque cependant une amélioration par rapport aux années précédentes puisque le coût final des dépenses de titre 2 sur le programme 178 a diminué de 300 millions d'euros par rapport à 2013, ce qui laisse présager que l'on puisse enfin assister à une diminution des coûts de personnels sur la mission Défense, après des années de réduction continue des effectifs.

4. La poursuite de la rationalisation et de la mutualisation des structures au cours de l'exercice 2014

D'importantes réformes de structures ont été achevées ou poursuivies en 2014.

Les travaux des armées et services dans le cadre des mandats ministériels au titre du programme ministériel de modernisation et de simplification, ou dans le cadre de la transformation des armées, se sont poursuivis tout au long de l'année.

Au 31 décembre 2014, sur les trente et un mandats de réformes engagées, vingt-deux projets sont au stade de la mise en œuvre, totale ou partielle. Les premières mesures de transformation (restructurations, réorganisations ou transferts) liées à la LPM 2014-2019 sont intervenues à l'été 2014, et se sont déroulées conformément aux plans.

En outre, la deuxième phase de la réforme du commandement des armées en 2014 s'est traduite par la réorganisation et la réduction des effectifs de l'état-major des armées (EMA).

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Le nombre d'indicateurs de ce programme s'est stabilisé par rapport à 2013, s'établissant à 12 contre 13 en 2013, articulés autour de 7 objectifs.

Pour la majorité des indicateurs, les résultats obtenus atteignent ou dépassent les prévisions.

L'indicateur correspondant au taux de satisfaction de la fonction « connaissance-anticipation » (indicateur 1.1) est égal aux prévisions fixées, ce qui témoigne d'une réactivité satisfaisante aux demandes de renseignement (le taux de satisfaction atteint 85 %). Les moyens accrus en effectifs et en crédits de la Direction du renseignement militaire (DRM) semblent donc porter leurs fruits.

De la même manière, l'indicateur 2.1 sur l'efficacité du pré-positionnement stratégique et sur la contribution des armées françaises à la formation des militaires étrangers est également satisfaisant (respectivement égal et supérieur à la cible). La rationalisation des bases militaires françaises, notamment sur le continent africain, ne semble donc pas diminuer la réactivité des forces en cas de conflits.

D'autres indicateurs révèlent cependant des insuffisances au niveau de la disponibilité des matériels et du maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements.

1. Une obligation de régénération des matériels qui a affaibli la disponibilité de ceux-ci en 2014

Le matériel qui répond aux exigences de sa finalité principale est considéré comme disponible. Cela a été le cas en ce qui concerne les matériels de l'armée de terre : le PAP prévoyait une disponibilité de ceux-ci de 49 % et 61 % l'ont été en 2014. Cette situation concerne principalement les véhicules de l'avant blindés (VAB) dont 57 % étaient disponibles contre un objectif de 40 %. Ces véhicules sont particulièrement utilisés dans le cadre des OPEX.

Si la disponibilité des équipements en opération donne satisfaction, en revanche elle est insuffisante en métropole.

2. Une augmentation des crédits consacrés au maintien en condition opérationnelle (MCO) des équipements qui demeure néanmoins inférieure aux besoins

En 2014, la construction du PAP a modifié l'indicateur de coût du MCO, qui est désormais analysé par milieu et au travers d'un ratio (dépenses / unité de mesure).

- Le coût du MCO terre par matériel et journée de préparation opérationnelle est calculé pour la première fois. Il ne peut donc pas faire l'objet de comparaisons pertinentes.

- Le résultat du coût du MCO naval 2014 est conforme à la prévision initiale (57 %) mais se révèle supérieur aux prévisions actualisées élaborées mi-2014 (54 %).

- L'augmentation globale du coût du MCO aéronautique à l'heure de vol des aéronefs des armées résulte d'une activité aérienne inférieure aux prévisions et de l'influence des OPEX qui viennent augmenter sensiblement le coût à l'heure de vol des aéronefs déployés (crédits DA OPEX).

Concernant l'acquisition de nouveaux matériels, notamment dans le domaine aéronautique, il convient de mieux intégrer dans la réflexion le coût global de possession des équipements, c'est-à-dire en incluant la maintenance future dans la décision d'achat initiale. L'effort pour renforcer les synergies entre services acheteurs et services de maintenance doit donc être poursuivi et amplifié.

II. LE PROGRAMME SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE

Le programme (212) regroupe les fonctions de direction et de soutien mutualisées au profit du ministère de la Défense. Il assure le pilotage et la coordination de politiques transversales (ressources humaines, finances, immobilier, logement, action sociale, systèmes d'information, achats...). À ce titre, il constitue l'un des principaux supports des réformes engagées par le ministère depuis 2008.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME AUX PRÉVISIONS

Le programme 212 *Soutien de la politique de défense* a été doté de 3,5 milliards d'euros en AE et de 3 milliards d'euros en CP en loi de finances initiale pour 2014, soit environ 8 % des crédits de la mission. Les CP sont restés stables entre la LFI 2013 et la LFI 2014, les AE étaient en revanche en diminution de près de 80 millions d'euros.

Ce programme porte principalement sur les crédits de politique immobilière (1 787 millions d'euros de CP en loi de finances initiale pour 2014) et de système d'information (100 millions d'euros). Il porte aussi les dépenses d'accompagnement de la politique des ressources humaines (526 millions d'euros) et des restructurations (307 millions d'euros), dépenses en grande partie générées par la refonte de la carte militaire au cours des dernières années.

La politique de réduction constante des crédits destinés au soutien s'est interrompue avec l'exécution 2014. En effet, si elle peut trouver des justifications en matière de rationalisation des implantations et de restructuration, elle n'en montre pas moins ses limites dès lors que sont également touchés les crédits destinés aux systèmes d'information. L'échec de Louvois, et de ses systèmes annexes, apparaît ainsi comme un cas d'école : la concentration des réductions de crédits sur le seul fonctionnement a fini par coûter bien plus cher que les économies réalisées *a priori*.

La consommation finale des crédits s'élève à 3,08 milliards d'euros en AE et 2,93 milliards d'euros en CP, globalement répartis en trois tiers (40 % pour les dépenses de personnel, 39 % pour les dépenses de fonctionnement et 20 % pour les dépenses d'investissement). Le taux d'exécution par rapport aux crédits est ainsi de 86 % en AE et de 98 % en CP.

S'agissant des restructurations (action n° 10), 334 millions d'euros de CP ont été inscrits en LFI 2014. Seuls 244 millions d'euros de CP ont été exécutés. Cette sous-exécution est étonnante au regard des besoins des territoires touchés par les restructurations de la Défense et n'est pas explicitée par les documents budgétaires.

COMPARAISON ENTRE PRÉVISION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE PROGRAMME 212

(en millions d'euros)

| <i>AE</i> | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
|--------------|------------------|--------------------------|-----------------------|----------------------------------|
| T2 | 1 210 | 1 210 | 1 198 | - 1,0 % |
| HT2 | 2 374 | 2 688 | 1 883 | - 29,9 % |
| Total | 3 583 | 3 897 | 3 081 | - 20,9 % |
| <i>CP</i> | LFI 2014* | Crédits ouverts** | Exécution 2014 | Exécution/crédits ouverts |
| T2 | 1 210 | 1 210 | 1 198 | - 1,0 % |
| HT2 | 1 786 | 1 764 | 1 729 | - 2,0 % |
| Total | 2 996 | 2 974 | 2 927 | - 1,6 % |

* Y compris attributions de produits (ADP) et fonds de concours (FDC) évalués en LFI.

** Crédits ouverts en LFI y compris ADP et FDC, reports, virements et transferts (hors décret d'avance et loi de finances rectificative).

Source : ministère de la Défense.

Les reports de charge du programme 212 atteignent 116,7 millions d'euros à la fin 2014.

B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE EN ADÉQUATION AVEC LES PRÉVISIONS

Le programme 212 est articulé autour de 7 objectifs et de 12 indicateurs.

On note que les nouveaux indicateurs créés en 2011, associés à l'objectif d'amélioration de l'accès à l'emploi des anciens militaires (indicateurs 5.1 et 5.3), affichent des résultats inférieurs aux attentes : le taux de reclassement du personnel militaire atteint 64 %, soit 9 points de moins que la cible visée et 4 points de moins qu'en 2013, mais cela s'explique en grande partie par la hausse du chômage et les tensions sur le marché de l'emploi.

La part des personnes handicapées dans les effectifs du programme, dont l'obligation d'emploi est prévue par la loi du 10 juillet 1987, atteint 6,33 % (pour une prévision de 7,03 %).

Par ailleurs, on peut estimer que l'objectif portant sur la « transmission de l'esprit de Défense » est globalement atteint. En effet, la hausse de la fréquentation du site du ministère (indicateur 6.1), au-delà de la cible assignée dans le projet annuel de performances, démontre l'importance de la communication numérique pour le partage d'une culture commune de défense (le seuil d'un milliard de consultations en ligne a été dépassé). Les résultats sont légèrement moins satisfaisants au niveau de la fréquentation du musée de l'armée (91 % de l'objectif global de fréquentation) et du musée de l'air et de l'espace (98 % de l'objectif global de fréquentation), ce qui témoigne de la difficulté à accroître la fréquentation de ces espaces, notamment en raison d'importants travaux de rénovation.

*

* *

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

Commentaire de Mme Marie-Christine DALLOZ, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| A. LE PROGRAMME <i>COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL</i> | 149 |
| 1. Une consommation chroniquement inférieure aux prévisions dans un contexte d'augmentation des moyens..... | 149 |
| 2. Indicateurs de performance du programme : une dégradation temporaire des résultats ? | 150 |
| B. LE PROGRAMME <i>PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS</i> | 151 |
| 1. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions | 151 |
| 2. Des résultats disparates en matière de performance | 152 |
| C. LE PROGRAMME <i>MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES</i> | 152 |
| D. LA MISSION <i>PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE</i> : DES RECETTES ET DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS | 153 |
| 1. Des recettes inférieures aux prévisions, en particulier pour les annonces..... | 154 |
| 2. Une consommation des crédits nettement inférieure aux prévisions | 154 |
| E. LE PROGRAMME 401 <i>TRANSITION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT ET MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE</i> : L'ÉNIGME PERDUE | 155 |

Les services du Premier ministre constituent un périmètre diversifié et fluctuant.

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* comportait quatre programmes en 2014 : 129 *Coordination du travail gouvernemental*, 308 *Protection des droits et libertés*, 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* et 401 *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique*. Les services du Premier ministre intègrent également la mission *Publications officielles et information administrative*, qui constitue un budget annexe rattaché au secrétariat général du Gouvernement.

Le périmètre de la mission a évolué en 2014. Le Haut conseil de la famille, le Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, le Haut conseil du financement de la protection sociale, le Haut conseil à l'intégration et la Délégation interministérielle à l'intelligence économique ont été rattachés au programme 129. La Haute autorité pour la transparence de la vie politique a été créée et rattachée au programme 308. Enfin, le programme 401 a été créé pour le seul exercice 2014.

La consommation des crédits, de 1 062 millions en 2012 et de 1 128 millions d'euros en 2013, diminue en 2014 avec 1 101 millions d'euros hors programme 401. La gestion de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* s'inscrit dans une perspective de maîtrise des dépenses. Celles-ci diminuent de 2013 à 2014 en particulier sur l'action 01 du programme 129 et sur le programme 333.

Les économies réalisées n'affectent pas la priorité la plus essentielle du budget : la montée en puissance des structures de sécurité nationale et en particulier de l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI).

D'une manière générale, l'exécution budgétaire en 2014 est globalement conforme aux prévisions, avec une sous-consommation des crédits de 7,9 % des crédits ouverts en LFI hors programme 401 (sous-consommation de 6,7 % en 2013 et 6,1 % en 2012) et les mouvements habituellement constatés en gestion les années précédentes ont été opérés : transfert de crédits d'investissement dans le domaine de la défense à destination d'autres ministères, abondement des fonds spéciaux en gestion, utilisation décalée des rattachements de produits en matière de lutte contre la toxicomanie.

A. LE PROGRAMME COORDINATION DU TRAVAIL GOUVERNEMENTAL

1. Une consommation chroniquement inférieure aux prévisions dans un contexte d'augmentation des moyens

D'une manière générale, la consommation des crédits du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* a été moins élevée en 2014, comme en 2013, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. La consommation des crédits de paiement a représenté 480,1 millions d'euros, soit une sous-consommation de 13 % (11,5 % en 2013) des 551,9 millions d'euros de crédits ouverts par la loi de finances initiale pour 2014.

La sous-consommation s'élève à 71,8 millions d'euros de crédits de paiement (à comparer à 64,5 millions en 2013, 57,9 millions en 2012 et 70,4 millions d'euros en 2011 de crédits non consommés). L'essentiel de l'écart s'explique par le transfert habituel de dotations à d'autres ministères, pour le financement d'investissements de sécurité nationale.

En effet, deux décrets de transfert ont été pris en cours de gestion, les 7 juillet 2014 et 24 novembre 2014, à destination du ministère de la Défense, du ministère de la Recherche et de l'enseignement supérieur et du ministère de l'Intérieur (69 millions en AE et 63,7 millions en CP au total), au titre de projets interministériels concourant à la défense et à la sécurité nationales.

Ils ont alimenté les programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense*, 146 *Équipement des forces*, 176 *Police nationale* et 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*.

En sens inverse, des abondements de crédits ont majoré les dotations des fonds spéciaux de 23,5 millions par trois décrets pour dépenses accidentelles et imprévisibles et un décret de transfert. Ainsi la consommation des crédits de fonds spéciaux s'est élevée à 73,7 millions d'euros en 2014, supérieure aux 68,8 millions consommés en 2013 et aux 68,3 millions consommés en 2012.

Les rattachements de produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants, dont la gestion est confiée à la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) devenue, le 11 mars 2014, la mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), se sont élevés à 13,3 millions d'euros en 2014. La MILDECA a bénéficié également en mars 2014 des reports des crédits des années antérieures pour 15,7 millions en AE et 20,3 millions en CP. La MILDECA a ainsi consommé 28,3 millions de crédits de paiement en 2014 pour 20,7 millions ouverts en LFI.

La consommation des crédits de rémunérations de titre 2 a été inférieure de 6,1 millions d'euros aux dotations de la loi de finances initiale (sous-consommation de 6,2 millions en 2013).

La réalisation du plafond d'ETPT en 2014, 2 151 ETPT, est inférieure au plafond fixé par la LFI 2014 (2 224) et supérieure à la réalisation 2013 (2 067 ETPT). Pour le programme 129, l'évolution de la consommation de crédits du titre 2, passée de 164 millions en 2013 à 173,4 millions en 2014, s'explique principalement par le schéma d'emploi, qui comprend, essentiellement, la montée en puissance de l'agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI), à hauteur de 4,18 millions.

Le RAP est toujours peu informatif sur les cabinets ministériels, pour lesquels la Rapporteuse spéciale avait demandé et obtenu des précisions l'an dernier.

25,6 millions d'euros ont été consommés sur le titre 2 au titre du cabinet du Premier ministre et des ministres rattachés à comparer à une consommation de 24,7 millions en 2013.

Il est à noter que la sous-exécution des crédits approche 14 % des dotations initiales, soit près de 20 millions d'euros de l'action 01 *Coordination du travail gouvernemental*. Le RAP mentionne des économies réalisées sur l'intendance du Premier ministre, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) et le service d'information du Gouvernement (SIG). Les subventions aux associations ont été réduites de 2,4 millions par rapport aux prévisions de la LFI (8,7 millions versés au total).

Le RAP *Direction de l'action du Gouvernement* met en perspective la consommation des crédits avec les dotations initiales, ce qui constitue une démarche appréciée, trop rare ailleurs que chez les services du Premier ministre, qui facilite l'analyse de l'exécution budgétaire.

2. Indicateurs de performance du programme : une dégradation temporaire des résultats ?

Les deux indicateurs les plus représentatifs du programme 129 sont le taux d'exécution des lois et le taux de déficit de transposition des directives européennes. Ils correspondent à un objectif fixé par le secrétaire général du Gouvernement.

L'indicateur relatif au « taux d'exécution des lois de plus de six mois promulguées depuis le début de la législature » est passé de 85,48 % en 2012 à 81,57 % en 2013 et 59,40 % en 2014. Le RAP explique la dégradation de l'indicateur par le volume croissant des textes réglementaires à prendre : au 31 décembre 2014, 1 064 mesures à appliquer étaient recensées contre 582 au 31 décembre 2013, soit 482 mesures législatives nouvelles, dont certaines sont complexes ou nécessitent des consultations.

Le taux de déficit de transposition des directives européennes en droit interne était en 2013 de 0,4 % et de 0,6 % en 2014 (0,3 % en 2012), taux inférieur au plafond de 1 % fixé par le Conseil européen.

En matière immobilière, le ratio de surface occupée (surface utile nette, SUN) par agent est de 15,35 m² en 2012, de 15,03 m² en 2013 et de 15,6 en 2014, alors que la cible fixée à 14 m² par agent a été portée à 15 m² depuis le PAP 2013. Le RAP explique la dégradation du ratio par deux facteurs : la baisse temporaire des effectifs hébergés (- 3 %) à isopérimètre de bâtiments par rapport à 2013. Ensuite, deux nouveaux sites entrés dans le périmètre ne contrebalancent pas cette évolution, le premier avec une densité inférieure à 13 m² SUN par effectif administratif, le second, hôtel particulier de petite taille, connaît un ratio d'occupation de 20 m² SUN par personne. Le regroupement en 2016 puis 2017 d'une vingtaine de services sur le grand ensemble rénové de Ségur-Fontenoy devrait permettre d'améliorer sensiblement le ratio SUN / effectifs administratifs puisque le ratio d'occupation prévu est conforme à la cible de 12 m² SUN par personne.

Enfin, le taux d'emploi des personnes handicapées, dont la cible est fixée à 6 %, est de 3,83 % en 2014 à comparer à 2,82 % en 2013 et 4,62 % en 2012.

B. LE PROGRAMME PROTECTION DES DROITS ET LIBERTÉS

Le rattachement au Premier ministre de certaines autorités administratives indépendantes (AAI) se traduit par l'inscription de leurs crédits dans le cadre de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*. Dix autorités administratives et instances indépendantes avaient leurs crédits inscrits au programme 308 *Protection des droits et libertés* en 2014.

L'architecture budgétaire repose sur sept actions, cinq pour chacune des principales autorités, la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), le Contrôleur général des lieux de privation de liberté (CGLPL), le Défenseur des droits, la Haute autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) ; une pour les *Autres autorités indépendantes*, la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), la Commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH) ; et une action *Sécurité et protection des libertés* qui regroupe les moyens de la Commission nationale de contrôle des interceptions de sécurité (CNCIS) et de la Commission consultative du secret de la défense nationale (CCSDN).

1. Une consommation des crédits inférieure aux prévisions

L'exécution 2014 du programme 308 en crédits de paiement se monte à 87,2 millions de crédits consommés, dont 61,9 % de crédits de personnel (54 millions).

94,5 millions ayant été ouverts en loi de finances initiale, la sous-consommation est de 7,2 millions (7,7 % des dotations, taux en augmentation).

On constate la mise en œuvre d'un pilotage resserré de la gestion des crédits qui explique au moins partiellement les économies réalisées : dépenses d'entretien immobilier de la CNIL, limitation de l'engagement de dépenses nouvelles pendant le renouvellement du mandat du CGLPL et renégociation des baux du Défenseur des droits.

2. Des résultats disparates en matière de performance

Sur le programme 308, la démarche de performance s'applique progressivement à des entités différentes non seulement quant à leur activité mais également quant aux moyens mis à leur disposition. Il apparaît donc difficile de tirer des conclusions générales de résultats d'indicateurs forts disparates.

Ainsi, le taux d'emploi des personnes handicapées, est très inégal d'une institution à l'autre. La cible est fixée à 6,5 %, pour le Défenseur des droits, et à 3,85 % à la CNIL, pour des réalisations respectivement de 6,2 % et de 3,3 % en 2014.

C. LE PROGRAMME MOYENS MUTUALISÉS DES ADMINISTRATIONS DÉCONCENTRÉES

Le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées* a été créé au 1er janvier 2011. Il rassemble les crédits de fonctionnement courant des directions départementales interministérielles (DDI), les crédits immobiliers d'une grande partie des services déconcentrés de l'État, ainsi que l'ensemble des emplois déconcentrés placés sous l'autorité du Premier ministre.

La consommation de crédits de paiement s'est élevée à 533,6 millions d'euros pour 548,8 millions ouverts en loi de finances initiale 2014 à comparer à une consommation de 546,4 millions pour 558,3 millions ouverts en loi de finances initiale 2013.

L'exécution 2014 est caractérisée par une sous-consommation de CP pour 15,2 millions (2,8 %).

Ce solde d'économies constatées en gestion retrace des efforts sur les rémunérations (5,5 millions), de pilotage des moyens de fonctionnement (2,3 millions) et par la douceur des saisons (hiver et automne 2014) sur les consommations de fluides (4,5 millions).

Les loyers et charges immobilières ont représenté 336,7 millions sur 421,4 millions de moyens de fonctionnement consommés du programme (80 % de l'ensemble).

Ces montants correspondent aux loyers (budgétaires pour 137 millions et externes pour 91,3 millions) et aux autres dépenses à caractère immobilier pour 108,4 millions (dépenses des fluides, d'entretien immobilier et de charges connexes à la location). La surface utile nette (SUN) occupée a augmenté en raison d'une diminution plus que proportionnelle du nombre d'agents par rapport aux surfaces.

D. LA MISSION PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE : DES RECETTES ET DES DÉPENSES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

La mission *Publications officielles et information administrative* est gérée par la direction de l'information légale et administrative (DILA), direction d'administration centrale rattachée aux services du Premier ministre, issue de la fusion, au 1^{er} janvier 2010, des Journaux Officiels et de La Documentation Française.

Le budget annexe s'articule en deux programmes, le 623 *Édition et diffusion* qui concerne l'activité productive de la DILA, tandis que le 624 *Pilotage et activités de développement des publications* retrace notamment l'activité dite commerciale.

L'exercice 2014 confirme l'exercice 2013 qui avait constitué une rupture avec les exercices précédents : en 2013, pour la première fois depuis 2007, les recettes d'annonces constatées avaient été inférieures aux prévisions (- 3 %) comme les dépenses (- 17,7 %).

En 2014, les recettes d'annonces constatées ont été inférieures aux prévisions (également - 3 %) et les dépenses sont également très inférieures aux prévisions (- 12,6 %).

Il en résulte une amélioration du solde d'exécution par rapport aux prévisions de la LFI, estimé à 12,1 millions d'euros en loi de finances initiale et de 20,2 millions d'euros en exécution.

Les crédits budgétaires ouverts au titre de la mission s'élevaient à 215 millions d'euros en autorisations d'engagement et 202,6 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits consommés sont de 190,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 177,1 millions d'euros de crédits de paiement (taux de consommation des CP de 87,4 % à comparer à 82,3 % en 2013 et 92,8 % en 2012).

Ces dépenses doivent être comparées aux recettes du budget annexe qui se montent à 197,3 millions d'euros, pour une prévision de 214,7 millions en loi de finances initiale et des recettes effectives de 201,6 millions en 2013 et 210,7 millions en 2012.

Ces résultats qui sont optiquement satisfaisants révèlent deux difficultés majeures : l'érosion continue des recettes et la difficulté de la DILA à mener à terme ses projets d'investissement.

1. Des recettes inférieures aux prévisions, en particulier pour les annonces

En 2014, les recettes encaissées pour la DILA dans le cadre du budget annexe ont atteint 197,3 millions d'euros et sont inférieures de plus de 17 millions d'euros à la prévision de loi de finances initiale (214,7 millions d'euros).

Les recettes sont inférieures aux prévisions sur tous les postes : pour les produits des annonces, de 183,3 millions d'euros en exécution à comparer à 188,9 millions d'euros selon les prévisions de la loi de finances initiale. L'érosion est manifeste puisque 188,4 millions d'euros de recettes d'annonces avaient été constatés en 2013 et 194,1 millions en 2012.

Les recettes autres que les annonces ont été stabilisées à un niveau faible : elles représentaient 29,7 millions d'euros en 2009, 21,8 millions d'euros en 2010, 19,3 millions d'euros en 2011, 16,7 millions d'euros en 2012, 13,2 millions en 2013 et 14 millions en 2014.

La part des recettes d'annonces dans le total est passée de 85,7 % en 2009 à 92,1 % en 2012 et 93,5 % en 2013, elle se stabilise à 92,9 % en 2014.

À la DILA coexistent des métiers très anciens et les activités les plus modernes.

Comme l'indique justement la Cour des comptes, « La tendance à la baisse des recettes impose à la DILA de trouver de nouvelles ressources, que la problématique de l'administration électronique pourrait lui offrir par la facturation de ses services aux ministères mettant en place des services numériques aux usagers. Historiquement imprimeur de l'État, elle devrait conforter son positionnement interministériel sur les sujets informatiques et le service rendu aux usagers par l'élaboration de démarches « intelligentes ».

2. Une consommation des crédits nettement inférieure aux prévisions

Depuis 2009, la consommation des crédits est inférieure aux prévisions de la loi de finances initiale. Elle s'était élevée en 2012 à 173,6 millions d'euros de crédits de paiement à comparer aux 187,1 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (- 7,2 %). Le phénomène s'est accentué en 2013 avec une consommation de 174,9 millions d'euros pour 212,6 millions de crédits ouverts en loi de finances initiale (- 17,7 %).

En 2014, la consommation a été de 177,1 millions d'euros de crédits de paiement à comparer aux 202,6 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale (- 12,6 %).

La sous-consommation des crédits est sensible sur l'ensemble des principaux postes (rémunérations, fonctionnement et investissement).

L'augmentation des effectifs de 2013 à 2014, de 9 ETPT doit s'analyser au regard du transfert entrant de 10 ETPT. Les effectifs globaux sont passés de 947 ETPT en réalisation 2007 à 744 en exécution 2014. Les plafonds d'ETPT fixés par la loi de finances (973 en 2009, 898 en 2010, 850 en 2011, 834 en 2012, 825 en 2013, 829 en 2014) sont très supérieurs aux emplois réalisés.

La consommation de crédits de personnel a représenté 72,8 millions pour dotation en LFI de 79,4 millions.

La consommation des dépenses de fonctionnement, de 99,50 millions pour une dotation de 109,8 millions, témoigne également d'une bonne tenue de ce poste de dépenses.

Les dépenses d'investissement ont été très inférieures aux prévisions, avec moins de 6 millions exécutés en AE pour une dotation de 15 millions d'AE, et 4,8 millions exécutés en CP pour 16,5 millions de crédits ouverts. Cette situation résulte du report ou de l'abandon de certains projets importants.

Ainsi, le projet *Solution commune et opérationnelle des processus* (SCOP), logiciel intégré qui devait permettre à la DILA de disposer d'un outil de gestion budgétaire et comptable intégrant toutes les fonctionnalités, a été arrêté à l'été 2014, mais pourrait être repris ultérieurement, selon le RAP.

Il en est allé de même du portail usagers du projet de fusion des sites internet *Servicepublic* et *Mon-service-public*, de la mise en place d'une nouvelle version de l'application du bulletin officiel des annonces des marchés publics (BOAMP), et d'un projet de restructuration des locaux.

Après l'échec du projet de Nouvelle plate-forme de production éditoriale (NPPE), il est donc permis de s'interroger sur la capacité de la DILA à mener à bien des projets structurants.

E. LE PROGRAMME 401 TRANSITION NUMÉRIQUE DE L'ÉTAT ET MODERNISATION DE L'ACTION PUBLIQUE : L'ÉNIGME PERDUE

La mission *Direction de l'action du Gouvernement* s'est enrichie en 2014 d'un programme 401 (nouveau) *Transition numérique de l'État et modernisation de l'action publique*, doté de 150 millions en autorisations d'engagement et crédits de paiement, destinés à transiter seulement par le budget du Premier ministre, et constituer une dotation à la Caisse des dépôts et consignations, dans le cadre du programme d'investissements d'avenir annoncé le 9 juillet 2013. Ce programme 401, qui n'avait même pas été mentionné par le Premier ministre dans le cadre de la présentation stratégique de la mission figurant au PAP 2014, avait pour objet le cofinancement de projets :

– de développement des démarches de simplification engagées dans le cadre de la modernisation de l’action publique ;

– de rationalisation et de mutualisation des infrastructures informatiques au service de la transition numérique ;

– d’expérimentation de technologies et de services innovants susceptibles d’accélérer la modernisation de l’État.

Les deux indicateurs de performance du programme ne sont pas renseignés. Au plan budgétaire, il a fait l’objet de 24 millions d’euros d’annulations en AE et CP par la LFR du 29 décembre 2014. 126 millions ont donc été effectivement versés à la Caisse des dépôts. Aucune explication n’est donnée dans le RAP sur l’emploi de ces crédits.

L’annulation de 24 millions d’euros est intervenue comme gage d’un redéploiement des crédits du deuxième PIA à hauteur de 562 millions d’euros en faveur du programme 402 *Excellence technologique des industries de défense* de la mission *Défense*, du programme 406 *Innovation* de la mission *Économie* pour soutenir le programme « Nano 2017 », et du programme 154 *Économie et développement durable de l’agriculture et des territoires* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

La Rapporteuse générale avait alors regretté que l’information sur ces mouvements de crédits soit trop peu détaillée pour apprécier l’utilisation qui serait faite des crédits ouverts sur ces programmes ainsi que les modalités de répartition des annulations sur les autres programmes.

Comme l’indique justement la Cour des comptes, « *le caractère particulièrement éphémère de ce programme, apparu en 2014 et non reconduit en 2015, pose question quant à sa justification et quant au contrôle de l’emploi des crédits qu’il portait* ».

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
PRÉVENTION DES RISQUES ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE LA MER**

Commentaire de M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 158 |
| I. PROGRAMME 217 : UN PROGRAMME SUPPORT A L'EXÉCUTION GLOBALEMENT MAÎTRISÉE MAIS PEU LISIBLE AU REGARD DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES | 159 |
| A. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ASSURÉE MAIS UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TENDUE.. | 160 |
| B. UNE GESTION ASSEZ RIGOREUSE DU PLAFOND D'EMPLOIS MAIS DISCUTABLE DU POINT DE VUE DE LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE | 163 |
| C. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE INÉGALEMENT ATTEINTS | 164 |
| II. PROGRAMME 181 : UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE MAIS CONTRAINTE DANS SES MOYENS ET DONT LES OBJECTIFS RESTENT À ÉTAYER | 166 |
| A. UNE MAÎTRISE RELATIVE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE | 166 |
| 1. Une sous-consommation persistante et inégale des crédits | 167 |
| 2. Un volume notable d'ouverture et d'annulations de crédits, notamment par voie de fonds de concours et d'attributions de produits | 168 |
| B. UN PLAFOND D'EMPLOI CONTENU MAIS UNE MASSE SALARIALE EN CROISSANCE RAPIDE... | 169 |
| C. DES RÉSULTATS TRÈS CONTRASTÉS, REFLETS DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION ? | 170 |
| 1. Des résultats pour le moins contrastés | 170 |
| 2. Des outils d'évaluation pertinente pour une programmation budgétaire ? | 172 |

INTRODUCTION

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* retrace l'ensemble des moyens humains, matériels et financiers consacrés aux actions menées sous l'égide de deux ministères : le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et celui de l'Égalité, des territoires et du logement (METL).

Depuis le début de la XIV^{ème} législature, cette mission comportait huit programmes qui touchent à l'ensemble des politiques publiques mises en œuvre par l'État et de ses opérateurs en matière de transports, de préservation de l'environnement, de prévention des risques, et du climat. Son périmètre inclut en 2014 trois programmes qui portent des crédits des programmes d'investissement d'avenir (PIA) : le programme 403 *Innovation pour la transition écologique et énergétique* ; le programme 404 *Projets industriels pour la transition écologique et énergétique* ; le programme 414 *Ville et territoires durables*.

Aux termes de la loi de finances initiale pour 2014, la mission disposait de 10,22 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 9,75 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), dont 1,940 milliards d'euros alloués aux trois PIA. Du fait de l'importance des reports de 2013 et des fonds de concours rattachés en gestion 2014, le montant des crédits ouverts s'est élevé pour l'exercice budgétaire à 15,03 milliards d'euros en AE et 11,91 milliards d'euros en CP, soit 13,46 milliards d'euros en AE et 10,34 milliards d'euros en CP hors PIA.

Les effectifs employés pour l'ensemble de la mission ont atteint 46 732 équivalents temps pleins travaillés (ETPT), chiffre auquel s'ajoutent 20 494 équivalents temps plein (ETP) de ses opérateurs.

Par rapport à l'exercice 2013, le bilan de la programmation et de l'exécution des crédits de la mission en 2014 présente une certaine continuité. Certes, la programmation initiale a été pour l'essentiel respectée, la masse salariale est contenue et les dépenses de fonctionnement courant sont globalement maîtrisées ; cependant, le niveau de consommation des crédits est élevé en 2014.

La mission se caractérise par l'importance du volume des restes à payer et des fonds de concours rattachés en gestion, donnée fondamentale qui affecte sensiblement la lisibilité de l'emploi des ressources mais également la soutenabilité financière des programmes. Ainsi que le relève la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire en 2014, la répartition des crédits et des emplois appelle des éclaircissements. Enfin, la question du nombre et de l'objet des indicateurs de performance demeure posée.

C'est à l'aune de ces différentes considérations qu'il convient d'examiner les deux programmes emblématiques de la mission EDMD, objets du présent commentaire : le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer* et le programme 181 *Prévention des risques*

I. PROGRAMME 217 : UN PROGRAMME SUPPORT A L'EXÉCUTION GLOBALEMENT MAÎTRISÉE MAIS PEU LISIBLE AU REGARD DES PRINCIPES BUDGÉTAIRES

Le programme 217 rassemble les crédits relatifs aux personnels et aux fonctions supports du ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE) et celui de l'Égalité, des territoires et du logement (METL).

Le montant des autorisations d'engagement (AE) inscrites en loi de finances initiale pour 2014 s'élevait à 2,899 millions d'euros, contre 2,743 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2013, soit une progression de 5,68 %. Le montant des crédits de paiement (CP) prévus en LFI s'établissait à 2,527 millions d'euros, contre 2,524 millions d'euros, ce qui représente une diminution de - 0,12 %.

Hors titre II, à l'ouverture de l'exercice, les crédits en AE et en CP ont connu une croissance sensible, augmentant respectivement de 606,4 millions d'euros et de 183, 52 millions d'euros. Cette augmentation procède de deux mesures : l'inscription de la subvention pour charges de service public du CEREMA et une dotation de 428,5 millions d'euros d'AE en LFI pour l'engagement du bail emphytéotique administratif de rénovation de l'Arche de la Défense.

La mise en réserve initiale de crédits portait sur 49,80 millions d'euros en AE et sur 23,76 millions d'euros en CP pour les crédits hors titre II. Pour les crédits relevant du titre II, elle s'élevait à 13,98 millions en AE et en CP. Après le dégel de 17 millions d'euros en AE et de 23,76 millions en CP (afin de couvrir les dépenses de déménagement du ministère de l'Écologie dans la Tour Séquoia), la réserve disponible pour les crédits hors titre II s'est réduite, en fin d'exercice, à 32,80 millions d'euros en AE (soit 1,13 % des AE inscrites en loi de finances initiale).

Le bilan de l'exécution du programme en 2014 peut se résumer en trois traits : une soutenabilité financière assurée par une exécution budgétaire tendue ; une gestion assez rigoureuse du plafond d'emploi mais qui pose question du point de vue des principes budgétaires ; des objectifs de performance inégalement atteints.

A. UNE SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE ASSURÉE MAIS UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE TENDUE

Les tensions que présente l'exécution 2014 se traduisent en premier lieu dans **la très forte consommation des crédits**. Le total des crédits consommés s'est élevé à 3,68 milliards d'euros en AE et 3,45 milliards d'euros en CP, contre respectivement 3,44 milliards d'euros et 3,50 milliards d'euros en 2013.

Ainsi, le taux de consommation des AE inscrites en loi de finances initiale atteint 127,03 % et 99,35 % de l'ensemble des AE disponibles. S'agissant des CP, le taux de consommation des crédits inscrits en loi de finances initiale 2014 s'élève à 136,51 %. Les crédits consommés comptent pour 99,86 % de l'ensemble des CP disponibles. On notera que par rapport à l'exercice 2013, ces taux de consommation apparaissent cependant quelque peu en retrait. Le taux de consommation des AE inscrites en loi de finances initiale s'élevait ainsi à 139,14 %. Les AE consommées représentaient 129,39 % de l'ensemble des AE ouvertes.

Les **crédits ouverts en cours de l'exercice sont très largement supérieurs aux crédits votés par le Parlement**, notamment en raison du transfert en gestion de l'intégralité des crédits de titre II du programme 337 : « *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la Ville* » ⁽¹⁾, ainsi que du fonds de concours des collectivités territoriales en remboursement de la mise à disposition d'ouvriers des parcs et des ateliers.

Ces chiffres montrent **l'importance essentielle des mouvements réglementaires dans le maintien de la soutenabilité financière** du programme.

Ainsi, hors titre II, le montant des crédits ouverts est de 19,51 millions d'euros en AE et de 9,23 millions d'euros en CP. Le montant des annulations atteint quant à lui, sur le même exercice, près de 147,78 millions d'euros en AE et 17,36 millions d'euros en CP. Ces annulations portent respectivement sur 3,99 % des AE ouvertes et 0,50 % des CP ouverts en gestion (tous titres confondus).

Pour ce qui est des crédits du titre II, il a été procédé à l'ouverture de crédits pour 971,63 millions d'euros en AE et CP, ce qui représente 26,21 % des crédits ouverts (tous titres confondus). En revanche, le montant des annulations s'est élevé à 35,79 millions d'euros, soit 0,97 % des crédits ouverts (tous titres confondus).

Les ouvertures par voie de fonds de concours et attributions de produits se sont montées à 169,25 millions d'euros en AE et en CP (tous titres confondus), chiffre qui représente 4,57 % des AE ouvertes et près de 4,90 % des CP ouverts en 2014, en recul par rapport à 2013. Le montant des AE et des CP ouverts par ce biais avait été de 181,33 millions d'euros.

(1) Programme de la mission Égalité des territoires, logement et ville.

En deuxième lieu, **le volume des restes à payer continue de peser sensiblement sur l'exécution budgétaire du programme.**

Le montant des restes à payer enregistrés à la fin de l'exercice 2013 s'élevait à 745,47 millions d'euros, en baisse par rapport aux restes à payer constatés à la fin de 2012 (800,09 millions d'euros). Mais à la fin de l'exercice 2014, les restes à payer atteignaient 975,76 millions d'euros, soit une progression de 30,89 %. Les restes à payer du programme 217 comptent pour 16,27 % des restes à payer de l'ensemble de la mission (6 milliards d'euros).

En troisième lieu, il convient de prendre en considération le concours apporté au financement des trois écoles rattachées au ministère de l'Écologie (École nationale des Ponts et Chaussées, École nationale des travaux publics de l'État et École nationale des techniciens de l'équipement), ainsi que les crédits alloués au Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA).

Ces dépenses s'avèrent relativement faibles et contenues en 2014. Au cours de l'exercice, le programme a versé une subvention pour charges de service public global de 271,45 millions d'euros (en AE et CP) à l'ensemble de ces structures (contre une prévision en AE et CP de 277,49 millions d'euros en loi de finances initiales pour 2014).

De manière apparente, ce montant connaît une progression importante (+ 457,16 %) par rapport à 2013 (48,59 millions d'euros). Cette progression résulte en réalité d'un changement de périmètre résultant de la **création du Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA)**. Créé par la loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 ⁽¹⁾, cet établissement public administratif est issu de la fusion des huit centres d'études techniques de l'équipement (CETE) et de trois services techniques centraux du ministère. En loi de finances initiale, le CEREMA a reçu une subvention de 228,82 millions d'euros, montant ramené après application de la réserve de précaution, à 224,52 millions d'euros (en AE et en CP).

Ainsi que l'observe la Cour des comptes, **la question du financement de ce nouvel opérateur se pose**, compte tenu de la nécessité de rationaliser son maillage territorial et son organisation centrale et de diversifier ses sources de financement. Actuellement, la subvention pour charges de service public constitue 88 % des ressources du CEREMA.

Les autres opérateurs perçoivent une subvention de même nature mais de montants nettement plus faibles et inférieurs aux crédits inscrits en loi de finances initiales, ainsi que le montre le tableau ci-après.

(1) Loi n° 2013-431 du 28 mai 2013 portant diverses dispositions en matière d'infrastructures et de services de transports.

(en millions d'euros)

| | Réalisation 2013 (RAP) | | LFI 2014 | | Réalisation 2014 | |
|---|---------------------------|-------|----------|-------|------------------|-------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| École nationale des Ponts et Chaussées | 27,19 | 27,19 | 28,55 | 28,55 | 27,43 | 27,43 |
| École nationale des Travaux publics de l'État | 21,40 | 21,40 | 20,12 | 20,12 | 19,50 | 19,50 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

En revanche, le RAP 2014 montre pour ces deux opérateurs du programme une augmentation – certes mesurée – mais globale de la dépense, évolution liée à l'accroissement des dépenses de personnel et de fonctionnement par rapport au budget initial.

(en millions d'euros)

| | Personnel | | Fonctionnement | | Intervention | | Investissement | | Total | |
|---|-----------|-------|----------------|-------|--------------|-------|----------------|-------|-------|-------|
| | Prév | Conso | Prév | Conso | Prév | Conso | Prév. | Conso | Prév. | Conso |
| École nationale des Ponts et Chaussées | 30,18 | 30,81 | 10,11 | 11,09 | 0 | 0 | 4,92 | 4,88 | 45,22 | 46,79 |
| École nationale des Travaux publics de l'État | 14,48 | 14,68 | 5,62 | 6,13 | 0 | 0 | 3,23 | 3 | 23,33 | 23,80 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Pour l'ensemble du programme 217, **chacune des catégories de dépenses connaît des évolutions contrastées** dépendant des mouvements réglementaires (avec notamment l'apport des crédits du programme 337), de l'impact des changements de périmètre (avec la création du CEREMA) et d'une gestion destinée à assurer la soutenabilité financière.

Les crédits consommés au titre des dépenses de personnel (titre II) connaissent une diminution de 7,40 % en AE et CP, du fait de la baisse des rémunérations d'activité, des cotisations et contributions sociales ainsi que des prestations sociales et allocations diverses.

Entre 2013 et 2014, **les crédits consommés au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3)** enregistrent une augmentation globale qui n'est spectaculaire qu'en apparence. Les crédits consommés passent de 251,61 millions d'euros à 503,05 millions d'euros en AE (soit une progression de 99,93 %) et de 309,20 millions d'euros à 498,66 millions d'euros en CP. En réalité, ce quasi-doublement tient à **l'impact budgétaire du projet de regroupement des services centraux du ministère de l'Écologie dans le site de la Défense (projet Arche Sequoia)**. 413,98 millions d'euros ont été engagés en AE afin de couvrir les dépenses inhérentes à l'investissement initial et au dédit qui relèvent de l'action 3.

Du point de vue de la consommation des crédits en fonctionnement, l'ensemble des actions présentent des montants en AE et en CP inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale en AE et en CP (hormis l'action 3). Seule la Commission nationale du débat public (CNDP) consomme un montant de crédits en AE et en CP supérieur à celui inscrit en loi de finances initiale 2014. Comme précisé dans le RAP 2014, ce dépassement tient à l'organisation d'un colloque international « *Le Citoyen et la décision – enjeux de légitimité et d'efficacité* ». Par rapport à l'exercice 2013, hormis les actions 1 (« *Stratégie, expertise et études en matière de développement durable* ») et 3, les crédits consommés au titre des dépenses de fonctionnement baissent.

Les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (titre 6) connaissent une légère baisse par rapport à l'exercice 2013 (3,70 %), même si leur montant dépasse celui des crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014 (+ 0,08 %)

B. UNE GESTION ASSEZ RIGOUREUSE DU PLAFOND D'EMPLOIS MAIS DISCUTABLE DU POINT DE VUE DE LA SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

S'agissant des effectifs relevant du programme 217, le RAP 2014 met en lumière **une sous-consommation du plafond d'emploi**.

Alors que le plafond portait sur 47 575 emplois disponibles, le chiffre des équivalents temps pleins travaillé (ETPT) se limite à 46 370 à la fin de l'exercice (contre 51 175 en 2013), soit un écart de 1 205 en 2014. En tenant compte des départs d'agents mis à la disposition des collectivités territoriales dans le cadre des lois de décentralisation ⁽¹⁾, soit 271 ETPT, l'écart par rapport au plafond d'emploi se réduit à 935 ETPT. En dehors des personnels transférés aux collectivités territoriales (qui relèvent de l'action 22), la sous-consommation du plafond d'emploi s'établit à 699 ETPT, soit un chiffre supérieur à l'exercice 2013. Le RAP 2014 indique que la sous-consommation s'explique principalement par des recrutements tardifs.

Au-delà de cette présentation globale, il existe **des disparités entre les actions du programme en ce qui concerne le respect des prévisions de la loi de finances initiale**, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

Les opérateurs contribuent à la gestion maîtrisée du plafond d'emplois. La CEREMA, l'École nationale des Ponts et Chaussées, ainsi que l'École nationale des Travaux publics de l'État, disposent à la fin de l'exercice 2014 d'effectifs en ETPT inférieurs aux prévisions de la loi de finances initiale et à ceux de 2013.

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

S'agissant de la gestion de la masse salariale, **le montant des dépenses de personnel réalisées en 2014 s'élève à près de 2,80 milliards d'euros**, contre 3,03 milliards d'euros en 2013, soit une baisse de 7,64 %.

Ainsi que le relève la Cour des comptes, la soutenabilité des dépenses de personnel du programme 217 apparaît rétablie grâce au suivi de la fin de gestion. Cependant, il convient de ne pas occulter l'effet du report important de plusieurs mesures de pilotage sur l'exercice 2015, ce qui pourrait tendre l'exécution des crédits de titre II, voire rendre plus exigeante la gestion prévisionnelle des ressources humaines. La Cour observe également que la levée du moratoire sur le recrutement supplémentaire d'ouvriers d'État pourrait fragiliser la soutenabilité à terme des dépenses de personnel de la mission.

Du point de vue du respect des principes budgétaires, **la budgétisation des dépenses de personnel sur le programme support 217 ne présente toujours pas une lisibilité suffisante.**

En effet, le programme 217 constitue le programme support commun de gestion des crédits du MEDDE et du MLETR. Il comporte des actions « miroirs » qui portent les crédits de titre II transférés depuis le programme 337 « *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville* », programme relevant du MLETR.

Or, ainsi que la Cour du compte le rappelle, les outils informatiques à la disposition des deux ministères concernés ne permettent pas de restituer une vision suffisamment précise de la répartition des crédits de titre II entre les programmes 217 et 337. Par ailleurs, les agents participant à la mise en œuvre du programme 337 ne sont pas rémunérés par ce programme mais par le programme 217, ce qui nécessite un décret de transfert afin de rattacher à ce dernier les crédits et emplois du programme dont ils relèvent en réalité. Cette situation conduit la Cour des comptes à estimer que « *le degré de sincérité de la budgétisation des deux programmes relevant de missions distinctes ne peut être qualifié* ». Aux yeux du Rapporteur spécial, **il importe de remédier à cette situation afin de garantir la lisibilité de l'emploi des crédits de titre II.**

C. DES OBJECTIFS DE PERFORMANCE INÉGALEMENT ATTEINTS

La mesure de la performance du programme 217 repose sur 9 indicateurs censés évaluer la réalisation de 3 objectifs. En 2014, ceux-ci révèlent **des résultats assez inégaux malgré la volonté d'une certaine exemplarité au regard des exigences du développement durable et dans la gestion des ressources humaines.**

L'objectif n° 1 porte sur la capacité du ministère de l'Écologie à mobiliser les pouvoirs publics et la société civile en faveur de la transition écologique et du développement durable.

Les sous-indicateurs relatifs à la mise en œuvre de la stratégie nationale 2014-2020 en faveur de la transition écologique et du développement durable (indicateur 1.1), comme ceux concernant la publication dans des délais raisonnables des textes d'application des lois et des textes transposant les directives européennes, enregistrent des résultats globalement en amélioration par rapport à ceux de l'exercice 2013. En revanche, la performance se révèle en deçà des prévisions de la loi de finances pour 2014, voire de la réalisation 2012 en ce qui concerne la part des directives européennes transposées dans l'année.

Le sous-indicateur relatif au taux d'acceptation des projets territoriaux de développement durable au regard des critères de reconnaissance des Agendas 21 n'est pas renseigné pour 2014. Selon le RAP, ceci s'explique par le fait qu'aucun projet territorial n'a été reconnu en 2014 du fait des travaux de réorganisation du dispositif de reconnaissance. Ce sous-indicateur sera remplacé dans le cadre du PAP 2015 par un sous-indicateur relatif à la croissance verte. **À certains égards, ce changement d'indicateur met en évidence la difficulté d'interprétation de données quantitatives et qui ne reflètent pas nécessairement l'impact de l'action ministérielle.**

L'objectif n° 2 du programme 217 vise à ce que les administrations du MEDDE et du MLETR maîtrisent leurs moyens de fonctionnement conformément aux exigences du développement durable.

La plupart des sous-indicateurs fournis à l'appui de cet objectif présentent des résultats supérieurs ou très proches de la prévision actualisée du PAP 2015. Il en va ainsi des sous-indicateurs relatifs à l'efficacité bureaucratique, au rapport entre dépenses d'entretien et surfaces utiles brutes des locaux de l'administration centrale ou au taux moyen des émissions de CO₂ (en g/km) du stock annuel des voitures particulières ou de service achetées par les deux ministères. En revanche, l'efficacité de la fonction « Achat » affiche une performance relativement aléatoire, supérieure à celle de l'exercice 2012 mais inférieure à la réalisation 2013 et à la prévision actualisée du PAP 2015. Selon le RAP 2013, cette contre-performance s'expliquerait par des difficultés de saisine dans les outils informatiques interministériels de projets de gains et, donc, par leur report en 2015.

L'objectif n° 3 concerne l'application d'une politique des ressources humaines responsables.

L'ensemble des indicateurs et sous-indicateurs atteignent des valeurs supérieures ou égales à la cible du PAP 2014 ou du PAP actualisé 2015, et marquent une progression quasi ininterrompue par rapport aux exercices 2012 et 2013. Ce constat vaut tant pour l'effort en matière de formation (par le biais de l'accompagnement des agents en reconversion ou du nombre moyen de jours de formation suivis par agent), pour l'efficacité de la gestion des ressources humaines (rapport entre les effectifs gérants et les effectifs gérés) que pour le taux d'emploi des travailleurs handicapés au sein des deux ministères.

II. PROGRAMME 181 : UNE PROGRAMMATION AMBITIEUSE MAIS CONTRAINTE DANS SES MOYENS ET DONT LES OBJECTIFS RESTENT À ÉTAYER

Le programme 181 met en œuvre les moyens nécessaires à l'aboutissement de quatre grandes priorités environnementales : la prévention des risques technologiques et des pollutions; la prévention des risques naturels et hydrauliques ; la sûreté nucléaire et la radioprotection ; la gestion de l'après mine.

L'analyse du rapport annuel de performance apporte trois conclusions quant au bilan de l'exercice 2014 : en premier lieu, une gestion des crédits relativement maîtrisée ; en second lieu, un plafond d'emploi respecté mais une masse salariale en croissance rapide ; en dernier lieu, des résultats très contrastés qui conduisent à s'interroger sur la pertinence de la démarche de performance de la mission.

A. UNE MAÎTRISE RELATIVE DE LA GESTION BUDGÉTAIRE

En 2014, le montant des autorisations d'engagements (AE) inscrites en loi de finances initiale était de 381,99 millions d'euros. Le montant des crédits de paiement (CP) s'élevait à 249,21 millions d'euros. Par rapport à l'exercice 2013, la mission enregistre une augmentation des crédits inscrits en loi de finances en AE (+ 3,40 %), mais une baisse de ses crédits de paiement (- 12,34 %).

Tous titres confondus, la mise en réserve initiale des crédits portait sur 21,097 millions d'euros en AE et 11,802 millions d'euros en CP, soit 5,52 % des crédits en AE et 4,74 % des crédits en CP. À la fin de l'exercice 2014, après une mesure de dégel des crédits, la réserve disponible s'élevait à 10,097 millions d'euros en AE et 16,802 millions d'euros en CP, ce qui représente 2,64 % en AE et 6,74 % en CP.

Il en résulte en partie que **les montants inscrits en loi de finances initiale excèdent de manière assez significative celui des AE et des CP consommés**, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

(en millions d'euros)

| | Exécution 2012 | LFI 2013 (1) | Crédits ouverts 2013 (2) | Exécution 2013 | LFI 2014 | Crédits ouverts 2014 | Exécution 2014 |
|----|-------------------|-----------------|--------------------------------|-------------------|-------------|----------------------------|-------------------|
| AE | 228,1 | 369,40 | 374,77 | 223,94 | 381,99 | 340,79 | 241,96 |
| CP | 261,3 | 284,28 | 289,65 | 241,89 | 249,21 | 258,62 | 226,40 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

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

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

1. Une sous-consommation persistante et inégale des crédits

Certes, le volume des crédits consommés en 2014 augmente : les autorisations d'engagement s'accroissent de 12,59 millions d'euros par rapport à 2013 (+ 8,04 %) et de 6,07 % par rapport à 2012. Pour ce qui est des crédits de paiement, on observe au contraire une baisse de - 6,40 % par rapport à 2013 (- 35,07 millions d'euros) et de - 13,36 % par rapport à 2012.

Toutefois, le montant des AE et CP consommés par rapport aux AE et CP inscrits en loi de finances et, *a fortiori* par rapport aux crédits ouverts, se caractérise par **une sous-consommation persistante**. Le Rapporteur spécial relevait déjà cet état de fait dans son commentaire du RAP 2013 relatif au programme 181, même si les taux observés s'améliorent, notamment pour ce qui est des crédits de paiement ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous.

(en pourcentage)

| | Taux de consommation des crédits inscrits en LFI 2013 | Taux de consommation des crédits ouverts en 2013 | Taux de consommation des crédits inscrits en LFI 2014 | Taux de consommation des crédits ouverts en 2014 |
|----|---|--|---|--|
| AE | 60,62 | 59,75 | 63,34 | 71 |
| CP | 85,09 | 83,51 | 90,85 | 87,54 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Par rapport à l'exercice 2013, les crédits consommés au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3) accusent une baisse de 28,04 % s'agissant des AE et de 14,22 % en ce qui concerne les CP. Ils passent de 148,922 millions d'euros en 2013 à 107,168 millions d'euros en 2014 en AE et, en CP, de 156,352 millions d'euros en 2013 à 134,115 millions d'euros. Les crédits consommés en 2014 ne représentent que 79,72 % des AE et inscrites en loi de finances initiale. En CP, ce pourcentage s'établit à 95,84 % des crédits inscrits.

Les crédits consommés au titre des dépenses d'investissement (titre 5) connaissent une augmentation de 71,46 % en AE mais une baisse de 7,60 % en CP. En 2014, leur montant s'élève à 7,757 millions d'euros en AE et à 7,720 millions d'euros en CP, contre respectivement 4,524 millions d'euros en AE et 8,356 millions d'euros en CP pour l'exercice précédent. Les dépenses d'investissements engagées représentent 101,80 % des AE ouvertes en LFI pour 2014 et 98,73 % des CP. Il convient cependant de noter que par rapport à l'exercice 2013, les AE et les CP prévus en loi de finances initiale diminuent de 38,64 %, s'établissant à 7,62 millions d'euros contre 12,42 millions d'euros.

Ainsi que l'établit la Cour des comptes, les chiffres relatifs aux dépenses d'intervention traduisent la progression modérée dans la mise en œuvre des dispositions relatives aux plans de prévention des risques technologiques (PPRT) comportant des mesures foncières (environ 50 % des PPRT) votées en LFI 2012.

Les crédits consommés au titre des dépenses d'intervention (titre 6) croissent de 138,15 % en AE et de 13,23 % en CP entre 2013 et 2014. En AE, leur montant atteint 95,234 millions d'euros contre 39,989 millions d'euros en 2013. En CP, les crédits avoisinent 52,77 millions d'euros en 2014 contre 46,60 millions d'euros.

2. Un volume notable d'ouverture et d'annulations de crédits, notamment par voie de fonds de concours et d'attributions de produits

Le volume notable des ouvertures et annulations de crédits réalisées aux cours de l'exercice 2014 constitue une autre illustration des contraintes inhérentes à la gestion du programme afin d'assurer sa soutenabilité financière.

Hors titre II, le rapport annuel de performance fait état d'ouvertures de crédits d'un montant total d'un peu plus de 44 millions d'euros en AE. Ce chiffre correspond à la somme des reports de crédits ouverts par voie de fonds de concours (9,94 millions d'euros), des ouvertures de crédits par voie de fonds de concours (26,19 millions d'euros) et des ouvertures par voie d'attribution de produits (0,573 million d'euros).

Or, ainsi que la Cour des comptes l'a affirmé à plusieurs reprises pour l'ensemble de la mission, **le recours au rattachement de fonds de concours en gestion n'est pas satisfaisant du point de vue du principe de l'autorisation parlementaire et du suivi des crédits.**

Le total des annulations des AE se monte à 83,352 millions d'euros, dont 80,20 millions d'euros de crédits annulés en application des deux lois de finances rectificatives de l'exercice 2014 ⁽¹⁾. **Le solde des crédits des annulations de crédits s'élève ainsi à 36,20 millions d'euros, soit 9,34 % des crédits ouverts en 2014** (y compris les fonds de concours et les attributions de produits, tous titres confondus).

En CP, hors titre II, le montant des crédits ouverts s'élève à 47,57 millions d'euros. Sur cette somme, 36,30 millions d'euros ont été annulés, dont 30,80 millions d'euros aux termes des deux lois de finances rectificatives précitées. Le solde s'établit donc à 11,27 millions d'euros.

En ce qui concerne les dépenses du titre II, il a été procédé, en AE comme en CP, à l'annulation de 1,86 million d'euros, chiffre qui représente **4,79 % des crédits de paiement du titre II ouverts en 2014.**

(1) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014. Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Au sujet des dépenses ne relevant pas du titre II, on remarquera que si les annulations de crédits réalisées par les deux lois de finances rectificatives ont affecté l'ensemble des actions du programme, elles ont plus particulièrement porté sur les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), le financement de la mesure d'aide individualisée au logement et la mise en réserve initiale.

Suivant le constat de la Cour des comptes, **le solde de sous-consommation des crédits consacrés aux PPRT a permis de contribuer aux annulations de crédits** à hauteur de 80,2 millions d'euros en AE et de 30,8 millions d'euros en CP. **Ces crédits offrent de fait une variable d'ajustement.** Ainsi que le relève la Cour, le programme 181 a ainsi gagé une partie de ces crédits non consommés afin de couvrir des dépenses non prévues, notamment en faveur des mesures d'urgence de prévention des inondations dans le sud-ouest et les risques naturels, ainsi que le versement d'un complément de financement en faveur de l'ADEME au titre de la dépollution d'un site industriel orphelin de pneumatiques usagés (pour 2 millions d'euros).

Il s'agit là d'une situation qui avait déjà été soulignée par le Rapporteur spécial dans son commentaire du rapport annuel de performances pour 2013.

B. UN PLAFOND D'EMPLOI CONTENU MAIS UNE MASSE SALARIALE EN CROISSANCE RAPIDE

L'intégralité des emplois et des crédits de titre II inscrits et consommés sur le seul programme 181 concerne exclusivement l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN), objet de l'action n° 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection*.

En termes d'effectifs, le programme 181 se caractérise par **la stabilité et une relative sous-exécution du cadre d'emploi.**

Toutes catégories confondues, cette autorité administrative indépendante employait, à la fin de l'exercice 2014, 362 équivalents temps plein travaillés (ETPT) (363 ETPT prévus en LFI).

À titre indicatif, on notera que ce constat vaut également en ce qui concerne les effectifs les personnels relevant des crédits du programme 217 mais qui participent à la mise en œuvre du programme 181. **Globalement, le nombre des effectifs concernés diminue de 2,2 % entre 2014 et 2013.**

| | Effectifs | | | |
|---|--------------|--------------|--------------|---------------------|
| | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 2014/2013 |
| Prévention des risques technologiques et des pollutions | 2 009 | 1 997 | 958 | - 1,95 % |
| Sûreté nucléaire et radioprotection (hors ASN) | 7 | 7 | 8 | + 14,28 % |
| Prévention des risques naturels et hydropiques | 1 404 | 1 418 | 1 380 | - 2,67 % |
| Gestion de l'après-mine | 35 | 35 | 35 | 0 % |
| TOTAL | 3 454 | 3 457 | 3 381 | - 2,2 % |

Source : rapports annuels de performance pour 2013 et 2014.

En termes de dépenses de personnels relevant du seul programme 181 (action n° 9), la progression observée entre l'exercice 2012 et l'exercice 2014, même inférieure à la prévision du PAP 2014 (40,66 millions d'euros), apparaît relativement soutenue, ainsi que le montre le tableau ci-dessous.

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | 2013/2012 | 2014/2013 | 2014/2012 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|-----------|-----------|-----------|
| Dépenses de personnel réalisées | 29,786 | 30,577 | 31,797 | + 2,66 | + 3,99 % | + 6,75 % |

Source : rapports annuels de performances pour 2012, 2013 et 2014.

Suivant l'analyse du RAP 2014, l'augmentation de la masse salariale résulte tant de l'évolution des traitements bruts (qui représentent 38 % de la masse salariale) que de celles des indemnités et des cotisations. Les dépenses afférentes aux traitements bruts ont augmenté de 2,23 % en 2014, compte tenu du glissement vieillesse technicité (GVT).

C. DES RÉSULTATS TRÈS CONTRASTÉS, REFLETS DE LA PERFORMANCE DE LA MISSION ?

Le programme 181 poursuit cinq objectifs dont la réalisation est mesurée par onze indicateurs. Leur lecture invite à s'interroger sur la mesure de la performance des actions conduites dès lors que les résultats obtenus se révèlent pour le moins contrastés et que les outils d'évaluation ne paraissent pas nécessairement pertinents pour une programmation budgétaire optimale.

1. Des résultats pour le moins contrastés

L'objectif n° 1 vise à « limiter l'exposition aux risques technologiques et réduire l'impact des pollutions industrielles et agricoles sur les personnes, les biens et l'environnement ».

L'indicateur 1.1 rend compte du nombre total pondéré de contrôles des installations classées (IC) sur l'effectif de l'inspection (en ETPT). Le RAP fait état de 20,3 contrôles réalisés en 2014. Il s'agit d'un résultat insatisfaisant car inférieur non seulement à la prévision retenue dans le projet annuel de performance (24 contrôles) mais également au nombre de contrôles réalisés en 2012 et en 2014

(respectivement 22,9 et 23,1). Afin d'expliquer ce résultat, le RAP 2014 invoque les missions que les services de l'inspection ont dû remplir au-delà des missions classiques de contrôle.

L'indicateur 1.2 porte sur le taux d'approbation des plans de prévention des risques technologiques (PPRT). Même s'il connaît une augmentation par rapport aux exercices 2012 (54 %) et 2013 (68 %), le taux d'approbation apparaît en retrait par rapport aux prévisions : il atteint 81 % contre 95 % dans le PAP 2014 et 90 % attendus dans les prévisions actualisées du PAP 2015.

L'objectif n° 2 consiste à « réduire l'impact des déchets et des produits sur les personnes, les biens et l'environnement ».

Il convient de noter les bons résultats obtenus en matière de collecte sélective et de recyclage des déchets, objet de l'indicateur 2.1. Même inférieurs aux prévisions du PAP 2014 et en croissance modérée par rapport aux résultats enregistrés en 2012 et 2013, les deux sous-indicateurs affichent une progression de la performance : le taux de recyclage des déchets d'emballages ménagers atteint ainsi 68 % (contre 67 % en 2012 et 2013, et 73 % attendus en 2014) ; le taux de collecte sélective de déchets d'équipements électriques et électroniques ménagers s'élève à 36,8 % (contre 31,8 % en 2013 et 32,3 % en 2012).

Le sous-indicateur 2.2 montre une forte amélioration de l'efficacité du fonds de déchets de l'ADEME dans le soutien à la méthanisation. Les capacités de méthanisation des déchets ayant obtenu une aide de ce fonds pendant l'année 2014 sont ainsi passées de 1 434 kt/an en 2013 à 2 214 kt/an en 2014. Cette valeur représente une augmentation de 49,09 % par rapport aux capacités de méthanisation soutenues en 2012.

En revanche, l'indicateur 2.3 portant sur la mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques enregistre des performances inégales. Le sous-indicateur, qui mesure la différence entre le temps de traitement moyen des demandes d'autorisations de mise sur le marché et le temps théorique de traitement, connaît une dégradation assez sensible : il passe de 0,7 mois en 2012 à 8,9 mois en 2014, soit une durée bien supérieure à celle prévue dans le PAP 2014 (2 mois) et celle observée en 2013 (6 mois). Le rapport annuel de performances pour 2014 explique cette contre-performance par l'augmentation du nombre de dossiers d'AMM présentés et une procédure de traitement encore en rodage car impliquant une concertation avec les États membres de l'Union européenne. Le nombre d'action de contrôle du respect de la mise en œuvre de la réglementation européenne applicable aux produits chimiques (REACH), aux substances biocides, aux fluides frigorigènes diminue entre 2012 et 2014 : il passe de 476 à 418, contre 441 contrôles réalisés en 2013 et 450 contrôles prévus dans le projet annuel de performances pour 2014.

L'objectif n° 3 vise à réduire la vulnérabilité des personnes, des biens et de l'environnement aux risques naturels majeurs et hydrologiques.

Les deux indicateurs de l'objectif affichent une amélioration quasi continue de la performance. Il en va ainsi en ce qui concerne les deux taux fournis à l'appui de l'indicateur 3.1 relatif au nombre de communes couvertes par un plan de prévention des risques (PPR). S'agissant de l'indicateur 3.2 : « Prévention des inondations », comme l'avait relevé le Rapporteur spécial dans le commentaire du RAP 2013, seul le pourcentage de fiabilité de la carte « vigilance crue » apparaît en retrait par rapport à l'exercice 2012 et aux prévisions du PAP 2014 et 2015.

2. Des outils d'évaluation pertinents pour une programmation budgétaire ?

Cette question mérite d'être posée, tant à la lumière du commentaire des résultats par les auteurs du rapport annuel de performance qu'à la lecture de la note d'analyse de la Cour des comptes sur l'exécution budgétaire 2014.

De fait, la RAP 2014 fait état de la **suppression d'un certain nombre d'indicateurs ou de sous-indicateurs**. Sont concernés :

– l'indicateur 1.3 : « nombre d'accidents ayant entraîné des dommages corporels et relatifs aux installations domestiques de gaz combustible ainsi qu'au transport et à la distribution de gaz combustible par canalisation » ;

– l'indicateur 2.1 : « collecte sélective et recyclage des déchets ménagers » ;

– l'indicateur 2.2 : « efficacité du fonds déchets de l'ADEME dans le soutien à la méthanisation » ;

– l'indicateur 2.3 : « mise en œuvre de la réglementation applicable aux produits chimiques » ;

– le sous-indicateur de l'indicateur 3.1 : « taux cumulé d'approbation des PPRN à forts enjeux (communes de plus de 10 000 habitants) par rapport aux PPRN prévus » ;

– le premier sous-indicateur de l'indicateur 3.2 : « pourcentage de la population habitant en zone inondable protégée par un projet subventionné par l'État » ;

– le deuxième sous-indicateur de l'indicateur 3.2 : « sécurité des barrages : taux de surveillance des grands barrages » ;

– le premier sous-indicateur de l'indicateur 5.1 : « pourcentage des études d'aléas approfondies réalisées suite à l'inventaire des risques miniers ».

Or, tous ces instruments de mesure ne soulèvent pas nécessairement de problèmes méthodologiques ou d'exécution qui justifieraient leur suppression faute de pertinence ou leur agrégation à un indicateur plus global. Par ailleurs, certains rendent compte d'objectifs qui ne sont pas encore complètement atteints.

En revanche, **le maintien de certains indicateurs ne paraît pas aller de soi**. Il en va ainsi de ceux fournis à l'appui de l'objectif n° 4 : « Assurer un contrôle performant de la sûreté nucléaire et de la radioprotection et renforcer l'information du public ». Ainsi que le soulignait déjà le Rapporteur spécial dans son commentaire du RAP 2013, la performance du programme ne se mesure pas réellement à l'aune de la maîtrise des délais de publication des décisions de l'ASN (indicateur 4.1) et du niveau de connaissance de l'ASN auprès du grand public.

De manière plus globale, **ce constat conduit à s'interroger sur l'adéquation entre la possibilité de tirer des indicateurs des conclusions utiles** quant à la performance de la mission et sa traduction dans la gestion des crédits.

Dans sa note d'analyse sur l'exécution budgétaire 2014, la Cour des comptes met ainsi en exergue, pour l'ensemble de la mission, le fait que *« l'atteinte ou non des cibles pour les indicateurs de programme n'a souvent pas de conséquences sur la construction budgétaire »*. De son point de vue – que le Rapporteur spécial partage – *« les cibles assignées aux indicateurs traduisent de véritables ambitions, plutôt que des prévisions de tendance »*. Ce problème se pose par exemple pour les plans de prévention des risques de technologiques : ainsi que le relève la Cour, la programmation initiale des crédits demeure excessive.

Dans ces conditions, **il importe que le chantier de simplification des indicateurs engagés dans le cadre du projet de loi de finances initiale pour 2015 soit pleinement mené à bien.**

*

* *

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE**

Commentaire de M. David HABIB, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. L'EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 <i>SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE</i> | 177 |
| II. LA SITUATION DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME, SEUL OPÉRATEUR DU PROGRAMME 205 | 181 |
| III. LES DÉPENSES FISCALES..... | 183 |

I. L'EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES, PÊCHE ET AQUACULTURE

Comme l'année dernière, le programme a été structuré autour des trois grandes priorités suivantes :

- renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement ;
- promouvoir la flotte de commerce et l'emploi maritime français ;
- assurer un meilleur contrôle des activités maritimes, en particulier des activités de pêche.

En loi de finances initiale pour 2014, le programme 205 avait fait l'objet d'une ouverture de crédits à hauteur de 191,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 192,6 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

En 2014, les fonds de concours rattachés au programme *Sécurité et affaires maritimes* ont représenté 6,6 millions d'euros (contre 14,3 millions d'euros en 2013) et ont eu pour objets principaux les rémunérations des prestations fournies par les services maritimes en métropole et outre-mer ⁽¹⁾ ainsi que la participation de l'Union européenne à la mise en œuvre du système d'information statistique des activités de pêche, cette dernière ayant fortement chuté entre 2013 et 2014, passant de 9,05 millions d'euros à 2,3 millions d'euros. En effet, les remboursements par fonds de concours sont liés à l'envoi des dossiers de demande de remboursement à la Commission européenne, et à la durée d'instruction par celle-ci. La préparation des dossiers peut durer plusieurs mois. Par ailleurs, les montants fluctuants d'opérations éligibles réalisées chaque année ne permettent pas de lisser les montants de remboursement à un niveau équivalent tous les ans.

Au titre des reports de l'exercice 2013, le programme a perçu un total de 5,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 7 millions d'euros en crédits de paiement. Pour l'essentiel, ces reports correspondent soit à des fonds de concours reçus tardivement, soit, pour 2,3 millions d'euros, à diverses charges à payer ⁽²⁾.

Par ailleurs, il convient de signaler, un transfert sortant intervenu en cours de gestion vers la mission *Défense*. Un montant de 0,64 million d'euros en autorisations d'engagement en provenance de l'action 1 *Sécurité et sûreté maritime* a été transféré par un décret du 21 août 2014 au bénéfice du programme 146 *Équipement des forces* afin de participer financièrement à la fourniture et à l'entretien du système de surveillance maritime intégré au dispositif SPATIONAV

(1) Selon les réponses au questionnaire du rapporteur spécial, ces services recouvrent par exemple des prestations faites par les subdivisions des phares et balises pour les collectivités pour certains balisages et la participation des collectivités à l'entretien d'établissements de signalisation maritime (accès portuaires par exemple).

(2) Il s'agit du report de droit des charges à payer constatées sur l'ensemble des actions. C'est le constat de fin d'exécution sur l'ensemble des budgets opérationnels de programme.

V2 ⁽¹⁾. Ce montant est renégocié chaque année, en fonction de l'évolution des besoins. Il ne s'agit pas d'une rémunération de prestation récurrente, mais d'une participation aux développements du programme. Pour 2015, il est prévu 0,1 million d'euros en autorisations d'engagement, et 0,71 million d'euros en crédits de paiement.

Contrairement à ce qui avait été constaté en 2013 pour couvrir le financement des aides consécutives à la mortalité ostréicole, aucun transfert entrant n'est à signaler pour la gestion 2014.

À la réserve de précaution initiale, constituée en début d'année à partir de 7 % des crédits du programme soit 12,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, s'est ajouté un « surgel » décidé en première loi de finances rectificative (LFR) pour 2014, d'un montant de 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ⁽²⁾, portant ainsi le montant des crédits mis en réserve à 14,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Il est rappelé que le taux de mise en réserve sur les crédits votés en LFI est défini dans le cadre d'une circulaire annuelle de la direction du budget et est pris application des dispositions de la LOLF et du décret GBCP ⁽³⁾. Il est établi selon deux modalités selon qu'il s'agisse de crédits de masse salariale (Titre 2, taux minoré à 0,5 %), ou d'autres natures (taux à 6 % en 2013, 7 % 2014, 8 % en 2015). Pour le programme 205, il convient de signaler que l'assiette de calcul de la réserve de précaution pour le taux normal (7 %) inclut l'action 3 portant les exonérations de charges patronales pour les armateurs de la flotte de commerce.

Selon le rapport annuel de performances pour 2014, le gel supplémentaire avait pour objet de garantir l'effectivité des annulations sur la réserve, proposées par la LFR précitée. Selon les informations transmises à votre rapporteur, l'annulation d'un montant de 2 millions d'euros a porté sur des crédits nets de réserve ⁽⁴⁾, et a été répartie sur différentes actions du programme.

Deux opérations ont ensuite affecté les crédits gelés :

– en fin d'année, un dégel à hauteur de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement a permis de compenser

(1) Ce dispositif permet de fédérer les moyens de détection des Centres Régionaux Opérationnels de Surveillance et de Sauvetage (CROSS) et des sémaphores de la Marine nationale, traite les informations recueillies et les met à disposition de l'ensemble des services étatiques concernés par l'action de l'État en mer, qu'il s'agisse de la Marine nationale, de la Douane, des Affaires maritimes ou du Secrétariat Général de la Mer (par son centre opérationnel de la fonction garde-côtes).

(2) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014.

(3) Décret n° 2012-1246 du 7 novembre 2012 relatif à la gestion budgétaire et comptable publique.

(4) Il convient de différencier d'une part la réserve de précaution des crédits de gestion, et d'autre part les crédits dits « nets de réserve de précaution » utilisés pour la gestion. Les premiers ont fait l'objet d'une procédure nouvelle en 2014 dite de « conférence de fin de gestion », au cours de laquelle, le programme 205 a pu bénéficier d'un dégel de 7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2 millions d'euros en crédits de paiement. Les crédits nets de réserve de précaution ont été affectés par le gel budgétaire déjà évoqué, soit 2 millions d'euros. Ces crédits ont été annulés par la LFR n° 2014-891.

d'une part une exécution plus importante que prévue sur l'action « flotte de commerce », et, d'autre part, le paiement d'une note de débit présentée par la Commission européenne dans le cadre de la clôture de l'ancien Instrument financier d'orientation des pêches (IFOP) ;

– le décret d'avance du 2 décembre 2014 a annulé une partie des crédits à hauteur de 5,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,5 millions d'euros en crédits de paiement.

Au total, en tenant compte de l'ensemble des crédits disponibles tous mouvements confondus, le taux de consommation des crédits atteint 96,5 % pour les autorisations d'engagement, et 96,2 % pour les crédits de paiement.

À la lumière de ces données l'exécution budgétaire est donc satisfaisante aussi bien en autorisations d'engagement qu'en crédits de paiement.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 205

Prévision LFI

Consommation

| | Intitulé de l'action | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|--|--|---------------------------------|---------------------------------|
| 01 | Sécurité et sûreté maritimes | 28 738 328 23 207 328 | 29 207 347 23 898 167 |
| 02 | Gens de mer et enseignement maritime | 30 286 719 | 30 286 719 |
| | | 28 702 848 | 28 420 103 |
| 03 | Flotte de commerce | 71 065 000 | 71 065 000 |
| | | 72 400 128 | 72 395 218 |
| 04 | Action interministérielle de la mer | 10 526 904 | 10 611 904 |
| | | 8 341 486 | 8 026 809 |
| 05 | Soutien au programme | 6 254 729 | 6 654 729 |
| | | 7 685 966 | 9 491 915 |
| 06 | Gestion durable des Pêches et de l'Aquaculture | 51 047 000 | 51 047 000 |
| | | 48 639 553 | 43 350 610 |
| <i>Total des crédits prévus en LFI</i> | | 197 918 680 | 198 872 699 |
| Ouvertures / annulations y.c. FDC et ADP | | + 4 253 244 | + 406 415 |
| Total des crédits ouverts | | 195 910 324 | 193 017 514 |
| Total des crédits consommés | | 188 977 309 | 185 582 822 |
| Crédits ouverts - crédits consommés | | + 6 933 015 | + 7 434 692 |

Source : projet annuel de performance.

Le volet *sécurité et affaires maritimes* a été marqué par une sur-exécution sur l'action *flotte de commerce* ⁽¹⁾. Cette action reste la première dépense budgétaire du programme 205. En 2014, elle s'est révélée supérieure de 1,3 million d'euros à la loi de finances initiale, du fait de dettes de l'État envers l'ENIM (établissement national des invalides de la marine) et l'ACOSS, financées par le dégel partiel de la réserve de précaution. Par ailleurs, la compensation des exonérations de charges sociales pour les navires battant pavillon français s'est élevée à 44,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, en légère augmentation par rapport à 2013 (+ 3,3 millions d'euros). La majorité de ces compensations sont dues aux armements de transport de passagers qui ne sont pas inscrits au registre international français (RIF).

En ce qui concerne le volet pêche et aquaculture, il convient de rappeler le financement d'une note de débit notifiée par la Commission européenne en juillet 2014 dans le cadre de la clôture de l'Instrument financier d'orientation des pêches, pour un montant de 7,96 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Ce solde négatif notifié peut résulter, soit de la non-consommation de la totalité des crédits versés par la Commission (trop perçu), soit des irrégularités constatées lors de l'opération de clôture.

Concernant par exemple la Réunion, la Commission a émis une note de débit de 2,4 millions d'euros dont la date limite de paiement était le 11 avril 2014. Ce montant correspond essentiellement à des irrégularités liées à l'opération de construction de 6 palangriers en Chine. Cette irrégularité a été notifiée à l'office de lutte anti-fraude. Cette note de débit n'ayant pas été honorée dans les délais prescrits, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure au préfet de la Réunion le 18 juin 2014 ce qui a entraîné automatiquement des pénalités de retard. Le montant a pu être soldé en août 2014, à la suite d'une note de la directrice de cabinet du Premier ministre au préfet de la Réunion, en prélevant sur un compte de tiers sur lequel sont inscrits les fonds communautaires, un montant total définitif de 2,43 millions d'euros.

Une aide d'urgence a également été accordée aux mytiliculteurs pour un montant de 3,7 millions d'euros. Les marges de manœuvre ayant permis le financement de ces actions ont été dégagées grâce à la non-mise en œuvre de la contrepartie nationale du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP), et par une économie de constations sur la compagnie générale maritime et financière (CGMF) ⁽²⁾.

(1) L'année passée, l'exécution de l'action *Flotte de commerce*, soit 68 millions d'euros en AE et CP, s'est révélée très inférieure aux crédits inscrits en LFI (- 4,17 millions d'euros en AE et CP). Selon le projet annuel de performances, cette sous exécution est de nouveau due à une moindre activité des armements maritimes.

(2) Cette mesure vise à compenser les surcharges spécifiques supportées au titre des retraites du personnel de l'ancienne CGMF avant leur soumission au régime général. La tendance à la réduction du nombre de bénéficiaires s'est confirmée en 2014, pour atteindre - 20 % en coût budgétaire depuis 2007.

Il est notable que l'exécution des crédits de l'action 6 *Gestion durable de la pêche* n'a pas été affectée par la survenance de crise majeure dans le secteur.

Enfin, le rapporteur spécial souhaite insister sur l'importance des missions réalisées grâce aux crédits du programme 205, et sur la nécessité de maintenir un niveau d'engagement suffisant.

La plupart des budgets alloués aux différents services correspondent quasi exclusivement à des dépenses obligatoires, les enveloppes étant de ce fait consommées bien avant la fin de l'année budgétaire.

Il convient de rappeler ici les termes de la Cour des comptes qui énonçait très justement, à propos des centres de sécurité des navires, que « *si le coût pour les finances publiques du système de contrôle, essentiellement composé de la masse salariale des inspecteurs peut apparaître relativement limité, en revanche, la valeur des services rendus, plus délicate à appréhender a priori, n'en est pas moins considérable. Les avantages que doit retirer la collectivité nationale de cette politique publique [...] doivent s'apprécier en termes de coûts humains et financiers, de risques matériels et environnementaux que peuvent faire courir les déficiences et les lacunes des contrôles de sécurité* »⁽¹⁾.

II. LA SITUATION DE L'ÉCOLE NATIONALE SUPÉRIEURE MARITIME, SEUL OPÉRATEUR DU PROGRAMME 205

Autre élément important de ce programme, l'action *Gens de mer et enseignement maritime* est marquée par le versement d'une subvention pour charge de service public de 18 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement⁽²⁾, à destination du seul opérateur du programme : l'École nationale supérieure maritime (ENSM).

FINANCEMENT ÉTATIQUE DE L'ENSM

(en milliers d'euros)

| Programme intéressé ou nature de la dépense | Réalisation 2013 (RAP) | | LFI 2014 | | Réalisation 2014 | |
|---|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|-------------------------------|------------------------|
| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
| 205 / Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture | 17 227 | 17 227 | 18 322 | 18 322 | 17 994 | 17 994 |
| Subventions pour charges de service public | 17 227 | 17 227 | 18 322 | 18 322 | 17 994 | 17 994 |
| Total | 17 227 | 17 227 | 18 322 | 18 322 | 17 994 | 17 994 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

(1) Cour des comptes - *La sécurité des navires et de leurs équipages* – novembre 2012.

(2) En loi de finances initiale, la subvention avait été fixée à 18,3 millions d'euros. Compte tenu de la constitution d'une réserve de précaution spécifique, le montant effectivement versé s'est élevé à 17,99 millions d'euros.

En 2014, le programme a contribué pour 3 millions d’euros au financement de la nouvelle antenne de l’ENSM au Havre. Au total, la construction du nouveau bâtiment, réplique de la structure d’un navire et dimensionné pour un millier d’élèves aura coûté environ 28 millions d’euros à l’État et aux collectivités locales. Une partie des formations ayant finalement été transférées à Marseille, le rapporteur spécial estime nécessaire de parvenir rapidement à la conclusion d’accords visant à accueillir d’autres formations au sein de la nouvelle structure.

TABLEAU DE FINANCEMENT DES PARTICIPANTS ÉTAT*

(en millions d’euros)

| | Participation du programme 205 | Participation du CAS « gestion du patrimoine immobilier de l’État » sur le programme 723 |
|--------------|---------------------------------------|---|
| 2013 | | 0,5 |
| 2014 | 3 | |
| 2015 | 3 | 2,5 |
| 2016 | 1 | |
| Total | 7 | 3 |

Source : *Direction des affaires maritimes*.

(*) Les autres participants sont la CODAH (Le Havre) pour 10 millions d’euros et la région Haute-Normandie (pour 7,8 millions d’euros).

Par ailleurs, le projet d’établissement fixant les grandes orientations de l’école a été adopté le 10 décembre 2013. Sa mise en œuvre conduit l’école à engager de nombreuses actions notamment la mise en œuvre du nouveau cursus d’ingénieur, le développement de la formation continue ou la rationalisation des achats. Ces chantiers impliquant le recrutement de nouveaux professeurs permettent de justifier la hausse de la subvention de l’ENSM de 4 % par rapport à 2013.

Après une période difficile marquée par une situation financière précaire et une crise de confiance des enseignants comme des élèves, l’établissement est désormais entré dans une phase de stabilisation de ses dépenses. Le contrat d’Objectif et de Performance de l’établissement est en cours de rédaction. Son projet a été présenté au service du secrétariat général en charge du pilotage transversal des opérateurs, et il devrait être présenté au prochain conseil d’administration de l’ENSM.

Cependant, le rapport annuel de performances pour 2014, tout comme la Cour des comptes dans sa note d’analyse de l’exécution budgétaire pour 2014, notent que la situation financière de l’établissement reste fragile. Le résultat, positif, de 2014 est en effet lié à des recettes exceptionnelles liées au remboursement de trop-perçus qui ne se renouvelleront pas. Il s’agit d’un remboursement par l’URSSAF de 362 109 euros de cotisations qui auraient dues être perçues par la Caisse Nationale Militaire de Sécurité Sociale car l’ENSM emploie du personnel à statut militaire.

Le Rapporteur spécial sera attentif à ce que l'excellence reconnue de la formation maritime française soit préservée, et que le nouveau cursus permette à la France d'adapter ses formations aux technologies maritimes et para-maritimes émergentes.

III. LES DÉPENSES FISCALES

Le programme 205 retrace plusieurs dépenses fiscales, pour un coût total estimé pour 2014, à 222 millions d'euros.

Pour 22 millions d'euros, cette dépense est portée par le programme à titre principal ⁽¹⁾. Il s'agit par exemple de l'exonération des produits de la pêche vendus directement par les marins-pêcheurs, prévue par l'article 261-2-4 du code général des impôts (5 millions d'euros) ; ou de l'étalement des plus-values à court terme réalisées par les entreprises de pêche maritime en cas de cession de navire prévue par l'article 39 *quaterdecies* du même code (2 millions d'euros).

La dépense fiscale principale la plus conséquente reste la « taxe au tonnage ». Il s'agit d'un impôt sur les sociétés forfaitaire, lié au tonnage des navires exploités, établi par l'article 209-0 B du code général des impôts. Le dernier chiffre dont dispose l'administration est celui de l'année 2013, qui s'élève à 15 millions d'euros. Le chiffre pour 2014 devrait rester stable. Il convient de mentionner que plus de 70 % de la flotte mondiale est soumise à un régime similaire, en vigueur par exemple en Grèce, aux Pays-Bas, en Norvège, en Allemagne, au Royaume-Uni, en Espagne, au Danemark, ou en Irlande.

Les dépenses fiscales subsidiaires s'élèvent à 200 millions d'euros, consistant en l'exonération d'impôt sur les sociétés pour les coopératives du secteur agricole, artisanal et du transport. Ni le projet annuel de performances, ni le développement des recettes du budget général et des dépenses fiscales annexé au présent projet de loi de règlement ne permettent d'isoler, dans ce montant, la part des dépenses fiscales imputables aux coopératives maritimes.

*

* *

(1) Chaque dépense fiscale est rattachée à un seul et unique programme au titre de l'affectation principale mais peut en revanche être rattachée à titre subsidiaire à plusieurs autres programmes.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; *FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE*

Commentaire de M. Marc GOUA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 174 <i>ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES</i> | 186 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE ANNULATION INTÉGRALE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION | 186 |
| 1. La diminution des crédits votée en loi de finances initiale en 2014 a été nettement renforcée en cours d'exécution..... | 186 |
| 2. L'essentiel de l'écart budgétaire constaté concernant l'action <i>Politique de l'énergie</i> est imputable aux moindres opérations de dépollution menées par l'ANDRA..... | 189 |
| 3. La sous-exécution des dépenses de l'action <i>Gestion de l'après-mines</i> explique l'essentiel de la baisse des crédits observée | 190 |
| 4. L'action <i>Lutte contre le changement climatique</i> respecte pour la première année la programmation budgétaire initiale..... | 191 |
| 5. Les dépenses de soutien du programme ont été maîtrisées..... | 192 |
| B. UNE DÉPENSE FISCALE QUI REPRÉSENTE PLUS DE DEUX FOIS LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION..... | 192 |
| 1. Le faible niveau du crédit d'impôt pour la transition énergétique constaté en 2014 ne devrait pas se reproduire en 2015 | 192 |
| 2. Des dépenses fiscales doivent faire l'objet d'un examen de leur efficacité et de leur performance..... | 193 |
| II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL <i>FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE</i> | 194 |
| A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS NETTEMENT INSUFFISANTE EN RAISON DE DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES..... | 194 |
| 1. Les recettes sont conformes aux prévisions initiales et désormais surabondantes | 194 |
| 2. L'exécution budgétaire s'est traduite par des soldes très élevés en fin d'année en raison d'une interruption du traitement des dossiers | 194 |
| B. DES INDICATEURS PEU SATISFAISANTS NE PERMETTANT PAS D'ASSURER UN SUIVI OPTIMAL DE LA PERFORMANCE DU COMPTE..... | 197 |
| III. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT D'AVENIR POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE | 198 |
| A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 403 RELATIF À L'INNOVATION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE..... | 198 |
| B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 404 RELATIF AUX PROJETS INDUSTRIELS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE | 200 |

I. LE PROGRAMME 174 ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* rassemble les crédits budgétaires ayant pour objet de soutenir la mise en place d'une politique énergétique durable, de lutter contre le changement climatique et de garantir aux anciens mineurs la préservation de leurs droits après l'arrêt de l'exploitation minière.

En loi de finances initiale 2014, les crédits du programme étaient de 590,5 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 595,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP). **L'exécution budgétaire a été légèrement inférieure à la programmation initiale pour s'établir à 540,7 millions d'euros en AE et à 546,6 millions d'euros en CP.**

Le Rapporteur spécial observe en particulier une sous-consommation significative des crédits alloués à l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* ainsi qu'à l'action *Lutte contre le changement climatique* conduisant à une annulation supérieure à la réserve de précaution en fin de gestion.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE ANNULATION INTÉGRALE DE LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

1. La diminution des crédits votée en loi de finances initiale en 2014 a été nettement renforcée en cours d'exécution

Les crédits du programme 174 votés en loi de finances pour 2014 ont connu, à périmètre constant, une diminution de l'ordre de 3 % par rapport à l'exécution 2013. La baisse des crédits a encore été accentuée par des mouvements intervenus en fin de gestion : **à périmètre constant, la baisse des crédits consommés en 2014 sur le programme 174 par rapport à l'exécution 2013 est de près de 11 %.**

La diminution des crédits observée est principalement le fait, d'une part, de la diminution structurelle des crédits dédiés à l'action *Gestion économique et sociale de l'après-mines* en raison de la diminution naturelle du nombre des ayants-droits, d'autre part, du respect des crédits votés par le Parlement pour l'action *Lutte contre le changement climatique* qui pour la première année n'est pas en situation de sur-exécution budgétaire.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | | Crédits de paiement | | | |
|--|----------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|--------------|
| | LR 2012 | LR 2013 | LR 2014 | PLF 2015 | LR 2012 | LR 2013 | LR 2014 | PLF 2015 |
| Politique de l'énergie | 0,5 | 4,8 | 5,6 | 5,5 | 4,7 | 5,9 | 5,6 | 6 |
| Gestion économique et sociale de l'après-mines | 577,87 | 545,5 | 504,1 | 503,7 | 581,9 | 548,7 | 509,7 | 506,8 |
| Lutte contre le changement climatique | 52,1 | 59,4 | 30 | 31,2 | 55,8 | 59,2 | 30,4 | 31,2 |
| Soutien | 0,30 | 0,9 | 0,9 | 1,3 | 0,1 | 0,7 | 0,9 | 1,3 |
| Totaux | 630,8 | 610,4 | 540,7 | 541,6 | 642,4 | 614,5 | 545,6 | 545,2 |

Sources : rapports annuels de performances de 2012 à 2014, projet annuel de performance de 2015.

La loi de finances pour 2014 prévoyait initialement 590,5 millions d'euros en AE et 595,8 millions d'euros en CP. Les mouvements de crédits se sont soldés par des annulations de crédits de 46,3 millions d'euros en AE et de 41,2 millions d'euros en CP portant leurs montants respectifs à 544,2 millions d'euros et 554,6 millions d'euros.

La dépense exécutée, c'est-à-dire le total effectif des crédits consommés, s'est élevée à 540,7 millions d'euros en AE et 595,8 millions d'euros en CP, soit des taux de consommation de l'ordre de 99 % des crédits disponibles et de 92 % des crédits votés.

L'écart d'exécution est ainsi de près de 50 millions d'euros en AE et en CP par rapport à la loi de finances initiale, et de près de 100 millions d'euros en AE et en CP par rapport aux prévisions initiales de la loi de programmation des finances publiques 2013-2015.

Aussi, si le Rapporteur spécial se félicite-t-il de la bonne exécution des crédits votés en loi de finances pour 2014, qu'il juge globalement satisfaisante, il souligne néanmoins l'importance de l'écart d'exécution entre la loi de finances initiale et la loi de règlement qui appelle à une vigilance particulière lors des prévisions budgétaires des prochains exercices, notamment dans le cadre de l'exécution budgétaire de 2015.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2014 | LR 2014 | Taux d'exécution | LFI 2014 | LR 2014 | Taux d'exécution |
| Politique de l'énergie | 5,8 | 5,6 | 96,6 % | 6,2 | 5,6 | 90,3 % |
| Gestion économique et sociale de l'après-mines | 548,5 | 504,1 | 91,9 % | 553,4 | 509,7 | 92,1 % |
| Lutte contre le changement climatique | 34,5 | 30 | 87,0 % | 34,5 | 30,4 | 88,1 % |
| Soutien | 1,6 | 0,9 | 56,3 % | 1,6 | 0,9 | 56,3 % |
| Totaux | 590,5 | 540,7 | 91,6 % | 595,8 | 545,6 | 91,6 % |
| Totaux après mouvements (1) | 544,2 | 540,7 | 99,4 % | 554,6 | 546,6 | 98,6 % |

Sources : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 46,3 millions d'euros en AE et de 41,2 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DU PROGRAMME ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution |
| Politique de l'énergie | 5,6 | 4,8 | 85,7 % | 6,4 | 5,9 | 92,2 % |
| Gestion économique et sociale de l'après-mines | 589,2 | 545,5 | 92,6 % | 594,2 | 548,7 | 92,3 % |
| Lutte contre le changement climatique | 85 (1) | 109,4 | 128,7 % | 85 (1) | 109,2 | 128,5 % |
| Soutien | 1,9 | 0,9 | 47,4 % | 1,9 | 0,7 | 36,8 % |
| Totaux | 681,6 | 660,4 | 96,9 % | 687,5 | 664,5 | 96,7 % |
| Totaux après mouvements (2) | 666,9 | 660,4 | 99,0 % | 675,9 | 664,5 | 98,3 % |

Sources : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

(1) intégrant 50 millions d'euros de subventions destinées à l'Agence de services et de paiement (ASP) pour équilibrer le dispositif bonus-malus automobile ;

(2) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 15 millions d'euros en AE et de 12 millions d'euros en CP.

Le programme a bénéficié en 2014 de reports de crédits à hauteur de 1,1 million d'euros en AE et de 6,8 millions d'euros en CP.

Les annulations de fin de gestion se sont élevées à 47,6 millions d'euros en AE et 48 millions d'euros en CP en raison d'économies de constatation sur les actions *Gestion économique et sociale de l'après-mines et Lutte contre le changement climatique*. Par conséquent, deux annulations de crédits sont intervenues en 2014 :

– la loi de finances rectificative pour 2014 a annulé 10,1 millions d'euros en AE et en CP ;

– dans le cadre des ajustements de fin de gestion, le décret n° 2014-1429 du 2 décembre 2014 a annulé 37,5 millions d'euros en AE et 37,9 millions d'euros en CP, dont 6 millions d'euros en AE et CP disponibles.

Le solde des ouvertures et annulations de crédits s'élève ainsi à –46,3 millions d'euros en AE et –41,2 millions d'euros en CP, soit des taux respectifs de 7,8 % et de 6,9 % du total des crédits initialement votés en loi de finances pour 2014. **Le programme 174 fait ainsi partie des quatre programmes sur les onze que compte la mission, pour lesquels la réserve de précaution a été entièrement annulée en AE et en CP.**

1. L'essentiel de l'écart budgétaire constaté concernant l'action *Politique de l'énergie* est imputable aux moindres opérations de dépollution menées par l'ANDRA

L'action *Politique de l'énergie* était dotée de 5,8 millions d'euros en AE et de 6,2 millions d'euros en CP par le projet de loi de finances pour 2014. L'exécution 2014 s'élève à 5,6 millions d'euros en AE et en CP, soit des taux respectifs d'exécution de 97 % et 90 %. À l'inverse, les taux d'exécution en 2012 s'élevaient respectivement à 9 % en AE et 71 % en CP. **Le Rapporteur spécial se félicite de cette amélioration sensible de la qualité de la programmation par rapport à l'exécution 2012, constat déjà dressé lors de l'exécution 2013.**

L'essentiel des crédits de l'action est destiné à couvrir les subventions pour charges de service public de l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). L'agence a été dotée d'une subvention de 4,1 millions d'euros en LFI pour une exécution de 3,8 millions d'euros, ce qui représente l'essentiel de l'écart d'exécution constaté. Les ressources de l'ANDRA sont néanmoins principalement extrabudgétaires puisque 98,5 % des ressources proviennent, d'une part, de contrats commerciaux pour l'enlèvement des déchets et l'exploitation de centres de stockage, d'autre part, de la taxe pour les recherches et études sur l'entreposage et le stockage des déchets radioactifs.

Les crédits budgétaires attribués à l'agence pour 2014 ont été utilisés principalement pour l'assainissement de sites pollués par des substances radioactives correspondant à d'anciennes installations dont le propriétaire a disparu ou est insolvable (3,6 millions d'euros). Le reste a permis la réalisation de l'inventaire national des matières et déchets radioactifs ainsi que de diverses études.

La sous-consommation des crédits destinés à l'ANDRA concerne principalement le traitement des sites pollués. Le RAP précise que cette sous-consommation n'est pas due à une surestimation des besoins mais davantage aux **incertitudes liées à la connaissance de la pollution des sites et des déchets.**

Enfin, le rapporteur spécial déplore une nouvelle fois qu'aucun indicateur de performance ne soit rattaché à l'action de l'ANDRA.

2. La sous-exécution des dépenses de l'action *Gestion de l'après-mines* explique l'essentiel de la baisse des crédits observée

Les dépenses de l'après-mines pour 2014 s'élèvent à 504,1 millions d'euros en AE et 509,7 millions d'euros en CP alors que les crédits votés en loi de finances initiale s'élevaient respectivement à 548,5 et 553,4 millions d'euros. **Leurs taux d'exécution en 2014 s'élèvent par conséquent à 92 % pour les AE et les CP, soit à un niveau équivalent de celui constaté en 2012 et 2013.**

L'écart d'exécution de l'action de l'après-mines est ainsi de près de 44 millions d'euros en AE et en CP, soit 90 % de l'écart d'exécution constaté sur l'ensemble du programme. En effet, les dépenses de cette action constituent l'essentiel des crédits du programme 174 (soit 93 % des crédits ouverts au titre du programme). **Elles sont composées majoritairement de dépenses d'intervention pour un montant de prestations servies de 482 millions d'euros.** L'Agence nationale pour la garantie des droits des mineurs (ANGDM) assure 93,4 % des prestations servies, le reste étant partagée entre la Caisse autonome nationale de sécurité sociale des mines (CANSSM) et la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG).

Les dépenses exécutées suivent l'évolution démographique de la population des anciens mineurs et des ayants-droits et diminuent progressivement depuis 2008. Le nombre de bénéficiaires des prestations servies par l'ANGDM est passé progressivement de 153 400 en 2011 à 131 816 en 2014. **La baisse annuelle moyenne du nombre de bénéficiaires est de l'ordre de 5 % (4,8 % entre 2013 et 2014).**

L'efficacité et la qualité de la gestion dans le versement aux mineurs des prestations qui leur sont dus sont mesurées à travers deux indicateurs. Le premier indicateur, qui mesure le ratio entre les coûts de gestion et l'encours des prestations, est passé de 2,56 en 2011 à 2,63 en 2012 pour atteindre 2,71 en 2013 et 2,86 en 2014. **La dégradation observée depuis 2011 s'explique principalement par la réduction du montant des prestations versées aux ayants droits.**

Le Rapporteur spécial souligne en effet l'importance des efforts de réduction des charges courantes de fonctionnement décaissables réalisés par l'ANGDM : 8,1 % en 2014 par rapport au budget initial 2013. L'ANGDM s'inscrit ainsi dans une démarche de maîtrise des dépenses de fonctionnement lui permettant de respecter les objectifs d'économie assignés aux opérateurs de l'État.

Le second indicateur, qui mesure le taux de recouvrement des créances est quant à lui stable en 2014 par rapport à 2013 et reste une nouvelle fois supérieure à la cible de 95 %.

Enfin, concernant **la Caisse nationale des industries électriques et gazières (CNIEG), le Rapporteur spécial souligne, à l'instar de la Cour des comptes, la sous-budgétisation des compensations des dépenses de la caisse** au titre des offices d'électricité et du gaz d'Algérie, du Maroc et de Tunisie. Cette sous-budgétisation a nécessité un redéploiement de crédit au sein du programme de près d'1 million d'euros.

3. L'action *Lutte contre le changement climatique* respecte pour la première année la programmation budgétaire initiale

L'action *Lutte contre le changement climatique* se caractérisait régulièrement par d'importants dépassements budgétaires en exécution par rapport aux programmations de la loi de finances initiale. Le taux d'exécution était ainsi de 177 % en 2012 et de 129 % en 2013.

Le Rapporteur spécial souligne, pour la première année, le respect de la prévision budgétaire initiale par rapport à l'exécution en 2014, voire sa légère sous-exécution : les dépenses de l'action s'élèvent à 30 millions d'euros en AE et 30,4 millions d'euros en CP alors que les crédits votés en loi de finances initiale s'élevaient respectivement à 34,5 millions d'euros. Leurs taux d'exécution en 2014 s'élèvent par conséquent à 87 % en AE et 88 % en CP.

Le Rapporteur spécial souligne néanmoins les écarts importants de budgétisation et de prévision, partiellement dus à des erreurs d'imputation des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) et au retraitement des engagements des années antérieures, notamment concernant les dépenses de fonctionnement et les subventions pour charges de service public supportées par l'action.

La loi de finances initiale a fixé le montant des dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel à près de 7,5 millions d'euros en AE et en CP et le montant des subventions pour charges de service public à près de 1,6 million d'euros en AE et en CP. L'exécution budgétaire révèle des montants significativement différents expliquant l'essentiel de l'écart constaté, avec respectivement 2,2 millions d'euros en AE et en CP pour les dépenses de fonctionnement et 3,3 millions d'euros en AE et en CP pour les subventions pour charge de service public.

Enfin, le Rapporteur spécial rappelle que l'action a financé sous enveloppe la contribution de la mission à la préparation de la COP 21 pour un montant total de 1,5 million d'euros en AE et en CP.

4. Les dépenses de soutien du programme ont été maîtrisées

Les dépenses de l'action *Soutien* s'élèvent à 0,9 million d'euros en AE et en CP alors que les crédits votés en loi de finances initiale étaient de 1,6 million d'euros en AE et en CP. Leurs taux d'exécution en 2014 s'élèvent par conséquent à 56 % en AE et en CP, soit à un niveau identique à celui observé en 2013. **La sous-consommation observée marque la volonté de maîtriser les dépenses de soutien du programme.**

B. UNE DÉPENSE FISCALE QUI REPRÉSENTE PLUS DE DEUX FOIS LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES DE LA MISSION

Le rapport annuel de performances (RAP) dénombre en 2014 pour le programme 174 pas moins de 16 dépenses fiscales sur les 38 recensées pour la mission. **Les dépenses fiscales du programme sont évaluées, pour 2014, à 1,085 milliard d'euros, contre 1,32 milliard d'euros en 2013, 1,8 milliard d'euros en 2012 et 2,47 milliards d'euros en 2011 ; soit une diminution d'environ 56 % depuis 2011.**

Les dépenses fiscales du programme 174 représentent ainsi près de deux fois les crédits budgétaires, et constituent l'un des principaux leviers d'action des pouvoirs publics dans le domaine de la politique énergétique (avec la contribution au service public de l'électricité (CSPE)).

1. Le faible niveau du crédit d'impôt pour la transition énergétique constaté en 2014 ne devrait pas se reproduire en 2015

Le crédit d'impôt concernant les dépenses en faveur du développement durable (CIDD) représente **une dépense fiscale de 620 millions d'euros en 2014 contre 1 110 millions d'euros en 2012, soit une diminution de plus de 40 % en un peu moins de deux ans.** À titre indicatif, le CIDD représentait en 2011 une dépense fiscale de l'ordre de 2 milliards d'euros.

La dépense fiscale liée au CIDD a diminué de 500 millions d'euros entre 2012 et 2014 en raison de modifications apportées au dispositif depuis 2009, qui ont successivement réduit l'assiette et les taux du dispositif, et ont eu également pour effet une diminution du nombre de bénéficiaires.

Néanmoins, le Rapporteur spécial rappelle que le projet de loi de finances pour 2015 a simplifié et renforcé le dispositif, sous le libellé crédit d'impôt transition énergétique (CITE) en prévoyant :

- un taux unique de 30 % quel que soit le type d'actions ;

– corrélativement, la suppression de la condition de réalisation de dépenses dans le cadre d’un bouquet de travaux pour bénéficier du crédit d’impôt ;

– un élargissement à l’installation de compteurs individuels pour le chauffage et l’eau chaude sanitaire dans les copropriétés, et à l’installation de bornes de recharge pour les véhicules électriques.

Par ailleurs, **une éco-conditionnalité du CITE** est mise en place à partir du 1^{er} janvier 2015 : pour être éligibles au dispositif fiscal, les travaux devront être réalisés par des entreprises possédant un signe de qualité délivré par un organisme accrédité de qualification ou de certification ayant signé une convention avec l’État, pour que les particuliers soient plus assurés de la qualité des prestations.

Les nouvelles dispositions sont entrées rétroactivement en vigueur dès le 1^{er} septembre 2014. Les informations fournies par le ministère estiment le surcoût par rapport au CIDD actuel à 230 millions d’euros pour l’année 2015 (sur les travaux réalisés en 2014) et à 700 millions d’euros pour l’année 2016 (sur les travaux réalisés en 2015).

ÉVOLUTION DU CRÉDIT D’IMPÔT TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
|--|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| Coût du CITE (en millions d’euros) | 2 763 | 2 625 | 2 015 | 1 110 | 673 | 620 | 890 |
| Nombre de bénéficiaires (en millions) | 1,559 | 1,558 | 1,512 | 1,269 | 0,85 | – | – |

Source : *Voies et Moyens, Tome II.*

Enfin, le Rapporteur spécial souligne qu’il ne dispose pas des valeurs de l’indicateur lié au CIDD dans le rapport de performances pour 2014, au motif « *que les données statistiques n’ont pas été communiquées à l’administration* ». **Il appelle l’administration à évaluer le plus rapidement l’efficacité économique du dispositif qui représente deux fois les crédits budgétaires du programme 174 et qui est amené à devenir la première dépense fiscale de la mission.**

1. Des dépenses fiscales doivent faire l’objet d’un examen de leur efficacité et de leur performance

Le Rapporteur spécial souligne que sur les 16 dépenses fiscales liées au programme 174, près de 8 dépenses fiscales n’ont pas d’impact budgétaire supérieur à 3 millions d’euros : il convient dès lors de s’interroger sur leur efficacité et leur éventuel maintien. Sur les huit dépenses fiscales dont l’impact budgétaire n’est pas significatif, il note également que cinq ont un impact budgétaire identifié comme « non chiffrable ».

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIAL FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

La création du compte d'affectation spécial (CAS) *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (FACÉ) a permis de régulariser la gestion du compte FACÉ, qui était inscrit et géré jusqu'alors dans les comptes d'EDF, en l'intégrant dans les comptes de l'État.

Le Rapporteur spécial souligne, à l'instar de la Cour des comptes, que l'année 2014 a connu une importante baisse de consommation des crédits du compte due à un fonctionnement perturbé de la mission.

A. UNE EXÉCUTION DES CRÉDITS NETTEMENT INSUFFISANTE EN RAISON DE DIFFICULTÉS CONJONCTURELLES

Le CAS *Financement des aides aux collectivités territoriales pour l'électrification rurale* (FACÉ), créé par l'article 7 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, retrace en recettes les contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution, et en dépenses, les aides liées au financement d'une partie du coût des travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distributions publique d'électricité ainsi que les frais de gestion liés à ces aides.

1. Les recettes sont conformes aux prévisions initiales et désormais surabondantes

Les recettes du CAS FACÉ sont constituées des contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution et s'élèvent **en 2014 à 376,4 millions d'euros**, soit à un niveau proche de la prévision initiale de la loi de finances pour 2014 qui avait fixé le niveau des recettes à 377 millions d'euros.

Compte tenu du solde nettement positif du CAS, **le Rapporteur spécial, à l'instar de la Cour des comptes, s'interroge sur l'opportunité de maintenir la prévision initiale de recettes pour 2015 à un niveau identique à celui de 2014, à moins que le retard constaté ne soit progressivement rattrapé en cours d'exécution.**

2. L'exécution budgétaire s'est traduite par des soldes très élevés en fin d'année en raison d'une interruption du traitement des dossiers

Les dépenses du compte d'affectation spécial sont réparties entre deux programmes : le programme 793 pour l'électrification rurale et le programme 794 pour les opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées. **Les dépenses du programme 793 se sont élevées à 308,4 millions d'euros en AE et 249,1 millions d'euros en CP, tandis que les dépenses du programme 794 se sont élevées à 0,34 million d'euros en AE et 1,7 million d'euros en CP.**

**EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

(en millions d'euros)

| <i>Programme</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|-----------------------------------|----------------|-------------------------|----------------------------|----------------|-------------------------|
| | LFI 2014 | LR 2014 | <i>Taux d'exécution</i> | LFI 2014 | LR 2014 | <i>Taux d'exécution</i> |
| 793 – Électrification rurale | 369,6 | 308,4 | 83,4 % | 369,6 | 249,1 | 67,4 % |
| 794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité | 7,4 | 0,34 | 4,6 % | 7,4 | 1,7 | 23,0 % |
| Totaux | 377 | 308,7 | 81,9 % | 377 | 250,9 | 66,6 % |
| Totaux après mouvements (1) | 413,9 | 308,7 | 74,6 % | 529,7 | 250,9 | 47,4 % |

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 36,9 millions d'euros en AE et de 152,7 millions d'euros en CP.

**EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DU CAS FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS
POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE**

(en millions d'euros)

| <i>Programme</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|-----------------------------------|----------------|-------------------------|----------------------------|----------------|------------------------------|
| | LFI 2013 | LR 2013 | <i>Taux d'exécution</i> | LFI 2013 | LR 2013 | <i>Taux d'exécution 2013</i> |
| 793 – Électrification rurale | 369,6 | 401,8 | 109 % | 369,6 | 346,4 | 94 % |
| 794 – Opérations de maîtrise de la demande d'électricité | 7,4 | 2,12 | 29 % | 7,4 | 1,39 | 19 % |
| Totaux | 377 | 403,9 | 107 % | 377 | 347,8 | 92,3 % |
| Totaux après mouvements (1) | 443,5 | 403,9 | 91,1 % | 501,4 | 347,8 | 69,3 % |

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 66,5 millions d'euros en AE et de 124,4 millions d'euros en CP.

L'exécution 2014 du CAS FACÉ fait apparaître une dépense totale de 308,7 millions d'euros en AE et de 250,9 millions d'euros en CP, alors que les estimations initiales en loi de finances pour 2014 prévoyaient 377 millions d'euros en AE et en CP. **En conséquence, les taux d'exécution pour 2014, avant ouvertures ou annulations des crédits, s'élevaient à près de 82 % en AE et 67 % en CP.**

Le Rapporteur spécial souligne les importants retards de consommation du CAS par rapport à 2013 avec une diminution de près 24 % des AE et de 28 % des CP en 2014. Selon les informations fournies par la Cour des comptes et les différents documents budgétaires, la forte diminution du rythme de consommation des crédits budgétaires du CAS serait liée à une situation conjoncturelle exceptionnelle composée, d'une part, du déménagement de la mission FACÉ sur le site de la Défense à l'été 2014, et d'autre part, de la vacance de plusieurs postes de gestionnaires mis à disposition par EDF pour assurer le fonctionnement du CAS.

La situation actuelle, qui peut se justifier par le peu d'ancienneté du CAS, nuit à la crédibilité des prévisions effectuées dans le cadre des lois de finances initiales. Elle révèle également que le CAS est dans la dépendance d'une convention de mise à disposition de personnel d'EDF qui ne permet pas de garantir la continuité du service. La Cour des comptes souligne par ailleurs la question de la régularité de la convention de mise à disposition au regard de l'article 20 de la LOLF qui proscrit l'imputation directe de charge de personnel dans le cadre d'un CAS.

Enfin, comme l'année précédente, et à l'instar des préconisations de la Cour des comptes, les dépenses de fonctionnement du CAS appellent à nouveau des remarques. Alors que la loi de finances initiale avait fixé les dépenses de fonctionnement à 1,4 million d'euros, elles ont atteint 1,6 million d'euros en fin d'exécution budgétaire, soit un dépassement de près de 15 %. La DGEC impute le dépassement constaté à des retards dans la facturation par EDF, tandis que la Cour des comptes souligne la persistance de coûts unitaires de personnels très élevés.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 793

(en millions d'euros)

| Actions | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution |
| Renforcement des réseaux | 184,0 | 151,4 | 82,3 % | 184,0 | 136,0 | 73,9 % |
| Extension des réseaux | 46,7 | 35,9 | 76,9 % | 46,7 | 15,7 | 33,6 % |
| Enfouissement et pose en façade | 55,5 | 49,8 | 89,7 % | 55,5 | 41,4 | 74,6 % |
| Sécurisation des fils nus (hors faible section) | 39,0 | 35,6 | 91,3 % | 39,0 | 27,2 | 69,7 % |
| Sécurisation des fils nus de faible section | 42,0 | 35,3 | 84,0 % | 42,0 | 27,2 | 64,8 % |
| Fonctionnement | 1,4 | 0,4 | 28,6 % | 1,4 | 1,6 | 114,3 % |
| DUP-THT (1) | 0,5 | 0 | 0,0 % | 0,5 | 0 | 0,0 % |
| Intempéries | 0,5 | 0 | 0,0 % | 0,5 | 0 | 0,0 % |
| Totaux | 369,6 | 308,4 | 83,4 % | 369,6 | 249,1 | 67,4 % |
| Totaux après mouvements (2) | 403,9 | 308,4 | 76,4 % | 516,3 | 249,1 | 48,2 % |

Sources : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

(1) déclarations d'utilité publique - très haute tension (DUP-THT) ;

(2) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de 34,3 millions d'euros en AE et de 146,7 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 794

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|------------|------------------|---------------------|----------------|------------------|
| | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution |
| Sites isolés | 2,0 | 0,3 | 15,0 % | 2,0 | 0,2 | 10,0 % |
| Installations de proximité en zone non interconnectée | 4,0 | 0 | 0,0 % | 4,0 | 0,1 | 2,5 % |
| Maîtrise de la demande d'énergie | 1,4 | 0,1 | 7,1 % | 1,4 | 1,0 | 71,4 % |
| Totaux | 7,4 | 0,3 | 4,1 % | 7,4 | 1,7 (1) | 23,0 % |
| Totaux après mouvements (3) | 10,0 | 0,3 | 3,0 % | 13,4 | 1,7 (1) | 12,7 % |

Sources : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

(1) inclus 0,4 million d'euros en CP au titre d'engagement antérieurs au 1^{er} janvier 2013 sur l'ancienne action *Déclaration d'utilité publique – Très haute tension (DUP – THT)*.

B. DES INDICATEURS PEU SATISFAISANTS NE PERMETTANT PAS D'ASSURER UN SUIVI OPTIMAL DE LA PERFORMANCE DU COMPTE

Le CAS FACÉ ne disposait pas d'objectifs et d'indicateurs de performance pour l'exercice 2012, l'ancien fonds FACÉ n'ayant été doté ni d'outils de suivi ni d'objectifs et d'indicateurs de performance.

Dans le cadre de l'exécution budgétaire de 2013, de nouveaux outils de performance ont été mis en place. Pour le programme 793, l'objectif défini est la sécurisation des réseaux basse tension en fils nus. Il est mesuré à travers deux indicateurs : le premier concerne le coût moyen du remplacement des lignes en fils nus au sein des réseaux basse tension, tandis que le second concerne le taux de résorption des lignes en fils nus de faible section au sein de ces mêmes réseaux.

Pour l'ensemble de ces deux indicateurs, après deux années de plein exercice depuis leur mise en place, se pose la difficulté de comparer les cibles et l'exécution sur la base d'un calendrier annualisé.

Le Rapporteur spécial estime que les indicateurs proposés ne lui permettent pas d'assurer un contrôle pertinent de la performance du compte. Il approuve la démarche engagée sur la construction et l'adoption de nouveaux indicateurs à compter de l'exercice 2015.

III. LES PROGRAMMES D'INVESTISSEMENT D'AVENIR POUR ACCOMPAGNER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ET ÉCOLOGIQUE

Le 9 novembre 2013, le Premier ministre avait annoncé un Programme d'investissement d'avenir (PIA 2) de 12 milliards d'euros ayant vocation à prendre le relais du premier PIA. **Les programmes 403 et 404 du projet de loi de finances 2014 traduisaient cette volonté** et visaient à orienter une part des nouveaux investissements d'avenir vers les projets qui permettront de mener à bien la transition énergétique et écologique, **pour un montant d'investissement total de 1,57 milliard d'euros.**

Le Rapporteur spécial appelle toutefois l'attention sur le fait que le programme 403 a fait l'objet de deux annulations de crédit consécutives opérées en application des lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2014 pour un montant total de 270 millions d'euros, soit près de 25 % des crédits initiaux.

RÉPARTITION DES CRÉDITS DU PIA 2 POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

(en millions d'euros)

| Programme | Intitulé des actions | Opérateur | LFI 2014 | LR 2014 |
|---|---|-----------|--------------|--------------|
| 403. Innovation pour la transition écologique et énergétique | Démonstrateur de la transition écologique et énergétique | ADEME | 800 | 800 |
| | Transport de demain | ADEME | 300 | 30 |
| 404. Projet industriel pour la transition écologique et énergétique | Usine sobre : prêts verts | BPI | 70 | 61,1 |
| | Projets industriels d'avenir pour la transition énergétique | BPI | 400 | 408,9 |
| Total | | | 1 570 | 1 300 |

Le Rapporteur spécial note également l'existence d'un redéploiement interne de crédit au sein du programme 404 avec un transfert de 8,9 millions d'euros de l'action *Usine sobre : prêts verts* vers l'action *Projets industriels d'avenir pour la transition énergétique*.

A. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 403 RELATIF À L'INNOVATION POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Le programme 403 a fait l'objet d'annulations de crédits opérées en application des lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2014, pour un total de 270 millions d'euros.

La loi de finances rectificative d'août 2014 a annulé 170 millions d'euros de crédits issus de la première génération des investissements d'avenir afin de couvrir, notamment, les besoins du programme 402 *Excellence technologique des*

industries de défense. Le montant avait fait l'objet d'un rétablissement de crédits d'un montant équivalent de la part de l'ADEME, et est sans impact sur l'enveloppe totale du programme.

La loi de finances rectificative de décembre 2014 a annulé 100 millions d'euros de crédits du programme, dans le cadre d'un redéploiement général des crédits d'investissement d'avenir, afin de couvrir notamment les besoins du programme 154 *Économie et développement durable de l'agriculture et des territoires*.

Les 800 millions d'euros consommés en AE et en CP dans le cadre de **l'action *Démonstrateur de la transition écologique et énergétique*** ont permis de mettre en place le financement prévu par la convention avec l'ADEME.

Le financement des projets de démonstrateurs de la transition écologique et énergétique prend la forme :

– d'un co-financement des dépenses exposées au titre de projets de recherche et de développement ou d'innovation dans le domaine environnemental sous la forme de subventions pour 100 millions d'euros et d'avances remboursables pour 550 millions d'euros ;

– d'une prise de participation dans des entreprises existantes ou créées à hauteur de 150 millions d'euros, de façon minoritaire et dans les conditions d'un investisseur de marché avisé.

L'action *Transport de demain* a fait l'objet d'un rétablissement de crédits de 170 millions d'euros depuis les fonds mis en place par la première génération de programmes d'investissement d'avenir ce qui a conduit à inscrire une consommation négative de 170 millions d'euros sur l'action. L'écart avec la prévision réalisée en LFI 2014 est de 100 millions d'euros et correspond au montant annulé lors de la LFR de décembre 2014 dans le cadre d'un redéploiement général des crédits d'investissement d'avenir.

Ainsi, un total de 200 millions d'euros – au lieu des 300 millions d'euros prévus initialement en LFI – a été versé sur le compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'État* », puis sur le compte de l'ADEME au Trésor au titre de l'action *Transports de demain*.

Le Rapporteur spécial souligne le caractère peu orthodoxe de l'annulation-rétablissement observé qui nuit à la lisibilité du programme et à un suivi précis de l'autorisation parlementaire.

B. LES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2014 DU PROGRAMME 404 RELATIF AUX PROJETS INDUSTRIELS POUR LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET ÉNERGÉTIQUE

Le programme 404 n'a fait l'objet d'aucune annulation de crédits. Un redéploiement de 8,9 millions d'euros de l'action *Usine sobre : prêts verts* vers l'action *Projets industriels d'avenir pour la transition énergétique* a été toutefois effectué.

Les 61,1 millions d'euros consommés sur l'action *Usine sobre : prêts verts* en AE et en CP ont été versés à BPI-Groupe en application de la convention conclue avec cet opérateur. Les fonds serviront pour moitié à la garantie et pour moitié à la bonification d'une nouvelle enveloppe de 340 millions d'euros de prêts pour les usines sobres.

Les 408,9 millions d'euros consommés sur l'action *Projets industriels d'avenir pour la transition énergétique* en AE et en CP ont été versés à BPI-Groupe en application de la convention conclue avec cet opérateur. Sur ce montant, 225 millions d'euros ont été versés sur le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* et se traduiront par des prises de participations avisées. Par ailleurs, 133,9 millions d'euros de subventions et 50 millions d'euros d'avances remboursables appuieront des projets industriels sélectionnés sous la forme d'appel à projet ou de procédures de gré à gré dans les filières œuvrant directement en faveur de la transition énergétique et écologique.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
TRANSPORTS AÉRIENS ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Commentaire de M. Jean-Claude FRUTEAU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----|
| I. LE PROGRAMME 170 <i>MÉTÉOROLOGIE</i> | 202 |
| A. BUDGET EN BAISSÉ ET DÉFICIT COMPTABLE | 202 |
| B. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE | 203 |
| II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA) | 203 |
| A. DES RÉSULTATS FINANCIERS QUI CONTINUENT À S'AMÉLIORER | 203 |
| 1. Un excédent d'exploitation modéré, mais en augmentation | 203 |
| 2. Des recettes supérieures aux prévisions | 204 |
| 3. L'endettement continue à s'envoler | 204 |
| 4. Des dépenses en hausse... et pas toujours transparentes | 205 |
| B. LE PROGRAMME 613 SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE | 206 |
| 1. Une évolution des crédits à la hausse | 206 |
| 2. Des indicateurs de performance hétérogènes et divergents | 206 |
| 3. Stabilisation de la subvention versée à l'ÉNAC | 207 |
| C. LE PROGRAMME 612 NAVIGATION AÉRIENNE | 208 |
| 1. Hausse des survols internationaux, chute du trafic intérieur | 208 |
| 2. La sécurité des vols, objectif prioritaire | 208 |
| D. LE PROGRAMME 614 TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION | 209 |

Le présent commentaire porte sur deux supports budgétaires distincts :

– le programme 170 *Météorologie*, qui finance la subvention pour charges de service public versée à l'établissement public administratif Météo-France ;

– le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), qui a vocation à financer, depuis 2006, les activités de prestation de services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC).

I. LE PROGRAMME 170 MÉTÉOROLOGIE

A. BUDGET EN BAISSÉ ET DÉFICIT COMPTABLE

Ce programme, qui a pour finalité principale d'anticiper les phénomènes météorologiques mais aussi de mener des travaux de recherche pour améliorer les capacités de prévision et d'alerte, a bénéficié, en 2014, de 208,2 millions d'euros de crédits en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP). Ces crédits ont été réduits de 9 millions d'euros en cours d'exercice. Au total, 199,2 millions d'euros ont effectivement été consommés, en AE comme en CP (98,5 %). Cela représente une économie de 12,4 millions d'euros (– 5,9 %) par rapport à l'exercice 2013 au cours duquel 211,3 millions d'euros avaient été consommés.

L'événement marquant de l'année 2014 a été la mise en service opérationnelle, sur le site de la Météopole à Toulouse, du nouveau supercalculateur Bull dont la puissance est environ dix fois supérieure à celle du précédent. Parallèlement, de nouveaux moyens de stockage ont commencé à être déployés afin de mettre les capacités de l'opérateur en cohérence avec la puissance des nouveaux systèmes de calcul et avec le volume d'informations produites.

Sur le plan organisationnel, la réduction du réseau territorial s'est poursuivie en 2014, six centres locaux ayant été fermés.

Les effectifs de Météo France ont continué à décroître, passant de 3 259 emplois réalisés en 2013 à 3 199 en 2014 (– 70 agents, soit – 2 %), pour un plafond d'emplois de 3 243. Par ailleurs, 39 agents étaient rémunérés par l'opérateur « hors plafond » budgétaire, c'est-à-dire sur les ressources propres de l'établissement, contre 40 en 2013.

Malgré ces efforts, 2014 a été marquée par une forte tension budgétaire du fait d'une baisse sensible des ressources dont il dispose : – 12,4 millions d'euros de fonds publics mais aussi – 4,5 millions d'euros de ressources publicitaires par rapport à 2013. L'exercice 2014 s'est donc traduit par un déficit comptable de 5,8 millions d'euros et par un prélèvement de plus de 7 millions d'euros sur le fonds de roulement.

B. UNE PERFORMANCE SATISFAISANTE

L'analyse de la performance du programme *Météorologie* s'opère au moyen de deux objectifs et de six indicateurs.

Le premier objectif, « Disposer d'un système performant de prévision météorologique et de prévention des risques météorologiques », est quantifié par trois indicateurs qui attestent de la qualité des prévisions produites par le modèle Arpège. Ainsi, le taux de fiabilité des prévisions sur trois jours plafonne depuis plusieurs années à 86/88 %, tandis que la fiabilité des bulletins marine progresse à 84,3 % contre 80 % en 2013.

Le second objectif consiste à « Valoriser les informations météorologiques et les résultats de la recherche au profit de l'économie et du développement durable ». Un premier indicateur confirme l'évolution négative des recettes commerciales de l'établissement qui étaient positives jusqu'en 2012 : - 5 % en 2014 (à 19,2 millions d'euros) après - 2,7 % en 2013 (à 20,2 millions d'euros).

Un deuxième indicateur souligne la poursuite du tassement de la masse salariale de la mission, à 98,9 en 2014 contre 99,7 en 2013, pour un indice 100 en 2010. Les dépenses de fonctionnement, de leur côté, poursuivent une régression entamée depuis plusieurs années : elles s'élèvent à l'indice 82,1 contre 84 en 2013 pour un indice 100 en 2010.

II. LE BUDGET ANNEXE CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (BACEA)

Le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* est rattaché au ministère de l'Écologie, du développement durable, et de l'énergie. Il retrace la quasi-totalité des activités de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). Il a pour vocation de garantir la sécurité et la sûreté du transport aérien. Il accompagne le développement économique du transport aérien par la fourniture de services et la prescription de normes de sécurité découlant des engagements internationaux et européens.

A. DES RÉSULTATS FINANCIERS QUI CONTINUENT À S'AMÉLIORER

1. Un excédent d'exploitation modéré, mais en augmentation

En exécution, l'année 2013 avait marqué, pour la première fois, une amélioration du résultat avec un excédent inattendu de 11,3 millions d'euros. Cette tendance à l'amélioration s'est confirmée en 2014 avec un résultat budgétaire à nouveau excédentaire, bien qu'en retrait par rapport à la prévision initiale : alors que la LFI 2014 prévoyait un excédent d'exploitation de 49,7 millions d'euros, le résultat ne s'est élevé qu'à 23,1 millions d'euros, ce qui correspond certes à un doublement par rapport à 2013 mais aussi à un écart de - 26,6 millions d'euros par rapport à la prévision.

Au 21 décembre 2014, le solde de trésorerie propre de la DGAC s'élève à 120 millions d'euros ce qui est supérieur à la situation constatée fin 2013 (112,7 millions d'euros) et fin 2012 (105,5 millions d'euros).

L'exécution 2014 présente ainsi, pour la deuxième année consécutive, un apport au fonds de roulement : 44,7 millions d'euros (+ 56,4 millions d'euros en 2013). Selon la Cour des comptes, *« l'amélioration de la trésorerie reste toutefois insuffisante pour faire face aux besoins du BACEA au titre de la saisonnalité des recettes, le solde restant inférieur à la norme prudentielle minimaliste de deux mois de dépenses de personnel, soit environ 170 M€ »* ⁽¹⁾

Mais ces réserves de la Cour des comptes sont toutefois tempérées, les magistrats considérant que *« l'amélioration constatée en 2014 pourrait s'accroître en 2015 avec un excédent prévisionnel d'exploitation de 148,9 millions d'euros »*.

2. Des recettes supérieures aux prévisions

Les recettes de redevances se sont élevées à 1 505,7 millions d'euros (+ 56,9 millions d'euros par rapport à 2013, soit + 3,9 %), dont 1 477,6 millions d'euros au titre des redevances de navigation aérienne et 28,1 millions d'euros au titre des redevances de surveillance et certification. Elles ont présenté un excédent de 43,1 millions d'euros par rapport à l'évaluation de la loi de finances initiale (1 462,6 millions d'euros) en raison notamment d'un niveau d'encaissement de redevance de route particulièrement élevé, malgré la grève d'une partie des pilotes d'Air France en septembre 2014.

Le produit de la taxe de l'aviation civile, d'un montant de 356,1 millions d'euros (+ 20 millions par rapport à 2013) a correspondu à peu près à la prévision initiale (356,4 millions d'euros).

Les produits divers et de cessions immobilières se sont élevés à 32,6 millions d'euros, soit une hausse de 17 millions par rapport à la prévision initiale. Cette hausse s'explique principalement par des recettes provenant de cessions immobilières budgétées en 2013 mais encaissées au cours de l'exercice suivant. L'année 2014 constitue, sur ce point, un résultat historique.

3. L'endettement continue à s'envoler

L'évolution de la trésorerie au cours de l'année 2014 a été marquée par le recours à l'emprunt, dont l'autorisation inscrite en LFI s'élevait à 267,2 millions d'euros. La DGAC n'étant pas autorisée à présenter un solde de trésorerie quotidien négatif, l'emprunt est utilisé en cours d'année pour maintenir un solde positif, parfois pour des durées limitées de 24 à 48 heures. En 2014, compte tenu du rythme décalé d'encaissement et de décaissement entre les recettes et les

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 de la Cour des comptes.

dépenses, le recours à l'emprunt a commencé en mars pour 25 millions d'euros. 90 millions d'euros ont ensuite été empruntés en avril. Le solde de l'emprunt (soit 152,19 millions d'euros) a été levé sur le seul mois de décembre.

Ainsi, l'endettement du budget annexe qui atteignait 1 214 millions d'euros en 2012, puis 1 239 millions d'euros en 2013 a continué à croître inexorablement au point d'atteindre 1 281,5 millions d'euros (+ 3,4 %) au 31 décembre 2014.

Évoquant « *un déséquilibre structurel* », la Cour des comptes préconise « *des efforts accrus de contrôle des dépenses d'exploitation, au moyen d'un plan de réformes structurelles et d'une maîtrise des dépenses catégorielles et protocolaires, ainsi qu'une évolution prudente des tarifs des redevances, préservant la compétitivité du ciel français* ».

4. Des dépenses en hausse... et pas toujours transparentes

Alors que l'année 2013 avait marqué une baisse globale des dépenses, l'exercice 2014 s'est soldé par une exécution qui atteint son niveau le plus haut depuis au moins quatre exercices. Si cette évolution s'explique en partie par la reprise des investissements de la DGAC, elle traduit également, selon la Cour des comptes, « *la croissance des dépenses d'exploitation (charges de fonctionnement et de personnel)* ».

C'est ainsi que les mesures catégorielles mises en œuvre en 2014 se sont élevées à 13,6 millions d'euros, plus du double de la prévision inscrite en loi de finances (6,4 millions d'euros). Sur ce point, la Cour des comptes critique sans ambiguïté « *des protocoles sociaux dont les montants apparaissent supérieurs aux économies résultant des suppressions d'emplois* ».

D'une manière générale, la Cour des comptes, rejoignant le Rapporteur spécial, souligne le manque de transparence qui semble caractériser les rémunérations : « *Les données relatives à la variation de la masse salariale appelées à figurer dans le rapport annuel de performance 2014 ne permettent pas aux parlementaires d'avoir une vision complète des dépenses engagées au titre des mesures catégorielles et protocolaires. Le montant de 13,6 millions d'euros dépensé au titre des protocoles sociaux est en effet partagé entre les lignes « mesures catégorielles » (à 8,6 millions d'euros) et « mesures diverses » (à 19,2 millions d'euros) dont il conviendrait de préciser le détail pour le Parlement.* »

Enfin, les magistrats financiers s'étonnent de l'existence, dans la masse salariale, d'une « réserve pour aléa de gestion », « probablement sans équivalent dans les autres missions du budget de l'État (...) Cette réserve, dont le montant n'a pas été communiqué à la Cour [pas plus qu'au Parlement] soulève des interrogations dans la mesure où elle s'apparente à une surbudgetétisation en LFI qui n'a pas fait l'objet en gestion d'une mise en réserve ».

B. LE PROGRAMME 613 SOUTIEN AUX PRESTATIONS DE L'AVIATION CIVILE

1. Une évolution des crédits à la hausse

Ce programme supporte, au bénéfice des deux programmes opérationnels de la mission, le financement de la gestion mutualisée de différentes prestations, notamment dans les domaines des ressources humaines, des affaires financières, de la politique immobilière et des systèmes d'information. En 2013, il a absorbé le programme 611 *Formation aéronautique* qui était essentiellement bâti autour de l'École nationale de l'aviation civile (ÉNAC), seul opérateur du budget annexe.

Dans la mesure où il regroupe la totalité des agents de la mission, ce programme rassemble également l'essentiel des ressources financières : 1 478 millions d'euros d'AE et autant de CP ont été ouverts en loi de finances initiales. Sur ce montant, 1 461 millions d'euros ont été consommés, soit 98,8 % de la dotation. La consommation des crédits en 2014 a été largement supérieure à celle de 2012 : + 33,5 millions (+ 1,6 %).

Ce programme rassemble tous les emplois de la mission, soit 10 701 en 2014, contre 10 858 en 2013. À périmètre égal, ce chiffre est inférieur de 224 ETPT au plafond autorisé en loi de finance initiale (10 925) ; il s'inscrit en baisse de 157 postes (– 1,4 %) par rapport aux effectifs réalisés en 2013.

Malgré la réduction des effectifs du budget annexe, la consommation des crédits de rémunérations et charges sociales a continué à augmenter, passant de 1 107 millions d'euros en 2013 à 1 119 à 2014 (+ 12 millions d'euros, soit + 1,1 %). Cette hausse est essentiellement imputable aux mesures catégorielles déjà évoquées.

2. Des indicateurs de performance hétérogènes et divergents

La performance de ce programme est quantifiée par cinq objectifs assortis chacun d'un ou deux indicateurs.

Le premier objectif consiste à « Rendre un service de gestion des ressources humaines au meilleur coût ». Le ratio d'efficience qui le mesure divise le nombre d'agents affectés au service des ressources humaines par le nombre d'agents gérés. Ce ratio, qui s'est stabilisé depuis plusieurs années aux alentours de 2,7 ne progresse que très lentement vers la cible fixée à 2,50.

Le deuxième objectif consiste à « Maîtriser l'équilibre recettes / dépenses et l'endettement du budget annexe ». Il est mesuré par un indicateur qui divise l'endettement par les recettes d'exploitation. Ce taux, qui a longtemps augmenté s'est stabilisé en 2014 au même niveau qu'en 2013 : 67,4 %.

Le troisième objectif consiste à « S’assurer du recouvrement optimum des recettes du budget annexe ». En 2013, le taux de recouvrement de la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA) s’élevait à 88,4 %, en baisse par rapport à l’exercice précédent (89 %), un taux très éloigné de l’objectif fixé à 98,5 %. De son côté, la Taxe de l’aviation civile (TAC) était recouvrée à hauteur de 96 %, également en baisse (97 % en 2013), pourcentage qui reste très inférieur à la prévision fixée à 99,5 %.

Le quatrième objectif est d’« Assurer la formation des ingénieurs, des techniciens de la sécurité aérienne et des élèves pilotes de ligne aux meilleures conditions économiques ». L’indicateur associé mesure le coût unitaire de formation d’un élève ingénieur et d’un élève pilote. Bien que n’étant pas renseigné pour 2014, il nous apprend que la formation d’un élève ingénieur n’a coûté que 58 051 euros en 2013 contre 67 821 euros en 2012, ce qui dénote une baisse sensible (– 14,4 %). La formation d’un élève pilote s’est établie à 136 218 euros en 2013, contre 129 244 euros en 2012 ce qui souligne, au contraire, une hausse des coûts (+ 5,4 %).

Le cinquième objectif consiste à « Faire de l’ÉNAC une école de référence dans le domaine du transport aérien en France et à l’étranger ». Le taux d’insertion professionnelle des élèves ingénieurs six mois après la délivrance de leur diplôme (96 % en 2014 comme en 2013) laisse à penser que cet objectif est en grande partie atteint, même si ce taux était nettement moins bon pour les élèves pilotes : 51 % en 2014 contre 61 % en 2013. Le taux d’élèves étrangers, révélateur de l’attractivité de la formation, a chuté pour la première fois l’an dernier, passant de 59 % en 2013 à 45 % en 2014.

3. Stabilisation de la subvention versée à l’ÉNAC

Le montant total de la subvention versée à l’ÉNAC s’est élevé à 96,9 millions d’euros en 2014 contre 96,4 millions en 2013 (+ 0,5 %) soit une quasi-stabilité.

Comme en 2013, les principales économies ont été réalisées sur les crédits de personnel, réduits de 77,2 à 76,5 millions d’euros entre 2013 et 2014. En revanche, les crédits d’investissement qui avaient été réduits à 8,7 millions en 2013 ont retrouvé en 2014 leur niveau de 2012 : 10,5 millions d’euros.

Enfin, l’ÉNAC a poursuivi sa politique de réduction du nombre de ses emplois (910 contre 917 en 2013), l’effort étant cette année équitablement réparti entre les ETPT à statut public (– 3) et les agents recrutés hors plafond (– 4).

C. LE PROGRAMME 612 NAVIGATION AÉRIENNE

1. Hausse des survols internationaux, chute du trafic intérieur

Ce programme regroupe les activités de la Direction des services de la navigation aérienne (DSNA), compétente en matière de circulation aérienne, de communication, de navigation et de surveillance, ainsi que les services d'information aux aéronefs évoluant dans l'espace aérien national et sur les aérodromes désignés par le ministre chargé de l'aviation civile. Depuis le 1^{er} janvier 2012, la DSNA est régulée à l'échelle européenne et évolue dans le cadre d'un double plan de performances à la fois national pour la tarification et international avec ses partenaires du FABEC (blocs fonctionnels d'espace - fonctional airspace block Europe centrale) pour la performance opérationnelle.

Pour la DNSA, 2014 a marqué la fin de la première période de mise en œuvre du Ciel unique européen et a également clôturé l'application du plan de performance 2012-2014 qui s'inscrivait en parallèle à la mise en œuvre du Ciel unique.

Après plusieurs années de baisse des mouvements, **l'année 2014 a marqué une nette reprise d'activité avec 2,8 millions de vols en France, en hausse de 2 % par rapport à 2013**. Cette poussée est essentiellement due aux vols internationaux qui survolent le territoire (+ 5,3 %) et aux vols internationaux au départ et à l'arrivée des aéroports français (+ 0,7 %). Les vols au départ et à destination des aéroports nationaux ont confirmé une forte tendance à la baisse (- 4,6 %) en 2014.

Ce programme a bénéficié de 553,6 millions d'euros en AE comme en CP inscrits en loi de finances initiales. Compte tenu des annulations et ouvertures intervenues en cours de gestion, les AE totales se sont élevées à 652 millions d'euros et les CP à 574 millions. Sur ces montants, la totalité des crédits d'AE et 543 millions de CP ont été consommés, ce qui représente des hausses de consommations respectives de 98 millions d'euros (+ 21 %) et de 62 millions d'euros (+ 12,9 %) par rapport à 2013.

2. La sécurité des vols, objectif prioritaire

La performance de ce programme est quantifiée par cinq objectifs associés à huit indicateurs particulièrement détaillés.

Le premier objectif consiste à « Assurer un haut niveau de sécurité de la navigation aérienne ». Il est mesuré par le nombre de croisements hors norme pour 100 000 vols. Cet indice, qui s'élevait à 0,14 en 2013, a légèrement baissé en 2014 (0,11) et se situe dans la moyenne des dernières années : 0,15 en 2009, 0,11 en 2010 et 0,10 en 2011, l'année 2012, avec un résultat égal à zéro, ayant été

exceptionnelle. L'objectif reste d'obtenir un indice inférieur à 0,20, soit moins de deux croisements hors norme pour un million de vols.

Par ailleurs, en 2013, seuls 13 aéronefs n'ont pas respecté leur trajectoire initiale au décollage d'Orly ou de Roissy, chiffre en diminution par rapport à ceux observés au cours des années précédentes (20 en 2011, 21 en 2012, 15 en 2013). Ce résultat semble d'autant plus satisfaisant que l'objectif de départ consistait à ne pas dépasser 55 infractions, cible qu'il est manifestement possible de rendre plus ambitieuse.

La ponctualité des vols semble stable : le taux de vols retardés à la suite de mesures de régulation du trafic aérien s'est établi en 2014 à 9,7 %, contre 8,1 % en 2013 et 10,5 % en 2012. Ce résultat reste largement en deçà de l'objectif fixé à 12 % maximum. Le retard moyen induit par le contrôle du trafic aérien resterait, selon la DGAC, inférieur à une minute.

Contrairement à certaines idées reçues, le taux unitaire de route français est inférieur d'environ 12 points à la moyenne des taux unitaire de route des sept pays limitrophes : 65,92 euros en France contre 77,84 euros en moyenne chez nos voisins. Cet écart de compétitivité, qui était de 15 points en faveur de la France en 2013, se réduit toutefois légèrement pour atteindre un niveau similaire à celui enregistré en 2012 (12,1 %).

En revanche, le taux de couverture des services de navigation aérienne outre-mer par les redevances continue à se dégrader. Pour un objectif fixé à 40 %, ce taux de couverture n'a pas dépassé, en 2014 comme déjà en 2013, le seuil des 30 %.

D. LE PROGRAMME 614 TRANSPORTS AÉRIENS, SURVEILLANCE ET CERTIFICATION

Ce programme a pour objet de mettre en œuvre la politique de sécurité, de sûreté et de développement durable et de vérifier la conformité de l'ensemble des acteurs du secteur aux règlements qui leur sont applicables et de veiller à ce que le développement du transport aérien se déroule dans un cadre économique équilibré.

Ce programme a bénéficié, en loi de finances initiales, de 43,9 millions d'euros de crédits, en AE et de 44,5 millions d'euros en CP. Compte tenu des annulations et des ouvertures de crédits intervenues en cours de gestion ainsi que des fonds de concours, les AE totales se sont élevées à 57,7 millions d'euros et les CP à 53,4 millions d'euros. Sur ces montants, la consommation finale s'est élevée à respectivement 50,9 et 46,1 millions d'euros, ce qui représente seulement 88,2 % des AE et 86,3 % des CP disponibles.

Ce programme poursuit trois objectifs associés à plusieurs indicateurs précis et détaillés. Le premier objectif consiste à « Concourir à la sécurité et à la sûreté de l'aviation civile ». L'indice mesurant le nombre d'écarts majeurs à la réglementation, qui s'élevait à 1,8 en 2012 et avait grimpé à 2,2 en 2013, est retombé à 1,1 loin de la limite maximale fixée à 2,5.

Le deuxième objectif consiste à « Limiter les impacts environnementaux du transport aérien ». Il est mesuré par le nombre d'infractions sanctionnées par l'Autorité de Contrôle des Nuisances Aéroporтуaires (ACNUSA). 290 infractions seulement ont été sanctionnées en 2014, contre 411 en 2013, ce qui dénote une baisse sensible des violations de la réglementation. Le Rapporteur spécial, qui constate que l'objectif d'un nombre de violations inférieur à 500 a été atteint, suggère qu'une cible plus ambitieuse soit désormais fixée.

Enfin, le troisième objectif, qui consiste à « Assurer une régulation efficace », est assorti d'un indicateur qui montre que le délai de traitement moyen des réclamations des clients du transport aérien s'est élevé à 58 jours en 2014 contre 41 en 2012 : selon la DGAC, la grève d'une partie des pilotes d'Air France a entraîné une hausse importante du nombre de réclamations (5 270 contre 4 300 en 2013), ce qui a induit un allongement du délai de traitement qui connaissait plutôt une baisse régulière au cours de ces dernières années.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
TRANSPORTS ROUTIERS, FLUVIAUX ET MARITIMES ;
AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES

Commentaire de M. Alain RODET, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 203 <i>INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS</i> : LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION..... | 213 |
| II. LE PROGRAMME 113 <i>PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ</i> : UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS..... | 217 |
| III. LE PROGRAMME 159 <i>INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE</i> : DES SUBVENTIONS À L'IGN ET AU BRGM..... | 218 |
| IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES</i> : LES EXCELLENTS RÉSULTATS DE 2014..... | 219 |

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* : LA SOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE EN QUESTION

Le programme 203 représente à lui seul environ la moitié des crédits de la mission : 50,7 % des autorisations d'engagement (AE) et 56,5 % des crédits de paiement (CP) prévus en loi de finances initiale pour 2014 et 46,8 % des AE et 50,6 % des CP consommés, hors programmes d'investissement d'avenir.

2014 AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

| Action | Prévision LFI (y c FDC et ADP) | Crédits consommés | Consommés / LFI (y c FDC et ADP) |
|---|--------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| Action 1 : Développement des infrastructures routières | 597,5 | 291,6 | 48,8 % |
| Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires | 3 281,2 | 3 091,1 | 94,2 % |
| Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires | 360,9 | 376,2 | 104,2 % |
| Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national | 607,9 | 669 | 110,1 % |
| Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres | 103 | 56,3 | 54,6 % |
| Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens | 39,5 | 25,4 | 64,4 % |
| Action 15 : Stratégie et soutien | 20,7 | 52,8 | 254,4 % |
| Total | 5 010,8 | 4 562,4 | 91,1 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

2014 CRÉDITS DE PAIEMENT PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS*

(en millions d'euros)

| Action | Prévision LFI (y c FDC et ADP) | Crédits consommés | Consommés / LFI (y c FDC et ADP) |
|---|--------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| Action 1 : Développement des infrastructures routières | 1 109,3 | 715,5 | 64,5 % |
| Action 10 : Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires | 3 315,8 | 3 206 | 96,7 % |
| Action 11 : Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires | 403,2 | 366,5 | 90,9 % |
| Action 12 : Entretien et exploitation du réseau routier national | 667,4 | 607,4 | 91 % |
| Action 13 : Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres | 92,9 | 90,8 | 97,7 |
| Action 14 : Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens | 33,7 | 34,1 | 101,1 % |
| Action 15 : Stratégie et soutien | 20,7 | 51,6 | 248,9 % |
| Total | 5 643 | 5 071,8 | 89,9 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Le total des crédits prévus en loi de finances initiale pour 2014, y compris les fonds de concours et les attributions de produits, s'élevait à 5 milliards d'euros en AE et à 5,6 milliards d'euros en CP, tandis que les crédits consommés pour l'année 2014 se sont élevés à 4,6 milliards d'euros en AE et à 5,1 milliards d'euros en CP. L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* concentre à elle seule près des deux tiers des crédits du programme.

Les documents budgétaires (PAP 2014) retracent les crédits ouverts et les fonds de concours et attributions de produits de l'exercice 2014 mais non les prévisions de reports de fonds de concours de 2013 sur 2014. Du fait du report de 3 897 millions d'AE et de 131,7 millions de CP ouverts par fonds de concours en compte en fin d'exercice 2013 et du report de 289,2 millions d'AE et de 104,3 millions de CP hors fonds de concours, les crédits ouverts sont très supérieurs aux crédits votés. En gestion 2014, ce sont 8,1 milliards d'euros en AE et 5,3 milliards d'euros en CP qui ont été ouverts, soit respectivement 2,2 fois et 1,5 fois les crédits votés en LFI.

Ces fonds de concours proviennent principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et, de façon complémentaire, de collectivités territoriales au titre des opérations cofinancées.

Le programme 203 a ceci de singulier qu'il est le complément de l'AFITF, opérateur qui a pour mission de concourir au financement de projets d'intérêt national, international ou ayant fait l'objet d'un contrat de plan ou d'une convention équivalente entre l'État et les régions, relatif à la réalisation ou à l'aménagement d'infrastructures routières, ferroviaires, fluviales, portuaires, y compris les équipements qui en sont l'accessoire indissociable, d'ouvrages de défense contre la mer, ainsi qu'à la création ou au développement de liaisons, ferroviaires, fluviales ou maritimes régulières de transport de fret, et de projets relatifs à la création ou au développement de transports collectifs de personnes, y compris l'acquisition des matériels de transport.

L'AFITF a dépensé 1 714 millions de crédits d'interventions à ce titre en 2014. Si son budget est globalement inférieur à celui du programme 203, les restes à payer de l'agence s'élèvent à 15,2 milliards fin 2014 et ceux du programme 203 à 4,6 milliards.

Cette situation n'est pas nouvelle et cause de réelles difficultés.

D'abord, les crédits ouverts sur fonds de concours et qui sont reportés d'une année sur l'autre, principalement des autorisations d'engagement, constituent une masse énorme dont le suivi est lacunaire. La Cour des comptes observe que, hors tranches fonctionnelles, aucun programme ne rattache l'exécution des dépenses aux ressources issues de fonds de concours dans Chorus, ce qui ne permet pas d'estimer le caractère soutenable. Ainsi, le calcul des reports se fait à partir de suivis parallèles tenus sur des outils bureautiques, ce qui ne garantit pas l'exactitude des montants de reports en fonds de concours.

Sur le plan des principes et de la régularité, le contrôle global de ce budget, y compris par le Parlement, est lacunaire, comme le relève la Cour des comptes.

Les principes d'annualité et de sincérité ne peuvent être parfaitement respectés dès lors que seuls 48 % des crédits ouverts de ce programme en AE ont fait l'objet d'une autorisation parlementaire, cette proportion tombant à 16 % pour les crédits d'investissement.

Les relations financières croisées entre l'AFITF et le programme 203 entravent le respect des principes d'universalité et d'unité budgétaires, ainsi que des articles 17 (affectations de recettes, dont fonds de concours) et 15 (reports de crédits) de la LOLF. Les modalités de suivi des dépenses sur fonds de concours, bien qu'en progrès, ne permettent toujours pas de s'assurer de la sincérité des reports de fonds de concours.

Comme les années précédentes, le Rapporteur spécial déplore, alors même que la Cour des Comptes l'a souligné à plusieurs reprises, que les dépenses sur fonds de concours ne soient toujours pas suivies avec une précision telle qu'elle permette de garantir la sincérité des reports.

Par ailleurs, il s'inquiète du volume de crédits et de reports de fonds de concours qui conduit à faire échapper à l'autorisation du Parlement une part très substantielle des crédits consommés et qui porte atteinte au principe de sincérité budgétaire et ne permet pas d'atteindre une qualité de programmation optimale.

Au-delà des principes et de la régularité, les situations budgétaires respectives du programme 203 et de l'AFITF posent un problème de soutenabilité, de capacité de l'État et de son opérateur dédié à faire face à leurs engagements.

Comme l'indique la Cour des comptes, « *le volume élevé de restes à payer de la mission Écologie, développement et mobilités durables occulte cependant d'autres restes à payer (à hauteur de 15,17 Md€) pour le budget général qui sont supportés par l'AFITF et qui incluent pour partie les restes à payer du programme 203. Or, le caractère transparent de l'AFITF et son financement profondément dépendant de l'État ont une incidence directe sur la soutenabilité du programme 203.*

Le programme 203 connaît une aisance factice en raison de ses fonds de concours, accentuée au fil des exercices par la débudgétisation vers l'AFITF d'un nombre croissant de dépenses d'investissement. Cette apparente aisance est accentuée par la souplesse que le programme se crée en minorant fortement en gestion ses concours au fret ferroviaire : ceci lui permet soit de concentrer sur ces dispositifs les annulations de gestion en préservant l'ensemble des autres dépenses (comme en 2013), soit de majorer les crédits en faveur d'autres dépenses, comme la subvention à l'AFITF (comme en 2014). »

Les perspectives budgétaires de l'AFITF sont d'une grande rigidité : la résiliation du contrat de l'écotaxe poids lourds présente une double incidence sur la trajectoire financière de l'AFITF : d'une part, le gouvernement a fait le choix de lui faire supporter l'intégralité des coûts de résiliation (près de 1 milliard) à partir de 2015 ; d'autre part elle ne percevra pas la recette d'écotaxe prévue qui était estimée à un montant de 7,6 à 8 milliards sur la période d'exécution du contrat.

Par ailleurs, les cinq partenariats public-privé (PPP) en cours financés par l'AFITF (concession : LGV Sud Europe Atlantique ; et contrat de partenariat : LGV Bretagne – Pays-de-la-Loire, écotaxe poids lourds, contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier, liaison autoroutière L2 à Marseille) représentent des restes à payer de 9,7 milliards, soit 64 % des restes à payer totaux de l'AFITF. Plus de 92 % des dépenses prévisionnelles liées à ces PPP restent encore à couvrir et sont de nature à préempter lourdement la trajectoire financière pluriannuelle de l'AFITF.

Les restes à payer du programme 203 *Infrastructures et services de transports* s'élèvent à 4,58 milliards et représentent 76,6 % des restes à payer de la mission (5,92 milliards). Ils sont rigidifiés par trois partenariats public-privé : celui relatif à la construction et à la réparation de 63 centres d'entretien et d'intervention routière (571,48 millions estimés pour l'ensemble des composantes du loyer) ; celui relatif à la liaison autoroutière L2 (1 145,74 millions) ; et le contrat relatif à la mise en œuvre de l'écotaxe poids lourds (969,23 millions).

Le Rapporteur spécial insiste de nouveau sur la nécessité pour l'AFITF d'accroître l'effort en faveur de la résorption des restes à payer, qui hypothèquent sérieusement la réalisation des engagements pris.

Dans ces conditions, les équilibres financiers respectifs du programme 203 et de l'AFITF sont précaires et dépendants de toute variation exogène. L'exécution 2014 a ainsi été marquée par la mise en œuvre d'abord prévue puis suivie de la résiliation de l'écotaxe poids lourds.

L'écotaxe poids lourds devait constituer une recette directe de l'AFITF et, conséquemment, la budgétisation initiale du programme 203 s'appuyait sur l'hypothèse de sa mise en œuvre, cette recette devant permettre de réduire nettement la subvention allouée par le programme 203 à l'AFITF en 2014, puis de l'annuler à partir de 2015.

L'annonce de la suspension de l'écotaxe poids lourds en octobre 2013, alors que le projet de loi de finances pour 2014 prévoyait sa mise en œuvre en 2014, la perception de sa recette par l'AFITF, et une subvention du budget général à l'AFITF limitée à 334 millions, a perturbé le schéma prévu. Le programme 203 a assuré une forme de compensation du manque à gagner de l'écotaxe poids lourds en majorant la subvention à l'opérateur de 321,99 millions, pour la porter à 655,99 millions, soit une hausse de 96 millions par rapport à la subvention versée en 2013. Cette subvention a été financée par le dégel de la réserve de précaution et par une redéfinition des priorités du programme. Les

contributions de l'État au fret ferroviaire ont supporté la majeure partie de l'imputation de la réserve de précaution portant sur les concours à Réseau ferré de France (RFF) mais également une part des annulations de crédits du programme. Cet arbitrage a servi à compenser (par le dégel de la réserve de précaution) l'incidence sur le budget de l'AFITF de l'arrêt de l'écotaxe poids lourds. A contrario, le choix opéré a préservé les moyens d'investissement dédiés aux infrastructures routières.

II. LE PROGRAMME 113 PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* a été constitué pour mettre en œuvre les orientations identifiées dans la stratégie nationale de la biodiversité 2011-2020 et les feuilles de route des conférences environnementales de 2012 et 2013, le programme 113 est le support des actions engagées pour préserver la biodiversité qui constitue désormais son axe principal.

Ses objectifs principaux sont la mise en œuvre de la politique des sites, de la politique de l'eau, la protection des espaces naturels ainsi que la préservation, la restauration, le renforcement et la valorisation de la biodiversité.

Il est à noter que la consommation des crédits est structurellement faible et les annulations importantes.

La consommation d'autorisations d'engagement (AE) en 2014 s'est élevée à 230,9 millions d'euros pour une prévision de 305,5 millions (y compris les fonds de concours et attributions de produits FDC et ADP), soit un taux de consommation de 75,6 %.

La consommation de crédits de paiement (CP) en 2014 s'est élevée à 242,5 millions d'euros pour une prévision de 282,2 millions (y compris les fonds de concours et attributions de produits FDC et ADP), soit un taux de consommation de 85,9 %, en adéquation avec celui de 2013, 86 %.

Les annulations de crédits en gestion augmentent : 17,2 millions de CP en 2012, 34,8 millions en 2013 et 38,4 millions en 2014.

Les annulations ont porté notamment sur la mise en œuvre de la trame verte et bleue (8 millions), sur la préservation de la biodiversité (5,7 millions), sur les actions Natura 2000 (4,5 millions) et sur la protection du littoral (3,2 millions). Le ministère considère que ces annulations s'expliquent par une sous-consommation structurelle de ces dispositifs, « *liée à la difficulté de mobiliser des maîtres d'ouvrage sur des projets dont le financement de l'État n'est pas acquis et d'un effet de stop-and-go.* »

Les dépenses d'intervention de titre 6 sont constituées uniquement de dépenses discrétionnaires. Elles concernent majoritairement l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* à hauteur de 78,7 millions en 2014 et 77,6 millions en 2013. Elles s'appliquent en particulier au réseau Natura 2000, aux espaces protégés, à la gestion de l'eau ou à la biodiversité.

Ces dépenses prennent la forme de subventions à plus de 900 organismes de statuts divers : établissements publics, collectivités territoriales, associations voire sociétés privées. Le morcellement des financements, la multiplication des intervenants et des projets concernent le domaine de la gestion des milieux et de la protection de la biodiversité, pourtant déjà investi par plusieurs opérateurs de l'État (agences de l'eau, aires marines protégées, parcs nationaux...) et par les collectivités territoriales (parcs naturels régionaux...).

Il est à noter que les restes à payer au 31 décembre 2014 représentent le montant non négligeable (au regard des 276 millions de CP ouverts en LFI 2014) de 94,9 millions d'euros.

III. LE PROGRAMME 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE : DES SUBVENTIONS À L'IGN ET AU BRGM

Le programme 159 *Information géographique et cartographique* comprend les moyens consacrés, d'une part, à la définition par l'État de la politique nationale d'information géographique, et d'autre part, à la mise en œuvre de cette politique, principalement assurée par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN).

Les crédits du programme 159 consommés en 2014 sont en augmentation par rapport à la consommation constatée en 2013 (94,9 millions d'euros en 2014 et 94,3 millions en 2013). La réserve de précaution a été annulée et le taux de consommation est de 98 % comme en 2013.

En effet, la subvention pour charges de service public versée à l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) représente la quasi-totalité des crédits du programme, 94,4 millions en 2014 et elle est ventilée entre les deux actions 1 *Production de l'information géographique* (79,5 millions consommés en 2014) et 2 *Recherche dans le domaine de l'information géographique* (14,9 millions consommés en 2014).

Il est à noter que l'action 3 *Pilotage de la politique d'information géographique*, qui a consommé 548 652 euros en 2014, comporte une autre subvention pour charges de service public, de 470 626 euros, au Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM), au titre du pilotage du Géocatalogue, partie du Géoportail national, mis en œuvre par le BRGM, et permettant de cataloguer les métadonnées et donc de rechercher les informations géographiques sur Internet grâce à un moteur de recherche.

IV. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE AIDES À L'ACQUISITION DE VÉHICULES PROPRES : LES EXCELLENTS RÉSULTATS DE 2014

Le dispositif du bonus-malus a été instauré par la loi de finances rectificative pour 2007 et précisé par le décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007.

L'article 13 de la loi n° 2009-961 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement a fixé un objectif de réduction de la moyenne des émissions du parc automobile de 176 g CO₂/km en 2006 à 120 g CO₂/km à l'horizon 2020. Par ailleurs, des objectifs communautaires ont été définis concernant les émissions des véhicules neufs de 130 g CO₂/km en 2015 et de 95 g à partir de 2021.

Le dispositif incitatif du bonus-malus automobile doit contribuer à l'atteinte de trois objectifs :

- inciter les acheteurs de véhicules neufs à changer leur comportement d'achat pour privilégier les véhicules à faible émission de CO₂ et favoriser ainsi la structure du parc automobile ;

- stimuler l'innovation technologique des constructeurs en les encourageant à cibler leur offre sur les produits les plus propres ;

- accélérer le renouvellement du parc automobile afin de retirer du parc les véhicules les plus anciens qui sont aussi les plus polluants.

Le compte de concours financier (CCF) créé en 2008 a été remplacé en 2012 par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Aides à l'acquisition de véhicules propres* afin de retrouver l'équilibre financier souhaité par le législateur et le dispositif, initialement prévu pour une durée de cinq ans (jusqu'à fin 2012), été prolongé à diverses reprises, au-delà de 2014 par le décret n° 2014-1672 du 30 décembre 2014. Il est désormais recentré sur les véhicules électriques et hybrides.

Pour la mise en œuvre du dispositif de bonus-malus, a été créé le fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres, dont la gestion est confiée à l'Agence de services et de paiement (ASP) adossé au compte d'affectation spéciale *Aides à l'acquisition des véhicules propres*.

Le début de l'année 2014 a été marqué par une modification du barème de bonus et par une forte augmentation de celui du malus. Une baisse des émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs a été constatée sur l'ensemble de l'année, ces émissions passant de 117 g/km en 2013 à 114 g/km en 2014. Les émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs vendus en France se situent parmi les plus faibles d'Europe (où les émissions moyennes de CO₂ des véhicules neufs ont atteint près de 125 g/km en 2014).

Par ailleurs, partant du constat que plusieurs offres de commercialisation de véhicules électriques par des locations de longue durée, présentant des loyers abordables et ayant pour objectif d'attirer à la mobilité électrique de nouveaux clients encore réticents à un achat direct de ces véhicules, ont vu le jour en 2014, une nouvelle disposition permettant aux locataires de véhicules électriques et hybrides de bénéficier des mêmes montants d'aides qu'en cas d'acquisition directe a été introduite au 1^{er} juillet 2014.

Le CAS retrace :

– en recettes, le produit de la taxe prévue par l'article 1011 *bis* du CGI s'appliquant aux véhicules les plus polluants, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement ;

– en dépenses, des contributions versées à l'ASP pour le financement des aides à l'acquisition de véhicules propres.

Il comprend deux programmes de montants très inégaux : le programme 791 *Contribution au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres*, pour le financement du bonus (268,3 millions ouverts en LFI pour 2014) et le programme 792 *Contribution au financement de l'attribution d'aides au retrait de véhicules polluants*, pour le financement du super-bonus (1,6 million ouverts en LFI pour 2014).

Après un exercice 2012 légèrement excédentaire, qui avait dégagé un solde positif de 6,7 millions, l'exécution 2013 avait été très déficitaire à cause de recettes nettement inférieures aux prévisions (276,6 millions au lieu de 403,6 millions prévus). Les ressources issues du CAS, et le reliquat de trésorerie de 2012 de 20,2 millions de l'ASP étant insuffisants pour payer les aides en 2013, deux versements du budget général à l'ASP ont été opérés, à hauteur de 80 millions. La LFI a prévu un versement de 50 millions à l'ASP au début de l'année 2013. Puis, il a été décidé en fin d'année de procéder à un second versement de 30 millions. En 2013, l'ASP a disposé d'un budget d'un montant total de 381,3 millions. Le montant des aides effectivement versées par l'ASP en 2013 pour le bonus a été de 329,5 millions. Cela a laissé un solde de trésorerie positif à l'ASP (51,8 millions) qui a permis de couvrir les dossiers de bonus au début de l'année 2014. Sur le CAS, le solde d'exécution négatif a été limité en 2013 à 4,9 millions.

L'exercice 2014 est caractérisé par des recettes nettement supérieures aux prévisions (334,7 millions de recettes au lieu de 269,9 millions prévus en LFI) et des dépenses nettement inférieures, de 193,7 millions au lieu de 269,9 millions de crédits ouverts en LFI. Il en résulte un solde d'exécution positif de 141,1 millions.

Selon les indications du RAP, le marché automobile est peu prévisible par nature. La part des véhicules hybrides éligibles au bonus, dont les prévisions de vente restent délicates à formuler compte tenu de leur faible part de marché (2,3 % en 2014), a été largement surévaluée dans le PAP 2014. Alors que de 2012 à 2013, les immatriculations de ces véhicules avaient progressé de 126 %, elles ont baissé de 8 % entre 2013 et 2014. Du côté des recettes, compte tenu du renforcement de la rigueur des règles du barème du malus intervenu au 1^{er} janvier 2014, il avait été envisagé un niveau de reports important des achats de véhicules soumis au malus vers des véhicules éligibles au bonus ou n'étant ni soumis au malus ni éligibles au bonus. Ces reports d'achat n'ont pas été aussi importants que prévu, d'où le niveau plus élevé que prévu des recettes.

*

* *

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES
INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET
FERROVIAIRES ;
SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE
VOYAGEURS

Commentaire de M. Olivier FAURE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS À L'ACTION 10 <i>INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES</i> | 225 |
| A. DES REPORTS DE CRÉDITS QUI DEMEURENT TROP IMPORTANTS..... | 225 |
| B. L'INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF..... | 227 |
| 1. L'abandon de l'écotaxe poids lourds obère la soutenabilité financière de l'AFITF..... | 227 |
| 2. Des engagements trop modérés en faveur des transports du quotidien et des restes à payer trop élevés..... | 228 |
| C. RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINÉ : LE FRET DE NOUVEAU SACRIFIÉ..... | 229 |
| 1. Réseau ferré de France..... | 229 |
| 2. Le transport combiné..... | 230 |
| II. LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE APPELLE UNE SURVEILLANCE DE L'ENTRETIEN DU RÉSEAU..... | 230 |
| III. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS</i> EN PÉRIL..... | 232 |
| A. UNE EXÉCUTION NON CONFORME AUX PRÉVISIONS RÉALISÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE..... | 232 |
| B. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE PERTINENTE RÉVÉLANT CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS..... | 234 |

La mission *Écologie, développement et mobilité durable* est constituée de onze programmes, son périmètre ayant été enrichi, en 2014 de trois nouveaux programmes ⁽¹⁾.

Parmi eux, figure le programme 203 *Infrastructures et services de transport* qui mobilise, hors titre 2 ⁽²⁾, environ 42 % des autorisations d'engagement (AE) et 47 % des crédits de paiement (CP), prévus en loi de finances initiale pour 2014. Les crédits consommés représentent 40 % en AE et 43,7 % en CP. Le poids de la subvention versée à Réseau ferré de France (RFF) explique la part importante du programme 203 dans la mission.

Au total, 4,55 milliards d'euros en AE et 1,76 milliard d'euros en CP ont été ouverts en 2014 pour ce programme tandis que 90,3 millions d'euros en AE et 89,45 millions d'euros en CP ont été annulés.

L'action 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*, constitue l'action la plus importante du programme 203. À elle seule, elle représente 65,5 % des AE et 58,9 % des CP prévus en loi de finances initiale pour 2014 et environ 67,8 % des AE et 63,1 % des CP consommés.

De manière générale, le taux de consommation des crédits de cette action est très élevé (94,2 % en AE et 96,7 % en CP).

Le programme 203 a connu une évolution notable au regard de sa budgétisation initiale, en raison de l'abandon de l'écotaxe poids lourds qui aurait dû permettre de réduire considérablement la subvention allouée à l'Agence de financement des infrastructures de France (AFITF) en 2014 pour la supprimer définitivement en 2015. Ainsi, en cours d'exécution et pour compenser ce manque à gagner pour l'Agence, la subvention initiale versée à l'AFITF a été majorée de 321,99 millions d'euros.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial souligne que l'adoption, en août 2014 ⁽³⁾, de la réforme ferroviaire devrait conduire à des gains de productivité pour RFF, profitables à l'ensemble du programme étant donné le montant de la subvention allouée à ce dernier.

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, connaît une forte divergence entre les prévisions de la loi de finances initiale pour 2014 et son exécution. En effet, la SNCF n'a pas été assujettie à la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires en raison de son résultat déficitaire pour l'exercice 2013, ce qui a dégradé substantiellement

(1) Programmes 403 *Innovation pour la transition écologique et énergétique*, 404 *Projets industriels pour la transition écologique et énergétique* et 414 *Ville et territoires durables qui étaient destinés à porter les crédits du PIA*.

(2) *La masse salariale et la gestion des emplois regroupés majoritairement dans le programme 217 – Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

(3) *Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire*.

l'équilibre du CAS en 2014. Toutefois, en raison de la modification de l'assiette ⁽¹⁾ de cette taxe, cette situation ne devrait plus se reproduire.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES CRÉDITS ATTRIBUÉS À L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

A. DES REPORTS DE CRÉDITS QUI DEMEURENT TROP IMPORTANTS

Le total des crédits prévus en loi de finances initiale s'élève à 3,28 milliards d'euros en autorisations de paiement et à 3,32 milliards d'euros en CP, tandis que les crédits consommés pour l'année 2014 s'élèvent à 3,09 milliards d'euros en AE et à 3,21 milliards d'euros en CP.

Le taux de consommation des crédits s'avère, pour 2014, particulièrement élevé avec un taux s'élevant à 94,2 % en AE de 96,7 % en CP, par rapport aux prévisions de la loi de finances initiales pour 2014.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN AE POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en millions d'euros)

| Dépenses | Prévision LFI (y c FDC et ADP) | Crédits consommés | Consommés / LFI (y c FDC et ADP) |
|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|---|
| Titre 3 : Dépenses de fonctionnement | | - 0,08 | |
| Titre 5 : Dépenses d'investissement | | 1,2 | |
| Titre 6 : Dépenses d'intervention | 2 886,23 | 3 090 | 107,1 % |
| Total | 3 281,23 | 3 091,12 | 94,2 % |

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN CP POUR L'ACTION 10 INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS COLLECTIFS ET FERROVIAIRES

(en millions d'euros)

| Dépenses | Prévision LFI (y c FDC et ADP) | Crédits consommés | Consommés / LFI (y c FDC et ADP) |
|--------------------------------------|--------------------------------------|----------------------|---|
| Titre 3 : Dépenses de fonctionnement | | 5,86 | |
| Titre 5 : Dépenses d'investissement | | 0,87 | |
| Titre 6 : Dépenses d'intervention | 2 886,23 | 3 199,28 | 110,8 % |
| Total | 3 315,79 | 3 206 | 96,7 % |

LFI : Loi de finances initiale ; FDC : Fonds de concours ; ADP : Attributions de produits attendus.

Source : rapport annuel de performances 2014.

(1) L'assiette de la taxe a été modifiée de façon à y inclure les dotations aux amortissements de l'exercice, tant pour l'année 2014 que pour les exercices suivantes.

Les dépenses relatives à cette action sont principalement financées par des fonds de concours pour un montant issu principalement de l'AFITF et, dans une moindre mesure, par les collectivités territoriales. Ainsi, les fonds de concours versés au budget général (au programme 203) par l'AFITF s'élèvent à 264,5 millions d'euros et 1 214,38 millions d'euros en crédit de paiement. Le Rapporteur spécial tient à rappeler que le recours aux fonds de concours contrevient au principe de sincérité budgétaire et réduit la portée de l'autorisation parlementaire. En effet, ces fonds de concours constituent, pour le Gouvernement, une masse de crédits reportable de droit et sans limite. À l'instar de ce que préconise la Cour des comptes⁽¹⁾, le Rapporteur spécial préconise d'utiliser le système d'information financière de l'État (Chorus) prévu à cet effet, afin d'assurer le suivi en gestion des fonds de concours qui gagnerait ainsi en transparence.

La quasi-totalité des dépenses s'exécute sous forme de crédits d'intervention (plus de 99 %) répartis de la façon suivante :

– transferts aux entreprises (2 520,3 millions d'euros en CP consommés dont 2 291,4 millions d'euros de subvention à RFF) ;

– transferts aux collectivités territoriales pour les transports collectifs et combinés (21,9 millions d'euros en CP consommés) ;

– transferts aux autres collectivités à savoir, essentiellement, la subvention d'équilibre versée à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF) pour un montant de 656 millions d'euros en AE consommés.

Les subventions à l'AFITF et RFF concentrent, à elles seules, 92 % des crédits d'intervention consommés du programme 203.

Les crédits consommés continuent de baisser entre 2013 et 2014, mais de façon modérée (– 5 % pour les AE et – 1,1 % pour les CP).

L'exécution des crédits est marquée par le poids des reports de crédits qui représentent, pour le programme 203, 99 % des reports de la mission en AE et 85 % en CP. In fine, les reports de 2013 sur 2014 demandés pour le programme 203 issus de fonds de concours et tranches fonctionnelles atteignent 3,91 milliards d'euros en AE dont 2,59 milliards d'euros liés aux loyers anticipés de financement et d'exploitation du contrat de partenariat public-privé relatif à l'écotaxe poids-lourds. En CP, les reports s'élèvent à 261,78 millions d'euros, respectant l'objectif de 260 millions d'euros fixés en conférence de fin de gestion. Si ces reports sont en baisse de 307 millions d'euros en AE par rapport à 2013, cette technique préjudicie gravement au principe d'autorisation parlementaire. En effet, comme le souligne la Cour des comptes, en incluant les rattachements d'AE de fonds de concours en gestion, 52 % des crédits

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014-Mission Écologie, Développement et Mobilité durable.

ouverts en AE et 31 % des crédits ouverts en CP qui n'ont fait l'objet d'aucune autorisation parlementaire et échappent au principe d'annualité budgétaire.

B. L'INSOUTENABILITÉ BUDGÉTAIRE DE L'AFITF

1. L'abandon de l'écotaxe poids lourds obère la soutenabilité financière de l'AFITF

Les ressources de l'AFITF pour 2014 progressent de 10 % par rapport à 2013 pour atteindre 1 742,8 millions d'euros, tant en raison de l'augmentation de la subvention d'équilibre (+ 96 millions d'euros par rapport à 2013) que des recettes affectées (+ 78 millions d'euros par rapport à 2013). Pour autant, cette situation n'est pas satisfaisante.

La loi de finances initiale pour 2014, prévoyait que la subvention versée à l'AFITF s'élèverait à 334 millions d'euros, soit une diminution de 52 % par rapport à 2013. Cette subvention devait disparaître en 2015 avec l'entrée en vigueur de l'écotaxe poids lourds, devenue en 2014 « péages de transit poids lourds ».

Or, le contrat de partenariat public-privé relatif à l'écotaxe poids lourds conclu avec la société Ecomouv a finalement été suspendu en octobre 2013 avant d'être résilié en octobre 2014. Dans le protocole d'accord signé le 20 juin 2014, il a été prévu de reporter en 2015, le paiement des charges dues à l'exécution du contrat en 2014.

Le décompte des sommes dues par l'État à Ecomouv au titre de la suspension et de la résiliation du contrat de partenariat a été établi le 30 décembre 2014. Ainsi, 403,26 millions d'euros devront être versés, dont 180,71 millions d'euros au titre de la suspension et 222,55 millions d'euros au titre de la résiliation, sans compter la dette dont l'État est directement redevable et qui s'élève à 486,6 millions d'euros entre 2015 et 2024. **Le Rapporteur spécial déplore qu'au manque à gagner considérable pour l'Agence (environ 802 millions d'euros pour 2014), s'ajoute le poids important des sommes dues à Ecomouv qui ne font qu'amplifier l'insoutenabilité financière de l'AFITF.**

Afin de compenser l'absence de recettes de l'écotaxe, l'intégralité de la réserve de précaution du programme a été dégelée en cours de gestion, permettant le versement à l'AFITF de 243 millions d'euros supplémentaires, auxquels se sont ajoutés les reports de crédits 2013 en 2014 pour 100 millions d'euros. *In fine*, **l'AFITF a perçu en 2014, une subvention de 656 millions d'euros en AE et CP.** On peut regretter que ce dégel de la réserve de précaution s'est largement fait au détriment du fret ferroviaire.

Enfin, le Rapporteur spécial manifeste **sa plus vive inquiétude concernant le financement de l'AFITF à court et long terme, et plus encore, des transports collectifs et ferroviaires, notamment du quotidien**. Cette résiliation a donc un double effet sur la trajectoire financière de l'Agence : d'une part, dès 2015, le coût élevé de la résiliation pèsera sur la mission et d'autre part, cette résiliation grève considérablement les ressources de l'Agence qui ne percevra pas la recette de l'écotaxe estimée à 7 à 8 milliards d'euros sur la période d'exécution du contrat. Par ailleurs, l'abandon de l'écotaxe hypothèque *de facto* l'abandon de la subvention d'équilibre et pèse ainsi sur les crédits du programme 203.

Si pour 2015, une partie du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (1 139 millions d'euros) a été affectée à l'AFITF pour compenser l'abandon de l'écotaxe poids lourds et du péage de transit poids lourds, cette ressource a été limitée expressément à l'année 2015 ⁽¹⁾. Le problème du financement de l'AFITF n'est dès lors toujours pas résolu, rendant particulièrement préoccupante la question des engagements sur des projets nécessitant des fonds publics importants (contrats de plan État-région 2015-2020 en faveur des transports du quotidien, par exemple).

2. Des engagements trop modérés en faveur des transports du quotidien et des restes à payer trop élevés

Selon l'analyse de la Cour des comptes, le niveau des engagements de l'AFITF pour 2014 est « *historiquement faible* ». En effet, prévus en budget initial à 597,5 millions d'euros, ils sont réalisés à hauteur de 417,5 millions d'euros, soit une réduction de 2 270,2 millions par rapport à 2013.

Le ferroviaire a été concerné au premier chef par la baisse du niveau des engagements qui a accusé une diminution de 167 millions d'euros, touchant essentiellement les autoroutes ferroviaires (- 124,5 millions d'euros).

De même, le développement des transports collectifs en province a particulièrement pâti de l'abandon de l'écotaxe puisque les engagements financiers de l'État ont été suspendus en 2014. Si le troisième appel à projets « transports collectifs et mobilité durable » destiné à promouvoir les transports du quotidien, lancé en mai 2013, a permis de retenir 99 projets pour une enveloppe totale de 450 millions d'euros, aucune opération n'a pu être lancée. Le Rapporteur spécial déplore le coup d'arrêt donné à l'essor des transports du quotidien.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial s'inquiète du report, sur l'année 2015, des nouveaux engagements de 2014 (appel à projets pour les transports collectifs de province - 450 millions d'euros -, ligne Lyon-Turin) alors même que pèse le paiement des charges dues à l'exécution du contrat en 2014.

(1) Article 36 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

Enfin, le niveau des restes à payer – dont 52 % est relatif aux transports ferroviaires – même s’il diminue pour la première fois cette année pour s’établir à 15,17 milliards d’euros après une hausse continue entre 2010 à 2014 (passant de 6,6 milliards d’euros à 16 milliards d’euros), demeure considérable. Cette somme colossale met en péril la soutenabilité financière de l’Agence qui ne bénéficie pas de financement à court terme et qui se voit imposée au regard de ces restes à payer, des annualités qui varient de 1,7 milliard d’euros à 2,2 milliards d’euros en moyenne.

Enfin, le démarrage de la nouvelle génération de contrats de plan État-région pour la période 2015-2020 ainsi que les risques de dérapages des dépenses pour la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux ne font qu’ajouter à la programmation financière de l’Agence rendant plus criante encore, la nécessité de trouver promptement des modalités de financement durables au profit de cette dernière. Il s’agit de ne pas mettre en péril l’entretien et la régénération du réseau ferroviaire ni de compromettre le développement des transports du quotidien, tant en province qu’en région Ile-de-France.

C. RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE ET LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINÉ : LE FRET DE NOUVEAU SACRIFIÉ

1. Réseau ferré de France

Réseau ferré de France (RFF) n’est pas opérateur de l’État, mais perçoit une subvention pour concourir à son équilibre financier, qui représente 77 % des crédits de l’action 10 et environ la moitié des crédits du programme 203. Cette subvention s’est élevée à 2 404,3 millions d’euros en AE et à 2 520,3 millions d’euros en CP consommés en 2014, tandis que la loi de finances initiale pour 2014 prévoyait une subvention de 2 552,1 millions d’euros en AE et CP. Ce concours de l’État a principalement été consacré au réseau ferré national utilisé par les trains régionaux de voyageurs (1 637,6 millions d’euros).

Ainsi que le note la Cour des comptes, le fret ferroviaire a été, une fois encore, la variable d’ajustement du programme, notamment pour pallier l’absence de recettes attendues de l’écotaxe poids lourds via le dégel de la réserve de précaution. En effet, la subvention attribuée à RFF au titre de l’utilisation des infrastructures par les trains de fret est en nette diminution depuis 2011. Elle a été nulle en 2013 et de 136,27 millions d’euros en 2014 tandis que la part versée aux opérateurs de fret au titre de la compensation de la réforme de la tarification pour les entreprises ferroviaires de fret est également en baisse depuis 2011 et nulle en 2014. Les contributions de l’État au fret ferroviaire ont donc supporté la majeure partie de l’imputation de la réserve de précaution portant sur les concours à RFF (178,65 millions d’euros), mais également une part des annulations de crédits du programme (82,09 millions d’euros).

Le financement du fret ferroviaire constitue donc une des variables d'ajustement du programme *via* la diminution drastique de ses ressources à hauteur de 58 % de ses crédits.

2. Le transport combiné

Le transport combiné, qui joue un rôle fondamental dans l'objectif national d'accroissement de 25 % de la part modale du fret non routier et non aérien entre 2006 et 2012 (article 11 de la loi « Grenelle 1 »), est victime du retard redondant pris dans la mise en œuvre des projets.

Le soutien au transport combiné ferroviaire fait l'objet depuis 2011 de reports de crédits en AE au titre des projets d'autoroutes ferroviaires (alpine et atlantique) qui ont pris du retard. Cette année, seuls 4,7 millions d'euros sur les 173 millions d'euros reportés de 2013 en 2014 ont été engagés. Ces crédits ont été reportés sur l'année 2015. Toutefois, cette situation n'est pas sans soulever des problèmes juridiques liés au délit de favoritisme et au caractère irrégulier de l'aide d'État puisque le dispositif transitoire de l'autoroute ferroviaire alpine, toujours en attente d'une validation par la commission européenne, fait l'objet d'avenants annuels récurrents de reconduction sans mise en concurrence depuis 2003.

II. LA STRATÉGIE DE PERFORMANCE APPELLE UNE SURVEILLANCE DE L'ENTRETIEN DU RÉSEAU

Les quatre objectifs de performance du programme 203 permettent à la fois d'assurer le suivi des projets de modernisation et de rénovation des infrastructures de transports eu égard aux contraintes budgétaires et de mesurer le respect de l'un des engagements primordiaux de la loi « Grenelle 1 », à savoir le report modal vers des transports alternatifs à la route (et notamment ferroviaires) :

– Réaliser au meilleur coût les projets de desserte planifiés et moderniser efficacement les réseaux de transports (objectif n° 1) ;

– Améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports (objectif n° 2) ;

– Améliorer le niveau de sécurité des transports et assurer les conditions d'une concurrence loyale (objectif n° 3) ;

– Développer la part des modes alternatifs à la route dans les déplacements des personnes et le transport des marchandises (objectif n° 4).

L'indicateur 1.1. « écart entre les réalisations et les prévisions de coûts pour les projets mis en service » de l'objectif n° 1, pour les transports ferroviaires, est particulièrement sensible au calendrier effectif de réalisation des opérations, celles-ci étant très peu nombreuses (quatre opérations ferroviaires). Dès lors, cet indicateur s'avère peu pertinent.

En revanche, l'objectif n° 2 permet d'évaluer assez finement le coût des opérations de régénération et d'entretien du réseau ferré ainsi que l'état des voies du réseau ferré national, notamment au regard du plan de rénovation du réseau mené depuis 2008 par RFF.

L'indicateur 2.1.2 « Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien du réseau ferré » permet de rendre compte du respect des engagements de RFF relatifs à la maîtrise de l'évolution des coûts et de la productivité ainsi que de la SNCF (0,8 % de gain de productivité par an porté à 1,5 % dès la mise en œuvre de la loi portant réforme ferroviaire du 4 août 2014). À la lecture des résultats, le coût kilométrique moyen des opérations d'entretien du réseau ferré (45,80 euros/kilomètre) se révèle bien supérieur à l'estimation actualisée courant 2014 (44,60 euros/kilomètre) et à la prévision initiale de 44,70 euros/kilomètre. Ainsi, depuis 2012, le coût moyen des opérations d'entretien du réseau ne fait qu'augmenter malgré les engagements pris par RFF et mérite, de ce fait, d'être surveillé.

Concernant l'état des voies du réseau ferré national (indicateur 2.2.4), la cible n'est pas atteinte. En effet, les effets du plan de rénovation du réseau de 2008 conduit par RFF se font attendre et ne pourront être visibles que lorsque le volume annuel de travaux sera supérieur au rythme de vieillissement du réseau. Dès lors, le retard accumulé pourra être compensé. Or, l'année 2013 a été marquée par des aléas climatiques ayant entravé le bon déroulement des travaux qui ont pesé sur l'année 2014, aggravant le retard déjà pris.

L'objectif n° 4 constitue l'un des indicateurs les plus importants de la mission et s'avère réellement pertinent pour évaluer le report modal au profit des transports ferroviaires, notamment.

La cible de l'indicateur 4.1 « part modale des transports collectifs terrestres dans l'ensemble des transports intérieurs de voyageurs », (16,3 % en 2014) ne sera sans doute pas atteinte (résultat prévisionnel : 16,7 %) en raison du ralentissement de l'économie. Si en 2013, les déplacements en voitures particulières progressent légèrement (+ 0,5 %), l'usage des transports en commun se stabilise, conduisant à un léger tassement de la part modale des transports collectifs.

La part modale du transport ferroviaire dans le transport intérieur terrestre de marchandises n'atteindra probablement pas non plus sa cible en 2014 (9,7 % pour un objectif de 10,0 %), ce résultat restant inférieur à l'objectif fixé par l'article 11 de la loi Grenelle 1. Cette situation résulte de la baisse sensible en 2012 du transport terrestre de marchandises due à la crise, que la légère reprise de 2013 (+ 0,7 %) n'a pas permis de compenser.

III. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORTS CONVENTIONNÉS DE VOYAGEURS EN PÉRIL

A. UNE EXÉCUTION NON CONFORME AUX PRÉVISIONS RÉALISÉES EN LOI DE FINANCES INITIALE

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*, créé par la loi de finances pour 2011, regroupe les programmes 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* et 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés*. Ce compte vise à assurer l'équilibre financier des quarante lignes d'équilibre du territoire (lignes « TET », anciennement Corail) par le versement à la SNCF d'une subvention d'exploitation et d'une subvention à l'entretien et la régénération du matériel roulant.

Le CAS repose sur une convention triennale d'exploitation des lignes d'équilibre du territoire conclue pour la période 2011-2013 entre la SNCF et l'État, qui assume la fonction d'autorité organisatrice des transports. Cette convention a été prorogée d'un an, dans l'attente des décisions qui suivront les conclusions publiées en mai 2015 de la commission « Avenir des TET », présidée par M. Philippe Duron.

Ce compte est abondé par le produit de deux taxes spécifiques, la contribution de solidarité territoriale (CST) et la taxe sur les résultats des entreprises ferroviaires (TREF) versées uniquement par les entreprises ferroviaires (la SNCF aujourd'hui), et une fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. 85,7 % des recettes de ce compte proviennent, en 2014 et au titre de l'exécution, de la SNCF puis lui sont reversées.

Or, au titre de l'exercice fiscal 2013, le déficit des résultats du groupe SNCF a induit un apport nul au titre de la TREF et a entraîné un déséquilibre du CAS pour 2014. *In fine*, seuls 3 397 euros ont pu être perçus sur les 200 000 euros prévus.

Les crédits du CAS ont permis, pour l'exercice 2014, de solder la compensation versée à la SNCF pour 2013 mais ont conduit à ne verser qu'une partie de l'acompte payable en novembre sur la facture 2014 (soit 313,9 millions d'euros), à partir des crédits fournis par la CST. Toutefois, comme le souligne la Cour des comptes, cette situation n'est pas préjudiciable à la SNCF⁽¹⁾. En effet, le CAS est un circuit fermé entre l'État et la SNCF ce qui implique que les opérations de versement au CAS du produit de la TREF perçue sur la SNCF, et de reversement du produit de cette taxe à cette même SNCF, en acompte de la facture 2014, sont repoussées à 2015.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 – Compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs.

En dépenses, le CAS retrace les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés (programme 785) ainsi que les contributions liées au matériel roulant (programme 786).

L'année 2014 est marquée par une baisse de l'enveloppe des crédits par rapport à 2013 (– 4,9 % par rapport aux crédits prévus en loi de finances initiale) et par un écart entre les crédits prévus et consommés considérable (– 64,7 % avec un écart de 199,9 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale).

Durant l'exercice 2014, les mouvements de crédits n'ont concerné que le seul programme 785, étant donné que le programme 786 relatif au matériel roulant est alimenté par la TREF.

Chaque année, la convention relative aux trains d'équilibre du territoire (TET) prévoit le versement à la SNCF, *via* le programme 785 :

- du solde de la compensation pour l'exercice précédent d'exploitation des trains d'équilibre du territoire, d'un montant de 23,9 millions d'euros. Les recettes de la TAT, utilisées pour régler au printemps le solde de la facture de la SNCF au titre de l'année précédente, sont désormais plafonnées à 19 millions d'euros (contre 35 millions d'euros précédemment). Il en résulte qu'en termes de CP, les dépenses nettes de la mission sont supérieures de 4,90 millions d'euros aux recettes perçues ;

- d'un acompte à la compensation pour l'exercice en cours, à la hauteur de la somme des produits de la TREF et de la CST. Pour l'exercice 2014, il s'élève à 90 millions d'euros.

L'action 01 *Contribution à l'exploitation des services nationaux de transport conventionnés* du programme 785 représente, à elle seule, 99,7 % en AE et 99,9 % en CP sur le total des crédits consommés du programme 785. Ces crédits ont permis la couverture de ces deux versements, qui contribuent au financement du déficit d'exploitation des TET.

L'arrêté du 25 mars 2015 a permis le report de 26,80 millions d'euros en AE et de 43,02 millions d'euros en crédit de paiement.

Concernant le programme 786, il retrace en dépenses :

- la part de la compensation nécessaire pour couvrir les dotations pour amortissements et frais financiers relatifs au programme pluriannuel de maintenance de régénération du matériel roulant existant qui sera mis en œuvre pendant la convention ;

- les dotations pour amortissements et frais financiers des investissements qui ont été réalisés avant l'entrée en vigueur de la convention mais qui n'ont pas encore été amortis ;

– les dépenses relatives aux frais d’enquêtes, d’études et de conseil relatifs au matériel roulant.

Le résultat déficitaire de la SNCF a induit des recettes nulles au titre de la TREF impliquant un grand déséquilibre du compte. Le dispositif existant a donc été modifié de manière à préserver durablement l’équilibre budgétaire du CAS. C’est la raison pour laquelle, le collectif budgétaire de fin d’année⁽¹⁾ a introduit un article élargissant l’assiette de la TREF mais qui ne bénéficiera au CAS qu’en 2015.

Pour les années suivantes, l’assiette de la taxe a été modifiée de façon à y inclure les dotations aux amortissements de l’exercice, ceci afin de permettre au CAS de pallier les variations du résultat fiscal qui peut se révéler négatif. De fait, en le corrigeant des dotations aux amortissements qui, en règle générale, représentent 1,5 milliard d’euros, une assiette taxable à la TREF est ainsi garantie.

B. UNE STRATÉGIE DE PERFORMANCE PERTINENTE RÉVÉLANT CERTAINS DYSFONCTIONNEMENTS

La stratégie de performance est définie dans la convention d’exploitation signée entre l’État et la SNCF, qui impose à cette dernière des obligations précises de service public, autour de trois objectifs et de quatre indicateurs (dont deux créés en 2012 : consistance de l’offre ; obligations de service et qualité de service).

Deux objectifs sont attachés au programme 785 *Exploitation des services nationaux de transport conventionnés* : « améliorer l’efficacité et l’attractivité des services nationaux de transport conventionnés » et « améliorer la qualité et la régularité des services nationaux de transport conventionné ».

Le premier objectif permet grâce à l’indicateur « taux de remplissage » de donner un éclairage utile sur l’activité des TET. En diminution au regard des années précédentes, le taux constaté en 2014 est de 34 % pour un objectif de 37 %, en raison de la baisse de la demande de mobilité de la clientèle « loisirs ». Au regard de ce résultat peu convaincant, le Rapporteur spécial estime qu’« à la suite du rapport « TET : agir pour l’avenir », **des mesures visant à réformer et améliorer la qualité du service rendu sur les lignes d’équilibre du territoire doivent être prises rapidement. À tout le moins et dans cette attente, le processus de concertation doit être planifié et mis en œuvre dès à présent.**

Le second objectif est assorti d’un indicateur évaluant la proportion de trains de jour arrivant avec moins de 10 minutes de retard. Suite aux recommandations, de la Cour des comptes, cet objectif s’est vu adjoindre un nouvel indicateur mesurant la ponctualité terminus à 15 minutes des trains de nuit. Le Rapporteur spécial ne peut que se féliciter l’amélioration de la régularité des trains puisqu’avec une réalisation de 89,5 % en 2014 pour les trains de jour et de 89,8 % pour les trains de nuit, les objectifs prévus en loi de finances initiale

(1) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

pour 2014 (respectivement 88 % et 87 %) sont largement dépassés, attestant d'une amélioration croissante de leur ponctualité. Le Rapporteur spécial souligne que ces indicateurs ne prennent pas en considération les trains annulés la veille, ce qui modifie sensiblement la perception des usagers.

Le programme 786 *Matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* prévoit un objectif « d'amélioration de l'utilisation du matériel roulant » accompagné de l'indicateur « contribution au matériel roulant rapportée aux véhicules-kilomètres » et, sur recommandation de la Cour des comptes, d'un nouvel indicateur « nombre de trains supprimés du fait d'une cause relative au matériel roulant (du point de vue de l'utilisateur) ».

Ce dernier indicateur permet d'assurer un meilleur suivi des conséquences de l'obsolescence du matériel roulant. Ce taux, très élevé en 2013 (0,71 %), s'explique notamment par les défaillances affectant la ligne Paris-Troyes-Belfort tant en raison des suppressions de trains que des locomotives défaillantes. Une nette amélioration est à relever pour 2014 (taux de 0,28 % pour une prévision actualisée de 0,30 %) dénotant une amélioration de la qualité de service.

Le Rapporteur spécial déplore que les cibles des indicateurs de performance financière ⁽¹⁾ qui permettent tant de rendre compte des charges d'exploitation des TET que des efforts financiers réalisés pour assurer la bonne disponibilité du matériel roulant, ne soient pas atteintes.

Enfin, le Rapporteur spécial tient à manifester son inquiétude quant aux financements à venir des transports du quotidien. En effet, le projet de loi relatif à la croissance, à l'activité et l'égalité des chances économiques prévoit de relever le seuil des entreprises redevables du versement transport de 9 à 11 salariés, ce qui pourrait induire un manque à gagner pour la région Île-de-France, estimé à un montant oscillant entre 50 et 250 millions d'euros et pénalisant le financement, *in fine*, des transports du quotidien. Par ailleurs, il est envisagé d'assujettir la RATP à l'impôt sur les sociétés dès 2016, ce qui rapporterait 100 millions d'euros par an à l'État. Le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) craint que la RATP soit contrainte de diminuer ses investissements, ce qui pourrait induire que le STIF augmente les siens.

*

* *

(1) Contribution à l'exploitation ramenée aux véhicules-kilomètres et contribution au matériel roulant ramenée aux véhicules-kilomètres.

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ;
PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES
PRIVÉS

Commentaire de M. Jean-Louis GAGNAIRE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|-----|
| I. LE PROGRAMME 134 : UNE EXÉCUTION LARGEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MODIFICATIONS EN COURS D'ANNÉE | 239 |
| A. DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSSE | 241 |
| B. UN REMODELAGE NÉCESSAIRE DE CERTAINS INDICATEURS..... | 241 |
| C. LES CRÉDITS ET ACTIONS DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE | 242 |
| II. LES NOUVEAUX PROGRAMMES 405, 406 ET 407 | 243 |
| A. LE PROGRAMME 405 | 243 |
| B. LE PROGRAMME 406 | 244 |
| C. LE PROGRAMME 407 | 246 |
| III. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL <i>PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS</i> | 246 |
| A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS..... | 247 |
| 1. Le programme 861 | 247 |
| 2. Le programme 863 | 247 |
| 3. Le programme 866 | 248 |
| B. UNE AIDE AUX ENTREPRISES QUI DOIT SE DÉVELOPPER | 250 |

Le programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi*, renommé *Développement des entreprises et du tourisme* en 2013, est un programme multidirectionnel placé sous la responsabilité du secrétaire général des ministères économique et financier. Ce rattachement vise à favoriser la neutralité et la capacité d'arbitrage du responsable de programme entre les administrations concernées, ce qui constitue un défi permanent compte tenu du rattachement du programme à quatre ministres de plein exercice (dans le domaine de l'économie et des finances, du commerce extérieur, du redressement productif, de l'artisanat et du tourisme).

Le soutien aux entreprises est porté principalement par Bpifrance et par le Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC). L'appui aux entreprises sur les territoires mobilise les directions régionales des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE). Enfin, le renforcement de la présence des entreprises françaises à l'étranger est l'objectif principal des réseaux Ubifrance.

Le programme 134 vise également à renforcer le cadre institutionnel de la concurrence et de la régulation économique.

Il relève pour son exécution de nombreux opérateurs et bénéficie d'un montant important de dépenses fiscales.

Le compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés* est une mission constituée de trois programmes hétérogènes, sous la responsabilité du directeur général des finances publiques. Il s'agit des programmes :

– 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* qui retrace trois dispositifs d'avances à des fonctionnaires ;

– 862 *Prêts pour le développement économique et social* qui sont consentis à des entreprises en difficulté ;

– 863 *Prêts à la filière automobile* visant à soutenir les constructeurs automobiles en complément des dispositifs de bonus/malus écologique et de prime à la casse.

– 866 *Prêts aux petites et moyennes entreprises* a pour objet de compléter les enveloppes de subventions, d'avances remboursables et de fonds propres prévus par le second programme d'investissements d'avenir (PIA 2) en finançant, à travers des prêts, des investissements industriels visant à mettre en œuvre les orientations de la transition énergétique et/ou à accroître la compétitivité des sites de production et en palliant ainsi des défaillances du marché bancaire.

I. LE PROGRAMME 134 : UNE EXÉCUTION LARGEMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS MARQUÉE PAR D'IMPORTANTES MODIFICATIONS EN COURS D'ANNÉE

Le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* est un des quatre programmes de la mission Économie. La loi de finances initiales (LFI) pour 2014 l'avait doté de 1 012,8 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 1 023,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Les crédits consommés ont été inférieurs aux prévisions : 881,4 millions d'euros en AE et 1 031,9 millions d'euros en CP.

L'exécution a été marquée par un surgel important en fin de gestion. Le programme 134 a d'abord été marqué par un important report de crédits de 24,29 millions d'euros en AE et 162,80 millions d'euros en CP, dont 133 millions d'euros de CP correspondant aux restes à payer sur les opérations PIA1 de 2013. Par ailleurs le programme a fait l'objet d'une annulation hors titre 2 de 20,2 millions d'euros en loi de finances rectificative (LFR) du 8 août 2014, justifiée par une maîtrise accrue des dépenses réalisées par les opérateurs financés par le programme et par un réajustement du financement des dispositifs d'intervention. En LFR de fin d'année, le programme a en revanche fait l'objet d'une ouverture de crédits de 10,9 millions d'euros en AE et 10,1 millions d'euros en CP pour renforcer l'activité Garantie de BPIFrance Financement et prendre en charge les coûts de fusion entre Ubifrance et l'AFII. Cette même LFR a par ailleurs annulé 6,3 millions d'euros de T2 hors CAS, dont 1,5 million d'euros sur les crédits mis en réserve et 4,8 millions d'euros sur les crédits disponibles.

Contrairement aux années précédentes, les redéploiements du PIA ont moins perturbé l'exécution de la mission. Hors PIA, les crédits du programme 134 augmentent légèrement en 2014 : + 4 % en AE et CP par rapport à 2013, après une baisse de 2,1 % en AE et 3 % en CP en 2013.

ÉVOLUTION DE LA PROGRAMMATION ET DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134 ENTRE 2013 ET 2014 À PÉRIMÈTRE CONSTANT ET HORS PIA

(en millions d'euros)

| Autorisations d'engagement | LFI | Évolution par rapport à 2013 (%) | Crédits consommés | Évolution par rapport à 2013 (%) |
|----------------------------|-------|----------------------------------|-------------------|----------------------------------|
| Programme 134 | 862,8 | 4 | 781,4 | 1 |
| Crédits de paiement | LFI | Évolution par rapport à 2013 (%) | Crédits consommés | Évolution par rapport à 2013 (%) |
| Programme 134 | 873,2 | 4 | 798,9 | 0 |

Source : note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2013 AVEC LES PIA

(en millions d'euros)

| Autorisations d'engagements | Programme 134 |
|---|----------------|
| LFI | 1 012,8 |
| LFR | - 15,7 |
| Total des mouvements de crédits dont : | 18,8 |
| <i>reports</i> | 24,4 |
| <i>virements</i> | 0,00 |
| <i>transferts</i> | - 0,3 |
| <i>décrets d'avances</i> | 0 |
| <i>Annulations</i> | - 5,2 |
| Fonds de concours et att. produits | 11,8 |
| Total des crédits disponibles | 1 027,7 |
| Crédits consommés | 881,4 |
| Crédits de paiement | Programme 134 |
| LFI | 1 023,2 |
| LFR | - 16,5 |
| Total des mouvements de crédits dont : | 157,3 |
| <i>reports</i> | 182,8 |
| <i>virements</i> | 0 |
| <i>transferts</i> | - 0,3 |
| <i>décrets d'avances</i> | 0 |
| <i>Annulations</i> | - 5,2 |
| Fonds de concours et att. produits | 11,8 |
| Total des crédits disponibles | 1 175,8 |
| Crédits consommés | 1 031,9 |

Source : contrôle budgétaire et comptable ministériel (non retraitement des PIA).

Le plafond d'emploi du programme 134 (5 339 ETPT) est en augmentation de 1,5 % par rapport à 2013 (5 226 ETPT, soit + 113 ETPT). Il est respecté en exécution (5 094 ETPT). Le schéma d'emplois prévu en LFI (- 18 ETP) n'a pas été respecté en exécution (- 15 ETP). Cette situation résulte d'un décalage dans le temps des entrées et des sorties.

Le taux de consommation se situe donc à 95,4 %. L'écart en emplois entre réalisation et LFI 2014 s'explique par plusieurs facteurs :

- la nécessité de respecter le plafond d'emplois et les engagements pris en termes de suppressions d'emplois ;

- l'effet extension en année pleine des suppressions d'emplois de 2013 qui a été plus important que prévu ;

– des suppressions d’emplois plus nombreuses : – 33 ETP réalisés au lieu de – 22 ETP prévus dans le PAP 2014 ;

– un schéma d’emploi en ETPT sur 2014 inférieur à la prévision en raison d’un décalage dans le temps des entrées et sorties.

A. DES DÉPENSES FISCALES EN BAISSÉ

Le programme 134 concentre plusieurs dispositifs de dépenses fiscales. Leur montant total s’élève à 6,7 milliards d’euros en 2014, en diminution de 16 % par rapport à 2013 (7,8 milliards d’euros).

Cette diminution s’explique principalement par le relèvement du taux de TVA, de 7 à 10 % au 1^{er} janvier 2014 pour les ventes à consommer sur place, la fourniture de logement dans les hôtels et dans les terrains de campings classés. Le coût de cette dépense fiscale est passé de 3 100 millions d’euros en 2013 à 2 460 millions d’euros en 2014. Les autres dépenses fiscales du programme 134 ont été globalement stables par rapport à 2013.

Pour autant, le nombre de dépenses fiscales rattachées au programme augmente de 67 en 2013 à 68 en 2014. Celui-ci bénéficie en effet depuis 2013 du rattachement de quatre mesures relevant initialement du programme 223 *Tourisme* (1,19 milliard d’euros) et d’une nouvelle dépense fiscale ⁽¹⁾, dont le coût s’élève à 5 millions d’euros en 2014 (développer et améliorer l’offre de logement) et est totalement extérieur aux objectifs poursuivis par le programme. Il est regrettable que l’avis défavorable émis par le responsable de programme quant à ce rattachement n’ait pas été suivi et que cette mesure demeure liée au programme 134 en 2014.

B. UN REMODELAGE NÉCESSAIRE DE CERTAINS INDICATEURS

Si le volet performance du programme 134 a fait l’objet d’une refonte complète en 2010 ramenant le nombre d’objectifs de 10 à 5 et le nombre d’indicateurs de 15 à 10, la difficulté d’évaluation des dispositifs demeure. Il est en effet difficile de définir des indicateurs de performance pertinents et fiables qui distinguent l’efficacité des politiques publiques hors des facteurs extérieurs que sont la conjoncture économique, le comportement des acteurs, les évolutions technologiques et les autres aléas.

De plus, l’importance des dépenses fiscales rend difficile l’établissement d’un lien direct entre la performance telle qu’elle est présentée dans le rapport annuel de performance et les moyens mis à disposition au sein du programme.

(1) *L’application d’un taux réduit d’impôt sur les sociétés de 19% pour les plus-values de cession d’immeubles à usage professionnel (bureaux et locaux commerciaux) au profit d’une société immobilière spécialisée, d’une société soumise à l’impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou d’un organisme de logement social, sous réserve que le cessionnaire s’engage à transformer ces immeubles en local d’habitation dans un délai de 3 ans.*

Seuls les indicateurs concernant les activités de la DGCCRF et ceux commun aux trois autorités de régulation – Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), Commission de régulation de l'énergie (CRE) et Autorité de la concurrence – sont réellement pertinents.

Ainsi, l'objectif 4 « Assurer le fonctionnement loyal et sécurisé des marchés » est mesuré par 3 indicateurs : les indicateurs 4.1 « Taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés », 4.2 « Pourcentage d'enquêtes suite à plainte traitées dans le délai de 2 mois » et 4.3 « Temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé ». Le taux de suite opérationnelle des indices de pratiques anticoncurrentielles transmis aux services spécialisés atteint 42,3 % contre un objectif de 41,5. Le pourcentage d'enquêtes suite à plaintes traitées dans le délai de 2 mois atteint 72,3 % contre un objectif de 69,5 %. En revanche, l'indicateur 4.3 affiche des résultats en baisse : le temps consacré aux enquêtes rapporté au temps total travaillé atteint 61,3 % contre un objectif de 75 %.

Les indicateurs mesurant le délai de réponse aux demandes d'avis et de traitement des plaintes des autorités de régulation ne sont toujours pas pleinement atteints. Le délai est de 11,11 jours pour l'ARCEP – avis tarifaires et de 10,27 pour l'AREP – projets de textes contre un objectif de 15 jours ; mais le délai est de 19 jours pour la CRE contre un objectif de 13 jours, et de 6,4 jours pour l'Autorité de la concurrence contre un objectif de 3.

Deux indicateurs relatifs à la politique du tourisme (nombre cumulé de bénéficiaires de l'action sociale mis en œuvre par l'ANCV et part du partenariat dans le financement d'Atout France) n'ont pas atteint leur cible, mais ont progressé par rapport à 2012.

C. LES CRÉDITS ET ACTIONS DU FONDS D'INTERVENTION POUR LES SERVICES, L'ARTISANAT ET LE COMMERCE

Le fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) a pour vocation de répondre aux menaces pesant sur l'existence des entreprises commerciales, artisanales et de services de proximité dans des zones rurales ou des zones urbaines fragilisées.

La LFI 2014 avait prévu une dotation globale de 18,23 millions d'euros en AE et CP. L'exécution a été marquée par plusieurs modifications : la mise en réserve de 1,29 million d'euros en AE et CP, un report de crédits de 2013 sur 2014 (15 millions d'euros en AE et CP) et l'annulation de 2,1 millions d'euros par la LFR. Les ressources totales du FISAC se sont élevées à 71,9 millions d'euros, soit :

– 29,8 millions d'euros de crédits budgétaires ;

– 29,7 millions d’euros de trésorerie disponible sur le compte FISAC du RSI fin 2013, correspondant pour l’essentiel à des crédits délégués en fin de gestion 2013 ;

– 12,4 millions d’euros de réimputations de crédits inutilisés au RSI sur opérations anciennes et de produits financiers.

Les dépenses ont atteint 59,9 millions d’euros, soit :

– 53,8 millions d’euros au titre des opérations territoriales ;

– 4 millions d’euros pour le développement économique (DEVECO) ;

– 2,1 millions d’euros au bénéfice des pôles d’innovation de l’artisanat (PIA).

Le dispositif fonctionnant selon une logique de guichet est remplacé en 2015 par une procédure d’appel à projets national permettant une sélection des projets selon les priorités d’aménagement du territoire. En 2014, le FISAC a permis d’accompagner l’adaptation et la valorisation du commerce de proximité : 730 opérations territoriales, dont 240 en milieu urbain et 490 en milieu rural, ont été financées en 2014.

II. LES NOUVEAUX PROGRAMMES 405, 406 ET 407

A. LE PROGRAMME 405

Le programme 405 *Projets industriels*, créé par la loi de finances pour 2014, vise à accompagner l’investissement des filières industrielles dans les projets qui permettront le développement de la base productive nationale. En LFI, le programme a été doté de 420 millions d’euros en AE et CP. L’intégralité des crédits a été versée aux opérateurs.

L’année 2014 a été celle de la mise en place de ce nouveau programme. Des conventions ont été signées avec l’opérateur (L’EPIC BPI-Groupe) et les gestionnaires (Bpifrance Financement et Bpifrance Investissement) et du versement à ceux-ci de l’ensemble des fonds. Bpifrance Investissement sera notamment en charge du PIAVE – l’action *Projets industriels d’avenir* (PIAVE) permettra aux projets industriels les plus porteurs de perspectives d’activité et d’emploi pour les filières industrielles françaises, ainsi qu’aux projets qui œuvrent directement en faveur de la transition écologique et énergétique, de trouver un appui à leur développement.

Les actions du programme n’ont pas encore donné lieu à un démarrage effectif, à l’exception de l’action n° 3, *Usine du futur : robotisation*, puisque la distribution du « prêt robotique » a débuté en octobre 2014. Ce dernier a d’ores-et-déjà permis de verser 20 millions d’euros sur les 270 millions d’euros de

prêts du dispositif. Toutefois, ce démarrage très récent de l'action ne permet pas de tirer de conclusion à ce stade sur les indicateurs de performance, conformément aux prévisions du projet annuel de performance. Une convention a été passée avec l'opérateur (EPIC-BPI-Groupe) le 29 septembre 2014 qui a permis le versement des crédits correspondants.

L'action n° 1 *Projets industriels d'avenir* vise à garantir la pérennité du tissu industriel par la consolidation ou le renouvellement de ses activités, pour répondre aux besoins du marché national et conquérir des positions fortes à l'exportation. Le portefeuille de projets industriels sera sélectionné, dans le cadre d'appels à projets ou de procédures de gré à gré pour les prises de participation, en cohérence avec les priorités de la politique industrielle, au regard des enjeux stratégiques de chaque projet pour la ou les filières concernées. Cette action pourra être mobilisée pour soutenir, entre autres, les projets de filière qui ne bénéficient pas de soutiens dédiés par le biais d'appels à projets thématiques dans le cadre des investissements d'avenir. L'EPIC BPI-Groupe est l'opérateur de cette action. La convention a été conclue avec l'opérateur le 27 novembre 2014, ce qui a permis le versement des crédits correspondants. En revanche, l'action elle-même n'a pas démarré en 2014, et aucun fonds n'a été versé aux bénéficiaires finaux en 2014.

L'action n° 2 *Prêts pour l'industrialisation* a pour objectif de créer l'effet déclencheur nécessaire pour permettre l'industrialisation de produits, services et procédés issus de projets de R&D. Cette action permettra à l'EPIC BPI-Groupe de distribuer 270 millions d'euros de prêts non bonifiés, abondés via le compte de concours financiers 866 *Prêts aux petites et moyennes entreprises*, garantis par une dotation de 30 millions d'euros, ouverte sur le présent programme. Ces interventions seront complétées par un financement privé au moins à parité, pour soutenir des investissements d'industrialisation de projets de R&D de PME ou d'ETI. La convention a été passée avec l'opérateur le 8 décembre 2014, donnant lieu au versement des fonds correspondants. En revanche, le programme lui-même n'a pas démarré en 2014, et aucun fonds n'a été versé aux bénéficiaires finaux en 2014.

B. LE PROGRAMME 406

Le programme 406 *Innovation*, créé par la loi de finances pour 2014, vise à renforcer la compétitivité de notre économie en favorisant la croissance des entreprises innovantes jusqu'à l'émergence de nouveaux leaders industriels mondiaux. Il a été mis en extinction fin 2014 comme pour tous les programmes de la deuxième vague des investissements d'avenir.

Les crédits prévus en LFI s'élèvent à 690 millions d'euros en AE et CP. 30 millions d'euros ont été annulés par la LFR du 29 décembre 2014 ; mais 192 millions d'euros ont été ouverts par la LFR du 29 décembre 2014. Au final, l'intégralité des crédits a été versée à l'opérateur (EPIC BPI-Groupe).

L'action n° 1 *Innovation de rupture* est dotée de 150 millions d'euros en AE et CP. La convention a été passée avec l'opérateur le 29 novembre 2014, ce qui a permis le versement des crédits correspondants. En revanche, le programme lui-même n'a pas démarré en 2014 et aucun fonds n'a été versé in fine aux bénéficiaires. L'EPIC BPI-Groupe est opérateur de cette action.

L'action n° 2 *Fonds national d'innovation* dispose de 240 millions d'euros en AE et CP. Cette action est composée de trois sous actions. La première est le soutien à France Brevets ; la CDC en est l'opérateur. Cette sous action n'a pas démarré en 2014 et aucun fonds n'a été versé aux bénéficiaires. La deuxième est le soutien à l'innovation de modèle et de procédé ; l'opérateur est l'EPIC BPI-Groupe qui agit au niveau régional au moyen de conventions passées localement avec les conseils régionaux concernés. Le programme n'a pas démarré en 2014 et aucun fonds n'a été versé aux bénéficiaires. La troisième sous action est le développement de la culture de l'innovation et de l'entrepreneuriat ; les projets retenus devront préciser les processus permettant de les faire changer d'échelle pour toucher une part significative de chaque classe d'âge. L'opérateur est l'EPIC BPI-Groupe. Le programme n'a pas démarré en 2014 et aucun fonds n'a été versé aux bénéficiaires.

L'action n° 3 *Projets structurants des pôles de compétitivité* est dotée de 300 millions d'euros en AE et CP. L'EPIC BPI-Groupe en est l'opérateur. L'avenant à la convention PSPC du 13 octobre 2010 a été passé avec l'opérateur le 3 novembre 2014, ce qui a permis le versement des crédits correspondants. En revanche, aucun fonds subordonné à cet avenant n'a été versé en 2014 en faveur des bénéficiaires. Cette action a été dotée de 300 millions d'euros en AE et CP par la LFI. La réalisation s'est élevée à 522 millions d'euros, ce qui s'explique par plusieurs éléments :

– 30 millions d'euros rétablis sur le programme 406 en provenance de l'action *Renforcement des pôles de compétitivité volet Projets de recherche et développement structurants des pôles de compétitivité* puis annulés sur le programme 406 et ouverts sur le programme 402 *Excellence technologique des industries de défense*. Cette annulation a été réalisée en LFR de juillet.

– 200 millions d'euros ouverts en LFR sur le programme 406 à partir d'annulations réalisées sur le programme 410 *Recherche dans le domaine aéronautique* au profit de l'action *Nano 2017* du programme d'investissement d'avenir.

– 8 millions d'euros de redéploiements internes au sein du programme 406 de l'action 2 *Fonds national d'innovation*, sous-action 2 *Soutien à l'innovation de modèle et de procédé* renommé *Partenariats régionaux d'innovation* vers l'action 3 *Projets structurants des pôles de compétitivité*.

– 44 millions d'euros redéployés à partir de l'action 2 *Fonds national d'innovation*, sous-action 2 *Soutien à l'innovation de modèle et de procédé*,

renommé *Partenariats régionaux d'innovation* vers l'action 3 *Projets structurants des pôles de compétitivité* pour abonder l'action *Nano 2017* du programme d'investissements d'avenir.

C. LE PROGRAMME 407

Le programme 407 *Économie numérique*, créé par la loi de finances pour 2014, vise à renforcer l'économie numérique et son impact en soutenant l'innovation dans le secteur numérique et le développement des usages. Il a été mis en extinction fin 2014 comme pour tous les programmes de la deuxième vague des investissements d'avenir. Le programme a été doté de 565 millions d'euros en AE et CP et tous les crédits ont été versés aux opérateurs.

En ce qui concerne l'exercice 2014, l'évaluation des projets adossés au programme, qui s'inscrivent dans le long terme, ne pourra être réalisée que postérieurement à cette année de référence. Il n'est donc pas possible, par construction, d'apprécier à ce jour le niveau d'atteinte des objectifs du programme.

III. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LE COMPTE SPÉCIAL PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

Ce compte est composé de deux sections :

- Section n° 1 : *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* (libellé modifié en PLF pour 2012 ; anciennement : *Prêts et avances à des particuliers ou à des associations*) ;

- Section n° 2 : Prêts pour le développement économique et social.

La première section ne comporte plus, à partir de 2014, que les *Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement* (ligne de recettes n° 04 et action n° 04 du programme n° 861).

La seconde section correspond :

- aux Prêts et avances pour le développement économique et social, (ligne de recette n° 06 et programme n° 862 qui retracent le versement et le remboursement de prêts consentis aux entreprises rencontrant des difficultés ponctuelles de financement) ;

- aux Prêts à la filière automobile (ligne de recette n° 07 et programme n° 863 qui retracent le versement et le remboursement des prêts aux constructeurs automobiles ainsi que des prêts pour le soutien à l'innovation du secteur automobile) ;

• aux Prêts aux petites et moyennes entreprises (ligne de recette n° 09 et programme n° 866 qui retracent le versement et le remboursement des prêts aux entreprises dans le cadre du programme d'investissements d'avenir).

En 2014, les crédits en AE et CP se sont élevés à 1,31 milliard d'euros.

A. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

1. Le programme 861

Le programme 861 *Prêts et avances pour le logement des agents de l'État* permet le financement des prêts et avances aux agents de l'État pour raisons de service ou au titre de l'action sociale interministérielle. Il est composé d'un dispositif : les avances aux agents de l'État à l'Étranger pour la prise en location d'un logement (action n° 04). 500 000 euros étaient prévus en AE par la LFI et 360 786 euros ont été consommés.

L'indicateur 1.1. « Rapidité du traitement des dossiers de demande d'avance des agents de l'État en fonction à l'étranger pour la prise en location d'un logement » est en progrès en 2014. Pour l'année 2014, le délai de traitement s'élève à 1,47 jour contre 2,66 jours en 2013. Le traitement de l'engagement et de l'ordonnancement par le CSP de la DG Trésor a permis cette amélioration du délai.

2. Le programme 863

Le programme 863 *Prêts à la filière automobile* permet de financer les prêts de l'État dédiés à la filière automobile prévus par le « Pacte automobile ». Après le remboursement de l'intégralité des prêts aux constructeurs automobiles versés dans le cadre du plan automobile de 2009, le programme a été recentré sur les prêts pour le soutien à l'innovation de la filière. Ces prêts « verts » sont dédiés au financement des « véhicules décarbonés ». Il n'est pas prévu de nouveaux engagements budgétaires pour cette action mais le compte est maintenu pour porter les remboursements des prêts octroyés à leur échéance.

Enfin, le Fonds automobile a été mis en place en 2013 dans une deuxième étape du plan automobile de 2012, pour soutenir par des prêts la trésorerie et l'investissement des acteurs de la filière, en particulier les PME. Doté de 15 millions d'euros, qui ont été intégralement reportés en 2014, le fonds a financé un projet à ce stade, d'autres projets étant en instruction.

Les crédits du programme se sont élevés en 2014 à 15 millions d'euros en AE et à 16,650 millions d'euros en CP. Les crédits consommés sont de – 99,4 millions d'euros en AE et de 2,25 millions d'euros en CP. Les prêts à la filière automobile (action 02) ont pris fin le 31 décembre 2011. La ligne est conservée pour permettre la prise en compte des remboursements.

3. Le programme 866

Le programme 866 *Prêts aux petites et moyennes entreprises* a été créé par la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 au sein du compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*.

Ce nouveau programme a pour objet de compléter les enveloppes de subventions, d'avances remboursables et de fonds propres prévus par le second programme d'investissements d'avenir (PIA 2) en finançant, à travers des prêts, des investissements industriels visant à mettre en œuvre les orientations de la transition énergétique et/ou à accroître la compétitivité des sites de production et en palliant ainsi des défaillances du marché bancaire.

L'année 2014 a essentiellement été consacrée à la mise en place opérationnelle des prêts verts (action 1 du programme) et du volet énergétique du second programme d'investissements d'avenir (action 5 du programme). Ainsi, l'État, dans le cadre d'une convention signée le 10 décembre 2014 a confié à Bpifrance la gestion de l'action *Financement des entreprises sobres : prêts verts* du programme d'investissements d'avenir qui consiste à accorder des prêts verts bonifiés à des entreprises qui investissent pour améliorer leur compétitivité via l'amélioration de la performance environnementale de leur processus industriel ou de leurs produits.

L'État a par ailleurs signé le 22 décembre 2014 une convention avec la Caisse des dépôts et consignations lui confiant la gestion de l'action *Projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique* du second programme d'investissements d'avenir de manière à élargir l'intervention en matière de ville durable du premier programme en soutenant l'émergence de démonstrateurs de « territoires à énergie positive » dans quelques collectivités locales de taille moyenne déjà engagées dans des démarches exemplaires.

Un appel à initiatives relatif à ces territoires à énergie positive pour la croissance verte a été lancé le 8 septembre 2014 avec comme objectif l'identification de ces territoires à la fin de l'année 2015.

Le programme a été doté de 1 milliard d'euros en AE et CP.

L'action n° 1 *Prêts verts* a été dotée de 340 millions d'euros de crédits en AE et CP ; les crédits ont été versés en 2014 à l'opérateur Bpifrance. Ce versement a été complété par un versement de 61,1 millions d'euros à partir de l'action 1 *Usine sobre : prêts verts* du programme 404 *Projets industriels pour la transition énergétique et écologique* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sur le budget général, dédiés à la garantie et à la bonification de ces prêts (initialement, 70 millions d'euros avaient été ouverts au budget général pour l'action 1 mais une partie des crédits a été redéployée vers une autre action par décision du Premier ministre).

À ce stade, les crédits versés à Bpifrance n'ont pas été consommés, la convention entre l'État et Bpifrance n'ayant été signée que le 10 décembre 2014. Le lancement du dispositif n'est en fait pleinement effectif que depuis la signature de la convention de garantie à la fin du mois de février 2015. La convention prévoit un rythme prévisionnel d'engagements sous forme d'interventions de prêts, de 10 millions d'euros en 2014, 200 millions d'euros en 2015 et 130 millions d'euros en 2016. Le cadencement de l'octroi des prêts devrait être revu de la manière suivante : une intervention en prêts de 200 millions d'euros inchangée en 2015 et de 140 millions d'euros en 2016.

L'action n° 2 *Prêts à l'industrialisation* mobilise 300 millions d'euros, dont 270 millions d'euros de prêts ouverts sur le présent compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, et 30 millions d'euros dédiés à la garantie des prêts, ouverts au budget général, sur le programme n° 405 *Projets industriels*.

La convention a été passée avec l'opérateur Bpifrance le 8 décembre 2014, donnant lieu au versement des fonds correspondants. En revanche, le programme lui-même n'a pas démarré en 2014, et aucun fonds n'a été in fine versé aux bénéficiaires.

L'action n° 3 *Prêts à la robotisation* mobilise 360 millions d'euros, dont 300 millions d'euros de prêts ouverts sur le présent compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, et 60 millions d'euros dédiés à la garantie et à la bonification des prêts, ouverts au budget général, sur le programme n° 405 *Projets industriels*.

La convention a été passée avec l'opérateur Bpifrance le 29 septembre 2014, ce qui a permis le versement des crédits correspondants. Le programme a donc démarré fin 2014, sur un rythme d'engagement inférieur à celui prévu, puisque

20 millions d'euros de prêts ont été versés, contre une prévision de 38 millions d'euros. Il peut cependant être estimé que ce retard de versement sera comblé dès 2015, eu égard au flux de projets en cours d'examen par Bpifrance (68 millions d'euros de prêts en instruction à fin janvier 2015 pour un objectif de 75 millions d'euros sur l'année).

L'action n° 4 *Prêts aux usages et technologies du numérique* mobilise globalement 400 millions d'euros, dont 50 millions d'euros de prêts ouverts sur le présent compte de concours financier *Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés*, et 350 millions d'euros ouverts au budget général, sur le programme n° 407 *Économie numérique*. L'action est orientée autour de deux axes : le soutien aux technologies numériques les plus propres à être mises en œuvre dans toutes les filières industrielles (technologies de « cœur de filière ») et les usages innovants du numérique.

La convention a été passée avec l'opérateur Bpifrance le 17 décembre 2014, ce qui a permis le versement des crédits correspondants. En revanche, le programme lui-même n'a pas démarré en 2014, et aucun fonds n'a été in fine versé aux bénéficiaires.

L'action n° 5 *Prêts aux projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique* a été dotée de 40 millions d'euros de crédits en AE et CP ; les crédits ont été versés en 2014 à la Caisse des dépôts et consignations en charge de la gestion des crédits de l'action *Prêts aux projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique* du second programme d'investissements d'avenir.

En vertu de la convention du 22 décembre 2014 entre l'État et la Caisse des dépôts et consignations, ce versement à partir de l'action 5 *Prêts aux projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique* du programme 866 *Prêts aux petites et moyennes entreprises*, destiné à financer des prêts, a été complété par un versement de 35 millions d'euros à partir de l'action 1 *Projets territoriaux intégrés pour la transition énergétique* du programme 414 *Ville et territoires durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* sur le budget général.

B. UNE AIDE AUX ENTREPRISES QUI DOIT SE DÉVELOPPER

Le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* permet de financer des prêts pour le développement économique et social (PDES) octroyés par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale. Ces prêts constituent des participations ponctuelles de l'État au plan de financement d'entreprises en restructuration et rencontrant des difficultés à accéder au marché du crédit. Les prêts remboursables sont rémunérés. Ils permettent d'assurer un effet de levier sur la mobilisation des concours financiers privés en crédibilisant le plan d'affaire présenté. Ils constituent ainsi une réponse aux défaillances du marché du crédit.

377,6 millions d'euros ont été ouverts en AE en LFI pour 2014, et 385 euros en CP. La consommation des crédits s'élève à 114 millions d'euros en 2014.

L'action n° 1 *Prêt pour le développement économique et social* vise à mettre en œuvre un dispositif d'aide au développement économique et social en faveur des entreprises rencontrant des difficultés de financement. Cette action s'appuie sur le Comité interministériel de restructuration industrielle (CIRI) et les comités départementaux d'examen des problèmes de financement des entreprises (CODEFI).

Le prêt pour le développement économique et social est rémunéré à un taux égal ou supérieur à celui du marché, afin d'exclure tout effet de substitution par rapport aux financements bancaires et de répondre à une problématique qui n'est pas celle du coût du crédit mais de l'accès au crédit. Les conditions du prêt

ne doivent pas exposer l'État à des risques supérieurs à ceux supportés par les autres apporteurs de financements privés.

Le montant des prêts engagés en 2014 s'élève à 114,5 millions d'euros en AE, dont la totalité a été versée. L'écart à la prévision de la LFI s'explique par la nature difficilement prévisible des dépenses du programme. En effet, les prêts octroyés sont peu nombreux chaque année, et de montants très variables (de l'ordre de 100 000 euros jusqu'à plusieurs millions d'euros).

Chaque demande fait l'objet d'un examen approfondi et seuls les dossiers répondant à des critères précisément définis (nécessité d'un apport public, perspectives réelles de redressement de l'entreprise, apport concomitant de fonds privés avec un effet de levier) sont retenus. En 2014, seulement six prêts ont été consentis à des entreprises de taille et de secteurs diversifiés (énergie renouvelable, logistique, production de biens de consommation, agro-alimentaire, etc.).

Afin de gérer au mieux la sortie de la crise économique, l'État a souhaité maintenir une capacité d'accompagnement de la restructuration financière et commerciale des entreprises en difficultés. Une dotation budgétaire de 200 millions d'euros a ainsi été allouée pour 2015, sans toutefois que les crédits non consommés en 2014 ne fassent l'objet d'un report de crédits sur l'exercice 2015.

La sous-consommation des crédits en 2014 n'en est pas moins inquiétante. Les entreprises rencontrant des difficultés de financement ne manquent pourtant pas dans un contexte de faible croissance. Le Rapporteur spécial s'interroge ainsi sur les conditions d'attribution des prêts, qui semblent trop stricts au regard des besoins de l'économie.

*

* *

ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR

Commentaire de Mme Monique RABIN, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES MOYENS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR | 254 |
| II. LA SITUATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2014 | 255 |
| A. LA BALANCE COMMERCIALE POURSUIT SON LENT REDRESSEMENT | 255 |
| B. LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT POUR ACCÉLÉRER CETTE TENDANCE | 256 |
| 1. Les changements intervenus en 2014 | 256 |
| 2. La poursuite des réformes engagées | 257 |
| C. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE D'UBIFRANCE EN 2014..... | 258 |
| III. CONTRAIREMENT AUX IDÉES RECUES, LA FRANCE EST UN PAYS ATTRACTIF POUR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS | 259 |
| A. EN 2014, LE NOMBRE D'INVESTISSEMENTS EN FRANCE EST EN HAUSSE..... | 259 |
| B. LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII) | 260 |

I. LA PRÉSENTATION BUDGÉTAIRE DES MOYENS ALLOUÉS À LA POLITIQUE DE SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR

Jusqu'en 2012, les crédits alloués par l'État à l'Agence française pour le développement international des entreprises (Ubifrance) étaient inscrits à l'action 7 *Développement international et compétitivité des territoires* du programme 134 *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Cette action contenait également une partie des crédits de fonctionnement de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII).

Dans le projet annuel de performances pour 2013, une nouvelle action 20 *Financement des entreprises et de l'attractivité du territoire* a été créée. Elle est devenue le support de la subvention pour charges de service public de l'AFII et a regroupé les crédits destinés à financer les dépenses liées aux interventions en garantie accordées aux PME par l'État.

En 2014, cette présentation budgétaire a été maintenue. La Rapporteuse spéciale commente donc l'exécution des crédits de ces deux seules actions. Toutefois, pour une vision plus complète de l'effort financier fourni par l'État en faveur du commerce extérieur, la lecture de ce commentaire de rapport annuel de performances (RAP) peut être complétée :

– par celui du rapporteur spécial, M. Jean-Louis Gagnaire, portant, notamment, sur le programme 305 *Stratégie économique et fiscale* et dont l'action 2 *Développement international de l'économie française* regroupe les moyens du réseau régalién de la direction générale du Trésor ;

– et par celui du rapporteur spécial, M. Victorin Lurel, portant sur la mission *Engagements financiers de l'État*. L'action 4 *Développement international de l'économie française* du programme 114 *Appels en garantie de l'État* regroupe les crédits consacrés aux garanties à l'exportation gérées par la Coface pour le compte de l'État.

En 2014, le montant des dépenses exécutées par l'ensemble de la mission *Économie* s'élève à 3 798,2 millions d'euros en crédits de paiement (CP). La somme des crédits des actions 7 et 20 du programme 134 s'élève à 145,81 millions d'euros en CP, soit 3,8 % du total des crédits de la mission.

Le tableau suivant synthétise l'évolution des dotations des actions 7 et 20 entre la loi de finances initiale (LFI) pour 2014 et la réalisation (RAP pour 2014).

**ÉVOLUTION DES CRÉDITS INSCRITS AUX ACTIONS 7 ET 20
DU PROGRAMME 134 DE LA MISSION ÉCONOMIE**

(en millions d'euros)

| Programme 134 <i>Développement des entreprises et du tourisme</i> | Prévision 2014 (AE=CP) LFI | Exécution 2014 (AE=CP) RAP | Écart |
|--|---|---|--------------|
| <i>Action 7 Développement international et compétitivité des territoires : UBIFRANCE</i> | 97,1 | 92,9 | - 4,2 |
| <i>Action 20 Financement des entreprises et attractivité du territoire :</i> | 43,3 | 52,9 | + 9,6 |
| <i>– dont subvention à l'AFII</i> | 13,5 | 12,6 | |
| <i>– dont garanties financières</i> | 29,8 | 40,3 | |
| Total | 140,3 | 145,8 | + 5,5 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Il existe un écart de presque 10 millions d'euros entre la prévision et la réalisation pour l'action 20 (52,9 millions d'euros consommés pour une prévision de 43,3 millions d'euros). Celui-ci provient essentiellement d'une dotation supérieure versée à Bpifrance en fin d'année 2014 (ouverture de crédits en loi de finances rectificative du 29 décembre 2014), afin d'accompagner la stratégie de développement de l'opérateur en faveur du financement des entreprises.

L'analyse de l'exécution budgétaire des crédits des actions 7 et 20 est l'occasion de faire un point sur la situation du commerce extérieur français et sur l'attractivité de la France, tout en rendant compte de la performance des deux opérateurs associés qui sont, en 2014, Ubifrance et l'AFII.

II. LA SITUATION DU COMMERCE EXTÉRIEUR EN 2014

A. LA BALANCE COMMERCIALE POURSUIT SON LENT REDRESSEMENT

En 2014, pour la troisième année consécutive, **le déficit commercial français continue de se résorber pour s'établir à - 53,8 milliards d'euros** contre - 61,2 milliards d'euros en 2013, soit une réduction de 11,5 %. La progression est lente mais semble amorcée après le déficit historique atteint en 2011 (- 73,7 milliards d'euros). C'est une bonne nouvelle, même si la situation est encore loin d'être satisfaisante. En effet, la réduction du déficit s'explique non pas par une meilleure performance à l'exportation, mais par une nouvelle baisse des importations (- 1,3 %) qui tient pour l'essentiel à la chute du prix du pétrole commencée à l'été 2014 et à la diminution des quantités importées du fait d'une météo clémente. L'allègement de la facture énergétique est ainsi évalué à 10,9 milliards d'euros. La diminution du solde tient donc davantage à la contraction des échanges qu'à la conquête de nouveaux marchés puisque les parts de marché de la France à l'export sont restées stables ⁽¹⁾.

(1) La part de marché de la France dans le commerce mondial de biens en valeur est stabilisée en 2014 à 3,4 % selon le Fonds monétaire international.

Sans surprise, les exportations ont été portées par les points forts traditionnels de la France, que sont l'aéronautique (excédent record de 23,6 milliards d'euros, après 22,1 milliards d'euros en 2013) et les produits de luxe (+ 17 % par exemple en joaillerie et bijouterie). Les exportations de véhicules automobiles se redressent après deux années de repli (+ 4,6 %, après - 6,3 % en 2013), de même que celles de machines industrielles et agricoles. En revanche, les ventes de produits agricoles, alimentaires et pharmaceutiques sont en recul, mais demeurent toutefois excédentaires.

Le nombre d'exportateurs est resté quasiment stable (+ 0,2 %), soit 121 000 entreprises, après une hausse en 2013 (+ 1 %). La légère augmentation de ce nombre s'explique par une légère diminution du nombre d'exportateurs « sortants », qui compense la baisse du nombre d'exportateurs « entrants ». En période de faible croissance, les exportateurs se spécialisent sur un nombre restreint de produits (en 2014, un tiers n'exportent qu'un seul produit) et sur un nombre restreint de pays (en 2014, 37 % n'exportent que vers un seul pays).

Pour accélérer le rééquilibrage de la balance commerciale et rendre plus efficace le dispositif de soutien public des entreprises à l'international, l'année 2014 a vu la mise en œuvre d'une série de mesures décidées par le Gouvernement.

B. LA STRATÉGIE DU GOUVERNEMENT POUR ACCÉLÉRER CETTE TENDANCE

1. Les changements intervenus en 2014

La première « **maison de l'international** » a été inaugurée par le Président de la République le 12 février 2014 aux États-Unis, à San Francisco. Baptisée « French Tech Hub », elle vise à faciliter l'implantation des entreprises françaises sur les grands marchés cibles pour l'offre française. Une deuxième « maison de l'international » a été inaugurée par M. Fabius en juin 2014, à Shanghai. D'autres projets de « maisons de l'international » sont à l'étude au Japon et en Russie.

Pour la première fois sous la V^e République, **le portefeuille du commerce extérieur a été placé sous l'égide du ministre des Affaires étrangères** à l'occasion du remaniement d'avril 2014, ce qui répond à une logique d'unification de l'action extérieure de l'État. Pour le ministre des Affaires étrangères, M. Laurent Fabius, « *la diplomatie économique est une priorité du ministère des Affaires étrangères. Elle constitue désormais une instruction permanente du Quai d'Orsay.* »

Dans cette même optique d'unification, le Président de la République a annoncé lors du premier Conseil stratégique de l'attractivité le 17 février 2014 **la fusion d'Ubifrance** (l'agence française pour le développement international des entreprises) **et de l'Agence française pour les investissements internationaux**

(AFII). Le processus a été lancé en juin, sous la direction de Mme Muriel Pénicaud. Cette fusion a pour but de renforcer l'efficacité des outils au service du développement international des entreprises et de l'attractivité du territoire, en regroupant dans une même structure les savoir-faire et expertises des deux réseaux, leur capacité à diffuser l'excellence française ainsi que le dynamisme de notre tissu productif, à identifier les besoins des entreprises et à développer les partenariats entre entreprises françaises et étrangères. La fusion juridique est intervenue au 1^{er} janvier 2015, donnant naissance à une nouvelle agence : **Business France**.

La Rapporteuse spéciale a salué cette décision, tout en continuant de rappeler que ce sont l'ensemble des acteurs au service du développement des entreprises à l'international qu'il convient de rassembler dans une véritable **équipe de l'export**, lisible, où chacun connaît son rôle, sans redondance de moyens. Car, directement ou indirectement, près de 6 millions d'emplois sont liés à l'exportation, soit 28 % des emplois en France. Les filiales d'entreprises étrangères représentent 2 millions d'emplois.

2. La poursuite des réformes engagées

En mai 2013, Bpifrance, Coface et Ubifrance ont noué un partenariat et créé le « **label Bpifrance Export** », afin de simplifier l'offre des trois acteurs en matière d'export et de favoriser l'accès des PME et des ETI aux produits en améliorant la lisibilité de cette offre. Trente-sept chargés d'affaires internationaux (CAI) d'Ubifrance ont été logés au sein des directions régionales de Bpifrance. Les CAI sont mobilisés pour assurer la mise en œuvre de l'accompagnement personnalisé à l'international des 1 000 ETI et PME de croissance, conformément à la décision n° 14 du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi du 6 novembre 2012. Le bilan est positif, même si la Rapporteuse spéciale tient à rappeler qu'elle craint que l'action propre de Bpifrance Export ne soit redondante en termes de moyens, notamment concernant sa participation à des salons ou à des missions à l'étranger.

Lors de ses vœux aux Français le 31 décembre 2013, le Président de la République a annoncé un ensemble de mesures destinées à redresser la compétitivité des entreprises et à faire reculer le chômage. **Le Pacte de responsabilité** doit permettre de gagner 0,5 % de croissance et de créer 200 000 emplois à l'horizon 2017. L'objectif est de réduire les coûts de nos entreprises, redresser leurs marges, relancer leur effort d'innovation pour reconquérir les parts de marché à l'export, perdues dans la dernière décennie. Ainsi, les entreprises ont bénéficié de 11 milliards d'euros de crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en 2014.

Les députés Olivier Carré et Yves Blein, dans le rapport de la mission d'information sur le CICE, rendu public le 2 octobre 2014 (rapport n° 2239), estiment qu'il est encore trop tôt pour savoir si le CICE soutient particulièrement les entreprises exportatrices. Si, pour le moment, on constate qu'il n'y a pas de

relation avérée entre le CICE et l'export, ce crédit d'impôt reste cependant très attractif pour les entreprises étrangères soucieuses de s'implanter en France.

C. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE D'UBIFRANCE EN 2014

S'agissant du soutien aux entreprises à l'exportation, en 2014, Ubifrance a rempli tous les objectifs d'activité du contrat d'objectifs et de performance (COP) 2012-2014, à l'exception du nombre de nouvelles PME et ETI utilisatrices du Volontariat international en entreprise (VIE).

L'agence a reçu une subvention globale de 91,54 millions d'euros, en baisse de 6,52 millions d'euros par rapport à 2013. Parallèlement, ses recettes commerciales ont augmenté de 5,04 millions d'euros (+ 7,5 %) par rapport à l'année précédente. L'agence a stabilisé son réseau à l'étranger : elle est présente dans 85 bureaux et 62 pays.

Plus de 15 000 accompagnements de PME et ETI ont été réalisés en propre pour un objectif de 14 000, dont près de 9 500 réalisés par des opérations collectives et près de 5 600 à travers des prestations individuelles.

S'agissant des courants d'affaires, les enquêtes IPSOS de l'année 2014 auprès des entreprises accompagnées sur la période de juillet 2013 à juin 2014 révèlent que 3 469 courants d'affaires ont été générés par 2 513 entreprises, soit un résultat au-delà des objectifs.

De même, avec 8 413 volontaires en poste à fin décembre, l'activité VIE atteint un niveau record. S'agissant du nombre de départ de VIE à l'étranger, le taux de réalisation de l'objectif du COP (15 000 en cumul annuel sur trois ans) est lui aussi dépassé (108 %) avec **16 144 départs de VIE sur la période 2012-2014**.

La performance en matière de politique publique de soutien à l'export est mesurée à partir de l'objectif « *Améliorer la qualité et l'efficacité du soutien aux entreprises à l'exportation* ». L'indicateur associé (2.1 *Efficiencia du dispositivo d'Ubifrance de soutien aux entreprises à l'export*) est constitué du ratio entre le nombre d'entreprises accompagnées en propre par l'agence (15 061 en 2014) et le nombre de départs de VIE dans l'année (5 612 en 2014) au numérateur, et le nombre d'agents en poste dans le périmètre de l'agence (1 376 en 2013) au dénominateur. Il est stable en 2014 (15,02) par rapport à 2013 (15,8) et dépasse la prévision, fixée à 13,86 pour 2014.

III. CONTRAIREMENT AUX IDÉES REÇUES, LA FRANCE EST UN PAYS ATTRACTIF POUR LES INVESTISSEURS ÉTRANGERS

A. EN 2014, LE NOMBRE D'INVESTISSEMENTS EN FRANCE EST EN HAUSSE

L'année 2013 avait débuté sur un ton alarmiste avec la publication par la Conférence des Nations unies en janvier des données sur l'évolution des investissements directs étrangers (IDE) en France, nettement en baisse.

En 2014, la tendance s'est clairement inversée : sans nier certaines difficultés qui persistent, la performance de la France en termes d'attractivité des investissements étrangers et de projets d'implantation s'est améliorée dans les différents baromètres utilisés pour la mesurer.

Dans le classement « *Ease of Doing Business* » de la Banque mondiale, la France a ainsi gagné 7 places en 2014.

Le baromètre du cabinet privé EY a également confirmé que **l'attractivité de la France se renforce** : 608 projets d'implantation ont été enregistrés en 2014, un chiffre en hausse de 18 % par rapport à 2013, même si la France est toujours distancée par le Royaume-Uni qui a su attirer 887 projets et par l'Allemagne qui en comptabilise 763.

Toutefois, selon EY, ces investissements étrangers n'ont créé que 12 600 emplois l'an dernier, soit 1 500 de moins que l'année précédente (- 11 %), car 80 % des projets d'investissements correspondent en fait à des extensions de site et non à des créations.

Quoique moins restrictif que celui du cabinet EY (qui ne comptabilise pas les reprises de sites en difficulté et ne retient pas les projets dans l'hôtellerie, la distribution ou la restauration), le baromètre établi par l'agence Business France établit le même bilan : le nombre d'investissements étrangers repart à la hausse, mais ceux-ci créent moins d'emplois : 25 478 emplois ont été créés ou maintenus en 2014 contre 29 500 en 2013. Cette étude montre, en outre, que même les pays les plus enclins au « *french bashing* », comme les États-Unis ou le Royaume-Uni, augmentent leurs investissements en France. Seul point de faiblesse : la France a du mal à capter les investissements des grands pays émergents (Chine, Inde, Brésil).

Les résultats recensés par Business France (AFII jusqu'en décembre 2014) sont retracés dans le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PROJETS D'INVESTISSEMENTS ÉTRANGERS
ET DU NOMBRE D'EMPLOIS CRÉÉS OU MAINTENUS**

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2013/2014 |
|--------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|-----------|
| Nombre de projets total | 624 | 641 | 639 | 782 | 698 | 693 | 685 | 740 | + 8 % |
| Nombre d'emplois total | 34 517 | 31 932 | 29 889 | 31 815 | 27 958 | 25 908 | 29 631 | 25 478 | - 14 % |

Source : bilans AFII.

Enfin, selon une étude réalisée en mars 2015 par le cabinet KPMG pour le compte de l'association Paris-Ile-de-France Capitale économique, **Paris retrouve sa place dans le podium des trois métropoles les plus attractives** en nombre d'investissements étrangers (170 projets d'investissements enregistrés entre octobre 2013 et octobre 2014), derrière Londres (359) et Shanghai (267). En regagnant quatre places dans le classement, Paris dépasse New York et Hong Kong.

**B. LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE L'AGENCE FRANÇAISE POUR
LES INVESTISSEMENTS INTERNATIONAUX (AFII)**

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) est un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous une double tutelle ministérielle, celle du ministère du Logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité, et celle du ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie. Elle apparaît donc comme opérateur de l'État dans deux programmes : le programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* et le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Politique des territoires*.

Elle emploie 148 collaborateurs (par rapport à 145 en 2013, pour un plafond de 150), répartis entre des services centraux (agents travaillant au siège à Paris dans les locaux d'Ubifrance) et des bureaux à l'étranger (agents répartis dans 23 bureaux implantés dans 22 pays). Elle perçoit une subvention pour charges de service public au titre du programme 134 à hauteur de 66 % et du programme 112 pour le solde.

Au total, le montant des subventions de l'État versé en 2014 s'élève à 18,966 millions d'euros, et l'effort d'économies demandé à l'opérateur sur la période 2011-2014 est conséquent (- 21,5 %) comme le montre le tableau ci-après.

**ÉVOLUTION DE LA SUBVENTION POUR CHARGE
PUBLIQUE VERSÉE PAR L'ÉTAT À L'AFII (AE = CP)**

(en millions d'euros)

| Programmes | Réalisation 2011 | Réalisation 2012 | Réalisation 2013 | Réalisation 2014 | Écart 2011-2014 |
|---|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|-----------------------------|----------------------------|
| 134 – Développement des entreprises et du tourisme (mission <i>Économie</i>) | 16,8 | 14,3 | 13,6 | 12,6 | – 25 % |
| 112 – Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire (mission <i>Politique des territoires</i>) | 7,4 | 6,7 | 6,5 | 6,4 | – 13,5 % |
| Total | 24,2 | 21,0 | 20,1 | 19 | – 21,5 % |

Source : rapports annuels de performances.

Le contrat d'objectifs et de performances (COP) pour la période 2012-2014 fixe à l'AFII l'objectif annuel de faire aboutir 300 projets d'investissements étrangers en France, ces projets devant permettre la création ou la sauvegarde de 12 000 à 14 000 emplois. Cet objectif a été dépassé en 2014 avec 406 projets accompagnés, ayant permis la création ou la sauvegarde de 12 104 emplois.

*

* *

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ;
STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Commentaire de M. Thierry ROBERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 220 <i>STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES</i> | 264 |
| A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS | 264 |
| 1. Les besoins budgétaires de l'INSEE sont quasiment stabilisés | 264 |
| 2. Les crédits de rémunérations commencent à diminuer | 265 |
| 3. La réduction des dépenses de fonctionnement | 265 |
| B. LES RÉSULTATS INÉGAUX DE LA PERFORMANCE | 266 |
| II. LE PROGRAMME 305 <i>STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE</i> | 267 |
| A. UN PROGRAMME DONT LES BESOINS FINANCIERS DIMINUENT | 267 |
| 1. Une réduction notable de la consommation des crédits | 267 |
| 2. Les efforts de productivité consentis par la Banque de France..... | 268 |
| B. UNE PERFORMANCE QUI RESTE PERFECTIBLE | 268 |
| III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX</i> | 270 |

Le présent document porte sur les programmes 220 *Statistiques et études économiques* et 305 *Stratégie économique et fiscale* de la mission *Économie*, ainsi que sur le Compte d'affectation spéciale *Accords monétaires internationaux*.

I. LE PROGRAMME 220 STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES

Le programme 220, qui recouvre principalement les activités de l'Institut national de la statistique et des études économiques, a été intégré depuis 2009 à la mission *Économie* dont il est le troisième programme en volume de crédits consommés mais le premier en termes d'effectifs employés. Il représente un peu moins du quart des crédits ouverts pour l'ensemble de la mission.

A. UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS

1. Les besoins budgétaires de l'INSEE sont quasiment stabilisés

Le programme 220 a bénéficié pour la cinquième année consécutive d'une revalorisation de ses crédits en loi de finances initiale, principalement en raison de l'organisation d'opérations de recensement dans certaines collectivités d'outre-mer en 2014 (2,1 millions d'euros pour la seule Nouvelle-Calédonie), de la poursuite des mesures d'accompagnement liées à la mise en place du centre statistique de Metz et de la création du huitième échelon des agents de catégorie C. En contrepartie, la baisse (encore limitée) des crédits de personnel et la hausse des ressources propres ont permis de quasiment stabiliser le budget de l'INSEE.

En autorisations d'engagement (AE), les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 461,3 millions d'euros. L'ouverture de 19,4 millions d'euros provenant de fonds de concours et l'annulation en cours d'exercice de 7,2 millions d'euros ont porté le montant total des crédits disponibles à 473,4 millions d'euros dont 457,3 millions ont été consommés (96,6 %).

En crédits de paiement (CP), les moyens votés en loi de finances initiale se sont élevés à 456,9 millions d'euros. Ces crédits ont été réduits de 7,8 millions d'euros annulés en cours d'exercice mais ont été abondés par 19,3 millions d'euros de fonds de concours, portant le total des moyens disponibles à 468,4 millions d'euros dont 459,3 millions d'euros (98 %) ont été utilisés.

Les CP consommés par l'INSEE ont enregistré, par rapport à l'exercice 2013, une petite hausse de 0,46 million d'euros (+ 0,1 %). La consommation des AE a, quant à elle, diminué de près de 1,3 million d'euros (− 0,2 %).

Après une augmentation significative de ses crédits entre 2010 et 2013 en raison de la titularisation des enquêteurs vacataires et des dépenses relatives à la création d'un centre statistique à Metz, l'exercice budgétaire 2014 s'est caractérisé

par une stabilisation des crédits de paiement et des autorisations d'engagement. La gestion 2014 a néanmoins bénéficié de 30 millions d'euros de ressources hors LFI dont 19,3 millions d'euros d'attributions de produits et de fonds de concours, 2,9 millions d'euros de rétablissements de crédits et de 7,8 millions d'euros de reports pour les crédits de paiement.

Par ailleurs, les ressources propres de l'INSEE (notamment les services rendus aux entreprises) ont augmenté de 20 % en 2014 après être restées stables durant les trois dernières années. Les dépenses d'investissement, essentiellement liées à la montée en charge du centre de Metz, sont en augmentation sensible de 5,1 millions d'euros (+ 0,3 %).

2. Les crédits de rémunérations commencent à diminuer

Le programme 220, troisième programme de la mission économie en termes de crédits est pourtant celui qui compte le plus d'effectifs. Il est donc très largement structuré par les dépenses de rémunérations et charges sociales (81 % du programme) et relativement rigide.

Le nombre d'emplois réalisés, qui était en forte hausse en 2013 (5 597 ETPT), en conséquence de la contractualisation des enquêteurs vacataires, est reparti à la baisse : il s'établissait à 5 505 emplois au 31 décembre 2014, ce qui représente une baisse de 92 postes sur un an (- 1,6 %). Cette exécution est, par ailleurs, inférieure de 3,5 % au plafond d'emplois voté en loi de finances (5 707 ETPT), ce qui représente un écart de 202 postes que la Cour des Comptes explique par de « *sérieuses difficultés de recrutement notamment en Île-de-France* ».

En conséquence, les crédits consacrés aux rémunérations et aux charges sociales ont diminué pour la première fois en 2014 ; 374 millions d'euros ont été consacrés au titre 2, contre 375,2 millions en 2013, ce qui représente une économie de 1,2 million d'euros (- 0,3 %).

3. La réduction des dépenses de fonctionnement

Les dépenses de fonctionnement se sont élevées à 56,95 millions d'euros (en crédits de paiement) en 2014, ce qui représente une baisse de 2,15 millions d'euros par rapport à l'exercice précédent, soit - 3,6 %. La Cour des comptes explique ce bon résultat par la rationalisation, au cours des exercices précédents « *du parc immobilier et le recours aux marchés mutualisés* ».

Les loyers liés à l'occupation des locaux (21 millions d'euros), à la réalisation de travaux (17 millions d'euros) ainsi que les frais liés à l'informatique (11 millions d'euros) constituent les principales dépenses de fonctionnement.

B. LES RÉSULTATS INÉGAUX DE LA PERFORMANCE

Le programme poursuit cinq objectifs, chacun assorti d'un indicateur. Les résultats sont satisfaisants malgré la réduction du nombre d'agents superviseurs mobilisés et le changement de statut des enquêteurs.

Le premier objectif, qui consiste à « *respecter les engagements de la France par rapport à l'Europe en termes de délais de diffusion des résultats économiques* » nous enseigne qu'en 2014, comme les années précédentes, pratiquement tous les comptes et indices économiques, à deux exceptions près, ont été publiés dans les délais.

Le second objectif consiste à « *traiter l'enquête de recensement dans les délais qui assurent la qualité* ». Il est mesuré par le taux de communes pour lesquelles l'enquête de recensement est traitée dans les délais prescrits. En 2014 comme en 2013, ce taux a été de 100 %, en conformité avec l'objectif.

Le troisième objectif, qui consiste à « *alléger la charge de réponse des entreprises aux enquêtes statistiques* », est l'un des axes principaux de la refonte des statistiques structurelles d'entreprises. Il est mesuré par le temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires des enquêtes sectorielles annuelles. Depuis 2010, l'indicateur nous apprenait que ce temps moyen était inférieur à une heure, conformément à l'objectif. En 2014, l'objectif, qui avait été critiqué pour son manque d'ambition, a été réduit à 53 minutes. Or, le temps consacré par les entreprises pour répondre aux questionnaires s'est établi à ce niveau, en conformité avec la cible. En 2015, cet objectif, sera réduit à 50 minutes.

Le quatrième objectif, « *Assurer l'efficacité de la collecte régulière de l'Enquête emploi en continu (EEC)* » est quantifié par un indice d'évolution du coût unitaire de cette collecte. Pour un indice 100 en 2006, le résultat de l'année 2014 s'est établi à l'indice 102,4, ce qui témoigne d'une très nette dégradation par rapport à 2012 et 2013 (respectivement 85,9 et 91). L'INSEE met en avant les « *difficultés croissantes* » rencontrées par ses enquêteurs « *pour réaliser les enquêtes auprès des ménages, notamment liées aux restrictions d'accès aux logements et à la disponibilité moindre des personnes à interroger* ».

Le cinquième et dernier objectif, « *Améliorer la mesure des performances économiques et du progrès social* », découle de la mise en œuvre du rapport Stiglitz-Sen-Fitoussi, publié par l'Institut sous la législature précédente. Il est évalué par le nombre de contributions de l'INSEE sur ce sujet nouveau, au nombre de six en 2014 contre quatre en 2013 et deux en 2012.

II. LE PROGRAMME 305 STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ET FISCALE

Ce programme comprend trois actions, dont deux relèvent de la direction générale du Trésor (mise en œuvre de la politique économique et financière de la France et développement international de l'économie française) ; la troisième action (élaboration de la fiscalité) est de la responsabilité de la direction de la législation fiscale. Ce programme a vocation à aider l'exécutif à concevoir et à mettre en application les politiques économiques et financières du pays.

Ce programme regroupe les dépenses de personnel liées aux fonctions d'état-major de ces directions (31 % des crédits de paiement en 2014) ainsi que la rémunération des prestations réalisées par la Banque de France et les instituts d'émission d'outre-mer pour le compte de l'État (64 % des crédits), notamment le secrétariat des commissions de surendettement. Neuf dépenses fiscales lui sont également rattachées pour un coût estimé de 292 millions d'euros.

A. UN PROGRAMME DONT LES BESOINS FINANCIERS DIMINUENT

1. Une réduction notable de la consommation des crédits

En AE, les crédits votés en loi de finances initiale se sont élevés à 491,6 millions d'euros. 1,6 million d'euros supplémentaires ont été ouverts par voie de fonds de concours en cours d'exercice, mais 19,4 millions d'euros ont été annulés, ce qui a porté la ressource totale à 473,8 millions d'euros dont 470,4 millions d'euros ont été réellement consommés (99,4 %).

En CP, les 591,6 millions d'euros votés en loi de finances initiale ont enregistré des fluctuations proches de celles ayant affecté les autorisations d'engagement, ce qui a porté leur montant disponible à 472,8 millions d'euros. Sur ce montant, 470 millions ont effectivement été consommés, ce qui représente une baisse de 18,9 millions d'euros (- 3,4 %) par rapport à l'exercice précédent.

Après une augmentation significative de ses crédits entre 2010 et 2012 liée à la refonte du mode de remboursement de la Banque de la France, le programme 305 s'était caractérisé en 2013 par une stabilisation de sa dotation. En 2014, les résultats ont été meilleurs puisque ce programme a consommé quasiment 19 millions d'euros de moins qu'au cours de l'exercice précédent : 470 millions d'euros contre 488,9 millions en 2013, ce qui représente une économie de 3,9 %. Ce résultat favorable s'explique, selon la Cour des comptes, par « *la réalisation d'économies sur le coût de la prestation à la Banque de France* » (cf. *infra*).

Ce programme comptait en 2014 un plafond d'emplois de 1 730 ETPT (- 180 sur un an), pour un effectif réalisé de 1 635 agents. Ce chiffre traduit une baisse effective de 47 emplois sur un an et un déficit de 95 agents par rapport au plafond. En conséquence de ces réductions d'effectifs, les crédits de rémunérations et charges sociales se sont stabilisés en 2014 à un niveau similaire à celui de 2013 (146,2 millions d'euros).

2. Les efforts de productivité consentis par la Banque de France

Les crédits de fonctionnement consommés ont diminué entre 2013 et 2014, passant de 340,5 millions d'euros à 322,2 millions (- 18,3 millions, soit - 5,4 %). Près de 95 % de ces crédits correspondent à l'enveloppe de rémunération de la Banque de France et des instituts d'émission d'outre-mer. En effet, au terme de l'article L. 141-7 du code monétaire et financier, l'État rembourse à la Banque de France les prestations qu'elle effectue pour son compte, ce qui inclut notamment la tenue du secrétariat des commissions pour le traitement du surendettement.

En 2014, 311 millions d'euros étaient inscrits en loi de finances initiale. Sur cette somme, seuls 301,1 millions d'euros ont été consommés, confirmant une tendance baissière favorisée par la mise en place de réformes. En outre, des économies ont pu être réalisées en 2014 sur la tenue du compte du Trésor grâce à la mise en place de nouveaux outils informatiques.

Par ailleurs, la Cour des comptes souligne que, depuis quelques années, des réformes portant sur la réorganisation territoriale de la Banque de France devraient permettre une nouvelle réduction des coûts de gestion d'ici à 2017. Les magistrats financiers évoquent l'externalisation de certaines prestations ainsi que *« la création d'un portail dématérialisé dont les effets apparaîtront en 2015-2016. En conséquence, les dépenses, bien qu'en baisse, ne traduisent pas le coût de la seule prestation mais intègrent l'investissement lié à la restructuration de la Banque de France, ce qui fausse la lisibilité des dépenses »*.

B. UNE PERFORMANCE QUI RESTE PERFECTIBLE

Le programme poursuit cinq objectifs, chacun étant assorti d'un à trois indicateurs de performance.

Le premier objectif consiste à « assurer la qualité de l'analyse et des prévisions présentées dans le projet de loi de finances, dans le domaine des évolutions économiques et dans celui des recettes fiscales ». Il est assorti d'un indicateur très détaillé qui met en évidence les écarts entre les prévisions économiques (croissance et inflation), réalisées aussi bien par l'INSEE que par les instituts de conjonctures, et la réalité. Pour instructif qu'il soit, cet indicateur, dans la mesure où il dépend en réalité de l'objectif de croissance annoncé en loi de finances initiale, ne permet pas de mesurer réellement la performance de l'administration.

Les deuxième et troisième indicateurs mesurent les écarts entre la prévision et la réalité en matière de rentrées fiscales d'une part et de dépenses fiscales d'autre part. Grâce aux révisions qui interviennent à plusieurs reprises en cours d'exercice à l'occasion des lois de finances rectificatives, les prévisions de la direction de la législation fiscale, bien que dépendant fortement des fluctuations conjoncturelles, parviennent finalement à refléter assez bien la situation réelle.

Le deuxième objectif consiste à « contribuer à l'accessibilité et à la clarté de la norme fiscale et accélérer la production des textes d'application de la législation fiscale ». L'indicateur de performance associé révèle que la proportion de textes d'application publiés dans le délai de six mois après l'entrée en vigueur d'une loi a retrouvé, après une forte baisse en 2013 (57,7 %), un niveau plus traditionnel (74,3 % en 2014), en quasi-conformité avec l'objectif fixé à 75 % : trois décrets et 107 instructions ont ainsi été publiés dans un délai de six mois sur les neuf décrets et les 139 instructions prévus.

La transposition dans les délais des directives européennes relevant de la responsabilité de la direction générale du Trésor est également un objectif suivi par un indicateur de performance. En 2014, 70 % de ces directives ont été transposées, chiffre comparable à celui de 2012 et en nette hausse par rapport à l'exercice 2013 qui apparaît, de ce point de vue, comme atypique.

Enfin, l'objectif consistant à « assurer un traitement efficace du surendettement » permet de mesurer la performance de la Banque de France, chargée d'assurer le secrétariat des commissions de surendettement. Les indicateurs associés à cet objectif indiquent que le délai moyen de traitement d'un dossier s'est élevé, en 2014, à un peu plus de quatre mois, chiffre stable depuis 2012. Ce résultat s'inscrit dans le contexte de l'entrée en vigueur de la loi du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires qui a introduit de nouvelles dispositions visant à simplifier et à accélérer la procédure. Après un temps d'adaptation des agents chargés de mettre en œuvre les nouvelles dispositions, les résultats enregistrés en fin d'année 2014 semblent en amélioration. L'objectif, ramené à 3,6 mois depuis l'an dernier ne paraît pas hors de portée compte tenu de la réforme intervenue.

En revanche, le coût complet de traitement d'un dossier de surendettement (859 euros) reste supérieur à l'objectif fixé à 812 euros. Il est cependant en baisse constante depuis plusieurs années puisqu'il a culminé en 2011 à 922 euros avant de décroître à 892 euros en 2012, puis à 871 euros en 2013.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

Le compte de concours financier *Accords monétaires internationaux* comprend les programmes 811 *Relations avec l'Union monétaire ouest-africaine*, 812 *Relations avec l'Union monétaire d'Afrique centrale* et 813 *Relations avec l'Union des Comores*. Il retrace les opérations d'octroi et de remboursement des appels en garantie de convertibilité effectués par le Trésor au profit des banques centrales liées à la France par un accord monétaire international.

Dévolu à la coopération monétaire avec la zone franc, ce compte de concours financier est destiné à garantir, en tant que de besoin, les deux fondements de cette coopération que sont l'ancrage de la parité du taux de change sur l'euro et la garantie de convertibilité illimitée.

Ce compte n'est doté de crédits que si la dégradation de la situation financière de tout ou partie de la zone franc l'exige. Aucun crédit n'a été demandé pour 2014.

*

* *

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT :

Commentaire de M. Christophe CARESCHE, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 177 <i>PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES</i> | 275 |
| A. UNE CROISSANCE DES BESOINS QUI MASQUE LES EFFORTS D'ADAPTATION DES DISPOSITIFS..... | 275 |
| B. UNE PERFORMANCE ENCORE MODESTE MAIS ENCOURAGEANTE | 279 |
| II. LE PROGRAMME 109 <i>AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT</i> | 280 |
| A. DES REBASAGES INSUFFISANTS | 280 |
| B. UNE PERFORMANCE RELATIVEMENT STABLE | 282 |
| III. LE PROGRAMME 135 <i>DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT</i> | 282 |
| A. UNE SOUS-EXÉCUTION ACCENTUÉE PAR LE RATTACHEMENT D'IMPORTANTES FONDS DE CONCOURS..... | 282 |
| B. DES RÉSULTATS POSITIFS MAIS QUI NE PERMETTENT PAS D'ÉVALUER LES ACTIONS DE L'ANNÉE | 289 |

Le présent commentaire porte sur quatre programmes de la mission Égalité des territoires, logement et ville : le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement*, le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*, enfin le programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*.

Ce dernier concentre les effectifs et les crédits de titre 2 correspondant aux 13 477 agents (prévisions d'ETPT ⁽¹⁾ pour 2014) chargés de la mise en œuvre des programmes 109 et 135. Les personnels suivant le programme 177 relèvent, quant à eux, du programme 124 de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Enfin, les agents en charge de la politique de la ville, portée par le dernier programme de la mission, sont rémunérés sur des crédits répartis entre le programme 147 *Politique de la ville* et le programme 124.

En gestion, l'intégralité des dotations du programme 337 est transférée au programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*. Programme support des moyens de personnel commun aux ministères en charge de l'écologie et du logement, il en globalise les consommations, ce qui ne permet pas un examen critique de l'exécution du programme 337. Toutefois, le rapport annuel de performance s'est efforcé de la reconstituer cette année. La consommation d'emplois se serait établie à 12 627 ETPT, dépassant de 850 ETPT les objectifs de réduction du schéma d'emploi pour 2014 en raison, notamment, de la réforme de l'assistance technique apportée par l'État aux collectivités territoriales.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME 337 EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

| Programme / Action | Autorisations d'engagement et crédits de paiement | | |
|---|---|----------|----------------|
| | LFI 2013 | LFI 2014 | Exécution 2014 |
| TOTAL du programme | 816,1 | 804,1 | 765,5 |
| Personnels œuvrant pour les politiques de l'urbanisme, de l'aménagement, du logement et de la ville | 701,6 | 689,3 | 637,3 |
| Personnels œuvrant au soutien du programme <i>Conduite et pilotage de l'égalité des territoires, du logement et de la ville</i> | 114,5 | 114,7 | 128,2 |

Source : rapport annuel de performances 2014.

Une partie des crédits de soutien mobilisés par ces programmes sont également comptabilisés ailleurs. Ils relèvent notamment du programme 217 s'agissant des programmes 109 (à hauteur de 53,1 millions d'euros) et 135 (916,4 millions d'euros) et du programme 124 en ce qui concerne le programme 177 (41,8 millions avec les charges de personnel).

(1) Équivalents temps plein travaillé.

En 2014, l'ensemble des dépenses des trois autres programmes (les programmes 177, 109 et 135) aura été arrêtée à 7,1 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 7,2 milliards en crédits de paiement (CP), soit une exécution de, respectivement, 94,6 et 97,4 % des crédits ouverts (7,5 et 7,4 milliards d'euros).

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | LFI (a) | Mouvements en cours d'exercice | Crédits ouverts (b) | Dépenses (c) | Niveau de dépenses (c/a) | Taux de consommation (c/b) |
|--|----------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 315,8 | 155,9 | 1 471,7 | 1 470,3 | + 11,7 % | 99,9 % |
| 109 Aide à l'accès au logement | 5 104,8 | 88 | 5 192,7 | 5 192,6 | + 1,7 % | 100 % |
| 135 Développement et amélioration de l'offre de logement | 576,2 | 295,8 | 872 | 469,6 | - 19,5 % | 53,9 % |
| Total | 6 996,8 | 539,7 | 7 536,5 | 7 132,6 | + 1,9 % | 94,6 % |

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | LFI (a) | Mouvements en cours d'exercice | Crédits ouverts (b) | Dépenses (c) | Niveau de dépenses (c/a) | Taux de consommation (c/b) |
|--|----------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 177 Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 315,8 | 157,2 | 1 473 | 1 469,2 | + 11,7 % | 99,7 % |
| 109 Aide à l'accès au logement | 5 104,8 | 88 | 5 192,7 | 5 192,6 | + 1,7 % | 100 % |
| 135 Développement et amélioration de l'offre de logement | 401,1 | 303,6 | 704,7 | 514 | + 28,2 % | 72,9 % |
| Total | 6 821,7 | 548,8 | 7 370,5 | 7 175,9 | + 5,2 % | 97,4 % |

Source : rapport annuel de performances 2014. LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

La sous-consommation globale de 403,9 millions d'euros en AE et 194,6 millions en CP masque en réalité de **grands contrastes entre les programmes, ainsi qu'un important report de charges du programme 109 sur 2015** (171 millions d'euros de dette envers les organismes de sécurité sociale selon les chiffres obtenus par la Cour des comptes ⁽¹⁾) **et un autre, plus limité, du programme 177** (23 millions d'euros selon les calculs de la Cour ⁽²⁾).

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014 – Mission Égalité des territoires, logement et ville.

(2) Le rapport annuel de performances pour 2014 évoque, quant à lui, une dette de 45,8 millions d'euros à l'égard des caisses d'allocations familiales au titre des dépenses d'ALTI – aide aux organismes qui logent temporairement des personnes défavorisées.

En outre, les dépenses dépassent de 135,8 millions d'euros en AE (+ 1,9 %) et de 354,2 millions en CP (+ 5,2 %) les dotations votées en loi de finances initiale (LFI) hors fonds de concours (respectivement 7 et 6,8 milliards d'euros). En intégrant les prévisions de fonds de concours, le différentiel est ramené à 172,9 millions en CP. Mais **ces écarts substantiels illustrent une nouvelle fois les difficultés à anticiper les besoins de dispositifs sociaux soumis à de vives tensions comme ceux des programmes 177 et 109** – que l'importante sous-exécution du programme 135 n'a pas permis de contrebalancer. De fait, ils dépendent fortement de facteurs externes, de l'évolution de la conjoncture économique et du nombre des demandeurs d'emploi et des flux migratoires s'agissant des dépenses d'hébergement d'urgence.

Dans son analyse de l'exécution budgétaire en 2014, la Cour des comptes conteste aussi la sincérité des prévisions qui avaient été établies au regard des dérapages constatés les exercices précédents. Certes, les dépassements enregistrés sur 2014 sont inférieurs à ceux de 2013, globalement, grâce au redéploiement de crédits opérés à partir des programmes 135 et 147 de la mission, et au niveau de chacun des programmes 177 et 109 dans la mesure où ils ont bénéficié d'un certain rebasage de leurs dotations en loi de finances initiale (respectivement + 110 et + 212 millions d'euros supplémentaires par rapport à la LFI pour 2013). En 2014, le surplus de consommation n'est plus que de 154 millions d'euros sur le programme 177 (+ 11,7 % par rapport aux crédits votés), quand il atteignait 191 millions en 2013, et de 88 millions sur le programme 109 (+ 1,7 %) contre 268 millions l'année précédente. Il faut néanmoins relever que, **même si l'évolution tendancielle de ces dépenses ne permettait pas d'espérer un recul, le recalibrage de leurs dotations initiales est resté très en-deçà des consommations constatées en 2013**, de plus de 80 millions d'euros pour le premier et de 56 millions pour le second, ou, plus exactement, de 138 millions d'euros en réintégrant les 82 millions d'euros d'aides personnelles au logement restant à rembourser aux régimes sociaux au titre de 2013. En 2014, les dépenses des programmes 177 et 109 ont même dépassé celles de 2013 de, respectivement, 5,3 % (+ 74,1 millions d'euros) et 0,6 % (+ 31,5 millions d'euros) en AE – si l'on compare les seuls montants enregistrés sur les exercices. Si l'on tient compte des dettes contractées en 2013 puis en 2014, la progression est de + 120 millions d'euros environ pour chacun des programmes 177 et 109.

Sur l'ensemble des trois programmes considérés, la consommation a augmenté de 0,4 % (+ 28 millions d'euros, ou + 163 millions avec les charges reportées) entre 2013 et 2014.

On rappellera enfin que **ces dépenses budgétaires ne représentent qu'une partie des moyens mobilisés par l'État en faveur des politiques du logement et de l'hébergement** : divers fonds de concours viennent les compléter ; les grands opérateurs du programme 135, l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) et la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), mènent leurs missions essentiellement grâce à des cotisations, des contributions de partenaires ou des recettes fiscales affectées ; et les politiques financées par les

trois programmes étudiés sont substantiellement soutenues par de nombreux dispositifs fiscaux à la charge de l'État.

Malgré les efforts de réduction de ces dernières années, ces dépenses fiscales totalisent encore 13,8 milliards d'euros en 2014. Les deux principales sont le taux réduit de TVA de 5,5 % sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien des logements, qui coûterait à l'État 3,2 milliards d'euros, et le taux réduit de TVA sur les acquisitions, constructions et travaux relatifs aux logements sociaux pour 1,4 milliard d'euros.

DÉPENSES FISCALES DIRECTEMENT RATTACHABLES À LA POLITIQUE DU LOGEMENT

(en millions d'euros)

| | Estimation pour 2012 | Estimation pour 2013 | Estimation pour 2014 |
|--|----------------------|----------------------|----------------------|
| Programme Aide à l'accès au logement | 90 | 97 | 99 |
| Programme Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat | 14 645 | 13 938 | 12 140 |
| Programme Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables | 1 403 | 1 492 | 1 588 |
| Total | 16 138 | 15 527 | 13 827 |

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014.

I. LE PROGRAMME 177 PRÉVENTION DE L'EXCLUSION ET INSERTION DES PERSONNES VULNÉRABLES

A. UNE CROISSANCE DES BESOINS QUI MASQUE LES EFFORTS D'ADAPTATION DES DISPOSITIFS

Affirmant sa volonté de sortir de la gestion saisonnière du dispositif d'hébergement, le Gouvernement a reconduit en 2014 les crédits débloqués pour le plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté en janvier 2013. Ils ont permis de pérenniser des places hivernales ou de créer de nouvelles capacités d'accueil et de poursuivre le développement des formules, plus pérennes, de logements adaptés.

Passant de 80 797 places, hors hôtels, fin 2013 à 81 689 au 30 juin 2014, le parc généraliste⁽¹⁾ d'hébergement et de pensions de famille a augmenté de 897 places (+ 1,01 %). Avec les places en hôtel, son développement a été de 5,2 % (+ 5 524 places) au 30 juin 2014, lui permettant d'atteindre une capacité durable de 111 817 places. Enfin, si 7 319 places, en moyenne par soir, ont été encore mobilisées pour la période hivernale 2013-2014, elles étaient 12 606 en 2013.

Cela s'est traduit par une progression de plus de 110 millions d'euros en AE et CP des dotations inscrites à l'action 12 *Hébergement et logement adapté* du programme entre la loi de finances pour 2014 et celle de 2013, soit une hausse de 9,8 % des crédits votés, les portant à 1 242,5 millions d'euros en AE et CP.

(1) Distinct du parc d'accueil et d'hébergement dédié aux demandeurs d'asile qui relève du programme 303 de la mission Immigration, asile et intégration.

Parallèlement, se sont poursuivies les stratégies de renforcement du pilotage régional des dispositifs, avec l'élaboration des diagnostics territoriaux dits à « à 360 degrés » qui visent à mieux identifier les besoins sur le terrain et la contractualisation avec les opérateurs, de rationalisation des dépenses, grâce aux efforts de convergence tarifaire et le passage sous statut CHRS (centre d'hébergement de réinsertion sociale) de 1 400 places d'hébergement d'urgence, et, enfin, de structuration du principal outil de régulation des demandes d'accueil et de leurs prises en charge, les services intégrés d'accueil et d'orientation (SIAO) dont la loi relative à l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) du 24 mars 2014 a consacré l'existence et les missions de pilotage des acteurs.

Pour autant, ces efforts n'ont pas suffi à couvrir des besoins en croissance soutenue. Dépassant de 6,4 % les AE exécutées en 2013 (+ 83,6 millions d'euros) et de 6,3 % les CP (+ 82 millions d'euros), la consommation finale de l'action 12 a atteint environ 1 387 millions d'euros en AE et CP, supérieure de 11,7 % (+ 144,7 millions d'euros) en AE et de 11,6 % (+ 143,7 millions d'euros) en CP aux prévisions initiales.

Ces dérives ont surtout concerné les dispositifs de :

– la veille sociale (SIAO, « 115 », accueils de jour, SAMU sociaux *etc.*) qui a nécessité 20,1 millions d'euros supplémentaires, portant ses dépenses à 109,1 millions contre 102,4 en 2013. Le renforcement des équipes pendant les périodes de grand froid, par exemple, a coûté environ 6 millions d'euros ;

– l'hébergement d'urgence généraliste⁽¹⁾, à hauteur de 153,3 millions d'euros, pour une dépense finale de plus de 475 millions, en progression de 15,8 % (+ 65 millions d'euros) par rapport à l'exécution de 2013. Dans un contexte de crise économique et d'augmentation des flux de déboutés du droit d'asile – qui ne peuvent plus prétendre aux accueils dédiés –, il a été nécessaire d'accroître à nouveau le recours aux nuitées hôtelières pour répondre à l'augmentation de la demande exprimée par des familles avec enfants (50 % des demandes adressées aux « 115 »). Le nombre de places d'hôtel durablement financées est ainsi passé de 25 496 fin 2013 à 30 128 au 30 juin 2014, en hausse de 18 %. Les dépenses correspondantes ont alors progressé de 40,9 %, de 148,4 à 209,1 millions d'euros, entre 2013 et 2014 – de 159,2 à 212 millions d'euros avec le renfort hivernal. La Région Île-de-France concentre 85 % de ces consommations avec 26 100 places gérées – en hausse de 49 % depuis deux ans.

S'établissant à 622,7 millions d'euros en AE et CP, la consommation des dotations allouées aux 40 372 places en CHRS (effectifs au 30 juin 2014) correspond aux prévisions budgétaires qui intégraient le changement de statut de places d'hébergement d'urgence. Les capacités d'accueil de ces dispositifs ont ainsi augmenté de 1 227 places.

(1) Il s'agit des dépenses de gestion et de fonctionnement, voire d'amélioration du parc, et non de production de nouvelles structures ou places qui relèvent du programme 135.

En revanche, les dépenses relatives aux différents dispositifs de logement adapté – également rattachées à l'action 12 – ont atteint seulement 179,2 millions d'euros en AE et CP en 2014, en retrait de 29,7 millions d'euros sur les prévisions initiales. Elles sont même en recul de 2,7 millions par rapport à la consommation constatée en 2013. Si la création de places en pensions de famille s'est poursuivie en 2014, avec 12 844 places contre 12 702 fin 2013, les dotations dédiées n'ont pas été entièrement consommées (77,2 millions d'euros sur 80,4) en raison des délais nécessaires au montage des dossiers et à la livraison des opérations nouvelles. La sous-consommation des crédits de l'intermédiation locative (45,3 millions d'euros au lieu de 70,1 millions) relève des mêmes causes. Pour autant, le dispositif connaît une nette montée en charge atteignant 19 671 places au 30 juin 2014 contre 18 378 en 2013. La progression est de 195 % depuis fin 2011.

A contrario, la sous-exécution affichée sur les dépenses d'ALT1 ⁽¹⁾ résulte de la mobilisation en cours de gestion des crédits correspondants à l'ALT1 et à l'ALT2 (action 11 du programme – voir *infra*) pour financer les besoins urgents en hébergement et veille sociale et de **l'insuffisance des crédits ouverts en loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 pour couvrir les besoins d'ALT1**. Les caisses d'allocations familiales, qui avancent sa part à l'État, n'ont reçu que 28,3 millions d'euros, soit 11 millions d'euros de moins que la programmation et 45,8 millions en dessous de la dépense réelle – créant de ce fait une dette pour l'État à reporter sur 2015.

Les 14,7 millions d'euros d'aide à la gestion locative sociale (AGLS) sont cohérents avec leur programmation et l'exécution de 2013. À 4,7 millions d'euros les dépenses d'« accompagnement vers et dans le logement » ont dépassé les prévisions de 0,7 million mais restent en deçà des consommations de 2013 (5,9 millions d'euros). En ajoutant le financement du Fonds national d'accompagnement vers et dans le logement (FNAVDL), l'exécution globale s'élève à 15,9 millions d'euros en 2014 contre 17,7 millions en 2013.

Certains des déterminants de ces dépenses, tels les flux des populations migrantes en difficulté, sont difficiles à prévoir et le Gouvernement n'a pas ou peu de maîtrise sur leurs évolutions. **Face à cette pression migratoire, qui selon toute vraisemblance va se poursuivre, le gouvernement aurait intérêt à mener une politique de régularisation plus active, afin de sortir des dispositifs d'urgence des étrangers en situation irrégulière en leur permettant de travailler et de se loger dans le parc privé ou social.**

Quoi qu'il en soit, il apparaît que **certains postes de dépenses ont été clairement sous-budgétisés** : la programmation de l'action 12 était globalement inférieure de 61 millions d'euros aux besoins constatés en 2013 en raison, notamment, d'un écart de plus de 88 millions d'euros sur les crédits de l'hébergement d'urgence. Or, cette sous-dotation s'est répétée en fin de gestion avec la non-couverture des besoins d'ALT1.

(1) L'aide aux organismes logeant à titre temporaire des personnes défavorisées. L'ALT2 correspond aux aides financières versées aux gestionnaires des aides d'accueil des gens du voyage, cofinancées par l'État et les caisses

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 177 EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

| Programme / Action : <i>Prévision LFI (yc FDC ni ADP)</i> Consommation | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------|--------------------|---------------------|--------------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| TOTAL du programme | 1 223,4 1 414,6 | | 1 223,4 1 397,6 | |
| Total sans l'action Rapatriés | 1 205 1 396,3 | 1 315,8 1 470,3 | 1 205 1 396,2 | 1 315,8 1 469,2 |
| consommation/LFI | | + 11,7 % | | + 11,7 % |
| consommation 14/13 | | + 5,2 % | | + 5,2 % |
| Prévention de l'exclusion | 59,1 76,5 | 56,3 65,3 | 59,1 76,5 | 56,3 65,3 |
| consommation./LFI | | + 16,1 % | | + 16,1 % |
| consommation. 14/13 | | - 14,7 % | | - 14,6 % |
| Hébergement et logement adapté | 1 131,3 1 303,6 | 1 242,5 1 387,2 | 1 131,3 1 304,1 | 1 242,5 1 386,2 |
| consommation./LFI | | + 11,7 % | | + 11,6 % |
| consommation. 14/13 | | + 6,4 % | | + 6,3 % |
| Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale | 14,6 16,2 | 17,1 17,9 | 14,6 15,6 | 17,1 17,7 |
| consommation./LFI | | + 4,4 % | | + 3,5 % |
| consommation. 14/13 | | + 10,7 % | | + 14 % |
| Rapatriés (ancien) | 18,4 18,4 | | 18,4 1,4 | |

Source : rapport annuel de performances 2014.

Les autres actions du programme 177 ont également connu un dépassement de leurs dotations initiales. Les prévisions pour l'action 11 *Prévention de l'exclusion*, qui recouvre certaines aides sociales aux personnes âgées et handicapées les plus démunies et des actions de prévention et d'accès aux droits, ont peut-être hâtivement anticipé les économies attendues d'une réforme du financement de la gestion des aires d'accueil des gens du voyage (dispositif ALT2) – qui a été reportée à 2015 –, mais la plupart des postes de dépenses sont en baisse nette par rapport à 2013. La consommation d'ensemble s'établit à 65,3 millions d'euros en AE et CP, soit un excédent de 16,1 % sur les crédits votés, mais les dépenses ont en fait reculé de 14,7 % (- 11,2 millions d'euros). La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 semble avoir couvert les besoins d'ALT2.

De même, l'exécution de l'action 14 *Conduite et animation des politiques de l'hébergement et de l'inclusion sociale* atteint 104,4 % des crédits inscrits (+ 0,8 million d'euros) s'élevant à 17,9 millions d'euros en AE et 17,7 millions en CP. On relèvera que ces dépenses ont augmenté de 1,7 million entre 2013 et 2014, résultant du report de crédits dédiés aux actions d'ingénierie de 2013 vers 2014.

L'ancienne action 15 *Rapatriés* ayant été transférée à la mission *Anciens combattants* à compter de 2014, la consommation du programme 177 atteint un total de 1 470,3 millions d'euros en AE et 1 469,2 millions en CP, en hausse de 74,1 et 73 millions par rapport à 2013 (+ environ 5,3 %) – hors dette sur l'ALT1. Dépassant de 154,5 millions d'euros en AE et 153,4 millions d'euros en CP les prévisions pour l'exercice (+ 11,7 %), malgré un rebasage de 110,9 millions en loi de finances initiale, il a été nécessaire d'abonder ses dotations en cours de gestion : le dégel de la réserve de précaution a été obtenu dès avril 2014 et deux décrets d'avance, d'octobre et de décembre 2014, ont ouvert, successivement, 56 et 54 millions d'euros. Enfin la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a ouvert un montant complémentaire de 43,8 millions d'euros pour rembourser – en partie – les crédits gagés en cours d'exercice sur les dispositifs ALT1 et ALT2. L'ensemble a été engagé et payé à plus de 99 %.

B. UNE PERFORMANCE ENCORE MODESTE MAIS ENCOURAGEANTE

Le programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* présente un seul objectif : améliorer la qualité et l'efficacité de l'offre de services pour les personnes les plus vulnérables. Il se décline en 5 indicateurs ⁽¹⁾ dont certains ont été remaniés en 2014 pour plus de pertinence. Ils s'attachent à suivre le niveau d'accès aux dispositifs d'hébergement, de progression des sorties vers un logement durable et d'harmonisation des coûts. Si ces indicateurs ne permettent pas d'évaluer l'ensemble des actions du programme, ni même l'ensemble des dispositifs financés par l'action 12 à laquelle ils se rapportent exclusivement, on relèvera que la *justification au premier euro* du rapport annuel de performance a encore gagné en précision quant aux résultats de chaque dispositif.

En tout état de cause, ces indicateurs traduisent assez bien plusieurs des finalités fondamentales du programme 177, qu'il s'agisse d'un accès plus rapide à un logement adapté ou de la stratégie de rationalisation des dépenses.

Globalement, leurs résultats sont encore éloignés des objectifs mais sont néanmoins assez satisfaisants dans la mesure où ils ne se dégradent pas malgré l'aggravation des besoins, voire progressent, illustrant les effets de l'accentuation des efforts du Gouvernement.

Ainsi, l'accès des personnes sortant de CHRS à un logement adapté ou autonome (indicateur 1.1) augmente de 4 points, atteignant 48 %, parmi un public connaissant des difficultés multiples. Le développement des places en pensions de famille devrait fluidifier ces parcours. La stagnation à 13 % de l'indicateur 1.3 masque l'évolution positive de ces logements adaptés au sein d'un parc d'hébergement et d'insertion qui croît également.

(1) 1.1 Part des personnes sortant de CHRS qui accèdent à un logement ou à un emploi.

1.2 Proportion des demandes adressées aux SIAO qui débouchent sur un hébergement ou un logement.

1.3 Proportion de places en maison relais par rapport au nombre de places d'hébergement (HI+HS+HU).

1.4 Suivi de la contractualisation entre les opérateurs locaux et l'État.

1.5 Écart-type des coûts moyens régionaux d'une place en CHRS.

Enfin, les résultats des indicateurs 1.4 (un taux de contractualisation en hausse de 50 %) et 1.5 (une baisse de 2 % de l'écart-type des coûts moyens d'une place en CHRS) montrent de nets progrès en termes de régulation de la gestion des dispositifs d'hébergement et d'accompagnement.

L'absence de données avant 2014 ne permet pas d'apprécier l'évolution de la prise en charge des demandes d'accueil s'adressant aux SIAO. Seules 31 % d'entre elles avaient fait l'objet d'une réponse positive au 30 juin de l'année.

II. LE PROGRAMME 109 AIDE À L'ACCÈS AU LOGEMENT

A. DES REBASAGES INSUFFISANTS

Bien que doté de 5,1 milliards d'euros en AE et CP, il a été nécessaire d'abonder les crédits du programme 109 en cours de gestion pour couvrir les besoins en aides personnelles au logement : 18 puis 69,8 millions d'euros ont été donc ouverts par les lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2014. En outre, la totalité de la réserve de précaution a été levée en CP.

Ces crédits ont été consommés en totalité à hauteur de 5 192,7 millions d'euros en AE et CP, marquant une progression de 0,6 % par rapport à l'exécution de 2013 (+ 31,5 millions d'euros), sans pour autant couvrir l'intégralité des dépenses de 2014 puisqu'il restait 171 millions d'euros dus aux caisses de sécurité sociale.

En effet, les aides personnelles au logement, dont l'action 1 *Aides personnelles* du programme 109 assure le cofinancement, fonctionnent en droits ouverts et sont payées par les caisses d'allocation familiale même en cas de dotation insuffisante de l'État au fonds nationale d'aide au logement (FNAL). La subvention d'équilibre versée par l'État au FNAL est ajustée *a posteriori* en fonction de la réalité des dépenses constatées au cours de l'exercice. Ces dépenses sont obligatoires pour l'État.

Avec 5 087,7 millions d'euros d'AE et CP votés en loi de finances initiale et 5 176,7 millions d'euros de dépenses enregistrées en 2014, cette action représente le premier poste budgétaire consacré par l'État à la politique du logement. Au total, ces prestations sociales se sont élevées à 17,7 milliards d'euros (hors frais de gestion), bénéficiant à un nombre croissant de ménages (6,5 millions en 2014 contre 6,4 en 2013).

L'exécution de l'action 1 a dépassé de 1,8 % les prévisions initiales (+ 89 millions d'euros en AE et CP) et de 0,6 % la consommation de 2013 (+ 32,7 millions d'euros) malgré un substantiel rebasage des crédits votés (+ 112 millions d'euros). Certes, les déterminants de cette dépense sont difficiles à évaluer : la charge totale pour le FNAL a augmenté de 246 millions d'euros par rapport à celle envisagée ; et si certaines contributions se sont accrues, d'autres recettes ont baissé plus que ce qui avait été envisagé, telles celles issues du prélèvement de solidarité sur les revenus du capital. Mais, comme cela a été

souligné, l'action restait encore sous-dotée au regard des besoins constatés en 2013 et de leur dynamique intrinsèque. Il faut saluer les efforts déployés par le Gouvernement depuis 2012 pour trouver de nouveaux modes de financements et établir un budget plus réaliste que les précédents. Néanmoins, la démarche n'est pas encore aboutie et il est très probable que le problème se répète en 2015 dans la mesure où, bien que conséquent, le nouveau rebasage ne tient pas compte de la dette contractée par le FNAL.

Il est devenu urgent de réfléchir à une réforme des dispositifs d'aides personnelles au logement qui permette d'en améliorer l'efficacité sociale tout en contenant les dépenses. **Les travaux du groupe de travail de l'Assemblée Nationale, de l'Inspection générale des finances et de la Cour des comptes doivent permettre au Gouvernement de faire des propositions ambitieuses dans le cadre de la prochaine loi de finances.** En tout état de cause, cela n'exonère pas l'État de son devoir de présenter des prévisions budgétaires sincères.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 109 EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

| Programme / Action : Prévision LFI (yc FDC ni ADP) Consommation | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|----------|---------------------|----------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| TOTAL du programme | 4 892,9 | 5 104,8 | 4 892,9 | 5 104,8 |
| consommation/LFI | 5 161,1 | 5 192,6 | 5 161,1 | 5 192,6 |
| consommation 14/13 | | + 1,7 % | | + 1,7 % |
| | | + 0,6 % | | + 0,6 % |
| Aides personnelles | 4 875,7 | 5 087,7 | 4 875,7 | 5 087,7 |
| consommation/LFI | 5 144 | 5 176,7 | 5 144 | 5 176,7 |
| consommation 14/13 | | + 1,8 % | | + 1,8 % |
| | | + 0,6 % | | + 0,6 % |
| Information relative au logement et accompagnement des publics en difficulté | 8,2 | 8,1 | 8,2 | 8,1 |
| consommation/LFI | 7,6 | 7,5 | 7,6 | 7,5 |
| consommation 14/13 | | - 6,8 % | | - 6,8 % |
| | | - 1,2 % | | - 1,2 % |
| Garantie des risques locatifs | 9 | 9 | 9 | 8 |
| consommation/LFI | 9,4 | 8,3 | 9,4 | 8,3 |
| consommation 14/13 | | - 7,2 % | | - 7,2 % |
| | | - 11,5 % | | - 11,5 % |

Source des montants : rapport annuel de performances 2014.

Les deux autres actions du programme 109 correspondent à la contribution de l'État au financement du réseau de l'agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) et de ses agences départementales (ADIL), et aux crédits ouverts pour rembourser les gestionnaires du dispositif de Garantie des risques locatifs (GRL) de la part État des risques d'impayés.

S'élevant à 7,5 millions d'euros en AE et CP, la consommation de l'action 2 est en léger recul par rapport à 2013 (- 1,2 %), mobilisant 93,2 % des dotations inscrites. Les dépenses de l'action 3 diminuent de 11,5 % pour atteindre 8,3 millions d'euros en AE et CP, portant le taux d'exécution à 92,8 %. Cette baisse s'explique en partie par une réduction du nombre des contrats relevant du dispositif GRL (139 179 contrats en 2013 contre 158 641 en 2012).

B. UNE PERFORMANCE RELATIVEMENT STABLE

Le programme 109 *Aide à l'accès au logement* propose trois objectifs à indicateur unique :

– 1. *Aider les ménages modestes à faire face à leurs dépenses de logement* : avec le décalage, introduit par la loi de finances pour 2014, au 1^{er} octobre de la revalorisation des paramètres de dépense de logement intervenant dans le calcul des aides, quand les loyers sont eux-mêmes revalorisés au 1^{er} janvier, le taux d'effort a logiquement augmenté, mais modérément ;

– 2. *Favoriser l'insertion par le logement des personnes en grande difficulté* : l'indicateur correspondant considère la proportion des accédants à un logement conventionné qui sortent d'un CHRS. Elle est restée stable en 2014 malgré les tensions pesant sur le parc social, mais ne représente toujours que 3,2 % ;

– 3. *Veiller à une bonne information du public dans le domaine du logement* : la satisfaction des usagers ayant consulté une ADIL ne se dément pas avec un taux supérieur à 99 %.

III. LE PROGRAMME 135 DÉVELOPPEMENT ET AMÉLIORATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT

A. UNE SOUS-EXÉCUTION ACCENTUÉE PAR LE RATTACHEMENT D'IMPORTANTES FONDS DE CONCOURS

La loi de finances initiale pour 2014 avait alloué 576,2 millions d'euros en AE et 401,1 millions en CP au programme 135 que devaient compléter, respectivement, 8,3 et 181,3 millions d'euros de fonds de concours provenant du fonds de péréquation hébergé par la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). Les dotations votées s'établissaient ainsi à 584,4 et 582,4 millions d'euros. L'exercice bénéficiait en outre de reports de crédits dont 50 millions d'euros en CP issus du gel conservatoire intervenu en fin de gestion 2013.

Mais tout au long de l'année le programme a supporté de fréquents mouvements de crédits : plusieurs rattachements de fonds de concours, opérés jusqu'en janvier 2015, l'ont abondé d'un total de 341,6 millions d'euros en AE et CP, soit 333 millions d'euros d'AE et 160 millions d'euros de CP supplémentaires par rapport aux prévisions. 334,6 millions d'euros sont issus dudit fonds de péréquation⁽¹⁾, qui est alimenté par le produit de la taxe sur les plus-values immobilières élevées et par une fraction de la cotisation additionnelle versée par les bailleurs sociaux à la CGLLS et qui a reçu le prélèvement exceptionnel

(1) Dans sa Note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, la Cour des comptes conteste vivement la régularité du fonds de concours issu du fonds de péréquation adossé à la CGLLS au regard des principes de la loi organique relative aux lois de finances (d'intentionnalité et d'externalité à l'État du fonds d'origine ainsi que d'universalité budgétaire et de non affectation des recettes) et renouvelle sa recommandation de le supprimer.

de 15 millions d'euros opéré sur les ressources de la Caisse par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014. Et 6,9 millions d'euros proviennent du fonds national de développement d'une offre de logements locatifs très sociaux (FNDOLLTS) constitué par les majorations de pénalités payées par les communes ne respectant pas leurs obligations de logement social.

En sens inverse, un décret d'avance et les deux lois de finances rectificatives ont imposé au programme des annulations de crédits d'un total de 46,1 millions d'euros en AE et 88 millions d'euros en CP. L'ensemble de la réserve de précaution d'un montant de 40,3 millions d'euros en AE et 28,1 millions d'euros en CP a été annulée, de même que 5,8 millions en AE et 59,9 millions en CP par une mesure de fongibilité prise en cours de gestion au bénéfice des programmes 177 et 109 soumis à de fortes tensions budgétaires.

Au final, 872 millions d'euros d'AE et 704,7 millions d'euros de CP auront été ouverts sur le programme 135 en 2014, soit une hausse de, respectivement, 49,2 % et 21 % par rapport aux montants prévus, fonds de concours compris (+ 287,6 et + 122,4 millions d'euros). Mais la consommation finale n'aura été que de 469,6 millions d'euros en AE et 514 millions en CP, soit 53,9 % des AE ouvertes et 72,9 % des CP disponibles, laissant **un solde de, respectivement, 402,3 et 190,7 millions d'euros.**

L'importance de cette sous-exécution est à relativiser au regard des substantiels crédits venus abonder le programme en cours de gestion. En outre, comme le plan d'investissement pour le logement de mars 2013, le plan de relance pour le logement de juin 2014 mobilise de nombreux autres leviers financiers, fiscaux et partenariaux, ainsi que des crédits ne transitant pas par le budget de l'État pour soutenir, par exemple, le développement de logements très sociaux ou la performance énergétique.

Il n'en reste pas moins que cette consommation est en net retrait par rapport à l'exécution, déjà en baisse, de 2013 – de 105 millions d'euros s'agissant des AE (– 18,3 %) et de 89,7 millions pour les CP (– 14,9 %). De fait, les dépenses n'ont mobilisé que 80,4 % des dotations initiales, fonds de concours compris, en AE (– 114,8 millions d'euros) et 88,3 % des CP (– 68,3 millions d'euros).

On relèvera aussi qu'elles auront dépassé les crédits de paiement votés hors fonds de concours de 112,9 millions d'euros (+ 28,2 %), illustrant la part croissante du financement d'origine « externe » des aides à la pierre. Les fonds de concours représentent désormais le tiers de leur montant.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 135 EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

| Programme / Action : <i>Prévision LFI (yc FDC ni ADP)</i> Consommation | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| TOTAL du programme | 648,9 574,6 | 584,4 469,6 | 583,8 603,8 | 582,4 514 |
| consommation/LFI | | - 19,6 % | | - 11,7 % |
| consommation 14/13 | | - 18,3 % | | - 14,9 % |
| Construction locative et amélioration du parc | 503,2 454,5 | 459,6 401,9 | 438,1 489,6 | 457,8 409,3 |
| consommation/LFI | | - 12,6 % | | - 10,6 % |
| consommation 14/13 | | - 11,6 % | | - 16,4 % |
| Soutien à l'accession à la propriété | 4,3 4 | 4,1 4,1 | 4,3 4 | 4,1 4,1 |
| consommation/LFI | | - 0,6 % | | - 0,6 % |
| consommation 14/13 | | - 4,7 % | | - 4,7 % |
| Lutte contre l'habitat indigne | 7,9 4,9 | 6,5 5,5 | 7,9 4,8 | 6,5 5,1 |
| consommation/LFI | | - 13,5 % | | - 21,2 % |
| consommation 14/13 | | + 13 % | | + 7,7 % |
| Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction | 46,7 52,5 | 51,2 18,5 | 46,7 53,6 | 51,2 27,2 |
| consommation/LFI | | - 62,8 % | | - 46,9 % |
| consommation 14/13 | | - 64,7 % | | - 49,3 % |
| Soutien | 18 19,6 | 17,2 17,1 | 18 20,1 | 17,2 17,5 |
| consommation/LFI | | - 0,2 % | | + 1,9 % |
| consommation 14/13 | | - 13 % | | - 12,8 % |
| Urbanisme et aménagement | 68,8 39,1 | 45,8 41,5 | 68,8 31,7 | 45,6 47,1 |
| consommation/LFI | | - 9,2 % | | + 3,3 % |
| consommation 14/13 | | + 6,2 % | | + 48,3 % |
| Grand Paris | 0 0 | 0 0 | 0 0 | 0 0 |

N.B. : sont indiquées les dépenses réelles en 2013 et 2014 après correction des erreurs d'imputation.

Source : rapport annuel de performances 2014.

L'essentiel de ces évolutions a concerné l'action 1 *Construction locative et amélioration du parc* qui mobilise, au demeurant, les quatre-cinquièmes des AE du programme. Elle porte les crédits destinés au développement des parcs de logements sociaux et d'hébergement – dits aides à la pierre – et à l'aménagement des terrains d'accueil des gens du voyage. Elle ne porte plus désormais de subvention pour son opérateur en matière d'amélioration de l'habitat, l'ANAH⁽¹⁾. Les prévisions initiales prévoyaient des dotations à hauteur de

(1) Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

459,6 millions d'euros en AE et 457,8 millions en CP fonds de concours compris. Elles économisaient ainsi de près de 50 millions d'euros en capacités d'engagement par rapport à la loi de finances pour 2013, mais confortaient les disponibilités de paiement grâce au renfort des 181,3 millions d'euros de concours attendus. C'est à cette action qu'ont été alloués l'essentiel des compléments de fonds de concours rattachés en cours de gestion. En fin d'exercice, la consommation ne s'est finalement élevée qu'à 401,9 millions d'euros en AE et 409,3 millions d'euros en CP ⁽¹⁾, soit seulement 87,4 et 89,4 % des dotations programmées (- 57,8 et - 48,5 millions d'euros) – sans compter les abondements ultérieurs. Il faut cependant y ajouter 13 millions d'euros d'AE mises tardivement à disposition des délégués de compétence qui seront reportées sur 2015.

Le plus notable est le recul que représentent les consommations de l'action 1 par rapport à l'exécution de 2013. Les AE sont en retrait de 11,6 %, soit - 52,7 millions d'euros. Ces résultats reflètent avant tout certaines difficultés à monter les opérations de logement social en 2014 en dépit du volontarisme du Gouvernement. Les objectifs donnés par le Président de la République de rejoindre un rythme de 150 000 nouveaux logements sociaux par an d'ici 2017 exigent, de fait, des efforts soutenus de chaque acteur. Sans tout à fait rejoindre la cible, 2013 avait vu remonter les effectifs des projets financés après un exercice 2012 sensiblement ralenti par l'attentisme des organismes de logement social face aux décisions gouvernementales. 2014 s'est conclue sur un nouveau recul, bien que moindre, avec seulement 106 414 nouvelles opérations agréées et financées.

LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX OU D'HÉBERGEMENT FINANCÉS EN 2012, 2013 ET 2014

| Nombre de logements financés ou agréés | Total 2012 | Total 2013 | Total 2014 | Prévisions LFI |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|
| PLAI ⁽²⁾ | 23 409 | 29 734 | 28 449 | 33 000 |
| dont PLAI hébergement | 191 | 309 | 487 | |
| PLUS | 48 720 | 54 788 | 51 490 | 69 000 |
| PLS, PLS Foncière ou PLS privés | 30 599 | 32 543 | 26 475 | 48 000 |
| TOTAL | 102 728 | 117 065 | 106 414 | 150 000 |
| Coût budgétaire de l'offre nouvelle | 419,0 M€ | 435,9 M€ | 377,1 M€ | |
| Réhabilitation et amélioration de la qualité de service | 351 | 670 | 937 | |
| Démolition | 1 984 | 447 | 301 | 1 200 |
| Coût budgétaire de ces opérations | 428,9 M€ | 445,7 M€ | 384,7 M€ | |

Sources : rapports annuels de performances 2012, 2013 et 2014.

Les 384,7 millions d'euros n'intègrent pas les 13 millions d'euros engagés tardivement qui seront reportés sur 2015.

(1) Dont 2,1 millions d'euros en AE et 7,1 millions d'euros en CP pour la création de 176 nouvelles places d'aires d'accueil et les maîtrises d'œuvre urbaine et sociale (MOUS) pour les campements illicites.

(2) PLAI : prêt locatif aidé d'intégration ; PLUS : prêt locatif à usage social ; PLS : prêt locatif social.

Ce recul pourrait résulter de la baisse des besoins de certains territoires en établissements d'hébergement pour personnes âgées dépendantes (EHPAD), financées en PLS, dont la construction a été très dynamique ces dernières années (environ 15 000 nouvelles places par an). Les logements les plus sociaux, financés en PLAI, restent au niveau élevé de 28 449 nouvelles unités. Cependant, les opérateurs ont également constaté **l'apparition de fortes réticences d'un certain nombre de nouvelles municipalités face aux projets de production de logements sociaux**, qu'ils soient en cours d'élaboration ou déjà montés. **De nombreux permis de construire en cours d'instruction ont ainsi été reportés voire même annulés par certaines des nouvelles équipes municipales.**

Une autre évolution inquiétante est la diminution des paiements effectués. Totalisant 409,3 millions d'euros, les dépenses de CP sont inférieures de plus de 80 millions d'euros (- 16,4 %) à l'exécution 2013, alors qu'il s'agit pour l'essentiel de couvrir les engagements pluriannuels pris les exercices précédents. Les restes à payer sur le programme 135 s'élevaient ainsi à 1 582 millions d'euros au 31 décembre 2014. Dans sa note sur l'exécution budgétaire de 2014, la Cour des comptes signalait qu'une enquête des services ministériels auprès des délégués de compétence révélait une importante réduction de leurs stocks de crédits de paiement. Les versements des aides à la pierre ne tenaient, jusqu'alors, pas assez compte de la réalité des décaissements et du niveau de trésorerie des délégués. Il est évidemment nécessaire de mieux les corrélés. Néanmoins, **il ne faudrait pas que l'État mette les délégués en difficulté de paiement** en rationnant les crédits à l'excès.

L'action 2 *Soutien à l'accession à la propriété* du programme 135 est consacrée aux frais de gestion des dispositifs dont est chargée la société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS – soit le prêt à taux zéro, les prêts garantis par l'état et l'éco-prêt à taux zéro). Sa consommation est stable par rapport à 2013. Atteignant un peu plus de 4 millions d'euros en AE et CP, elle a mobilisé 99,4 % des crédits prévus.

L'action 3 *Lutte contre l'habitat indigne* ne recouvre en fait que les dépenses induites par les travaux engagés d'office par le préfet dans le cadre de ses pouvoirs en matière de lutte contre le saturnisme et l'habitat insalubre. Si l'exécution (5,5 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP) n'a utilisé que 84,5 % des AE et 78,8 % des CP programmés, elle a progressé de, respectivement, 13 et 7,7 % par rapport à 2013. Cependant, l'essentiel des dépenses nationales pour l'amélioration de l'habitat sont portées par l'ANAH dont les sources de financement sont aujourd'hui entièrement externalisées (*cf. infra*).

Les dépenses imputées sur l'action 4 *Réglementation de l'habitat, politique technique et qualité de la construction* ont, en revanche, fortement diminué de 52,5 à 18,5 millions d'euros en AE et de 53,6 à 27,2 millions d'euros en CP entre 2013 et 2014 (en retrait de 64,7 et 49,3 %) et ont consommé seulement 36,2 % des AE et 53,1 % des CP prévus. Elles ont été minorées par des rétablissements de crédits avancés par l'État à des collectivités territoriales. Mais

l'écart résulte surtout de la diminution du nombre de liquidations d'astreintes prononcées par le tribunal administratif de Paris, alors même que le nombre des recours contentieux DALO (droit au logement opposable) et, par suite, le stock des injonctions avec astreinte susceptibles d'être liquidées continuent d'augmenter. Seuls 15,8 millions d'euros en AE et 23 millions d'euros en CP ont été consommés en 2014 au titre du DALO, contre 26,9 et 27,4 millions d'euros en 2013. À l'instar de la Cour des comptes, le Rapporteur spécial souligne **le risque financier que fait peser la stratégie du TA de Paris sur le budget de l'État**.

Pour sa part, la consommation de l'action 5 *Soutien* (qui finance les frais de fonctionnement, de communication et d'informatique de l'administration en charge des programmes 109 et 135, hors dépenses de personnel) a diminué dans des proportions plus attendues, baissant de 19,6 à 17,1 millions d'euros en AE et de 20,1 à 17,6 millions d'euros en CP (– 13 et – 12,8 %), mais en cohérence avec les dotations envisagées pour l'exercice (de 17,2 millions d'euros en AE et CP).

Les dépenses de l'action 7 *Urbanisme et aménagement* (qui finance, entre autres, les agences d'urbanisme pour 8,3 millions d'euros et les grandes opérations d'aménagement du territoire de l'État pour 23 millions d'euros en AE et 28,2 millions en CP) ont progressé, au contraire, de 6,2 % en AE et de 48,3 % par rapport à 2013 en CP atteignant 41,5 et 47,1 millions d'euros, tout en restant à peu près dans les limites des crédits prévus (environ 45,5 millions d'euros).

On relèvera enfin qu'en 2014 comme en 2013, aucune dotation n'était prévue sur l'action 8 *Grand Paris* et aucune dépense n'a été engagée. Depuis 2015, cette action est rattachée à la mission *Politique des territoires*. L'opérateur concerné, la Société du Grand Paris, relève quant à lui du programme 203 *Infrastructures et services de transport*. On soulignera simplement la montée en charge de ses investissements, qui ont doublé en 2014 avec 180,1 millions d'euros portant l'ensemble de ses dépenses à 291,9 millions d'euros, cependant que ses ressources ont cru de près de 44 %, s'établissant à 505 millions d'euros, grâce à la réattribution de taxes affectées.

Le principal opérateur du programme 135 est l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH). En 2013, l'attribution du produit des cessions de quotas carbone devait presque doubler ses capacités d'intervention et constituer l'essentiel de ses ressources. Les cours se révélant très inférieurs aux attentes, le budget prévisionnel de l'ANAH fut révisé à la baisse, sur la base d'une recette attendue de 220 millions d'euros – qui n'a été finalement que de 215,3 millions d'euros. Pour autant, il a été nécessaire de prélever 176,2 millions d'euros sur son fonds de roulement pour lui permettre de faire à ses missions en 2014. Car, bien que le montant total des nouveaux engagements pris ait diminué de 432,4 à 400,7 millions d'euros entre 2013 et 2014, les charges nettes de l'Agence ont augmenté : ses dépenses de personnels et de fonctionnement ont représenté 419,3 millions d'euros, s'alourdissant de 35 millions, et son budget d'intervention 453,3 millions d'euros en CP, en hausse de 132,3 millions par rapport à 2013.

En effet, au second semestre 2014, pour faire face à la montée en puissance du programme « Habiter mieux », soutenu par le Fonds d'aide à la rénovation thermique (FART) géré par l'ANAH pour le compte de l'État, l'Agence a été amenée à prioriser ses aides au profit des seuls propriétaires occupants très modestes, à augmenter son enveloppe d'intervention (*cf. supra*), tout en obtenant de l'État une augmentation de la capacité d'engagement du FART ⁽¹⁾ (qui aura été mobilisé à hauteur de 179,4 millions d'euros), et à **accroître, au-delà de ses capacités de paiement sur l'exercice, ses possibilités d'engagement** des 502 millions d'euros initialement programmés à 543 millions, dont 537,7 millions ont été consommés. Au regard des enjeux et des niveaux d'engagement, l'ANAH s'est vue attribuer de nouvelles ressources pour 2015. **Mais la question de leur stabilité dans la durée demeure en suspens.**

Les résultats ont été à la hauteur des investissements : ils ont notamment permis la rénovation de 75 000 logements contre 65 000 en 2013. 49 831 ont bénéficié d'un complément du FART au lieu de 34 000 l'année précédente.

BILAN DES ACTIONS ET DU FONCTIONNEMENT DE L'ANAH (HORS FART) EN 2014

| | Nombre de logements | | Montants engagés (en millions d'euros) | |
|--|---------------------|---------------|---|--------------|
| | LFI 2014 | Réalisations | LFI 2014 | Dépenses |
| Lutte contre l'habitat indigne et dégradé, hors RHI | 16 500 | 10 844 | 176 | 153,9 |
| <i>dont propriétaires bailleurs (PB)</i> | 7 000 | 4 739 | 117 | 84,4 |
| <i>dont propriétaires occupants (PO)</i> | 3 000 | 2 376 | 44 | 46,3 |
| <i>dont copropriétés</i> | 6 500 | 3 729 | 15 | 23,2 |
| Opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) | | | 12 | 5 |
| Aides aux propriétaires occupants modestes hors HI | 37 950 | 55 355 | 205 | 317,5 |
| <i>dont rénovation énergétique</i> | 22 950 | 40 305 | 158 (*) | 267,6 (*) |
| <i>dont autonomie</i> | 15 000 | 15 050 | 47 | 49,9 |
| Aides aux propriétaires bailleurs pour la rénovation énergétique | 1 900 | 885 | 13 | 10,7 |
| Copropriétés en difficulté | 20 000 | 7 574 | 56 | 20,1 |
| Humanisation des centres d'hébergement | | | 10 | 3,3 |
| Ingénierie (dont MOUS insalubrité) | | | 30 | 30,2 |
| TOTAL | 76 350 | 74 812 | 502 | 537,5 |

(*) Auxquels s'ajoutent des aides complémentaires au titre du FART

Sources : ANAH et commission des Finances

| | | | | |
|---|--------|--------|-----|-------|
| Totaux PB | 8 900 | 4 739 | 130 | 84,4 |
| Totaux PO | 40 950 | 58 770 | 249 | 371,3 |
| Totaux copropriétés | 26 500 | 11 303 | 71 | 43,3 |
| Totaux précarité éner. (objectif direct ou intégré) PREH | 35 000 | 49 831 | - | - |

(1) En 2013, 135 millions d'euros avaient été transférés du FART au fonds de soutien à la rénovation énergétique de l'habitat (FSREH). Fin 2014, 90 millions d'euros lui ont été restitués du FSREH. L'enveloppe du FART s'établit ainsi à 455 millions d'euros sur la période 2010-2015.

B. DES RÉSULTATS POSITIFS MAIS QUI NE PERMETTENT PAS D'ÉVALUER LES ACTIONS DE L'ANNÉE

Le programme 135 s'appuie sur 7 objectifs, déclinés en 13 indicateurs :

- 1. *Satisfaire dans les meilleurs délais la demande de logements locatifs, en particulier dans les zones tendues ;*
- 2. *Mieux répartir les logements sociaux au sein des agglomérations ;*
- 3. *Améliorer et adapter la qualité du parc privé ;*
- 4. *Développer l'accession sociale à la propriété ;*
- 5. *Promouvoir le développement durable dans le logement et, plus généralement, dans la construction ;*
- 6. *Promouvoir la planification, la connaissance et le développement des territoires ;*
- 7. *Assurer aux usagers et aux collectivités locales un service de qualité en privilégiant l'assistance à la maîtrise d'ouvrage et l'aide aux petites communes.*

Il faut saluer les efforts continus des services ministériels pour compléter et affiner leurs outils d'évaluation. Ils couvrent les principales finalités du programme et ne se contentent pas de suivre l'état d'avancement des dispositifs mis en œuvre mais proposent des mesures de leur impact. Toutefois, dans la mesure où certaines des actions financées grâce au programme 135 n'ont d'effet que plusieurs années après leur lancement – telles les constructions de logements sociaux –, les résultats des indicateurs correspondants doivent être lus comme le reflet des opérations menées plusieurs années auparavant.

En tout état de cause, la plupart des indicateurs témoignent de progrès, parfois encore modestes, mais nets si l'on considère l'accroissement des tensions pesant sur leurs déterminants (avec les difficultés à développer le parc social, la croissance de la demande et un contexte économique peu favorable à la mobilité, la cherté des travaux de rénovation, l'inaccessibilité des prix d'acquisition pour les plus modestes *etc.*). L'indicateur 1.2 confirme l'efficacité des efforts de recentrage des investissements sociaux dans les zones tendues (A et B1 qui concentrent désormais 65 % des logements sociaux financés contre 60 % en 2013), même s'il ne suffit pas encore à diminuer la tension de la demande en zone A (indicateur 1.1).

Selon l'indicateur 1.3, la part des personnes reconnues prioritaires par les commissions DALO à qui une offre de logement adapté a été faite augmente sensiblement de 55 à 72 % entre 2013 et 2014. Cette évolution se confirme en flux dans la mesure où leur effectif est de passé 16 779 à 17 365 personnes.

En revanche, les niveaux moyens d'atteinte des objectifs de logements sociaux dans les communes soumises à l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) se sont fortement dégradés en 2014. Pour nombre des communes concernées, c'est la conséquence de l'augmentation du taux légal de 20 à 25 % et de l'extension de cette obligation à de nouvelles communes. Il n'en reste pas moins que l'indicateur 2.1 confirme, une nouvelle fois, la faible mobilisation des communes dont le taux de logements sociaux est inférieur à 10 %.

Les indicateurs associés à l'objectif 3 traduisent essentiellement la montée en charge des interventions de l'ANAH et la redistribution de ses moyens en fonction de ses nouvelles priorités, mettant l'accent sur la lutte contre la précarité énergétique. Cependant, l'indicateur 5.1 témoigne d'un gain, lent mais continu, sur la consommation d'énergie globale des logements.

L'indicateur 4.1 n'a pas été actualisé. La part des ménages primo-accédants parmi l'ensemble des accédants à la propriété est restée stable à 64 % entre 2012 et 2013, après une forte baisse en 2011 consécutive au recentrage du PTZ (prêt à taux zéro) sur le logement neuf. L'indicateur 4.2 montre que les ménages modestes représentent 45 % des bénéficiaires du PTZ en 2014 comme en 2013. La réforme du dispositif intervenue en octobre devrait en augmenter le nombre, mais elle augmentera aussi globalement les effectifs des PTZ.

Les indicateurs 6.1 et 6.2 s'attachent à traduire le développement, un peu ralenti, des documents d'encadrement ou de planification des développements urbains, et le 7.1 le haut niveau de qualité du service local de l'État en matière d'instruction des dossiers d'urbanisme.

Seul l'indicateur 6.3 « Capacité d'accueil salariés et habitants sur les pôles de développement urbain d'intérêt national » s'efforce de mesurer l'impact d'un type spécifique d'opérations d'aménagement territorial, les GOU (grandes opérations d'urbanisme), qui ont tout de même perçu plus de 23 millions d'euros de financement de l'action 7 du programme 135. Il convient sans doute de lire leurs résultats très modestes (+ 1 % de créations nette d'emplois et + 6,8 logements pour 1 000 habitants) au regard de la situation économique actuelle et du ralentissement de la construction constatée en 2014 sur l'ensemble du territoire.

*

* *

ÉGALITÉ DES TERRITOIRES ET LOGEMENT : VILLE

Commentaire de M. Dominique BAERT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UN NOUVEAU REcul DES DÉPENSES | 293 |
| A. L'ACSÉ MAINTIENT MALGRÉ TOUT SON NIVEAU D'ENGAGEMENT | 294 |
| B. L'ESSENTIEL DES PROGRAMMES DE RÉNOVATION URBAINE SE POURSUIT EN-DEHORS DU BUDGET | 297 |
| II. DES INCITATIONS FISCALES MAINTENUES À UN NIVEAU ÉLEVÉ | 298 |
| III. UNE PERFORMANCE QUI STAGNE LOGIQUEMENT | 298 |

En 2014, le programme 147 *Politique de la ville* était inclus dans la mission *Égalité des territoires, logement et ville*. Depuis 2015, il est intégré à la mission *Politique des territoires*. On notera également que l'essentiel des dépenses de personnels correspondant à la politique de la ville n'est pas rattaché au programme support de la mission (en dépit de son intitulé programme 337 *Conduite et pilotage des politiques de l'égalité des territoires, du logement et de la ville*) mais au programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* (à hauteur de 11 millions d'euros). En 2014, transférées de ce programme 124, les dotations relatives aux délégués du préfet (21,6 millions d'euros pour 317 ETP ⁽¹⁾) sont venues abonder le programme 147 ; en sens inverse, 4,5 millions d'euros, correspondant à une part de la masse salariale de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), opérateur central de la politique de la ville qui doit être intégré au nouveau Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), ont été transférés du programme 147 au programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*.

Après 2012 et 2013, 2014 est encore un exercice de transition pour la politique de la ville, marqué par la fin du premier plan national de rénovation urbaine et l'élaboration des modalités de la nouvelle programmation. La loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine en a posé le cadre le 21 février 2014. Cependant, les critères d'identification des quartiers prioritaires et territoires cibles n'ont été définis qu'entre juillet et décembre, et leur liste – recentrée sur 1 500 quartiers au lieu des 2 500 précédents – et leur délimitation précise arrêtées par décrets du 30 décembre 2014.

2014 est également une année de transition pour l'organisation du pilotage des politiques de la ville et, plus largement, des territoires. La loi de programmation du 21 février 2014 définit un nouvel instrument, le contrat de ville, qui succédera au contrat urbain de cohésion sociale (CUCS). Enfin, en mars, le CGET est créé de la fusion du secrétariat général au Comité interministériel des villes (SG-CIV), de la Délégation à l'aménagement du territoire et l'attractivité régionale (DATAR) et de l'ACSé. Cette réforme réunit ainsi la conception et la mise en œuvre du volet social et économique de la politique de la ville.

Toutefois, pour assurer la continuité du financement des associations de terrain et sécuriser les circuits financiers, il a été décidé de prolonger l'existence de l'ACSé jusqu'au 31 décembre 2015. Enfin, la loi de finances initiale pour 2014 a maintenu ses crédits à peu près à l'identique – comme elle a globalement stabilisé le niveau des dotations allouées au programme 347.

(1) Équivalent temps plein.

Mais, au final, l'exercice aura été marqué par une nouvelle baisse des consommations du programme qui tient à un transfert de crédits et à des annulations opérées en cours de gestion pour compenser la dérive des dépenses sur d'autres programmes de la mission.

I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UN NOUVEAU REcul DES DÉPENSES

Les prévisions de la loi de finances initiale fixaient les autorisations d'engagement (AE) du programme en 2014 à un niveau légèrement supérieur (+ 0,37 %) aux crédits votés pour 2013, avec 505,5 millions d'euros, en raison de la réintégration dans le programme 147 des dépenses relatives aux délégués du préfet. Les crédits de paiement (CP) votés étaient un peu en retrait de 1,5 % (– 7,6 millions d'euros) pour atteindre 496,2 millions d'euros.

Pour autant, la consommation de 2014 connaît un recul encore plus net que celle de 2013, s'établissant à 434,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 439,1 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 6,7 % (respectivement – 31,2 et – 31,5 millions) par rapport à l'exercice précédent. L'écart s'établit ainsi à – 70,6 millions d'euros par rapport aux autorisations d'engagement votées et à – 57,1 millions d'euros pour les crédits de paiement.

C'est essentiellement le résultat d'importantes réductions des dotations en cours de gestion : deux lois de finances rectificatives ont annulé 18,2 puis 33,9 millions d'euros en autorisations d'engagement ; enfin, environ 22 millions d'euros de la réserve de précaution ont été annulés en fin d'exercice. Après un transfert de 16,5 millions d'euros pour rembourser les ministères ayant mis des agents à disposition sur un poste de délégué du préfet, les crédits finalement ouverts sur le programme 147 étaient en retrait de près de 69 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 55,5 millions d'euros en crédits de paiement par rapport aux prévisions initiales. Leur consommation a été presque complète puisque le reliquat n'est que de 1,6 million d'euros.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT ET CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | LFI (a) | Mouvements en cours d'exercice | Crédits ouverts (b) | Dépenses (c) | Niveau de dépenses (c/a) | Taux de consommation (c/b) |
|----------------------------|------------|--------------------------------------|---------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| Autorisations d'engagement | 505,5 | – 69 | 436,5 | 434,9 | 86 % | 99,6 % |
| Crédits de paiement | 496,2 | – 55,5 | 440,7 | 439,1 | 88,5 % | 99,6 % |

Source des montants : rapport annuel de performances 2014. LFI : loi de finances initiale sans les éventuels fonds de concours (FDC) et attribution de produits (ADP) intégrés aux mouvements en cours d'exercice.

Au sein du programme, l'évolution des différentes actions est plus contrastée. Mais en tout état de cause, leurs consommations poursuivent toutes, voire accentuent, la baisse constatée en 2013.

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 147 EN 2013 ET 2014

(en millions d'euros)

| Programme / Action : Prévision LFI (yc FDC ni ADP) Consommation | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| TOTAL du programme | 503,6 466 | 505,5 434,9 | 503,7 470,6 | 496,2 439,1 |
| consommation / LFI | | 86 % | | 88,5 % |
| consommation 14/13 | | - 6,7 % | | - 6,7 % |
| Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville | 332 302,9 | 332,6 300,5 | 332 304,6 | 332,6 300,6 |
| consommation / LFI | | 90,3 % | | 90,4 % |
| consommation 14 / 13 | | - 0,8 % | | - 1,3 % |
| Revitalisation économique et emploi | 141,6 135,3 | 130,7 113,7 | 141,6 133 | 118,5 113,7 |
| consommation / LFI | | 87 % | | 96 % |
| consommation 14 / 13 | | - 16 % | | - 14,5 % |
| Stratégie, ressources et évaluation | 28 24,4 | 42,1 21,2 | 25,9 24,8 | 42,1 22 |
| consommation / LFI | | 50,3 % | | 52,2 % |
| consommation 14 / 13 | | - 13,1 % | | - 11,3 % |
| Rénovation urbaine, Amélioration du cadre de vie | 2,1 | 0,03 - 0,5 | 4,3 8,1 | 2,9 2,8 |
| consommation / LFI | | - | | 94,3 % |
| consommation 14 / 13 | | - | | - 65,9 % |

Source : rapport annuel de performances 2014.

N.B. : sont indiquées les dépenses réelles en 2013 après correction des erreurs d'imputation.

A. L'ACSÉ MAINTIENT MALGRÉ TOUT SON NIVEAU D'ENGAGEMENT

L'action 1 *Actions territorialisées et Dispositifs spécifiques de la politique de la ville* mobilisent plus des trois-cinquièmes des dotations et des dépenses du programme 147. Il s'agit, pour l'essentiel, de dépenses d'intervention engagées par l'ACSé (pour le compte du CGET désormais) à destination des quartiers de la politique de la ville dans le cadre des 497 actuels contrats urbains de cohésion sociale (CUCS), qui s'achèvent en 2014, ou de dispositifs spécifiques tels que la réussite éducative, dont les actions peuvent bénéficier à des quartiers non prioritaires.

La loi de finances initiale a maintenu leurs dotations pour 2014 au niveau de 2013. Cependant, l'exécution de cette action 1 se révèle non seulement inférieure de près de 10 % aux prévisions, à environ 300 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au lieu des 332 millions d'euros inscrits, mais elle est également en léger recul de 2,5 millions d'euros par rapport à la consommation de 2013. L'action a, en effet, supporté plus de la moitié des annulations de crédits du programme.

En dépit de ces restrictions, le total des crédits engagés par l'Agence a légèrement progressé à 310,5 millions d'euros (sans compter les reports de crédits de 2013 s'élevant à 25,6 millions) contre 304,1 millions en 2013.

On constate tout de même une réduction des engagements et paiements pour la réussite éducative (- 3,8 millions d'euros). Celle-ci doit être nuancée dans la mesure où l'Agence a obtenu le remboursement d'excédents pour 2,8 millions d'euros et que les cofinancements ont progressé pour représenter près de 38 % des moyens au lieu de 34 % en 2013. Il n'en reste pas moins que le nombre des actions et par suite celui des enfants pris en charge (116 552) auraient diminué en 2014.

(en millions d'euros)

| Thématique ou principales actions | Dépenses 2013 | Dépenses 2014 |
|---|---------------|---------------|
| Éducation | 105,2 | 98,7 |
| <i>dont Réussite éducative</i> | 75,8 | 72 |
| <i>dont Accès à la réussite et à l'excellence (internats de la réussite, cordées de la réussite...)</i> | 7,1 | 5,2 |
| <i>dont Lutte contre l'illettrisme</i> | 5,5 | 5 |
| Emploi et développement économique | 34,9 | 36,4 |
| <i>dont écoles de la « deuxième chance »</i> | 2,6 | 3,3 |
| <i>dont Insertion par l'activité économique</i> | 6,3 | 6,4 |
| Habitat | 4,5 | 4,2 |
| Santé | 11,5 | 11,3 |
| Culture | 13,2 | 12,6 |
| Lien social, développement de la citoyenneté | 116,1 | 114,8 |
| <i>dont Adultes-relais</i> | 74,7 | 68,3 |
| Accès aux et lutte contre les discriminations | 10,9 | 11,7 |

Sources : rapports annuels de performances 2013 et 2014.

L'ACSé reçoit des contributions d'autres ministères (8,5 millions d'euros) et 45 millions d'euros sur le produit des amendes de la police de la circulation *via* le fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD). Mais elle a surtout préservé son niveau d'engagements grâce à un prélèvement de 3,5 millions d'euros sur son fonds de roulement.

La subvention pour charges de service public versée par l'État à l'ACSé est inscrite sur l'action 3 *Stratégie ressources et évaluation* du programme 147 pour 9,4 millions d'euros. Cette dotation est en baisse de près de 5 millions d'euros correspondant notamment au transfert d'une partie de sa masse salariale sur le programme 112 (*cf. supra*). S'élevant à 113 ETPT⁽¹⁾ en 2013, ses effectifs rémunérés n'étaient plus que de 70 ETPT en 2014.

(1) Équivalents temps plein travaillé.

Outre la subvention versée à l'ACSé, l'action 3 finance diverses dépenses (de communication, formation *etc.*) de la nouvelle direction de la ville et de la cohésion sociale pour 1 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,8 en crédits de paiement, ainsi que le remboursement des rémunérations des délégués du préfet mis à disposition par des établissements publics pour 1,5 million d'euros. Y sont aussi imputés les frais de formation des acteurs, d'animation régionale et d'évaluation (4,8 millions d'euros), la participation aux centres de ressources (2,2 millions) et aux têtes de réseaux associatifs (0,7 million).

Le sensible recul de ces dépenses se traduit par un écart de plus de 50 % entre les consommations constatées et les dotations votées en loi de finances initiale. Près de 21 millions d'euros ont été « économisés » sur cette action. Toutefois, la baisse de la consommation n'est inférieure que d'environ 3 millions d'euros par rapport à l'exécution 2013.

L'action 2 *Revitalisation économique et emploi* du programme finance :

– 21,2 millions d'euros (21,6 millions en 2013) de subvention pour charges de service public à destination de l'Établissement public d'insertion de la défense (EPIDE), qui accompagne plus de 3 400 jeunes par an, soit 33 % des dotations de l'État à l'établissement, le reste relevant du programme 102 ;

– la compensation des exonérations de charges sociales en zones franches urbaines (ZFU) et en zones de redynamisation urbaine (ZRU). Ce dispositif ne fait plus l'objet de nouvelles entrées depuis le 31 décembre 2014. 92,4 millions d'euros ont été versés à l'ACOSS en 2014, soit 79,6 millions au titre des dépenses de l'année et 12,8 millions en remboursement de la dette contractée en 2013.

La Cour des comptes relève que le règlement de la dette de l'État vis-à-vis des organismes de sécurité sociale relative aux ZFU est « *source d'importants aléas de gestion pour le CGET. En effet le manque de fiabilité récurrent des prévisions de l'ACOSS génère des dettes importantes que doit assumer le programme 147 au détriment de ses projets en matière de la politique de la ville.* »⁽¹⁾. De fait, le besoin initialement estimé à 79,6 millions d'euros a été réévalué par l'ACOSS en fin d'exercice à 98 millions d'euros. Non seulement cela a entraîné une surconsommation des dotations prévisionnelles (fixées à 85 millions d'euros) mais une nouvelle dette de 18,5 millions d'euros est ainsi reportée sur 2015 – exercice lui-même vraisemblablement sous-doté.

Et ce, en dépit du redéploiement, pour couvrir la dette passée, d'une partie (4,8 millions d'euros) des dotations inscrites à l'action 2 pour le financement des emplois francs (23 millions d'euros en autorisations d'engagement et 10,8 millions en crédits de paiement) à l'occasion de l'abandon de ce dispositif expérimental à l'été 2014. Le reste des crédits a été annulé. L'exercice 2014 se clôt ainsi sur une consommation de l'action 2 presque totale en crédits de paiement mais en retrait de 13 % par rapport aux prévisions d'autorisations

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 – Mission Égalité des territoires, logement et ville.

d'engagement (- 17 millions d'euros) et en baisse de, respectivement, 16 % et 14,5 % sur l'exécution 2013 des engagements et des paiements (- 21,7 et - 19,3 millions d'euros).

B. L'ESSENTIEL DES PROGRAMMES DE RÉNOVATION URBAINE SE POURSUIT EN DEHORS DU BUDGET

L'action 4 *Rénovation urbaine et amélioration du cadre de vie* du programme clôt le cofinancement exceptionnel d'investissements sportifs en Seine-Saint Denis pour 1,2 million d'euros sur un total de 6 millions entre 2012 et 2014. Mais cette action est avant tout dédiée au financement des interventions de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU). En attendant le lancement de la nouvelle programmation de renouvellement urbain, cette ligne de compte n'a porté que 1,5 million d'euros de crédits de paiement pour les opérations de « démolition-reconstruction des collèges les plus dégradés ». Ce programme devrait coûter 19 millions d'euros au total pour l'État sur 2010-2015.

L'exécution de l'action 4 se conclut sur une récupération d'autorisations d'engagement (pour 0,5 million d'euros) grâce à la clôture d'opérations anciennes et par 2,8 millions d'euros de dépenses en crédits de paiement, soit 94,3 % des prévisions, mais en retrait de 34 % par rapport à 2013.

L'ANRU a vu ses ressources baisser de 7,1 % en 2014 : la contribution d'Action logement a certes été portée de 800 à 900 millions d'euros, mais celle de la Caisse de garantie du logement locatif social a diminué de 70 millions d'euros et la part de la taxe perçue par la Société du Grand Paris a été réduite de 95 millions d'euros. Pour autant, les interventions de l'Agence ont progressé de 127 millions d'euros par rapport à 2013, pour atteindre 1 297,2 millions. Le bouclage de leur financement a donc exigé un nouveau prélèvement sur le fonds de roulement de l'ANRU.

Ces dépenses correspondent essentiellement aux opérations pluriannuelles engagées dans le cadre du premier programme de rénovation urbaine (PNRU). Au 31 décembre 2014, ce sont 398 conventions qui ont été passées représentant 45 milliards d'euros de travaux et un subventionnement apporté par l'ANRU de 11,6 milliards. En 2014, 678 millions d'euros ont été engagés mais grâce au réinvestissement d'économies, le montant net a été ramené à 376 millions d'euros. Fin 2014, l'Agence aura engagé 89 % de sa contribution. Elle cofinance également le programme national de requalification des quartiers anciens et dégradés (PNRQAD) à hauteur d'un total de 150 millions sur un budget global de 380. Avec 17,6 millions d'euros d'engagement en 2014, le cumul de ses participations atteint 38 %.

L'Agence suit par ailleurs, depuis 2010, un programme du premier plan d'investissements d'avenir (PIA), les « *internats d'excellence et le développement de la culture scientifique et technique* » auquel 352 millions d'euros avaient été affectés, et depuis 2014 trois programmes de la seconde vague du PIA 2 : les

« *internats de la réussite* » relevant du programme 408 avec 138 millions d'euros (après redéploiement), les « *projets innovants en faveur de la jeunesse* » du programme 411, avec 84 millions d'euros, et « *Villes et territoires durables* » du programme 414 avec 71 millions d'euros.

II. DES INCITATIONS FISCALES MAINTENUES À UN NIVEAU ÉLEVÉ

Si l'exonération sociale accordée aux entreprises implantées en zone franche urbaine (ZFU) ne fera plus l'objet de nouvelles entrées après le 31 décembre 2014, le dispositif d'exonération fiscale a, quant à lui, été prorogé – mais resserré – jusqu'en 2020 dans l'attente de sa réforme dans le cadre de la création des nouveaux « territoires entrepreneurs ».

Par ailleurs, l'abattement de 30 % sur la taxe foncière des propriétés bâties accordées aux bailleurs sociaux a été pérennisé et le taux réduit de TVA a été maintenu en faveur des ménages accédant à la propriété d'un logement situé en zone ANRU ou dans les 500 mètres autour.

Ces dispositifs et onze autres représenteraient une dépense fiscale pour l'État de 411 millions d'euros, soit un niveau équivalent au chiffre constaté en 2011, peu différent des dépenses budgétaires engagées en 2014 (439 millions d'euros payés). De fait, ces soutiens fiscaux représentent désormais près de la moitié de l'effort de l'État en faveur de la politique de la ville.

III. UNE PERFORMANCE QUI STAGNE LOGIQUEMENT

Les quatre objectifs et six indicateurs attachés au programme 147 traduisent plutôt bien les principaux objectifs de la politique de la ville : « *renforcer la mixité fonctionnelle des territoires urbains prioritaires* », « *améliorer l'encadrement éducatif et les chances de réussite scolaire des élèves les plus en difficulté* », « *optimiser l'utilisation des fonds dédiés au programme, capitaliser les expériences et diffuser l'information* », enfin, « *améliorer la qualité de l'habitat pour les habitants des quartiers concernés par le PNRU* ».

Mais une partie d'entre eux s'avère peu exploitable car difficiles à renseigner – « *faute de données suffisamment précises ou fiables dans un secteur social caractérisé par le nombre et l'hétérogénéité des opérateurs locaux* » analyse la Cour des comptes. Tel est le cas notamment de l'indicateur 2.1 censé mesurer l'évolution des chances de réussite scolaire des élèves scolarisés en zones urbaines sensibles (ZUS). Ne sont connus que les résultats des exercices précédents qui montrent encore un écart de 10 points par rapport au taux de réussite au brevet des collèges hors ZUS, même si ce retard diminuerait depuis dix ans. Ils montrent au surplus une différence seulement marginale au sein des collèges en ZUS entre ceux qui bénéficient d'une équipe de réussite éducative et les autres. Cependant, le taux d'individualisation des accompagnements apportés aux enfants, condition de leur efficacité, continue de progresser pour atteindre 71 %, contre 62 % en 2013.

De même, l'indicateur 1.1 « Écart entre la densité d'établissements exerçant une activité d'industrie et de commerce dans les ZFU et celle constatée dans les unités urbaines correspondantes » n'affiche aucun résultat pour 2014. Au vu des tendances antérieures et de la persistance d'une conjoncture économique difficile, on peut néanmoins penser que l'effet de rattrapage est resté limité.

L'indicateur 3.1 montre en tout état de cause que 82 % des crédits des contrats urbains de cohésion sociale sont consacrés aux communes classées dans la catégorie la plus prioritaire. Il traduit la volonté de rechercher une plus grande efficacité en concentrant l'essentiel des moyens de la politique de la ville sur les quartiers les plus en difficulté. De la même façon, il avait été décidé que l'ANRU consacre 70 % de son budget à la rénovation de ces quartiers.

Enfin, s'agissant de la mise en œuvre du PNRU, l'indicateur 4.1 témoigne qu'en flux cumulés, les démolitions sont couvertes à 114 % par des reconstructions dans les territoires les plus tendus (zone A). Le remplacement n'étant pas assuré à due proportion ailleurs, la moyenne générale s'établit autour de 90 %.

*

* *

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

Commentaire de M. Victorin LUREL, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION | 303 |
| I. LE PROGRAMME <i>CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT</i> | 305 |
| A. UNE ÉCONOMIE CONJONCTURELLE DE 3,4 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE | 305 |
| B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ QUE LA PRÉVISION | 307 |
| C. UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT | 308 |
| II. LE PROGRAMME <i>APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT</i> | 310 |
| III. LE PROGRAMME <i>ÉPARGNE</i> | 312 |
| IV. LE PROGRAMME <i>MAJORATION DES RENTES</i> | 314 |
| V. LE PROGRAMME <i>DOTATION EN CAPITAL DU MES</i> | 314 |
| VI. LE PROGRAMME <i>AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BEI</i> | 315 |

INTRODUCTION

La mission *Engagements financiers de l'État* représente en volume budgétaire, avec 43,8 milliards de crédits en autorisations d'engagement (AE) et 47 milliards d'euros de crédits budgétaires (CP) en 2014, la troisième mission du budget général après celle relative aux *Remboursements et dégrèvements* (96,1 milliards d'euros en AE et CP) et celle relative à l'*Enseignement scolaire* (65,1 milliards d'euros en AE et CP). Elle réunit sept programmes : deux sont dotés de crédits évaluatifs (117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ; 114 *Appel en garantie de l'État*) et quatre sont dotés de crédits limitatifs (145 *Épargne* ; 168 *Majoration de rentes* ; 336 *Dotations en capital du mécanisme européen de stabilité* ; 338 *Augmentation de capital de la Banque européenne d'investissement – BEI*).

Le solde en exécution est positif (+ 3,8 milliards d'euros en AE et en CP), notamment à la suite d'une annulation de crédits de 3,4 milliards d'euros intervenue en cours d'année sur le programme *Charge de la dette et trésorerie de l'État* ⁽¹⁾.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE LA LFI 2014

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement | Crédits de paiement |
|---------------------------|----------------------------|---------------------|
| Prévision LFI | 47 602 | 50 864 |
| Exécution 2014 | 43 834 | 47 095 |
| Écart Prévision/exécution | 3 768 | 3 769 |

La surbudgétisation initiale constatée depuis deux ans peut s'expliquer par le caractère évaluatif des crédits affectés à deux des six programmes composant la mission, qui en représentent à eux seuls 92 % des crédits.

(1) La loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative (LFR) a ainsi annulé 1,8 milliard d'euros sur ce programme et la LFR n° 2014-1655 du 29 décembre 2014, 1,6 milliard d'euros.

SYNTHÈSE DE L'EXÉCUTION 2014

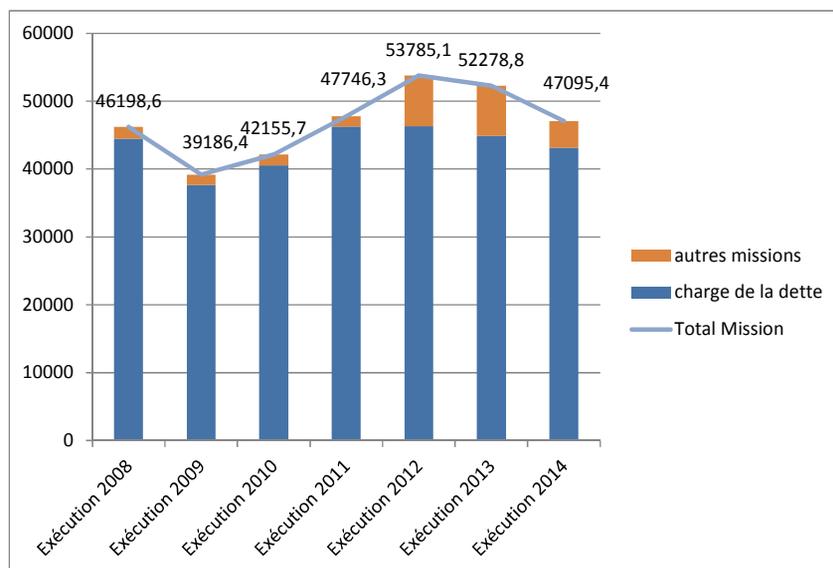
| MC | | PGM 117 | PGM 114 | PGM 145 | PGM 168 | PGM 336 | Mission |
|--|----|----------|---------|---------|---------|---------|-----------|
| LFI | AE | 46 654,0 | 208,4 | 568,9 | 171 | 0 | 47 602,3 |
| | CP | 46 654,0 | 208,4 | 569,1 | 171 | 3 261,7 | 50 864,1 |
| Arrêté du 27.03.2014 (NOR : BUDB1405074A) | AE | | | 0,4 | | | 0,4 |
| | CP | | | 0,3 | | | 0,3 |
| LFR du 08.08.2014 | AE | - 1 800 | | - 38,3 | - 2,0 | | - 1 840,3 |
| | CP | - 1 800 | | - 38,8 | - 2,0 | | - 1 840,8 |
| Décret d'avance du 7.10.2014 | AE | | | - 28 | | | - 28 |
| | CP | | | - 28 | | | - 28 |
| LFR du 29.12.2014 | AE | - 1 600 | - 20,1 | - 36,5 | | | - 1 656,6 |
| | CP | - 1 600 | - 20,1 | - 35,9 | | | - 1 656,0 |
| Crédits disponibles (*) | AE | 43 254,0 | 188,3 | 466,5 | 169,0 | 0 | 44 077,8 |
| | CP | 43 254,0 | 188,3 | 466,7 | 169,0 | 3 261,7 | 47 339,7 |
| Crédits consommés | AE | 43 158,9 | 120,4 | 385,4 | 169,0 | 0 | 43 833,7 |
| | CP | 43 158,9 | 120,4 | 385,4 | 169,0 | 3 261,7 | 47 095,4 |
| Solde | AE | 95,1 | 67,9 | 81,1 | 0 | 0 | 244,1 |
| | CP | 95,1 | 67,9 | 81,3 | 0 | 0 | 244,1 |

(*) LFI + Arrêté du 27.03.2014 + LFR du 08.08.2014 + décret d'avance du 7.10.2014 + LFR du 29.12.2014

(**) Crédits imputés sur le programme 134 – Développement des entreprises et du tourisme, rattaché à la mission Economie

Source : Cour des Comptes à partir de données Chorus et direction générale du Trésor

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION 2008-2014



Source : Lois de règlement.

À propos de l'architecture de la mission, la Cour des comptes formule deux recommandations dans son rapport annuel sur l'exécution du budget de l'État ⁽¹⁾, comme elle l'avait déjà fait en 2013 :

(1) Annexe relative aux Engagements financiers de l'État du rapport sur le budget de l'État en 2014 de mai 2015.

– créer deux nouvelles actions au sein du programme 114 *Appels en garantie de l'État*, soit une action *Soutien au secteur bancaire* et une action *Participation aux mécanismes de stabilité en zone euro* ;

– garantir le solde positif du compte de l'État auprès du Crédit Foncier de France.

I. LE PROGRAMME CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

A. UNE ÉCONOMIE CONJONCTURELLE DE 3,4 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

La charge de la dette s'est élevée à 43,2 milliards d'euros en 2014, soit à un montant inférieur de 1,7 milliard d'euros à l'exécution 2013 (44,9 milliards d'euros). Ce résultat confirme une tendance baissière observée au cours de la présente législature : la charge de la dette a baissé en moyenne de 1,5 milliard d'euros chaque année depuis 2012 contre une hausse moyenne annuelle de 1,3 milliard d'euros entre 2007 et 2012, marquée par de fortes augmentations, notamment en 2011 (+ 5,75 milliards d'euros par rapport à 2010).

CHARGE NETTE DE LA DETTE EN 2014

(en millions d'euros)

| Exécution 2012 | Exécution 2013 | LFI 2014 | LFR 1 et 2 aout et décembre 2014 | Exécution 2014 | Écart à LFI | Écart à l'exécution 2013 |
|----------------|----------------|----------|----------------------------------|----------------|-------------|--------------------------|
| 46 303 | 44 886 | 46 654 | – 3 400 | 43 159 | – 3 144 | – 1 727 |

ÉVOLUTION DE LA CHARGE DE LA DETTE DEPUIS 2007

(en millions d'euros)

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Ensemble de la dette – hors swaps | 39 550 | 44 464 | 37 625 | 40 503 | 46 256 | 46 303 | 44 886 | 43 159 |
| Dettes – charge nette | 39 631 | 44 450 | 37 421 | 40 234 | 45 782 | 45 423 | 43 977 | 42 290 |
| OAT & BTAN – charge nette d'intérêts * | 34 435 | 34 785 | 35 128 | 36 505 | 39 924 | 41 339 | 41 849 | 41 118 |
| OAT & BTAN – provision pour indexation du capital | 1 756 | 4 615 | 84 | 2 267 | 3 967 | 3 638 | 1 772 | 932 |
| BTF – charge nette d'intérêts ** | 3 405 | 4 396 | 1 682 | 1 029 | 1 611 | 206 | 158 | 142 |
| Dettes reprises – charge nette | 16 | 626 | 504 | 412 | 265 | 231 | 180 | 83 |
| Dettes non négociables | 4 | 14 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Frais et commissions de gestion de la dette | 16 | 13 | 20 | 20 | 14 | 9 | 17 | 14 |
| Trésorerie – charge nette (– si produit net) | – 80 | + 14 | + 204 | + 269 | + 474 | + 880 | + 909 | + 869 |
| Rémunération des fonds non consommables | – | – | – | 165 | 408 | 645 | 667 | 688 |
| Solde des autres opérations (– si produit net) | – 80 | + 14 | + 204 | + 104 | + 66 | + 234 | + 242 | + 181 |
| Contrats d'échange de taux (swaps) – gain net | + 273 | + 156 | + 140 | + 386 | + 322 | + 307 | + 208 | + 134 |

* intérêts versés moins recettes de coupons courus à l'émission.

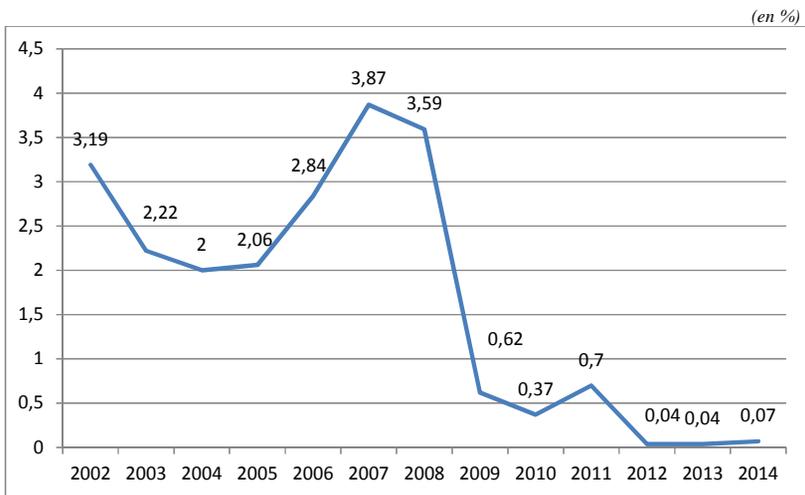
** intérêts versés moins intérêts reçus (cas des émissions à taux négatif).

Source : Lois de règlement.

Ces bons résultats relèvent principalement d'économies de constatation découlant :

– des conditions de financement extrêmement favorables de la dette, les taux à court terme et les taux à moyen et long terme s'étant maintenus à un niveau très faible (respectivement + 0,07 % et + 1,87 %) en répercussion de la baisse des taux directeurs de la Banque centrale européenne (BCE), ce qui a permis notamment de réduire la charge des bons du trésor à taux fixe (BTF) de 985 millions d'euros par rapport à la prévision ;

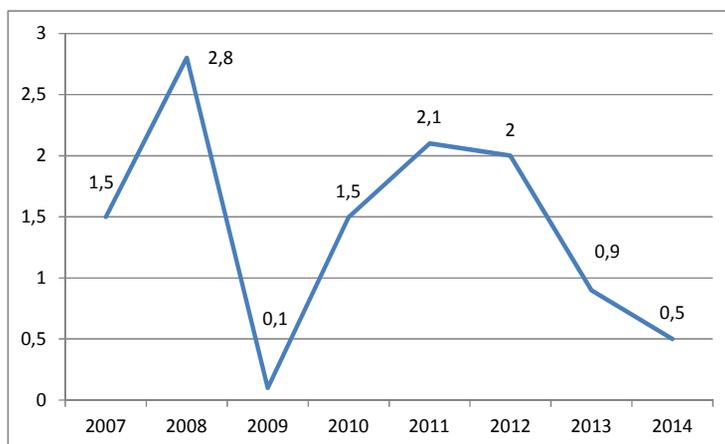
MOYENNE ANNUELLE DES TAUX D'ÉMISSION DES BTF À TROIS ANS



Source : Rapport annuel de performance Engagements financiers de l'État pour 2014.

– d'un plus faible niveau d'inflation en 2014 qu'anticipé, qui a réduit la charge des emprunts indexés de 1,9 milliard d'euros.

ÉVOLUTION DU TAUX D'INFLATION EN FRANCE 2007-2014



Source : INSEE.

Les crédits affectés aux opérations de trésorerie ont été inférieurs à la prévision (– 869 millions d’euros au lieu de – 914 millions d’euros prévus en LFI). Ce constat résulte notamment de :

- la baisse des taux courts sur les recettes de placement (10,7 milliards d’euros, soit un montant stable par rapport à 2013) ;
- le ralentissement de la rémunération des dépôts des correspondants (192 millions d’euros au lieu de 253 millions d’euros en 2013) ;
- la légère augmentation de la rémunération des fonds non consommables des programmes d’investissements d’avenir – PIA (688 milliards d’euros au lieu de 669 millions d’euros en 2013), liée principalement au lancement d’un second PIA en LFI 2014.

B. UN BESOIN DE FINANCEMENT PLUS ÉLEVÉ QUE LA PRÉVISION

Le besoin de financement diminue de 6,4 milliards d’euros entre 2013 et 2014 pour représenter, au titre de cette même année, 179,1 milliards d’euros. Cette diminution est liée, d’une part, à l’absence de reprise de dettes importantes en 2014 par l’État (ces reprises avaient en effet représenté 6,1 milliards d’euros en 2013, dont 4,5 milliards au titre de la reprise de la dette de l’Établissement public de refinancement et de restructuration – EPFR) et, d’autre part, à la baisse des amortissements de dette à moyen et long termes.

Ce besoin de financement est toutefois supérieur de 2,7 milliards d’euros aux prévisions de la loi de finances initiale, en raison d’un déficit budgétaire plus élevé que prévu.

TABLEAU DE FINANCEMENT AU TITRE DES ANNÉES 2013 ET 2014

(en milliards d'euros)

| Éléments de financement | Exécution 2013 | LFI 2014 | 2014 LFR1 | 2014 LFR2 | Exécution 2014 | Écart LFI / exécution 2014 | Écart exécution 2013 et 2014 |
|--|----------------|--------------|--------------|--------------|----------------|----------------------------|------------------------------|
| Amortissement de la dette à moyen et long terme | 106,7 | 103,8 | 0 | 0 | 103,8 | 0 | - 2,9 |
| dont amortissement de la dette à long terme | 60,6 | 41,8 | 103,8 | 103,8 | 41,8 | 0 | - 18,8 |
| dont amortissement de la dette à moyen terme | 46,1 | 62 | 0 | 0 | 62 | 0 | 15,9 |
| dont suppléments d'indexation versés à l'échéance (titres indexés) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Amortissement des autres dettes | 6,1 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0,2 | 0 | - 5,9 |
| Déficit à financer | 74,9 | 70,6 | 71,9 | 77 | 73,6 | 3 | - 1,3 |
| dont déficit budgétaire | 74,9 | 82,6 | | | 85,6 | 3 | 10,7 |
| dont dotation budgétaire du deuxième PIA | 0 | - 12 | 0 | 0 | - 12 | 0 | 0 |
| Autres besoins de trésorerie | - 2,2 | 1,8 | 2,4 | 3,3 | 1,5 | - 0,3 | 3,7 |
| Total du besoin de financement | 185,5 | 176,4 | 178,3 | 184,3 | 179,1 | + 2,7 | - 6,4 |
| Émissions de dette à moyen et long termes nettes des rachats | 168,8 | 173 | 173 | 173 | 172 | - 1 | + 3,2 |
| Variation des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés | 7,2 | 0 | 1,9 | 3,2 | 0 | 0 | - 7,2 |
| Ressources affectées à la Caisse de la dette publique et consacrées au désendettement | 0 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 0 | + 1,5 |
| Variation nette de l'encours des titres d'État à court terme | 0 | 0 | 0 | 0 | 1,4 | + 1,4 | + 1,4 |
| Variation des correspondants | - 4,2 | 0 | 0 | - 1 | - 1,3 | - 1,3 | + 2,9 |
| Variation des disponibilités du Trésor à la Banque de France et des placements de trésorerie de l'État | 7,9 | 1,4 | 1,4 | 0,9 | - 1,4 | - 2,8 | - 9,3 |
| Autres ressources nettes de trésorerie | 5,7 | 0,5 | 0, | 0,5 | 6,90 | + 6,4 | + 1,2 |
| Total des ressources de financement | 185,5 | 176,4 | 178,3 | 184,3 | 179,1 | + 2,7 | - 6,4 |

Source : loi de règlement pour 2013 et projet de loi de règlement 2014.

C. UNE GESTION ACTIVE DE LA DETTE ET DE LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

Sur le plan de la performance, les résultats des 12 indicateurs associés aux 7 objectifs du programme sont reproduits dans le tableau présenté ci-après et présentent une exécution satisfaisante par rapport aux prévisions.

Le respect des indicateurs de performance est toutefois fortement conditionné par le contexte des marchés, qui, allié à la qualité d'ensemble du dispositif d'émission et de gestion de la dette de l'État, explique les progrès réalisés et le respect de la majorité des objectifs fixés.

**PERFORMANCE DU PROGRAMME
CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT EN 2014**

| Objectif | Indicateur | Prévision 2014 | Résultat 2014 |
|---|--|--|---|
| 1. Couvrir le programme d'émission en toute sécurité | 1.1 Adjudications non couvertes | 0 | 0 |
| | 1.2 Taux de couverture moyen des adjudications | BTF : 200 % | BTF : 300 % |
| | | OAT et BTAN : 150 % | OAT et BTAN : 229 % |
| 2. Améliorer la pertinence des choix de mise en œuvre de la gestion de la dette obligataire | 2.1 Indicateur « temps » | + 10 à - 10 | + 7,95 |
| | 2.2 Indicateur « allocation » | + 10 à - 10 | + 0,5 |
| 3. Piloter la durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i> ^(a) | 3.1 Durée de vie moyenne de la dette après <i>swaps</i> | - | 1 |
| 4. Optimiser le solde de l'État à la Banque de France en fin de journée en fonction des conditions de marché | 4.1 Solde du compte de l'État à la Banque de France en fin de journée (en % de journées où la cible a été atteinte) | 85 % | 90 % |
| 5. Placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix | 5.1 Rémunération des opérations de dépôts réalisées avec les SVT | EONIA ^(b) | EONIA - 0,025 % |
| | 5.2 Rémunération des opérations de pensions livrées réalisées avec les SVT | swap EONIA - 0,02 % | swap EONIA - 0,022 % |
| 6. Améliorer l'information préalable par les correspondants du Trésor de leurs opérations financières affectant le compte du Trésor | 6.1 Taux d'annonce par les collectivités locales de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor | 95 % | 98 % |
| | 6.2 Taux d'annonce par les établissements publics nationaux de leurs opérations financières supérieures à 1 million d'euros et affectant le compte du Trésor | 95 % | 97 % |
| 7. Obtenir un niveau de contrôle des risques de qualité constante et qui minimise la survenance d'incidents | 7.1 Qualité du système de contrôle : occurrence des incidences ou infractions | 0 | 1 |
| | 7.2 Nombre d'incidents d'exécution des opérations de dette et de trésorerie | Dégradant le niveau du compte BdF : 0 | Dégradant le niveau du compte BdF : 1 |
| | | Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 0 | Ne dégradant pas ou améliorant le niveau du compte BdF : 24 |
| | Autres incidents : 0 | Autres incidents : 91 | |

(a) La réalisation de cet objectif est conditionnée à la reprise du programme de *swaps*, interrompu depuis 2002.

(b) *European overnight interbank average*. Ce taux représente le taux moyen, pondéré par les volumes, des prêts à un jour réalisés sur le marché interbancaire par un panel d'établissements bancaires de la zone euro.

* Cet indicateur est considéré comme non significatif lorsque le nombre de journées où une cible peut être définie est trop faible.

On relèvera en particulier que :

– les émissions sont couvertes (indicateurs 1.1 et 1.2) et se situent au-dessus des objectifs fixés (BTF : 300 % pour un objectif de 200 % ; OAT et

BTAN : 229 % pour 150 %). La réouverture d'anciennes lignes obligataires et l'augmentation du nombre de lignes à chaque adjudication ont renforcé la sécurité des adjudications ;

– les choix de l'Agence France Trésor (AFT) portant sur le rythme de réalisation du programme en cours d'année ainsi que sur les maturités émises un jour d'adjudication donné sont efficaces malgré une sous-performance de l'agence au regard des taux qui auraient résulté d'une réalisation linéaire et quotidienne du programme d'émission : si la gestion de la dette obligataire est réalisée conformément à la prévision, les résultats de l'indicateur « temps » sont moins favorables qu'en 2013. (le coût moyen de financement sur 10 ans) augmentant de - 1,3 point de base en 2013 à + 7,95 points de base en 2014) ;

– la durée de vie moyenne de la dette en l'absence de reprise du programme swaps est stable : en mai 2014, cette durée s'est établie à 6 ans et 363 jours, soit une baisse de 13 jours par rapport à la fin 2013. La contribution des swaps de taux n'est que d'un jour et leur encours a diminué pour se fixer à 6 milliards d'euros fin 2014 ;

– la performance de l'AFT pour placer les excédents ponctuels de trésorerie de l'État au meilleur prix est restée satisfaisante, bien que la rémunération des dépôts en liquidité se soit située en dessous de la cible en raison de la forte liquidité du marché (- 2,5 points de base, en amélioration par rapport à 2013). La performance comparée des prises en pensions contre SWAP EONIA est également négative et inférieure à son objectif, mais meilleure qu'en 2013 (- 2,2 points de base contre - 5,9 points de base) ;

– le mécanisme de « supervalidation » mis en place fin 2011 par l'AFT sur les flux financiers supérieurs à un million d'euros, s'il n'a pas d'impact direct sur les indicateurs d'annonce, contribue indirectement à l'amélioration des taux d'annonce grâce à son caractère pédagogique (rappel aux obligations) et incitatif (report d'une journée des opérations non annoncées) : les taux d'annonce des collectivités territoriales et celui des établissements publics sont ainsi légèrement supérieurs à la cible fixée et dépassent les résultats observés depuis 2005 (respectivement 98 % et 97 % en 2014) ;

– le niveau d'incidents recensés en 2014 est inférieur à 2013 et traduit l'amélioration des conditions de réalisation des opérations de dette et de trésorerie.

II. LE PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* présente les dépenses budgétaires découlant de la mise en jeu de la garantie de l'État. Les garanties accordées par l'État sont des engagements hors bilan qui exposent l'État à un risque financier à un terme plus ou moins éloigné et nécessite une analyse des risques et des bénéfices propres à chaque dispositif.

Ces dispositifs portent sur des domaines d'activité nombreux et variés : contribution de la France aux mécanismes européens destinés à préserver la

stabilité financière en Europe, soutien aux banques, soutien à certains secteurs (agriculture, logement, santé, industrie, aide au développement) ou encore soutien en faveur du développement international de l'économie.

L'exécution 2014, comme chaque année, se caractérise par une baisse importante des crédits consommés par rapport à la prévision initiale (120,4 millions d'euros contre 208,4 millions d'euros, soit un écart de 58 %). Ce résultat s'explique par le faible niveau des appels en garantie à l'exception de celles financées par l'action 4.

DÉPENSES DU PROGRAMME APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT EN 2014

(en millions d'euros)

| Actions | 1. Agriculture et environnement | 2. Soutien au domaine social, logement, santé | 3. Financement des entreprises et industrie | 4. Développement international de l'économie française | 5. Autres garanties | Total |
|---------------------|---------------------------------|---|---|--|---------------------|--------------|
| Crédits initiaux | 1,5 | 8,5 | 10 | 138,2 | 50,2 | 208,4 |
| Dépenses constatées | 0 | 9,1 | 1,65 | 109,6 | 0 | 120,4 |
| Écart | - 1,5 | + 0,6 | - 8,35 | - 18,6 | - 50,2 | - 88 |

Les crédits de l'action 4 sont cependant sous-consommés par rapport à la prévision à hauteur de 13 % (soit un écart inférieur à celui constaté en 2012). La principale dépense relève de l'assurance-protection (110 millions d'euros) et les crédits dédiés viennent abonder le compte des procédures publiques de la Coface.

Malgré ces écarts à la prévision, le Rapporteur spécial rappelle qu'il est prudent de maintenir le niveau de crédits alloués à ce programme, au regard des risques de couverture existant.

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes de 2011, un tableau d'inventaire des garanties recensées par l'État – dénommé TIGRE, a été introduit de manière à présenter la répartition des différentes garanties par action et à mieux informer le Parlement. 178 dispositifs ont ainsi été recensés au titre de 2014, dont 113 dispositifs actifs. Parmi ces dispositifs, 128 étaient relatifs à l'action 5 *Autres garanties*.

La Cour des comptes recommande, à nouveau, à ce sujet que la structure du programme soit revue de manière à permettre une meilleure identification des objectifs de politiques publiques défendus par l'État au travers des garanties accordées.

De nouvelles garanties ont, par ailleurs, été accordées en 2014 parmi lesquelles :

- une garantie à l'Agence française de développement (AFD) en vue de la participation de la France au « fonds vert pour le climat », mis en œuvre en

application de la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques de mai 1992 ;

– une garantie au titre des nouveaux emprunts souscrits par l'*Unédic* en 2015 ;

– une garantie au titre des emprunts souscrits par la *Société du grand Paris* (SGP) auprès du Fonds d'épargne ;

– une garantie accordée au *Commissariat général à l'énergie atomique et aux énergies alternatives* (CEA) au titre de la responsabilité civile dans le domaine de l'énergie nucléaire ;

– la garantie de l'État à certaines opérations de l'*Union des entreprises et des salariés pour le logement* (UESL) a, quant à elle, été prolongée de 2016 à 2018.

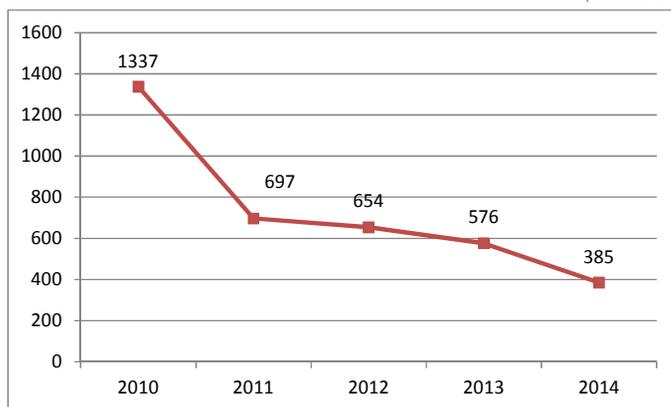
Ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n'appellent d'observations.

III. LE PROGRAMME ÉPARGNE

En 2014, les crédits du programme *Épargne* ont représenté en exécution 385,4 millions d'euros au lieu de 475,9 millions d'euros en 2013. Cette baisse est tendancielle comme le montre le graphique suivant.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN EXÉCUTION DU PROGRAMME ÉPARGNE

(en millions d'euros)



Source : Lois de règlement.

Au titre de l'action *Épargne-logement*, qui retrace le remboursement par l'État des primes versées par le Crédit foncier de France aux épargnants clôturant leurs plans d'épargne logement (PEL), la Cour des comptes souligne la dégradation du compte de l'État auprès de cet établissement à la suite de la décision de suspendre les remboursements à compter de mi-novembre 2014. Le compte de l'État était ainsi débiteur de 50,5 millions d'euros en fin d'exercice.

La Cour souligne ainsi qu' « *en s'abstenant de rembourser les sommes avancées en son nom par le Crédit foncier de France, l'État s'est inutilement endetté auprès de cet organisme, renouant avec une pratique de débudgétisation critiquable qui prévalait avant l'exercice 2010 dans des proportions massives.* »

Sur le plan fiscal, le coût total des dépenses fiscales rattachées au programme continue de progresser, passant de 5,89 milliards d'euros en 2013 à 5,93 milliards d'euros en 2014.

COÛT DES 5 PRINCIPALES DÉPENSES FISCALES DU PROGRAMME EN 2014

(en millions d'euros)

| Dépenses fiscales | LFI | RAP |
|---|--------------|--------------|
| 140119 Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie | 2 080 | 1 895 |
| 120108 Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale | 1 300 | 1 250 |
| 140101 Exonération des intérêts et primes de l'épargne logement | 720 | 730 |
| 140102 Exonération des intérêts des livrets A | 520 | 605 |
| 140123 Exonération des produits des plans d'épargne populaire | 280 | 420 |
| Total | 4 900 | 4 900 |

Sur le plan de la performance, les faits suivants doivent être signalés :

– le pourcentage des ressources des fonds d'épargne employé au financement du logement social est stable par rapport à l'exécution 2013 (60 % après 62 % en 2013) et correspond à la cible à moyen terme (abaissée toutefois de 65 % à 60 %) ;

– après s'être redressé en 2008, le taux de transformation des dépôts d'épargne logement en prêts continue de se dégrader un peu plus chaque année (2,09 % en 2014 contre 2,8 % en 2013, 3,8 % en 2012, 4 % en 2011 et 4,8 % en 2010). Il est nettement inférieur à la cible prévue en LFI qui elle-même a été abaissée (4,2 % contre 4,5 %) ;

– le niveau de transformation des plans d'épargne-logement en prêts d'épargne-logement chute en 2013 à 0,7 % contre 1 % en 2013, 5,5 % en 2012, 8,7 % en 2011 et 10 % en 2010, notamment du fait de la baisse du nombre de prêts PEL accordés (– 28 % entre 2013 et 2014) ;

– enfin, la part de l'assurance-vie dans l'ensemble des placements financiers des ménages est en légère diminution (36,9 % au 30 juin 2014 au lieu de 38,9 % en 2013).

Conformément aux recommandations de la Cour des comptes formulées au titre des précédents exercices, trois nouveaux indicateurs de performance ont été introduits afin d'apprécier :

– l'évolution du montant de l'exonération d'impôt sur le revenu et de prélèvements sociaux du livret A et du livret développement durable (1,6 milliard d'euros en 2014) ;

– le montant de l’avantage de taux consenti au secteur du logement social et de la politique de la ville par le fonds d’épargne (232 millions d’euros en 2014) ;

– le rapport entre le prélèvement effectué par l’État sur le fonds d’épargne et l’encours des livrets réglementés garantis par l’État (21 point de base en 2014).

IV. LE PROGRAMME MAJORATION DES RENTES

Ce programme finance la contribution que l’État verse à des sociétés d’assurance et à des mutuelles afin que celles-ci majorent du coût de la vie les rentes de retraite par capitalisation souscrites avant 1987. Abondant des dispositifs anciens, gérés en extinction, les crédits de ce programme connaissent une décroissance progressive en exécution. Ainsi, entre 2008 et 2014, ils sont progressivement passés de 221,8 millions d’euros à 169 millions d’euros.

Ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n’appellent d’observations.

V. LE PROGRAMME DOTATION EN CAPITAL DU MES

Le Mécanisme européen de stabilité (MES) est une organisation internationale soumise au droit international public. Le MES a son siège et son bureau principal à Luxembourg. Tous les États membres dont la monnaie est l’euro sont membres du MES et tout État adhérant à la zone euro en devient membre.

Le MES repose sur un capital souscrit par les États membres de l’Union européenne dont la monnaie est l’euro selon une clef de contribution. Le capital autorisé du MES est fixé à 700 milliards d’euros, et se compose de parts libérées et de parts appelables. La valeur initiale des parts libérées s’élève à 80 milliards d’euros.

Selon la clé de contribution fixée à l’annexe I du traité instituant le MES, la quote-part de la France s’élève à 20,3859 %. La souscription de la France au capital autorisé est de 142,7 milliards d’euros, dont 16,3 milliards d’euros de parts libérées.

Créé par la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, ce programme vise à inscrire au budget général la contribution française au capital appelé du MES. Les crédits consommés en 2014 au titre de ce programme, soit 3,262 milliards d’euros correspondent au paiement de la cinquième tranche de capital devant être versée par la France conformément à l’échéancier prévu. La France a donc versé la totalité de sa quote-part au MES.

Ni le dispositif de suivi de la performance, ni la soutenabilité budgétaire du programme n’appellent d’observations.

VI. LE PROGRAMME AUGMENTATION DE CAPITAL DE LA BEI

La Banque européenne d'investissement (BEI) a été fondée en 1958 et a pour mission de distribuer des prêts de long terme au profit de projets d'investissements répondant aux objectifs de développement de l'Union européenne.

L'augmentation du capital de la BEI décidée dans le cadre du Pacte européen pour la croissance et l'emploi adopté par le Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 pour un montant total de 10 milliards d'euros, représente une participation supplémentaire de la France de 1,617 milliard d'euros, notre pays détenant 16,17 % du capital total de la BEI.

Au 31 mars 2013, la participation française a été entièrement versée au capital de la BEI.

Ce programme n'appelle pas d'observations complémentaires.

*

* *

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

Commentaire de M. Alain FAURÉ, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2014..... | 319 |
| 1. Le poids des dépenses de personnel..... | 319 |
| 2. Des mouvements de crédits limités..... | 320 |
| II. DES PERFORMANCES QUI TRADUISENT UN ÉCART CROISSANT ENTRE LES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ ET LES AUTRES..... | 321 |
| 1. L'enseignement scolaire public du premier degré : des performances qui progressent tout en laissant des questions en suspens..... | 321 |
| 2. L'enseignement scolaire public du second degré : une progression générale mais des écarts entre élèves encore importants..... | 322 |
| 3. Enseignement privé du premier et second degré : de bons résultats difficilement comparables à ceux du public..... | 323 |
| 4. Enseignement technique agricole..... | 324 |
| 5. Vie de l'élève : une augmentation des violences qui reste à surveiller et une amélioration des conditions des élèves en situation de handicap à poursuivre..... | 325 |
| 6. Soutien de la politique de l'éducation nationale..... | 326 |
| 7. Internats de la réussite..... | 326 |

La mission *Enseignement scolaire* est une mission interministérielle qui regroupe les crédits relevant de deux ministères, pour l'essentiel, du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et, pour une part résiduelle, de celui de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

C'est une des missions les plus importantes du budget général de l'État : **les crédits de paiement représentent, en effet, 16,2 % de l'ensemble des CP du budget général et les emplois de la mission correspondent à 51 % des emplois autorisés par la loi de finances initiale.**

Les dépenses de personnel ont représenté en 2014, 92,7 % des dépenses totales de la mission (92,8 % en 2013), ce qui laisse relativement peu de manœuvre aux gestionnaires et ce, d'autant que les dépenses, hors personnels, sont, pour beaucoup d'entre elles, obligatoires.

Le principal enjeu de gestion de la mission est constitué ainsi par le pilotage de la masse salariale et la gestion des ressources humaines des ministères.

Pour 2014, la mission était composée de sept programmes, six d'entre eux dépendant du ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche et un du ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt.

Les **quatre programmes dédiés à l'enseignement *stricto sensu* représentent 58,2 milliards d'euros de dépenses, soit 90 % des moyens alloués à la mission.** Il s'agit des programmes 140 *Enseignement scolaire public du premier degré*, 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, 139 *Enseignement privé des premier et second degrés* et 143 *Enseignement technique agricole* (public et privé confondus).

Les deux autres programmes, à vocation transverse sont moins dotés en crédits (6,6 milliards d'euros) et concernent les aspects logistiques et stratégiques de la mission. Il s'agit des programmes 230 *Vie de l'élève*, qui vise à améliorer les conditions de scolarité des élèves et 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale*, qui regroupe l'ensemble des fonctions support.

Un dernier programme 408 *Internats de la réussite*, doté de 150 millions d'euros a été créé pour le seul exercice 2014, dans le cadre du nouveau programme des investissements d'avenir ; il a été rattaché au ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION EN 2014

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ouverts en loi de finances initiale s'élevaient pour 2014, à **65,13 milliards d'euros en AE** (+ 1,4 % par rapport à 2013) et à **64,01 milliards d'euros en CP** (+ 1,3 %)

Les crédits ouverts ont été de 65,43 milliards d'euros en AE et de 65,15 milliards d'euros en CP.

Quant aux crédits consommés, ils ont été légèrement supérieurs aux crédits votés en loi de finances initiale (+ 0,2 %). Ils ont progressé de 2,6 % en AE et de 2,4 % en CP par rapport à 2013. Ces sommes, autant en prévisions qu'en exécution reflètent le caractère prioritaire de la mission.

1. Le poids des dépenses de personnel

Les **dépenses de personnel** représentent la grande majorité de la masse financière avec 60,19 milliards d'euros dépensés en CP en 2014.

Le plafond d'emplois de la mission a été fixé à **964 897 ETPT** pour 2014. 951 986 ETPT ont été consommés (98,7 % de la prévision).

À l'exception du programme 143 *Enseignement technique agricole*, qui a dépassé le plafond d'emploi prévu de 127 ETPT, tous les autres programmes ont vu leurs plafonds d'emplois respectifs sous-exécutés. Toutefois, le nombre d'emplois non pourvus à la rentrée 2014 est, de manière générale, resté très limité (seulement 0,6 % de l'effectif total enseignant).

La sous-consommation du plafond d'emplois 2014 est en grande partie due à la sous-consommation du programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré*, où 8 367 ETPT n'ont pas été réalisés.

Les **dépenses de fonctionnement**, hors personnel représentent un volume limité des crédits de la mission ; les trois quarts de ces dépenses figurent dans le programme 214 qui regroupe l'essentiel des crédits relatifs à la gestion du parc immobilier, aux concours et aux systèmes d'information.

L'exécution en 2014 des crédits correspondants est inférieure à la prévision (- 29,1 millions d'euros) et en léger retrait par rapport à l'exécution de l'exercice 2013 (- 2,5 millions d'euros).

Quant aux **dépenses d'intervention**, elles se sont élevées en 2014 à 3,84 milliards d'euros, en hausse de 1,2 % par rapport à l'exercice 2013. Représentant 81,8 % des dépenses hors titre 2 de la mission *Enseignement scolaire*, elles concernent surtout les bourses éducatives et les subventions accordées aux personnels d'assistance éducative.

Enfin les **dépenses d'investissement** se sont élevées en exécution à 254,4 millions d'euros en AE et à 101,9 millions d'euros en CP, ce qui correspond à une nette augmentation par rapport aux prévisions. Il s'agit d'engagements liés aux baux pluriannuels, aux constructions scolaires Outre-mer, aux grands projets informatiques et immobiliers.

2. Des mouvements de crédits limités

Les reports de crédits de l'année 2013 sur l'année 2014 ont été effectués dans le respect des plafonds autorisés par l'article 15 de la LOLF.

En légère diminution par rapport à l'année précédente, ils s'élèvent à 117,2 millions d'euros en AE et à 14 millions en CP ; la quasi-totalité des AE provient du programme 214 *Soutien de la politique d'éducation nationale*.

La principale annulation de crédits (12 millions d'euros) est intervenue sur le programme 408 *Internats de la réussite*, afin de redéployer les crédits ainsi libérés vers deux autres programmes d'investissements d'avenir (« Nano 2017 » et « développement durable de l'agriculture et des territoires »).

La gestion 2014 a connu enfin une ouverture de crédits par décret d'avance du 2 décembre 2014, à hauteur de 320 millions d'euros sur le titre 2 ; cette ouverture, qui reste modeste résulte essentiellement d'une sous-évaluation initiale des besoins en dépenses de personnels, notamment du fait d'un *glissement vieillissement-technicité* solde, donc d'un coût moyen de l'emploi supérieur aux prévisions initiales (de l'ordre de 236 millions d'euros pour 51 millions d'euros en prévision).

3. Les créations de postes

Un objectif de création de 54 000 emplois a été retenu pour le ministère de l'Éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, de 1 000 postes pour le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation et de la forêt sous la mandature présidentielle 2012 à 2017.

La mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation est déclinée par les schémas d'emplois de la mission qui prévoient des créations nettes de postes. Le bilan de ces créations s'établit à 22 206 pour les exercices 2012 à 2014. En 2015, la loi de finances initiale a prévu la création de 9 421 postes ; pour atteindre les objectifs retenus par la loi, le ministère doit prévoir la création de 22 373 postes supplémentaires sur les exercices 2016 et 2017.

En matière de recrutement, sur les 22 206 postes créés entre 2012 et 2014, 17 947 ont été effectivement pourvus. Il est donc nécessaire de pourvoir un peu plus de 36 000 postes supplémentaires pour atteindre l'objectif de 54 000 postes supplémentaires pourvus d'ici 2017.

II. DES PERFORMANCES QUI TRADUISENT UN ÉCART PERSISTANT ENTRE LES ÉLÈVES EN DIFFICULTÉ ET LES AUTRES

Les résultats PISA révèlent régulièrement la place modeste de la France en matière d'éducation. Bien que ce test soit parfois critiqué, ses résultats montrent que le système d'éducation français doit faire face à des problèmes récurrents.

Le projet annuel de performance (PAP) de 2014 a retenu 85 indicateurs pour les sept programmes de la mission *Enseignement scolaire*. Depuis quelques années déjà, la Cour des Comptes demande une réduction du nombre de ces indicateurs et une meilleure adéquation entre les « *objectifs retenus dans les PAP et [les] objectifs assignés au service public de l'éducation par le législateur* »

Il faut noter cependant que le fort nombre d'indicateurs fait que seuls 6 % des crédits de la mission – les crédits relatifs aux bourses et à l'aide sociale – ne sont pas couverts par des indicateurs de performance.

Dans ses recommandations générales pour 2014, la Cour des comptes préconise, comme elle l'avait déjà fait en 2013, de créer un nouveau programme « socle commun », qui serait entièrement dédié aux objectifs éducatifs aujourd'hui répartis dans plusieurs programmes.

Elle préconise également la désignation d'un chef de file unique pour la mission interministérielle.

Elle suggère que le ministère de l'Éducation nationale et celui de l'agriculture systématisent leurs travaux communs dans tous les champs de la gestion.

Elle suggère enfin de présenter dans les documents budgétaires un suivi de la mise en œuvre de la loi du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République et des moyens qui lui sont consacrés.

1. L'enseignement scolaire public du premier degré : des performances qui progressent tout en laissant des questions en suspens

Le programme 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* était doté, en LFI 2014, de 19,26 milliards d'euros en AE et CP. 19,38 milliards d'euros ont été consommés, en AE comme en CP, dont 19,34 milliards d'euros en dépenses de personnel.

L'analyse des objectifs et indicateurs du programme 140 montre que les résultats des élèves de l'école primaire sont en progression, malgré un niveau global qui reste en deçà des résultats espérés. Ce point est essentiel, le Gouvernement considérant que l'enseignement primaire a un caractère prioritaire.

Le premier indicateur, qui concerne la proportion d'élèves en fin de CE1 maîtrisant la langue française est de 83,4 %, de 80,8 %, en tenant compte de l'éducation prioritaire. L'indicateur qui mesure la proportion d'élèves maîtrisant en fin de CM2 les compétences du socle commun en français et en mathématiques n'est en revanche pas renseigné, alors qu'il s'agit d'une donnée particulièrement importante. Des progrès satisfaisants ont été observés depuis 2012, même si les résultats obtenus au cours des années passées ont pu donner à penser que plus de 20 % des élèves ne semblaient maîtriser les compétences du socle commun des compétences en français, la proportion étant sans doute de plus de 30 % en mathématiques.

Le taux de redoublement est en baisse par rapport à 2012, même si les taux prévus dans le PAP ne sont pas atteints. La baisse quantitative des redoublements ne doit pas constituer néanmoins un objectif en soi ; c'est bien un meilleur accompagnement des élèves qui doit produire la diminution de ces chiffres.

Des disparités importantes peuvent être observées entre les élèves pris en charge par l'éducation prioritaire et les autres. Les écarts entre les pourcentages d'élèves maîtrisant le français ou les mathématiques selon le programme peuvent être ainsi très significatifs, même si, pour les élèves de l'éducation prioritaire, les résultats sont aussi en progression.

Enfin, les indicateurs montrent que le nombre d'académies « *bénéficiant d'une dotation globale équilibrée* », c'est-à-dire d'un ratio nombre de professeurs/nombre d'élèves compris entre - 2 % et + 2 %, se maintient à 21 (sur 30). Elles étaient au nombre de 19 en 2012. L'objectif reste fixé à 23 pour 2015.

En revanche, les taux de remplacement des enseignants partis en congés maladie ou maternité ne sont pas encore satisfaisants, ces taux étant en baisse par rapport à 2012 (80,1 % au lieu de 89,4 %), s'éloignant ainsi de la cible retenue pour 2015 (90 %).

2. L'enseignement scolaire public du second degré : une progression générale mais des écarts entre élèves encore importants

Le programme 141 *Enseignement scolaire public du second degré* bénéficiait en LFI 2014 de 30,4 milliards d'euros en AE comme en CP. En exécution, ce sont 29,88 milliards d'euros qui ont été utilisés en AE comme en CP, dont 29,75 milliards d'euros dédiés aux dépenses de personnel.

Le taux d'accès au brevet (83 %) est en légère hausse, quoiqu'inférieur au niveau de 2012. Le taux d'accès au baccalauréat (77,3 %), quant à lui, est supérieur à la cible (75 %) et voisin du niveau de 2012 (77,2 %).

Le taux d'accès au baccalauréat des « *enfants de familles appartenant aux professions et catégories sociales défavorisées* » et, ce point est essentiel, augmente légèrement (75,8 %), tout en étant inférieur aux résultats de 2012 (76,4 %).

L'indicateur mesurant la maîtrise, en fin de troisième, des compétences 1 et 3 – français et mathématiques – du socle commun n'est lui non plus malheureusement pas renseigné. Des progrès significatifs ont été réalisés les années précédentes ; même si la France est plutôt dans une moyenne haute au niveau européen, tout doit être fait afin de confirmer ces données.

La réussite des élèves inscrits dans des programmes tels que RRS « Réseaux de réussite scolaire » ou ECLAIR « Écoles, collèges, lycées pour l'ambition, l'innovation et la réussite » ou étudiant en milieux difficiles est toujours inférieure, parfois de manière importante, à celle du reste des élèves. C'est ainsi que les taux de réussite au brevet montrent des écarts de – 11,5 % (ECLAIR) et – 6,7 % (RRS) par rapport au reste des collégiens.

Bien que la dimension inclusive de l'école ait été réaffirmée dans la loi de refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013, force est de constater que d'importants efforts restent encore à faire.

Le taux de redoublement est en baisse par rapport à 2012, et ce pour toutes les années. Les valeurs cibles ne sont toutefois pas atteintes. La règle selon laquelle « *le redoublement ne peut être qu'exceptionnel* » semble néanmoins appliquée.

Le taux de poursuite des nouveaux bacheliers dans l'enseignement supérieur, en hausse constante depuis 2012 n'est pas renseigné pour 2014, alors que les diplômés ont un impact toujours plus important sur la recherche d'un emploi.

Enfin, le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation équilibrée a continué son augmentation, passant de 26 en 2012 à 27 en 2014. Le taux de remplacement des personnels enseignants demeure à un niveau élevé (97,2 pour 97,3 % en 2012).

Quant à l'écart de taux d'encadrement au collège entre éducation prioritaire et hors EP, qui traduit l'effort de compensation fait en faveur des élèves de l'éducation prioritaire, il reste stable (– 3,9 pour le réseau ECLAIR, – 2,7 pour le réseau RRS).

3. L'enseignement privé des premier et second degrés : de bons résultats difficiles à comparer à ceux du public

Le programme 139 *Enseignement privé du premier et second degré* était doté, en LFI 2014, de 7,10 milliards d'euros en AE et CP. En exécution, les crédits consommés se sont élevés à 7,11 milliards d'euros, en AE comme en CP, dont 6,36 milliards d'euros pour les dépenses du titre 2, de personnel.

Le programme 139 regroupe les crédits destinés aux établissements privés sous contrat et mesure leurs performances. Malheureusement, de nombreuses données ne sont pas séparées de celles des établissements publics, ce qui ne

permet pas toujours d'avoir une idée claire de ces performances. Il serait sans doute judicieux de distinguer entre l'enseignement privé et public pour un certain nombre d'indicateurs de performance, cette recommandation ayant d'ailleurs été déjà formulée par la Cour des Comptes dans le passé.

Pour la maîtrise des compétences du socle commun du premier degré (CM2), les indicateurs ne sont malheureusement pas complètement renseignés, les cibles étant de 90 % pour le français et de 80 % pour les mathématiques.

Il en va de même pour le second degré, les cibles étant de 93 % pour le français et de 85 % pour les mathématiques.

Le taux de redoublement, habituellement plus élevé que dans l'enseignement public est en baisse, mais les objectifs fixés dans le PAP ne sont pas toujours atteints : 3,1 % contre 2 % en sixième, 7,8 % contre 5 % en 2nde générale et technologique.

Le taux de remplacement des enseignants en congés maladie ou maternité n'est pas non plus renseigné (cible 98 %). Le nombre d'académies bénéficiant d'une dotation en personnels équilibrée est en hausse (22 contre 20 en 2012) et équitablement réparti sur le territoire.

4. L'enseignement technique agricole

Le programme 143 *Enseignement technique agricole*, le seul qui ne dépend pas du ministère de l'Éducation nationale, était doté, en LFI 2014, de 1,34 milliard d'euros en AE et en CP. Les crédits finalement utilisés en 2014 s'élèvent à 1,35 milliard d'euros en AE et en CP. Les dépenses de personnel se sont élevées à 862,42 millions d'euros.

En 2013, le taux de réussite aux différents examens habituellement supérieur aux moyennes nationales a montré une légère amélioration (de 0,3 point), notamment pour les baccalauréats de la voie générale et technologique. De même, le taux d'insertion professionnelle à 7 mois est en hausse, surtout pour les BTSA (de 2,4 points).

Le coût unitaire de formation par élève a augmenté, ce qui correspond à la priorité présidentielle donnée à l'enseignement, mais cette augmentation a été contenue, puisqu'elle a été limitée à 216 euros en 2014 par rapport à 2013 (contre 559 euros en 2013 par rapport à 2012), soit +2,4 %.

Il faut rappeler que l'enseignement technique agricole accueille 165 000 élèves, 37 000 apprentis, 245 000 stagiaires de la formation continue au sein de 814 établissements publics et privés. La taille de ses établissements, sa pluridisciplinarité, son bon taux d'insertion professionnelle, sa participation au développement des territoires en font le succès et l'originalité.

5. Vie de l'élève : une augmentation des violences qui reste à surveiller et une amélioration des conditions des élèves en situation de handicap à poursuivre

Le programme 230 *Vie de l'élève* – doté de 4,49 milliards d'euros en AE et 4,42 milliards d'euros en CP en LFI 2014 – rassemble des actions relatives à la prévention de la violence et au harcèlement, à l'accompagnement des élèves handicapés ou encore à la politique de santé dans les établissements. Les crédits finalement exécutés en 2014 ont été de 4,51 milliards d'euros en AE et de 4,42 milliards d'euros en CP, dont 1,90 milliard d'euros de dépenses de personnel dites « du titre 2 ».

Le taux d'absentéisme est en hausse au collège (3,3 % pour 2,8 % en 2013), mais diminue en lycée général et technologique (5,4 % en 2014, au lieu de 6,4 % en 2013) ainsi qu'au lycée professionnel (12,9 au lieu de 14,8 %).

Les données relatives aux faits de violence montrent une relative stabilisation des déclarations d'actes de violence grave. Bien que les données soient à prendre avec prudence – le système s'améliorant, plus de signalements remontent – il n'en reste pas moins, que 25,3 actes violents sont rapportés pour 1 000 élèves en lycée professionnel (contre 24 l'année précédente) pour une cible de 16,5 pour 1 000 dans le PAP. Au collège, les données correspondantes sont de 13,6 pour 1 000 (15,3 actes rapportés pour 1 000 élèves en 2013). Ces données restent relativement préoccupantes et la prévention de la violence, les systèmes de suivi et de sanctions, doivent être améliorés.

L'objectif « *Promouvoir la santé des élèves* » n'est pas atteint pour l'ensemble des élèves (75,8 % des élèves ont bénéficié d'un bilan de santé dans leur 6^{ème} année, contre 79,3 % en 2013 et une cible de 90 % prévue dans le PAP). Pour les élèves du programme ECLAIR, les réalisations en 2014 portent sur 87,6 % des élèves, au lieu de 82,5 % en 2013.

Enfin, des moyens humains plus importants sont mis à la disposition des élèves handicapés. 119 944 élèves en situation de handicap bénéficient d'une aide prescrite, soit un taux de couverture global de 93,8 %.

IL faut noter que le nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés continue de progresser, de 8,7 % en un an et que celui des prescriptions des commissions des droits et de l'autonomie des personnes handicapées a augmenté de 16 % pour l'aide humaine et de plus de 12 % pour les matériels pédagogiques adaptés. L'aide humaine mutualisée représente désormais un tiers des prescriptions d'aide humaine.

6. Soutien de la politique de l'éducation nationale

Le programme 214 *Soutien de la politique de l'Éducation nationale* bénéficiait de 2,31 milliards d'euros en AE et de 2,12 milliards d'euros en CP en LFI 2014. En exécution, les AE ont représenté 2,26 milliards d'euros et les CP 2,146 milliards d'euros, les dépenses de personnel représentant 1,43 milliard d'euros.

Ce programme a pour but de gérer les métiers de l'éducation nationale et d'organiser les fonctions support du ministère de l'Éducation nationale. On y retrouve donc la gestion des ressources humaines aux niveaux central et déconcentré, la gestion financière ou encore la gestion logistique des achats.

Le premier objectif poursuivi vise à bien réussir les grands rendez-vous de l'année scolaire : la rentrée et l'organisation des examens et concours. Le nombre de postes d'enseignants non pourvus à la rentrée 2014 est en légère diminution par rapport à 2013.

Quant au coût des examens des élèves et des concours des enseignants, il baisse dans la globalité, en atteignant presque toujours les objectifs fixés.

Globalement, l'efficience de la gestion a été améliorée dans plusieurs domaines : l'immobilier, avec une rationalisation des espaces et des locaux utilisés, l'informatique, où des dépenses de renouvellement du parc ont été exécutées et les achats, mieux organisés entre administration centrale et niveaux déconcentrés, ce qui a permis des gains de 10,4 millions d'euros en 2014.

7. Internats de la réussite

Le budget pour 2014 prévoyait un programme temporaire 404 *Internats de la réussite* doté de 150 millions d'euros. Ce programme retenait un objectif de 5 500 places en internats de la réussite dans le cadre du second programme d'investissement d'avenir (PIA 2). La dotation correspondante a été ramenée à 138 millions d'euros par décision du Premier ministre redéployant les fonds entre les différentes actions du PIA 2.

L'administration centrale a déclaré ne pas disposer à ce jour de l'ensemble des données nécessaires au calcul des indicateurs dont l'analyse serait pourtant utile (taux de redoublement des élèves internes, de réussite de ces derniers au diplôme national du brevet ainsi qu'au baccalauréat). Certaines de ces données nécessitent, en effet, une autorisation de la Commission nationale pour l'informatique et les libertés (CNIL).

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES ET DES RESSOURCES HUMAINES :
GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT
ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL ;
FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES**

Commentaire de M. Camille de ROCCA SERRA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE SUR LE TITRE 2, DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT À SURVEILLER..... | 328 |
| A. UNE EXÉCUTION DU TITRE 2 AFFECTÉE PAR DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE | 328 |
| 1. Malgré des objectifs de réduction d'effectifs atteints..... | 329 |
| 2. ... des difficultés de pilotage persistent sur l'ensemble de la mission... .. | 329 |
| 3. ... et se révèlent problématiques pour le programme 302. | 331 |
| B. UNE EXÉCUTION HORS TITRE 2 SATISFAISANTE, MALGRÉ DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT À SURVEILLER | 332 |
| 1. Les effets limités de la fixation d'une cible de fin de gestion | 332 |
| 2. À la DGFIP, des crédits d'investissement en forte diminution | 333 |
| 3. À la DGDDI, une augmentation des crédits d'investissement, qui demeurent largement sous-exécutés | 334 |
| II. DES OBJECTIFS ATTEINTS, MAIS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE QUI DEMEURE PERFECTIBLE | 335 |
| A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ATTEINTS, AU NIVEAU DE LA MISSION COMME DES PROGRAMMES..... | 335 |
| 1. Des indicateurs globalement atteints | 335 |
| 2. Des indicateurs qui attestent de la dynamique de modernisation engagée par la DGFIP et la DGDDI..... | 335 |
| B. UNE DEMARCHE DE PERFORMANCE QUI DEMEURE PERFECTIBLE..... | 336 |
| 1. Des indicateurs peu significatifs au niveau de la mission pourraient être simplifiés | 336 |
| 2. De nouveaux indicateurs à envisager comme indicateurs représentatifs | 337 |

La mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines (GFPRH) regroupe l'essentiel des effectifs du ministère de l'économie et des finances. Elle comporte six programmes. Parmi ceux-ci, les programmes 156, Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local, et 302, Facilitation et sécurisation des échanges, constituent les programmes opérationnels de politique fiscale, comptable et douanière. Ils sont pilotés respectivement par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) et la Direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

En 2014, les crédits alloués en LFI à la mission *GFPRH* s'élevaient à 11,6 milliards d'euros en AE et 11,4 milliards d'euros en CP. 134 474 ETPT avaient été prévus. Les programmes 156 et 302 concentrent une part importante des ressources allouées à cette mission : environ 88 % des crédits et 96 % des ETPT (pour le programme 156, environ 74 % des crédits, et 83 % des ETPT ; pour le programme 302, environ 14 % des crédits, et 12 % des ETPT).

La consommation des CP s'est élevée à 11 263 millions d'euros, pour une ouverture de crédits en LFI de 11 400 millions d'euros. Les six programmes de la mission ont respecté les prévisions inscrites en LFI, tant en AE qu'en CP.

Enfin, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 fixe pour 2014 un plafond de 8,78 milliards d'euros pour les crédits de paiement alloués, hors contribution au CAS *Pensions*. Ce plafond a été respecté, puisque les dépenses consommées, hors contributions au CAS *Pensions*, se sont élevées à 8,49 milliards d'euros.

Sur les programmes 156 et 302, l'exécution du titre 2 s'est révélée délicate, comme les années précédentes. Hors titre 2, des points d'attention demeurent pour les dépenses d'investissement notamment. Si les objectifs sont globalement atteints, la démarche de performance reste perfectible.

I. DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE SUR LE TITRE 2, DES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT À SURVEILLER

A. UNE EXÉCUTION DU TITRE 2 AFFECTÉE PAR DES DIFFICULTÉS DE PILOTAGE

La gestion de la masse salariale constitue l'enjeu principal de la mission. En effet, en 2014, les dépenses du titre 2 ont représenté plus des trois quarts des CP consommés. Les prévisions de dépenses de personnel ont globalement été respectées à l'échelle de la mission.

Pour cinq des six programmes, l'exécution du titre 2 a été inférieure aux prévisions de la LFI. Seul le programme 302 a dépassé le montant des crédits inscrits en LFI.

1. Malgré des objectifs de réduction d'effectifs atteints...

Comme les années précédentes, le plafond d'emploi fixé à la mission au sein du plafond ministériel a été respecté (131 575 ETPT exécutés pour 134 474 ETPT prévus). Au sein des programmes 156 et 302, la consommation d'effectifs a également été inférieure aux prévisions (respectivement 109 427 et 16 520 ETPT exécutés, pour 111 992 et 16 662 ETPT prévus, ce qui correspond à des écarts de 2,3 % et 0,9 % respectivement).

Les objectifs de réduction d'emploi ont été dépassés. Au niveau de la mission, 2 424 suppressions d'emplois étaient prévues, et 2 532 ont été réalisées, soit 108 réductions supplémentaires (4 % de la prévision). En raison du poids de ses effectifs, la DGFIP a largement contribué à ces réductions. Ses effectifs ont diminué de 1 988 ETPT, atteignant exactement l'objectif fixé. La DGDDI a réalisé 344 suppressions, dépassant sa cible de 314.

Ainsi, en 2014, le taux de suppression d'emploi pour ces deux administrations s'élève respectivement à 1,8 % et 2,1 %, en cohérence avec le taux de 1,9 % atteint à l'échelle de la mission.

Le coût moyen d'un ETPT, hors contribution au CAS *Pensions*, a continué de progresser (45 995 euros en 2014 contre 45 487 euros en 2013), mais à un rythme moins rapide (+ 1,1 % en 2014, après + 1,5 % en 2013 et + 1,7 % en 2012). Cette baisse de l'inflation salariale s'explique par une limitation des mesures catégorielles depuis 2012, l'enveloppe de ces mesures ayant diminué de 60,8 % à la DGFIP et de 48,6 % à la DGDDI, cette dernière rattrapant ainsi le faible effort consenti l'année précédente. Malgré ces mesures, le coût moyen d'un ETPT au sein de la mission *GFPRH* reste l'un des plus élevés du budget général.

2. ... des difficultés de pilotage persistent sur l'ensemble de la mission...

Entre 2013 et 2014, la masse salariale a progressé de 35 millions d'euros, soit une augmentation deux fois moins importante que celle constatée l'année précédente. Pour les programmes 156 et 302, la masse salariale a augmenté de 20 millions d'euros, s'établissant à 8 261 millions d'euros en exécution, soit une hausse de 0,2 %.

Au niveau de la mission, cette évolution s'explique par l'augmentation de la contribution au CAS *Pensions* (+ 96 millions d'euros), principalement au niveau des programmes 156 (+ 60 millions d'euros) et 302 (+ 11 millions d'euros), partiellement compensée par une réduction du titre 2 hors CAS *Pensions* (- 61 millions d'euros). Cette hausse de la contribution au CAS *Pensions* trouve en partie sa source dans la non-reconduction de la mesure temporaire de baisse des contributions en décembre 2013.

PRÉSENTATION DES CRÉDITS DU TITRE 2 (AE = CP), PAR CATÉGORIE

(en millions d'euros)

| | Programme 156 | | | Programme 302 | | |
|--|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| | Exécution 2013 | Prévision 2014 | Exécution 2014 | Exécution 2013 | Prévision 2014 | Exécution 2014 |
| Rémunérations d'activité | 4 375,9 | 4 371,5 | 4 336,1 | 716,6 | 711,3 | 714,3 |
| Cotisations et contributions sociales | 2 710,9 | 2 772,7 | 2 762,8 | 414,1 | 420,0 | 424,2 |
| <i>dont contributions au CAS Pensions</i> | 2 168,8 | 2 237,5 | 2 229,2 | 336,1 | 344,1 | 346,9 |
| Prestations sociales et allocations diverses | 19,6 | 19,6 | 20,2 | 3,8 | 4,3 | 3,4 |
| Total titre 2 | 7 106,4 | 7 163,8 | 7 119,1 | 1 134,5 | 1 135,6 | 1 142,0 |

Source : rapports annuels de performance pour 2013 et 2014.

En 2014, pour les rémunérations d'activité, seul le programme 302 a dépassé la programmation initiale, à hauteur de 3 millions d'euros, soit 0,4 % des crédits inscrits en LFI. À l'inverse, les crédits du programme 156 ont été sous-exécutés de près de 35 millions d'euros, soit 0,8 % du montant provisionné. **La récurrence du dépassement constaté au niveau du programme 302 confirme le caractère non soutenable des prévisions effectuées.**

Comme l'année précédente, le nombre prévisionnel de départs à la retraite a été sous-estimé. En 2013, 3 873 départs avaient été prévus, et 4 419 ont finalement été exécutés, soit environ 14,1 % de plus que la prévision initiale. En 2014, le taux d'erreur a peu évolué, s'établissant à 13,9 % (4 652 départs réalisés pour 4 084 départs prévus).

Cette situation masque des différences importantes selon les programmes. La DGFIP souffre d'une importante sous-évaluation du nombre de départs à la retraite, alors qu'à la DGDDI, l'évolution initiale est trop élevée.

PRÉVISIONS DE DÉPARTS À LA RETRAITE POUR LA MISSION GPPRI

(en ETPT)

| | 2013 | | | 2014 | | |
|----------------------|-------|-----------|-------------|-------|-----------|-------------|
| | PLF | Exécution | Tx d'erreur | PLF | Exécution | Tx d'erreur |
| Programme 156 | 3 000 | 3 718 | + 23,9 % | 3 300 | 3 907 | + 18,4 % |
| Programme 302 | 660 | 492 | - 25,5 % | 553 | 518 | - 6,3 % |
| Total mission | 3 873 | 4 419 | + 14,1 % | 4 084 | 4 652 | + 13,9 % |

Source : secrétariat des ministères économiques et financiers, Cour des comptes.

À la DGFIP, le taux d'erreur s'élève à 18,4 % en 2014 : 3 907 départs à la retraite ont été enregistrés au lieu des 3 330 prévus, soit 607 départs supplémentaires. Selon la DGFIP, cet écart serait en partie dû aux effets du décret dit « carrière longue », qui se sont poursuivis en 2014. L'écart peut également être expliqué par le nombre de départs d'agents de catégorie B plus élevés que prévu

(+ 490 ETPT), du fait de l'accroissement du nombre d'agents de cette catégorie ayant atteint l'échelon terminal depuis la mise en place du « nouvel espace statutaire » en septembre 2010. Le taux d'erreur enregistré en 2014 reste néanmoins inférieur à celui de 2013 (– 5,5 points), ce qui traduit une amélioration de la prévision initiale.

Le Rapporteur spécial relève que, comme l'année précédente, la DGFIP n'a pas profité de cette opportunité pour dépasser ses objectifs de réduction d'emplois et améliorer la situation budgétaire. En effet, ces départs ont été compensés par des recrutements complémentaires sur concours. À l'image de ce qui avait été fait en 2013, la catégorie C a le plus bénéficié de ces ouvertures de postes (76 % des primo-recrutements : + 490 ETPT, contre une prévision de – 78, soit un écart 568 ETPT). À long terme, l'impact budgétaire de ces recrutements ne peut être négligé.

À la DGDDI, au contraire, le nombre de départs à la retraite a été significativement sous-évalué, avec 518 départs à la retraite réalisés, pour 553 départs prévus dans le projet annuel de performance 2014 (qui a néanmoins été ramené à 515 ETPT dans le document prévisionnel de gestion et des crédits de personnel). Cela correspond à un taux d'erreur de 6,3 %. Cette situation est récurrente depuis 3 ans.

3. ... et se révèlent problématiques pour le programme 302.

À l'inverse de la DGFIP, la DGDDI a compensé la surévaluation des départs à la retraite par une diminution des recrutements (412 entrées au lieu de 513, soit un écart de 20 %).

Les difficultés de pilotage au niveau du programme 302 ont contribué au dépassement constaté en exécution sur le titre 2, qui s'est élevé à 6 millions d'euros en 2014. Cette situation n'est pas nouvelle, comme en témoigne le tableau ci-dessous. Le Rapporteur spécial observe néanmoins qu'au niveau de la masse salariale (hors CAS *Pensions*), l'écart entre prévision et exécution tend à se réduire.

MASSE SALARIALE HORS CAS PENSIONS : PRÉVISION ET EXÉCUTION 2011-2014

(en millions d'euros)

| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------|-------|--------|--------|-------|
| Prévision LFI | 789,2 | 786,6 | 788,1 | 792,0 |
| Exécution | 797,7 | 798,4 | 798,4 | 795,0 |
| Écart | – 8,5 | – 11,8 | – 10,3 | – 3,0 |

Source : projets annuels de performances et rapports annuels de performances pour 2011 à 2014.

D'autre part, la mission *GFPRH* a fait l'objet de mouvements de crédits significatifs au cours de l'exercice 2014. Le programme 302 a bénéficié de virements à hauteur de 7,5 millions d'euros pour abonder ses crédits de personnel

(2,9 millions d'euros en provenance du programme 220 de la mission *Économie*, et respectivement 3,37 et 1,27 millions d'euros en provenance des programmes 218 et 221 de la mission).

Dans la perspective de réformes structurelles, le Rapporteur spécial rappelle l'importance pour ces deux administrations de disposer de schémas d'emplois fiables et cohérents, afin d'optimiser la gestion des ressources humaines dans un contexte budgétaire tendu. Il s'agit d'éviter que les recrutements en cours d'année ne soient qu'une variable d'ajustement des effectifs, et de faire en sorte qu'au contraire, ceux-ci s'intègrent dans une réforme d'ensemble de ces deux directions. Les économies budgétaires, qui ont jusque-là été réalisées au moyen d'une diminution homogène des crédits au sein des programmes, ne pourront être poursuivies que si les missions de la DGFIP et de la DGDDI font l'objet d'une réflexion d'ensemble.

Comme le souligne la Cour des comptes, il paraît donc nécessaire d'appuyer les schémas d'emploi sur une analyse des effets des réformes structurelles, notamment l'adaptation des réseaux et la modification des structures et du périmètre des missions.

Le Rapporteur spécial reconduit le constat qu'il avait effectué les années précédentes, et souligne la nécessité, pour la DGFIP comme pour la DGDDI, de mieux anticiper leurs besoins en termes d'effectifs.

B. UNE EXÉCUTION HORS TITRE 2 SATISFAISANTE, MALGRÉ DES DEPENSES D'INVESTISSEMENT ET DE FONCTIONNEMENT À SURVEILLER

1. Les effets limités de la fixation d'une cible de fin de gestion

La circulaire du directeur du budget du 19 septembre 2014 a mis en place une nouvelle procédure en fin de gestion, conduisant à fixer, pour chaque programme, une cible budgétaire explicite d'exécution, assortie de reports garantis de crédits hors titre 2 en 2015. Cela revient à mettre en œuvre un surgel complémentaire, qui a représenté 4,4 % des AE et 4,0 % des CP pour la mission *GFPRH*.

Pour tous les programmes de la mission, la consommation des crédits hors titre 2 a été inférieure à la cible de fin de gestion. En conséquence, les reports de crédits hors titre 2 accordés en 2015 au titre de l'année précédente ont sensiblement augmenté par rapport à 2014 (+ 68,0 % en AE et + 57,6 % en CP pour le programme 156 ; + 251,0 % en AE et + 213,3 % en CP pour le programme 302).

CIBLES DE FIN DE GESTION : MISSION GFPRH

(en millions d'euros)

| | Crédits disponibles | | Cible de fin de gestion | | Exécuté | |
|----------------------|---------------------|---------|-------------------------|---------|---------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 156 | 1 359,1 | 1 210,1 | 1 296,3 | 1 157,8 | 1 168,6 | 1 157,3 |
| Programme 302 | 513,9 | 474,8 | 483,7 | 444,0 | 459,4 | 434,7 |
| Total mission | 2 854,6 | 2 625,9 | 2 727,8 | 2 521,3 | 2 443,1 | 2 488,7 |

Source : secrétariat général, Cour des comptes.

Si la volonté de baisser les dépenses à court terme est louable, cette diminution pourra difficilement être renouvelée en 2015. Par exemple, sur le programme 302, la contribution de l'État au régime d'allocation viagère des débiteurs de tabac, qui devait être versée fin 2014, a été repoussée à 2015, pour un montant de 22 millions d'euros. Un nouveau report de ce versement en 2015 n'aura plus d'impact sur la dépense.

2. À la DGFIP, des crédits d'investissement en forte diminution

En 2014, les dépenses hors titre 2 (dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel, dépenses d'investissement, dépenses d'intervention) se sont élevées en exécution à 1 169 millions d'euros en AE et 1 157 millions d'euros en CP. Celles-ci ont diminué entre 2013 et 2014, aussi bien en AE (- 4,4 %) qu'en CP (- 6,8 %), ce qui correspond à des baisses en valeur absolue de 54 et 85 millions d'euros respectivement.

Les dépenses de fonctionnement ont été impactées de manière significative, s'établissant à 1 118 millions d'euros en CP en exécution, après un recul de 77 millions d'euros. Cela correspond à une baisse de 6,4 % entre 2013 et 2014. Elles sont constituées pour près de la moitié par des dépenses immobilières.

Les dépenses d'investissement ont été mieux programmées que l'année précédente, avec un taux de consommation en AE de 98,9 % en 2014, contre 43,9 % en 2013. Néanmoins, cette différence s'explique par la forte diminution des CP ouverts en LFI (- 52,7 %). En exécution, les dépenses d'investissement ont également beaucoup diminué, et s'établissent à 39 millions d'euros en CP, soit 4 millions d'euros au-dessus du plafond fixé en LFI. Cela correspond à une surconsommation relativement importante, de l'ordre de 10,5 % des CP ouverts.

La consommation des dépenses hors titre 2 du programme 156 s'est révélée globalement inférieure aux prévisions. Le taux de consommation des crédits par rapport à la LFI s'élève en effet à 84,1 % en AE et 97,7 % en CP, ce qui traduit une légère sous-exécution des crédits du programme.

3. À la DGDDI, une augmentation des crédits d'investissement, qui demeurent largement sous-exécutés

En 2014, sur le programme 302, le montant des dépenses hors titre 2 consommées s'est élevé à 459 millions d'euros en AE et 434 millions d'euros en CP, soit une diminution de 8,1 % en AE et 6,2 % en CP par rapport à 2013. Le taux de consommation recule de 8 points pour s'établir à 90 % environ, en AE comme en CP.

Les dépenses de fonctionnement ouvertes sont restées globalement stables entre 2013 et 2014 (+ 4,1 % en AE et - 3,4 % en CP) mais, comme l'année précédente, la consommation a été largement supérieure aux prévisions, avec un écart d'environ 20 millions d'euros en AE comme en CP. Ainsi, les CP consommés en 2014 s'établissent à 165 millions d'euros, contre 145 millions d'euros initialement prévus.

Ce sont en particulier les dépenses de l'action n° 6 *Soutien des services opérationnels* qui ont dépassé le plafond défini en LFI (122 millions d'euros de CP consommés au lieu des 54 millions d'euros prévus). Cette action couvre les dépenses relatives aux locaux, aux agents, ainsi qu'aux missions opérationnelles.

À l'inverse, les dépenses d'investissement ont fortement augmenté, s'établissant à 96 millions d'euros en AE (+ 47,4 %) et 72 millions d'euros en CP (+ 18,3 %), mais celles-ci demeurent sous-consommées. En effet, le taux de consommation atteint 65,6 % en AE et 71,7 % en CP, en ligne avec les performances de l'année précédente.

Cette situation reflète la difficulté de la DGDDI à renouveler son parc aéronaval, alors que la vétusté de celui-ci génère des coûts d'entretien et de maintenance importants. **Le Rapporteur spécial s'inquiète de cette situation et souligne les risques liés à un tel niveau de sous-investissement, qui ne semble pas soutenable à terme.**

Il rappelle l'importance des projets nécessaires à cette administration, tels que le renouvellement de la flotte aérienne avec l'acquisition d'aéronefs Beechcraft, l'acquisition d'un navire hauturier de type patrouilleur, ou le développement du projet Passenger Name Record, notamment.

Le Rapporteur spécial relève les efforts effectués par la DGFIP et la DGDDI pour limiter la dépense publique. Il s'inquiète toutefois de la forte diminution des crédits d'investissement au niveau du programme 156, ainsi que de la sous-exécution des crédits d'investissement sur le programme 302.

II. DES OBJECTIFS ATTEINTS, MAIS UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE QUI DEMEURE PERFECTIBLE

A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE ATTEINTS, AU NIVEAU DE LA MISSION COMME DES PROGRAMMES

1. Des indicateurs globalement atteints

La mesure de la performance de la mission repose sur deux indicateurs représentatifs. Il s'agit du civisme fiscal (indicateur 156-1.1), mesuré par le taux de déclaration et de recouvrement spontanés, et du délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées dans la journée (indicateur 302-2.1).

En 2014, ces indicateurs ont été globalement atteints. Parmi les six sous-indicateurs mesurant le civisme fiscal, seul le taux de paiement des impôts des particuliers n'a pas été atteint (98,32 % obtenus, contre 98,5 % attendus). Le délai moyen d'immobilisation des marchandises dédouanées s'établit à 4 minutes et 7 secondes, pour un objectif de 4 minutes et 30 secondes. En 2012, ce délai était de 4 minutes et 46 secondes.

2. Des indicateurs qui attestent de la dynamique de modernisation engagée par la DGFIP et la DGDDI

Le programme 156 regroupe 4 objectifs, dont l'atteinte est mesurée par 8 indicateurs au total qui présentent dans l'ensemble de bons résultats.

Le Rapporteur spécial rappelle l'importance de certains indicateurs, qui contribuent à améliorer sensiblement la qualité du service rendu aux usagers. Par exemple, le référentiel Marianne regroupe un ensemble d'engagements, tels que l'obligation de traitement des courriers et des courriels en 15 jours ouvrés, ainsi qu'un taux d'appels devant aboutir en moins de cinq sonneries. Les bons résultats obtenus au niveau de l'indicateur de qualité de service Marianne (indicateur 3.3.1), qui a atteint 86,7 % en 2014 pour une cible de 75 %, attestent de cette amélioration.

La modernisation des procédures passe également par l'accélération de la dématérialisation. En 2014, 15 030 000 télédéclarations Télé IR ont été soumises à l'administration fiscale, soit 30 000 de plus que la prévision, et près de 3 millions supplémentaires par rapport à 2012.

Enfin, l'amélioration continue du taux d'intervention sur l'impôt (indicateur 4.1.1), qui est passé de 0,94 % en 2012 à 0,88 % en 2013, et à 0,86 % en 2014, reflète en partie les mesures d'économies entreprises par la DGFIP au cours des dernières années, qui ont permis une diminution du coût de gestion des impôts. Toutefois, la hausse des recettes fiscales brutes, supérieures à la prévision, a aussi contribué à améliorer le ratio.

Le programme 302 regroupe 4 objectifs, dont l'atteinte est mesurée par 9 indicateurs. Ces indicateurs ont tous été atteints.

En particulier, le nombre d'articles de contrefaçon saisis (indicateur 1.2.1) a été de 8,8 millions en 2014, ce qui constitue le deuxième meilleur résultat historique de la DGDDI. Cet excellent résultat a été atteint en dépit de l'arrêt Nokia-Philips, rendu par la Cour de justice de l'Union européenne en 2013, qui interdit les contrôles de produits contrefaits en simple transit sur le territoire de l'Union européenne.

Le taux de dématérialisation des procédures de dédouanement (indicateur 2.2.1) est également en amélioration, atteignant 86 % (+ 1 point par rapport à 2013). Ces performances permettent une facilitation des échanges internationaux. La France a notamment atteint la 10^e place (sur 189) pour la composante « commerce transfrontalier » au sein du classement « Doing Business » de la Banque mondiale en 2015.

Le Rapporteur spécial se félicite de ces bons résultats, qui traduisent la dynamique de modernisation engagée par ces deux administrations. La dématérialisation des procédures a ainsi permis de raccourcir les délais de traitement et de gagner en efficacité, tout en améliorant la qualité du service.

B. UNE DEMARCHE DE PERFORMANCE QUI DEMEURE PERFECTIBLE

1. Des indicateurs peu significatifs au niveau de la mission pourraient être simplifiés

Comme le soulignait le Rapporteur spécial l'année précédente, les indicateurs choisis pour représenter la mission *GFPRH* ne reflètent que partiellement les missions de la DGFIP et de la DGDDI. Ainsi, l'indicateur relatif au délai moyen d'immobilisation des marchandises se rapporte à l'action n° 4, qui ne représente que 15 % des crédits du programme 302, soit 2,2 % des crédits de la mission, alors que la surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et de lutte contre la grande fraude en concentre 28 %. De plus, ce délai a déjà été réduit à un niveau satisfaisant, ce qui suggère de rediriger les efforts de la DGDDI vers d'autres objectifs.

Le nombre élevé d'objectifs nuit à la lisibilité d'ensemble des performances de la mission. Ceux-ci gagneraient à être rationalisés. La Cour des comptes propose trois objectifs principaux qui pourraient guider l'ensemble de la mission : garantir le recouvrement des recettes publiques et lutter contre la fraude ; développer la qualité de service ; améliorer l'efficacité des administrations.

2. De nouveaux indicateurs à envisager comme indicateurs représentatifs

Pour améliorer la lisibilité de l'action des administrations fiscales et douanières, de nouveaux indicateurs peuvent être envisagés. En effet, certains objectifs, en matière de gestion fiscale ou de lutte contre la fraude, sont partagés par les deux directions. Ainsi, l'instauration de nouveaux indicateurs pourrait permettre une approche globale sur l'ensemble de la mission.

Afin d'accompagner le processus de modernisation de ces administrations, la Cour propose d'introduire, comme indicateur clef de la mission *GFPRH*, le pourcentage de foyers fiscaux ayant recours à la télédéclaration.

Celle-ci préconise également d'élever comme indicateur représentatif de la mission un instrument de pilotage des ressources humaines, tel que l'indicateur 5.2 (ratio d'efficacité de la gestion des ressources humaines), qui permet d'illustrer l'efficacité de la fonction RH au sein du périmètre ministériel. En effet, malgré son intitulé, la mission *GFPRH* ne dispose plus d'indicateur représentatif en matière RH.

Le Rapporteur spécial souligne que la simplification des indicateurs existant permettrait d'améliorer la lisibilité de l'action et la présentation des performances de la DGFIP comme de la DGDDI.

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE
ET FINANCIÈRE**

Commentaire de Mme Karine BERGER, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 221 <i>STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT</i> | 340 |
| A. UNE EXÉCUTION GLOBALE DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE | 340 |
| 1. Une sous-consommation de crédits, permise par le niveau très faible des dépenses d'investissement et des dépenses de personnel maîtrisées | 340 |
| 2. Mais, une exécution des crédits de fonctionnement, hors dépenses de personnel, en dépassement par rapport à la loi de finances initiale..... | 341 |
| B. UN CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE ENTRAVÉ PAR LES DÉCONVENUES DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES DE L'ÉTAT..... | 343 |
| II. LE PROGRAMME 218 <i>CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE</i> | 344 |
| A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE .. | 344 |
| B. UNE QUALITÉ DE SERVICE RECONNUE, DONT LA MAÎTRISE DES COÛTS RESTE À AMÉLIORER | 347 |
| 1. La qualité de service des actions du programme apparaît satisfaisante | 348 |
| 2. La maîtrise des coûts des fonctions support doit être améliorée | 349 |

I. LE PROGRAMME 221 STRATÉGIE DES FINANCES PUBLIQUES ET MODERNISATION DE L'ÉTAT

A. UNE EXÉCUTION GLOBALE DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

1. Une sous-consommation de crédits, permise par le niveau très faible des dépenses d'investissement et des dépenses de personnel maîtrisées

Comme l'illustre le tableau suivant, l'exécution des crédits du programme en 2014 se situe à un niveau inférieur à sa prévision en loi de finances initiale. Cela résulte en partie d'annulations de crédits intervenues en cours d'année. Ce niveau de dépenses plus faible est cohérent avec l'exécution des crédits de l'ensemble de la mission.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 221 POUR L'ANNÉE 2014

(en millions d'euros)

| | Prévision en LFI | Ouvertures / annulations prévues | Exécution | Écart exécution/prévision en LFI |
|----------------------------|------------------|----------------------------------|-----------|----------------------------------|
| Autorisations d'engagement | 226 | - 25 | 177 | - 49 |
| Crédits de paiement | 226 | - 29 | 178 | - 48 |

L'exécution des autorisations d'engagement (AE) est sensiblement identique à celle réalisée en 2013 qui était de 178 millions d'euros. En revanche, l'exécution des crédits de paiement (CP) est relativement inférieure au niveau exécuté en 2013, qui a été de 201 millions d'euros.

Les **dépenses de personnel** ressortent à 78,6 millions d'euros, en retrait par rapport à la prévision de 83,8 millions d'euros établie en loi de finances initiale. Cette sous-consommation s'explique principalement par une consommation inférieure des emplois. En effet, **le programme a requis la consommation de 861 équivalents temps plein travaillé (ETPT), contre 999 ETPT prévus en loi de finances initiale.**

Ce taux de consommation, établi à 86,2 %, s'inscrit d'une part, dans la tendance de sous-consommation constatée l'année précédente (taux de consommation de 90,1 %) et d'autre part, dans l'évolution à la baisse des effectifs dévolus à ce programme, **qui s'élevaient à 913 ETPT en 2013.** Cette réduction du nombre d'ETPT traduit la mise en œuvre du schéma d'emplois et l'arrêt du SI-Paye en 2014. L'ensemble des actions du programme est en sous-consommation d'ETPT par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le programme 221 se singularise par le financement de deux grands projets informatiques transversaux, le système d'information financière, budgétaire et comptable de l'État, Chorus, géré par l'Agence pour l'informatique financière de l'État (AIFE) et l'Opérateur national de paye (ONP). Ainsi, les engagements restant à couvrir au 31 décembre 2014 s'élèvent à 89,6 millions d'euros, dont 70,8 millions d'euros portés par l'AIFE et 16,6 millions d'euros par l'ONP.

La structuration des crédits du programme 221 est la suivante :

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2014 | Autorisations d'engagement consommées en 2014 | Écart ouvertures / consommations | Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2014 | Crédits de paiement consommés en 2014 | Écart ouvertures / consommations |
|----------------------------|--|---|----------------------------------|--|---------------------------------------|----------------------------------|
| Dépenses de personnel | 83,8 | 78,6 | - 5,2 | 83,8 | 78,6 | - 5,2 |
| Dépenses de fonctionnement | 51 | 75,1 | + 24,1 | 51,6 | 74 | + 22,4 |
| Dépenses d'investissement | 91,3 | 23,3 | - 68 | 90,6 | 25,9 | - 64,7 |
| Total | 226,2 | 176,9 | - 49,3 | 226 | 178,5 | - 47,5 |

La sous-consommation des crédits est commune aux différentes catégories de dépense, exception faite des **dépenses de fonctionnement, qui sont largement supérieures aux prévisions de la loi de finances initiale (24,07 millions d'euros en AE et 22,43 millions d'euros en CP)**.

Ce dépassement des dépenses de fonctionnement résulte, selon les éléments transmis à la Rapporteuse spéciale, d'une différence de traitement comptable des dépenses de fonctionnement et d'investissement, entre la budgétisation et la gestion. La loi de finances initiale adopte une comptabilité budgétaire et inscrit en titre 5 (investissement) des dépenses comptabilisées en fonctionnement en vertu de la comptabilité générale, appliquée en gestion dans le cadre du présent rapport annuel de performances. Au niveau cumulé, les dépenses de fonctionnement et d'investissement sont sous-consommées de 31 % en AE et 30 % en CP par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Les **mouvements de crédits** relatifs à ce programme ont de nouveau été relativement importants. Les lois de finances rectificatives pour 2014 ont annulé 32,2 millions d'euros en AE et 42,3 millions d'euros en CP, hors titre 2. Le report de crédits s'est élevé à 14 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP. Le décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015 a annulé 3,5 millions d'euros en AE et en CP concernant des dépenses de personnel.

2. Mais, une exécution des crédits de fonctionnement, hors dépenses de personnel, en dépassement par rapport à la loi de finances initiale

La décomposition de l'exécution des dépenses par action est la suivante :

- Action 2 : *Politique des finances publiques et analyse de la performance des politiques publiques*

Les dépenses de personnel représentent plus de 97 % des crédits de cette action, qui supporte les emplois affectés à la direction du budget. Le nombre d'ETPT consommés (354), quasiment stable par rapport à l'année dernière (355), se situe à un niveau inférieur aux prévisions (391).

● Action 5 : *Information financière de l'État*

Les crédits exécutés sur cette action s'établissent à 79 millions d'euros en CP, contre 89,2 millions d'euros prévus. **Ces crédits représentent 44 % des CP du programme 221.**

Les dépenses de personnel sont relativement résiduelles au sein de cette action, elles représentent seulement 18 % des CP. Les crédits de cette action sont constitués principalement de dépenses de fonctionnement (à hauteur de 60,8 %) et de dépenses d'investissement (pour 21,5 %). En effet, le financement du fonctionnement permanent de Chorus s'élève à 38,7 millions d'euros, soit 81 % des dépenses de fonctionnement de cette action. **Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel sont supérieures de 9,03 millions d'euros en AE et 2,91 millions d'euros en CP aux prévisions de la loi de finances initiale pour cette action.** Au regard des documents budgétaires, cela ne relève ni du fonctionnement permanent de Chorus, ni du fonctionnement de l'AIFE, dont le budget de fonctionnement respecte les prévisions de la loi de finances initiale. Cela résulte uniquement de la différence de traitement comptable explicitée précédemment.

Le coût budgétaire de Chorus en 2014 a été de 62,5 millions d'euros en AE et de 61,5 millions d'euros en CP. **En février 2015, le coût total du projet Chorus pour la sphère publique s'élève à 993 millions d'euros**, en baisse par rapport aux prévisions initiales établies à 1 110,4 millions d'euros.

● Action 6 : *Systèmes d'information et production de la paye*

Cette action relève des dépenses réalisées par l'ONP (Opérateur National de Paie). Les AE s'élèvent à 34,3 millions d'euros contre 73,7 millions d'euros initialement prévus. Les CP s'établissent à 43,8 millions d'euros, également largement en-deçà des prévisions, établies à 77,3 millions d'euros en loi de finances initiale. Cette sous-consommation notable résulte de la refondation du programme ONP, conclue en mars 2014 par la décision du Gouvernement de ne pas réaliser les raccordements des SIRH ministériels au SI Paye. Les dépenses d'investissement ont ainsi été consommées seulement à hauteur de 7,4 % en AE et 15,3 % en CP par rapport à la loi de finances initiale.

En revanche, **les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel de cette action sont supérieures de 17 millions d'euros en AE et 21,5 millions d'euros en CP** aux prévisions de la loi de finances initiale. Selon les éléments transmis à la Rapporteuse spéciale, ce décalage résulte du classement de projets informatiques en cours de développement en investissement en loi de finances initiale, tandis qu'au plan comptable ils sont traités comme des dépenses de fonctionnement dans le rapport annuel de performances.

● *Action 7 : Politique de la fonction publique et modernisation de la gestion des ressources humaines*

Les crédits de cette action recouvrent principalement les dépenses de personnel (141 ETPT consommés) affectés à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP). L'exécution (12,3 millions d'euros en AE et en CP) est conforme aux prévisions de la loi de finances initiale et relativement stable par rapport à l'année précédente (12,86 millions d'euros consommés en AE et en CP).

● *Action 8 : Régulation des jeux en ligne*

Les crédits de cette action supportent l'action menée par l'autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL) et l'observatoire des jeux (OdJ). Les crédits sont sous-exécutés (8,4 millions d'euros en AE et 8,8 millions d'euros en CP) par rapport aux prévisions (9,6 millions d'euros en AE et 10,4 millions d'euros en CP). Ces deux autorités sont de création relativement récente, l'ARJEL est une autorité administrative indépendante, créée par la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010, l'observatoire des jeux a été créé par le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011.

B. UN CONTRÔLE DE LA PERFORMANCE ENTRAVÉ PAR LES DÉCONVENUES DES GRANDS PROJETS INFORMATIQUES DE L'ÉTAT

Les objectifs et indicateurs de performance du programme sont destinés à évaluer l'efficacité des directions et services concernés par celui-ci. À périmètre constant, le rapport annuel de performance annexé au projet de loi de règlement pour 2014 **supprime l'objectif et les indicateurs de performance relatifs à l'ARJEL** par rapport à l'année précédente. Le rapport annuel de performances propose désormais quatre objectifs, associés à quatre indicateurs de performance.

● **Concernant la direction du budget, la Rapporteuse spéciale estime comme l'an passé que les indicateurs de performance doivent être adaptés** afin de mieux prendre en compte la qualité et la pertinence des informations transmises aux utilisateurs, en particulier les parlementaires.

● **L'AIFE bénéficie d'un indice de satisfaction des bénéficiaires de ses prestations sensiblement supérieur aux valeurs prévues dans la loi de finances initiale. La Rapporteuse spéciale avait préconisé un rehaussement de la valeur cible afin de mettre en conformité les prévisions avec l'exécution.** Cette adaptation a été réalisée dans le projet annuel de performance réactualisé. Après cette actualisation, le résultat est quasiment en ligne avec les prévisions. Néanmoins, cet indice de satisfaction connaît une diminution sensible par rapport à l'année précédente, pour s'établir au niveau de 2012. Cela résulte selon le rapport annuel de performances d'un changement d'architecture technique du système d'information Chorus en juillet 2014, ayant entraîné des difficultés de connexion et une moindre disponibilité du système pendant quelques semaines.

● **L'indicateur concernant l'amélioration et la fiabilisation du processus de paye des agents de l'État a été abandonné** à la suite de la décision du Gouvernement de renoncer aux raccordements des SIRH ministériels. La Rapporteuse spéciale considère qu'il conviendra d'établir un nouvel indicateur de performance en cohérence avec les nouvelles missions exercées par l'ONP, transformé en centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH).

● Les grands projets d'investissement des systèmes d'information interministériels ont été au nombre de quatre en 2014, contre six projets initialement prévus. Aucun de ces projets n'a enregistré un retard, en revanche la moitié a connu un dépassement de coût. Le coût cumulé de ces dépassements s'élève à 4,1 millions d'euros, dont 2,7 millions d'euros dus à la nouvelle architecture technique Chorus et 1,4 million d'euros pour le projet Offre SIRH. Le coût global des quatre projets s'élève à 108,33 millions d'euros, contre 104,23 millions d'euros prévus. Ce dépassement de coût est sensiblement inférieur au dépassement de coût prévu par le projet annuel de performances pour 2014, établi à 16,5 millions d'euros. **Cet indicateur de performance sera abandonné dans le cadre de la fusion du programme 221 avec le programme 218 en 2015.**

La Rapporteuse spéciale constate *in fine* que la décision a été prise de supprimer deux indicateurs de performance sur les quatre existants lors du rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour l'année 2013. Cette décision ne doit en aucun cas nuire à l'information du Parlement et à la mission de contrôle qui lui est confiée. Ainsi, la performance du déploiement des projets transversaux informatiques a été très contestable au cours des dernières années. Il est donc d'autant plus nécessaire de disposer d'outils pertinents et transparents facilitant le suivi de ces chantiers informatiques. La Rapporteuse spéciale veillera à bénéficier des moyens adéquats destinés à mener efficacement sa mission de contrôle.

II. LE PROGRAMME 218 CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE

A. UNE SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

Le tableau suivant illustre les écarts entre la prévision initiale et l'exécution du programme 218. Les crédits en AE et en CP ont été sous-consommés par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale. Cependant, ce programme se distingue au sein de la mission par l'évolution de ses dépenses en crédits de paiement, en progression de 1,48 % par rapport à leur niveau de 2012.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 218

(en millions d'euros)

| | Prévision en LFI | Exécution | Écart exécution/prévision |
|----------------------------|------------------|-----------|------------------------------|
| Autorisations d'engagement | 880 | 836 | - 44 |
| Crédits de paiement | 881 | 878 | - 3 |

Ce programme a connu en gestion différents **mouvements de crédits**, avec 35 millions d'euros d'ouvertures de crédits en AE et 29 millions d'euros en CP, hors titre 2. Les annulations de crédits se sont élevées à 37 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP, hors titre 2. Les annulations de crédits relatifs aux dépenses de personnels ressortent à 7,6 millions d'euros en AE et en CP.

Les dépenses de personnel, prévues initialement à 442 millions d'euros, ressortent à 435 millions d'euros en exécution, soit un écart de 1,7 %. Le plafond d'emplois est respecté au niveau du programme, avec un écart de consommation d'emplois établi à - 58 ETPT (par rapport à une prévision de 4 825 ETPT). La prévision d'ETPT est en baisse de 2,3 % par rapport à celle établie pour l'année 2013. La consommation d'ETPT diminue de 2,8 % par rapport à la consommation de 2013. L'impact des schémas d'emplois sur 2014 s'établit à - 131 ETPT.

La structuration des dépenses du programme est la suivante :

(en millions d'euros)

| | Autorisations d'engagement ouvertes en LFI pour 2014 | Autorisations d'engagement consommées en 2014 | Crédits de paiement ouverts en LFI pour 2014 | Crédits de paiement consommés en 2014 |
|---|---|--|--|--|
| Dépenses de personnel | 442,2 | 434,6 | 442,2 | 434,6 |
| Dépenses de fonctionnement | 424,8 | 384,3 | 430,4 | 417,8 |
| Dépenses d'investissement | 6,2 | 6,8 | 6,6 | 8,8 |
| Dépenses d'intervention | 6,5 | 10,4 | 1,5 | 16,6 |
| Dépenses d'opérations financières | 0,3 | 0,3 | 0,3 | 0,3 |
| Total | 880 | 836,3 | 881 | 878,1 |

La Rapporteuse spéciale constate que les dépenses d'investissement et de façon plus prononcée les dépenses d'intervention, sont en dépassement par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

La décomposition de l'exécution des crédits par action est la suivante :

- Action 1 : *État-major, médiation et politiques transversales*

Cette action a consommé 346 millions d'euros en AE et 350 millions d'euros en CP. Cela représente respectivement 41 % des AE et 40 % des CP du programme. Ces dépenses sont en augmentation de 5,35 % en AE et 7 % en CP par rapport à l'année 2013. Cette action recouvre principalement les dépenses

relatives aux politiques ministérielles d'action sociale, de santé et de sécurité au travail correspondant à 151 millions d'euros en AE et en CP, en recul de 26 millions d'euros en AE et 24 millions d'euros en CP par rapport à la prévision. **Les dépenses de personnel** relevant notamment des cabinets ministériels, du secrétariat général des ministères économique et financier et des services du haut fonctionnaire de défense et de sécurité, **s'élèvent à 192 millions d'euros en AE et en CP, soit 27,9 millions d'euros au-delà des prévisions de la loi de finances initiale. Ce niveau de dépenses est également en augmentation de 19 % par rapport à 2013.** Selon les éléments transmis à la Rapporteuse spéciale, ces résultats sont dus à un changement d'imputation du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels d'État (FSPOEIE). **L'imputation de cette dépense a été transférée de l'action 5 vers l'action 1 dans le présent rapport annuel de performances contrairement à ce qui était prévu en loi de finances initiale pour 2014.** Au niveau global, l'exécution des actions 1 et 5 pour les dépenses de personnel est inférieure de 1,15 % aux prévisions.

- Action 2 : *Expertise, audit, évaluation et contrôle*

Cette action regroupe les services d'inspection et de contrôle des ministères économiques et financiers. Les crédits consommés se sont élevés à 62,8 millions d'euros en AE et 63 millions d'euros en CP. Cette utilisation des crédits, en baisse par rapport à l'année 2013, respecte également la prévision établie à 65,3 millions d'euros en AE et 65,3 millions d'euros en CP.

- Action 3 : *Promotion des politiques économique, financière et de l'emploi*

Cette action recense les moyens budgétaires dont dispose le service de la communication (SIRCOM) du secrétariat général pour assurer la communication institutionnelle des ministères économiques et financiers. La dotation initiale de cette action s'élevait à 15 millions d'euros en AE et en CP. Les dépenses de communication ont été sous-consommées, tant en dépenses de personnel que pour les autres types de dépenses. Elles s'élèvent globalement à 12,8 millions d'euros en AE et 12,5 millions d'euros en CP. Cette moindre consommation résulte de l'arrêt à l'automne 2014 de la campagne de communication en faveur du pacte de responsabilité en raison de la période de réserve pré-électorale.

- Action 4 : *Contribution au respect du droit et à la sécurité juridique*

Cette action regroupe les moyens dévolus à la direction des affaires juridiques des ministères économiques et financiers. Les dépenses de personnel propres à cette action ressortent à 15,26 millions d'euros en AE et en CP, quasiment en ligne avec les prévisions établies à 15,22 millions d'euros en AE et en CP.

Les dépenses de fonctionnement s'élèvent à 5,39 millions d'euros en AE et 4,14 millions d'euros en CP, soit un écart de 0,24 million d'euros en AE et -0,67 million d'euros en CP avec la loi de finances initiale. Le niveau des

dépenses est en augmentation de 100 % en AE et 11,6 % en CP par rapport à 2013. Cela résulte de nouveaux engagements d'honoraires, de la liquidation d'un montant substantiel de factures et d'une tendance structurelle à l'augmentation des honoraires en raison de la complexification des dossiers. Ces dépenses sont en outre caractérisées par une certaine volatilité due à leur nature imprévisible.

- **Action 5 : Prestation d'appui et support**

Cette action représente en exécution 47,8 % des AE et 49,4 % des CP du programme. La consommation des AE et des CP est en recul par rapport à la prévision de la loi de finances initiale, respectivement de 7,9 % et 0,6 %. Cette sous-consommation résulte essentiellement de dépenses de personnel en retrait de 31,9 millions d'euros par rapport aux prévisions. Les dépenses de fonctionnement autres que celles de personnel sont inférieures de 2,9 % aux prévisions en AE et supérieures de 5,5 % en CP. Ces crédits de fonctionnement sont relatifs aux dépenses courantes liées à l'immobilier, aux dépenses d'informatique, de téléphonie, d'audiovisuel, de logistique, etc.

Les dépenses d'investissement de cette action sont supérieures de 64 % aux prévisions en AE (5,08 millions d'euros) et 107 % en CP (6,02 millions d'euros). Ces dépenses résultent principalement d'achats de matériels d'infrastructure techniques, de licences et des logiciels SIFT 2 et SIRHIUS.

Les dépenses d'intervention sont également au-dessus des prévisions de la loi de finances initiale. Les transferts aux entreprises s'élèvent à 9,64 millions d'euros en AE, contre 6 millions d'euros prévus. Les CP constatés pour cette même dépense s'établissent à 15,17 millions d'euros pour 1 million d'euros selon la loi de finances initiale. Cette faible dotation initiale tenait compte de reports garantis à hauteur de 10 millions d'euros de 2013 à 2014. Ces dépenses relèvent du Haut fonctionnaire de défense et de sécurité (HFDS) pour les opérations d'interception de communications électroniques, réalisées dans le cadre du plan de lutte contre le terrorisme. **Ce fort écart explique celui observé entre les crédits de paiement ouverts et observés pour l'ensemble des dépenses d'intervention du programme.**

B. UNE QUALITÉ DE SERVICE RECONNUE, DONT LA MAÎTRISE DES COÛTS RESTE À AMÉLIORER

La stratégie de ce programme s'articule autour de trois axes : le renforcement de la cohérence des politiques menées par les ministères économiques et financiers, l'amélioration de la qualité des services rendus aux publics internes et externes et la mutualisation des fonctions « support » de ces ministères.

1. La qualité de service des actions du programme apparaît satisfaisante

En 2014, les campagnes d'information portant sur les actions des ministères économiques et financiers ont eu une portée moyenne au sein du grand public. Le taux de reconnaissance des projets ou actions ministériels s'est établi à 57,4 % pour une prévision fixée à 56 %. Ce niveau de reconnaissance est en ligne avec les résultats de 2012 (56 %), cependant en baisse par rapport à 2013 (66,5 %). Le rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2014 justifie cette baisse d'impact par la promotion de dispositifs récemment entrés en vigueur et par construction encore peu connus. **La Rapporteuse spéciale souligne la variabilité des résultats de cet indicateur en fonction des sujets de communication retenus.** Cet indicateur de performance apparaît même paradoxal dans la mesure où les campagnes d'information ont principalement pour but de faire connaître de nouvelles actions menées par les ministères concernés et que le développement de ces actions de communication aurait pour effet d'en dégrader les résultats. **Celui-ci semble donc en définitive peu adapté à l'objectif poursuivi par les campagnes d'information.** Cette remarque rejoint celle émise l'an dernier dans ce rapport, qui consistait à critiquer l'absence de distinction entre les actions d'information concernant de nouveaux dispositifs et celles relatives à des dispositifs anciens. Les résultats en termes d'impact ne seront bien évidemment pas similaires.

Cet indicateur prévoit désormais un sous-indicateur relatif au taux de reconnaissance par les chefs d'entreprise. Celui-ci s'établit à 60 % de reconnaissance contre 56 % prévus en loi de finances initiale. **La Rapporteuse spéciale s'étonne que la valeur cible soit identique pour les deux publics visés. Il semblerait raisonnable d'espérer que la notoriété du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) soit plus élevée parmi les chefs d'entreprises qu'au sein du grand public.**

La qualité des services rendus par l'Inspection générale des finances, le contrôle général économique et financier (CGEFI) et la direction des affaires juridiques (DAJ), est très satisfaisante et supérieure aux attentes. Le taux de satisfaction des directions partenaires ou des structures clientes se situe à 93 et 94 % respectivement pour les services du CGEFI et de la DAJ. Le taux de satisfaction des commanditaires de l'inspection générale des finances (IGF) est en recul par rapport aux prévisions et aux années précédentes, à 87,2 %. Cette baisse du taux de satisfaction semble résulter de l'appréciation portée sur la qualité du diagnostic et la pertinence ou le réalisme des propositions.

La gestion personnalisée des ressources humaines est mesurée par rapport à la part des agents de catégorie C ayant suivi au moins une formation dans l'année. Cet indicateur s'établit à 74,5, soit supérieur aux prévisions fixées à 70. Cependant, il est en recul de 4,4 points de pourcentage par rapport à 2013. Cela résulte de la réduction du nombre de formations relatives à la déontologie et à la lutte contre la discrimination, suivies par la plupart des agents en 2013. Ces résultats soulèvent la question du renouvellement de l'offre de formations à destination de ces agents. Il semble par ailleurs que la valeur cible ne soit pas suffisamment ambitieuse, dans la mesure où elle reste stable à 70 %.

L'emploi de travailleurs handicapés au sein des ministères économiques et financiers est en progression constante depuis 2007, il devrait atteindre un taux de 5,7 % en 2014, selon des données provisoires. Cette augmentation de la part de travailleurs handicapés permet de fixer pour la première fois un objectif cible de 6 % en 2015, correspondant au niveau de l'obligation légale.

L'action sociale ministérielle a atteint ses objectifs, dans les trois composantes initialement fixées, la restauration collective, l'aide au logement et les prestations vacances en direction des enfants des personnels des ministères. Les résultats concernant les solutions de restauration collective et l'instruction des aides au logement sont en outre en progression par rapport à 2013.

2. La maîtrise des coûts des fonctions support doit être améliorée

La « **maîtrise des coûts des fonctions support** », visée par les ministères économiques et financiers, n'offre pas encore de résultats tangibles en termes de globalisation et standardisation des achats, de professionnalisation des fonctions support et d'efficience de gestion en matière bureautique et immobilière.

La globalisation et la standardisation des achats produisent des résultats modestes. Si les gains relatifs aux achats interministériels menés par le service des achats de l'État (102 millions d'euros) sont supérieurs aux prévisions (100 millions d'euros), ces données sont en baisse par rapport à 2013 (104,3 millions d'euros). L'objectif de 110 millions d'euros de gains en 2013 avait en effet été abaissé à 100 millions d'euros pour 2014. Les niveaux des gains consolidés interministériels et des gains des ministères économiques et financiers ne sont pas disponibles dans le document transmis à la Rapporteuse spéciale. Il est donc impossible d'observer si les réformes engagées par les ministères économiques et financiers parviennent à obtenir des résultats tangibles.

L'efficience de la gestion des ressources humaines (rapport entre le nombre d'agents consacrant la majeure partie de leur temps de travail à la gestion du personnel et le nombre d'agents à gérer) est stable depuis 2012. Il est cependant supérieur à l'objectif prévu par le projet annuel de performances, qui sera encore plus ambitieux pour 2015. Ce résultat moyen résulte de la mise en place de nouveaux outils et processus, à travers un nouveau SIRH, un centre de services RH. Ces nouvelles modalités d'organisation et de gestion destinées à rendre plus efficaces les processus demandent un temps d'adaptation et d'appropriation de la part des agents concernés. Cette phase d'apprentissage devrait arriver à son terme l'année prochaine, permettant ainsi une nette amélioration de la gestion des ressources humaines dans ces ministères. À ce sujet, la Cour des comptes préconise d'ériger ce ratio d'efficience de la gestion des ressources humaines en indicateur de performance placé au niveau de la

mission ⁽¹⁾. Cet indicateur évalue en effet à la gestion de plus de 150 000 ETPT, représentant les trois quarts des enjeux budgétaires de la mission.

Les coûts liés à la bureautique (596 euros annuels par poste de travail) sont en baisse par rapport à 2013 (607 euros) et 2012 (599 euros). **Le coût d'entretien courant des locaux** par mètre carré s'élève à 34,7 euros, en baisse de 1,6 euro par rapport à l'année précédente, cependant en dépassement par rapport aux 32,8 euros prévus initialement. En revanche, le coût d'entretien lourd des locaux s'établit à 26,1 euros par mètre carré, contre 58,2 euros prévus en loi de finances initiale. Ce dernier résultat traduit un report de travaux d'entretien lourd ou de projets immobiliers, dont la pertinence se pose parfois pour un parc domanial vieillissant.

*

* *

(1) *Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme, Exercice 2014, Gestion des finances publiques et des ressources humaines, mai 2015, page 31.*

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
FONCTION PUBLIQUE ;
PROVISIONS**

Commentaire de M. Michel PAJON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME <i>FONCTION PUBLIQUE</i> | 353 |
| A. UNE SOUS-CONSOMMATION PERSISTANTE DES CRÉDITS ALLOUÉS | 353 |
| 1. Une sous-consommation importante des crédits, qui baissent en exécution par rapport à l'année précédente..... | 353 |
| 2. La recherche de la maîtrise des prestations d'action sociale | 354 |
| 3. Un programme marqué par le poids des opérateurs de l'État..... | 354 |
| B. LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE | 355 |
| II. LA MISSION <i>PROVISIONS</i> | 357 |
| A. AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME <i>PROVISIONS</i> RELATIF AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2014 | 357 |
| B. LE PROGRAMME <i>DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES</i> UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES | 358 |

Le programme *Fonction publique*, rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, est exécuté sous la responsabilité de la directrice générale de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP).

C'est un **programme à vocation interministérielle sur lequel sont financées les actions de formation et d'action sociale des fonctionnaires**. Il regroupe deux actions :

– l'action 1 *Formation des fonctionnaires* finance les actions de coordination des formations des fonctionnaires. Elle représente environ 40 % des crédits du programme (soit une programmation en loi de finances initiale de 81,02 millions d'euros de CP) et recouvre principalement les crédits de la subvention pour charge de service public des écoles de formation situées sous la tutelle de la DGAFP – l'école nationale d'administration (ENA) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) ;

– l'action 2 *Actions sociales interministérielles*, dotée en loi de finances initiale pour 2014 de 125,27 millions d'euros en crédits de paiement, sert à verser des prestations visant à améliorer les conditions de travail et de vie des agents (subventions aux restaurants inter-administratifs) et de leurs familles (réservation de places en crèche, chèque emploi service universel garde d'enfants, chèque vacances, aide à l'installation des personnels...).

Contrairement à ce que laisse penser son intitulé, le champ de ce programme est limité puisque, bien que la mission dans son ensemble porte l'essentiel des effectifs du ministère de l'Économie et des Finances (DGFIP et services des douanes), le programme *Fonction publique*, lui, ne porte que les crédits relatifs à ces deux types d'action interministérielle, soit 2 % des crédits de la mission. En outre, l'action 2 ne traite que d'une très faible partie de l'action sociale, qui est pour l'essentiel restée dans le giron des différents ministères.

I. LE PROGRAMME *FONCTION PUBLIQUE*

A. LA SOUS-CONSOMMATION DES CRÉDITS ALLOUÉS

1. Une sous-consommation importante des crédits, qui baissent en exécution par rapport à l'année précédente

Le programme 148 *Fonction publique* rassemble des crédits dédiés à la formation des fonctionnaires de l'État et à l'action sociale interministérielle. Ce programme présente en 2014 une consommation de crédits en baisse, à la fois par rapport aux prévisions et par rapport à l'exécution de l'année précédente.

Ainsi la consommation des crédits de paiement (CP) s'est élevée à 196,5 millions d'euros, pour un montant de 201,3 millions d'euros de crédits ouverts ce qui représente un taux d'exécution de 97,71 %, sachant que les montants de CP inscrits dans la loi de finances initiale (206,3 millions d'euros) ont fait l'objet d'annulations de crédits sensibles (- 5,94 millions d'euros) par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2014 ⁽¹⁾.

La consommation en autorisations d'engagement (AE) en 2014 n'a été que de 169,9 millions d'euros pour une dotation en loi de finances initiale de 200,85 millions d'euros – ce qui représente un taux de consommation de seulement 84,59 % – et pour un montant de crédits ouverts de 206,03 millions d'euros (ce qui revient à un taux d'exécution de 82,46 %).

Comme pour tous les autres programmes de la mission, les crédits consommés sont en baisse par rapport à l'exécution 2013 (année pour laquelle ils s'étaient élevés à 197 millions en AE et 203 millions d'euros en CP). Cette baisse, comme le souligne la Cour des comptes illustre l'impact (sur l'exécution des crédits hors titre 2) de la mise en place, pour la première fois au cours de l'exercice budgétaire 2014, de conférences de fin de gestion ⁽²⁾ qui se sont finalement traduites par une exécution encore en deçà de la cible comme le montre le tableau ci-dessous.

MISSION GFPRH – CIBLE DE FIN DE GESTION (HT2)

(en millions d'euros)

| | Crédits disponibles | | Cible de fin de gestion | | Exécuté | |
|---------------|---------------------|-------|-------------------------|-------|---------|-------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 148 | 206,3 | 201,3 | 198,5 | 198,2 | 169,9 | 196,5 |

Source : Rapport annuel de performance 2014.

(1) Le taux de consommation des crédits de paiement s'est donc élevé à 95,25 %.

(2) Cette procédure a consisté à fixer pour chaque programme une cible budgétaire explicite d'exécution pour 2014 assortie d'une garantie de report de crédits, hors titre 2, en 2015.

Le niveau particulièrement bas d'exécution des autorisations d'engagement s'explique notamment par le fait que la commande par anticipation de chèques emploi service universel (CESU), destinés à être utilisés en 2015, n'a pas été effectuée en fin d'exercice, du fait de la fixation d'une cible de fin de gestion.

2. La recherche de la maîtrise des prestations d'action sociale

L'écart entre la prévision et l'exécution est surtout important pour l'action 2 du programme qui finance l'action sociale interministérielle. En effet, le taux d'exécution de l'action 1 Formation des fonctionnaires est d'environ 98,95 %, résultat qui provient pour l'essentiel de l'impact des mesures de régulation correspondant à la mise en réserve initiale.

Cette sous-exécution concerne donc en premier lieu **les dépenses d'investissements de l'action 2**. En 2013, les crédits mobilisés pour les travaux menés au sein des 39 restaurants inter-administratifs avaient été inférieurs à la prévision pour des raisons économiques et structurelles liées aux marchés de travaux (6,8 millions d'euros consommés en CP pour une prévision en LFI de 13,7 millions d'euros). Il en est allé de même en 2014 et l'échéance de remise en état du parc qui était prévue pour 2015 a été reportée : les travaux se poursuivront tout au long de l'année en raison du décalage de plusieurs opérations. Ainsi, les opérations sur les sites d'Avignon, Rennes et Vesoul n'ont démarré qu'en 2014.

La sous-consommation observée vient aussi de dépenses plus faibles que prévu en matière de fonctionnement. Alors que pour l'aide aux familles 105,7 millions d'euros en CP avaient été ouverts en LFI, la réalisation n'a été que de 92,2 millions d'euros. Ce montant est lié à la diminution du nombre de bénéficiaires du chèque emploi service universel résultant de la modification des conditions d'attribution de cette prestation (- 7 millions d'euros en CP par rapport à 2013). La baisse du nombre de bénéficiaires entre 2013 et 2014 a, en effet, été de 50 %. En revanche les dépenses en matière de logement s'élèvent finalement à environ 5,7 millions d'euros, dont 5,1 millions d'euros en CP pour l'aide à l'installation des personnels de l'État. Cette aide, dont la suspension avait été envisagée en loi de finances, a été réinstallée au début de l'année 2014 et financée par redéploiements internes. 7 800 agents en ont bénéficié, pour un montant moyen de 624 euros par bénéficiaire.

3. Un programme marqué par le poids des opérateurs de l'État

Les subventions pour charge de service public versées à l'ENA (31,7 millions d'euros en AE et en CP) **et aux IRA** (40,18 millions d'euros en AE et en CP en 2014) constituent l'essentiel des dépenses de l'action 1 et représentent un tiers du budget du programme. Leur exécution est proche des prévisions (32,5 millions d'euros pour l'ENA et 40,18 millions d'euros pour les IRA en AE et en CP en loi de finances initiale).

L'ENA et les cinq IRA, qui sont des établissements à caractère administratif, remplissent les critères requis d'activité, de service public, de contrôle direct par l'État et de financement majoritaire par l'État pour être qualifiés d'opérateurs de l'État. Ils sont les seuls opérateurs rattachés à la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines.

Pour ces deux opérateurs, **les plafonds d'emploi à temps plein ont été respectés, mais non utilisés dans leur totalité.**

Ainsi les effectifs sous plafond rémunérés par l'ENA (473 ETP) et les IRA (751 ETP) sont une nouvelle fois inférieurs aux plafonds d'emplois votés en loi de finances initiale : 514 pour l'ENA et 845 pour les IRA. Le rapport annuel de performance explique cette différence, pour l'ENA, par des départs au sein du personnel, mouvement entamé depuis 2009 qui aboutit, au 31 décembre 2014, à un effectif d'ETP de 204.

Néanmoins, le nombre de stagiaires est en léger accroissement (127 pour 124 prévus dans le budget initial et 149 dans le PAP 2014). Cette augmentation compense en partie la baisse du nombre de places offertes aux cycles préparatoires.

En ce qui concerne les IRA, la différence entre le plafond d'emploi voté en LFI et sa réalisation effective en 2014 (- 94 ETP) s'explique par le fait que les demandes présentées par les ministères employeurs qui ont servi à établir la prévision nécessitent pour être prises en compte dans leur intégralité des financements complémentaires de leur part, or ceux-ci se sont avérés moins importants que prévu.

En 2014, les dépenses de l'ENA se sont élevées à 42,98 millions d'euros et celles des IRA à 44,1 millions d'euros, proches du niveau de dépenses de 2013. Il faut noter cependant que les crédits alloués à ces opérateurs ont diminué entre 2011 et 2014. Comme en 2013, le budget de l'ENA a été exécuté en déficit ; cependant la rationalisation de ses coûts de fonctionnement, avec notamment la maîtrise de la masse salariale (de 30,2 millions d'euros pour une prévision initiale de 31,3 millions), a permis de limiter celui-ci à 0,47 million d'euros.

B. LES LIMITES DE LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le suivi de la performance du programme s'appuie sur trois objectifs et huit indicateurs, récapitulés dans le tableau suivant :

RÉCAPITULATION DES OBJECTIFS ET INDICATEURS DE PERFORMANCES

| | |
|-----------------------|--|
| Objectif 1 | Développer et promouvoir l'adaptation des règles actuelles aux exigences d'une gestion modernisée des ressources humaines de la fonction publique |
| Indicateur 1.1 | Suites données aux conférences de gestion prévisionnelle des ressources humaines |
| Indicateur 1.2 | Part des agents des filières administrative, sociale et technique |
| Indicateur 1.3 | Nombre de fonctionnaires relevant de l'État ou des établissements publics administratifs concernés par des mesures de fusion ou de mise en extinction ou par un alignement sur des dispositions statutaires communes |
| Objectif 2 | Optimiser la formation initiale et continue des fonctionnaires |
| Indicateur 2.1 | Dépenses consacrées à la formation initiale dans les IRA et à l'ENA |
| Indicateur 2.2 | Nombre de stagiaires ayant bénéficié d'une action de formation continue délivrée dans le cadre de l'offre ministérielle |
| Objectif 3 | Optimiser la réponse aux besoins des agents en matière d'action sociale |
| Indicateur 3.1 | Pourcentage des restaurants inter-administratifs dont l'environnement sanitaire est considéré conforme aux normes d'hygiène et de sécurité en vigueur en matière de restauration collective |
| Indicateur 3.2 | Coût de gestion des prestataires extérieurs chargés de la gestion de certaines prestations d'action sociale |
| Indicateur 3.3 | Taux de pénétration des prestations CESU garde d'enfant |

Source : FDFG.

Ces objectifs correspondent aux enjeux budgétaires et politiques du programme, qui vise à « *moderniser l'action publique face au bilan contrasté de la révision générale des politiques publiques RGPP* », comme souligné dans le rapport spécial pour 2013 ⁽¹⁾. Il s'agit dès lors de poursuivre les grands chantiers ouverts en matière d'amélioration des conditions d'emploi et de simplification de la gestion de la fonction publique.

Néanmoins, **force est de constater que la plupart des indicateurs ne sont plus pertinents, notamment en ce qui concerne le premier objectif, pourtant central dans la politique déployée par le gouvernement.** D'ailleurs l'indicateur 1.1, qui est plus un indicateur d'activité que de performance, sera supprimé en 2015.

Il va en aller de même pour l'indicateur 1.2, rendu caduc par la suspension de la prime de performance, et pour les indicateurs 2.2 et 3.1 au motif qu'il s'agit davantage d'indicateurs « *de moyens plutôt que de performance* ». Dans la mesure où le plan de mise aux normes des restaurants inter-administratifs a pris du retard, l'indicateur 3.1 pourrait toutefois garder son utilité.

L'indicateur 3.2 est lui délicat à interpréter, du fait de la sensibilité des prix relatifs aux frais de gestion à l'égard d'éléments qui dépassent les leviers d'action du responsable de programme : ainsi, les prestataires peuvent tirer bénéfice des placements financiers des liquidités dont ils disposent, et de cette

(1) n° 251.

rémunération financière dépendent les prix relatifs aux frais de gestion. De même, le responsable de programme a **peu de prise sur les résultats de l'indicateur 2.1** (le coût complet annuel d'un élève de l'ENA ou d'un IRA), qui dépendent fortement de la rémunération des élèves, du taux de contribution employeur et de la gestion des opérateurs.

Afin d'améliorer le suivi de la performance de ce programme, le Rapporteur spécial demande que de nouveaux indicateurs soient définis pour 2016. À cet égard, l'introduction d'un indicateur relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes s'avèrerait indispensable.

Au demeurant, l'exercice 2014 voit maintenu l'effort engagé de rationalisation de l'architecture statutaire des fonctionnaires, avec pour objectif la réduction du nombre de corps actifs de fonctionnaires. L'indicateur 1.3 atteste de la poursuite des fusions entamées, dans l'attente des résultats des négociations en cours qui conduiront à définir un nouvel objectif.

II. LA MISSION PROVISIONS

La mission *Provisions* regroupe les crédits de la dotation pour mesures générales en matière de rémunérations, (programme 551 *Provisions* relatives aux rémunérations publiques), et ceux de la dotation pour dépenses accidentelles et imprévisibles (programme 552 *Dépenses imprévisibles et accidentelles*).

Depuis 2007, la Cour des comptes recommande de modifier l'intitulé de la mission. Elle renouvelle cette recommandation dans sa note d'exécution budgétaire de mai 2014. Le Rapporteur spécial ne peut que souscrire à cette préconisation, car la dénomination de la mission est de toute évidence inappropriée. En effet, les crédits ne recouvrent pas les provisions pour risques ou pour charges constituées au passif du bilan de l'État, qui relèvent de définitions précises. La direction du budget considère quant à elle que les provisions pour risques ou pour charges ne constituent pas des données budgétaires mais sont des notions comptables, ce qui selon elle écarte toute confusion quant à la doctrine d'emploi de ces crédits.

A. AUCUN CRÉDIT OUVERT SUR LE PROGRAMME PROVISIONS RELATIF AUX RÉMUNÉRATIONS PUBLIQUES EN 2014

Aucun crédit n'a été ouvert sur cette dotation en loi de finances initiale pour 2014 ni en loi de finances rectificative.

Des crédits avaient été ouverts en 2008 (146,3 millions d'euros) et en 2009 (150 millions d'euros) afin de financer les exonérations de cotisations sociales sur les heures supplémentaires de l'État prévues par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1123 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (loi TEPA) et par le décret n° 2007-1430 du 4 octobre 2007.

Le Rapporteur spécial se félicite de l'absence d'ouverture de crédits qui est le signe d'une bonne budgétisation des dépenses de personnel (titre 2).

B. LE PROGRAMME DÉPENSES ACCIDENTELLES ET IMPRÉVISIBLES UTILISÉ POUR DES CHARGES SPÉCIFIQUES ET PONCTUELLES

Cette provision vise à couvrir les surcoûts exceptionnels intervenant en cours d'exercice et liés à la survenue d'aléas, par exemple climatiques ou sanitaires, pour lesquels il n'apparaît pas possible d'appliquer le principe de responsabilisation budgétaire ou principe d' « auto-assurance » (qui consiste à prévoir au sein même d'un programme des crédits destinés à couvrir des dépassements non prévisibles, par une mise en réserve). Cette dotation est également utilisée comme support de la réserve parlementaire de l'Assemblée nationale et du Sénat. La Cour des comptes considère que ces dépenses peuvent réellement être considérées comme imprévisibles, étant donné que le Parlement n'est pas en mesure de préciser la répartition des crédits de la réserve parlementaire au moment du vote de la loi de finances.

Les crédits ouverts en LFI pour 2014 ont été de 335 millions d'euros en AE et 35 millions en CP, stables par rapport à 2013 (334,15 millions d'euros en AE et 34,15 millions en CP) et 2012 (332,9 millions d'euros en AE et 32,99 millions en CP). Aucun crédit n'a été consommé en 2014 (en AE et CP). Le programme a fait l'objet d'une suppression de crédits d'un montant de 105,02 millions d'euros en AE et 33 millions d'euros en CP (du fait de mouvements réglementaires et en application de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2014).

Au titre de l'article 11 de la loi organique relative aux lois de finances, les besoins constatés sur la dotation *Dépenses accidentelles et imprévisibles* en 2014 ont été les suivants :

– par décrets des 14 mars, 26 juin, 21 juillet, 7 octobre et 22 décembre 2014, 18,5 millions en AE et en CP ont été ouverts à destination du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* ;

– par décret du 29 septembre 2014, 5 millions d'euros ont été ouverts en AE et CP au profit du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* de la mission *Aide publique au développement*.

Le décret du 29 mars 2014 a ouvert 28,4 millions d'euros en AE au profit du programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*. Le décret du 28 mai 2014 a ouvert 18,1 millions d'euros en AE au profit du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'Intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Par décret du 27 juin 2014, 25,5 millions d’euros ont été ouverts en AE au profit du programme 215 *Conduite et pilotage des politiques de l’agriculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

Ces trois derniers décrets ont ouvert des AE afin de permettre la signature de baux par les ministères sociaux, de l’Agriculture et de l’Intérieur : la Cour des comptes considère que ces AE devraient plutôt être inscrites dans les missions du budget général, soit dans le cadre de la loi de finances lorsque les opérations immobilières sont prévisibles, soit dans le cadre d’un décret d’avance ou d’une loi de finances rectificative lorsqu’elles ne le sont pas.

Plus globalement, la Cour des comptes souligne que l’utilisation des crédits de ce programme s’éloigne de l’exigence réelle d’imprévisibilité qui est sous-entendue dans la rédaction de l’article 7-1-1 de la LOLF. Cet article vise à permettre la gestion des calamités et à assurer les rémunérations qui auraient été décidées tardivement. Le Gouvernement recourt à la mission *Provisions* pour traiter des questions budgétaires de faible montant pour lesquelles la souplesse et la rapidité d’utilisation des décrets simples de la mission *Provisions* sont jugées supérieures à celle des décrets d’avance. Tout comme la Cour des comptes, le Rapporteur spécial considère qu’il est nécessaire de clarifier la doctrine d’emploi des différentes composantes de la mission, en conformité avec l’article 7 de la LOLF.

*

* *

**GESTION DES FINANCES PUBLIQUES
ET DES RESSOURCES HUMAINES :
POLITIQUE IMMOBILIÈRE DE L'ÉTAT
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT**

Commentaire de M. Jean-Louis DUMONT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT</i> | 362 |
| A. DES RECETTES BIEN SUPÉRIEURES À CELLES DE 2013..... | 363 |
| 1. Une vente exceptionnelle : l'ensemble Penthemont/Bellechasse | 363 |
| 2. Les autres cessions..... | 363 |
| 3. La mobilisation du foncier public pour la construction de logements sociaux prive le CAS d'une partie de ses ressources..... | 364 |
| B. LE SOLDE DU COMPTE S'AMÉLIORE PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS EN LOI DE FINANCES..... | 365 |
| C. LE PROGRAMME <i>CONTRIBUTION AU DÉSENDETTEMENT DE L'ÉTAT</i> | 365 |
| 1. Les exemptions diminuent de moitié le taux effectif de contribution des cessions au désendettement | 366 |
| 2. Un versement exceptionnel pour augmenter la contribution au désendettement sur 2014 | 366 |
| 3. La contribution au désendettement de l'État reste inférieure aux prévisions | 366 |
| 4. Les indicateurs du programme | 367 |
| D. LE PROGRAMME <i>CONTRIBUTION AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES</i> | 368 |
| 1. Des dépenses supérieures aux prévisions..... | 368 |
| 2. La répartition des dépenses | 368 |
| 3. Les principales opérations financées | 369 |
| 4. Les prises à bail et les acquisitions de l'État et des opérateurs au cours de l'année 2014 | 370 |
| 5. Les indicateurs du programme | 371 |
| II. LE PROGRAMME 309 <i>ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT</i> | 371 |
| A. UN CONTEXTE DE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS EN 2014..... | 372 |
| 1. La consommation par action..... | 374 |
| 2. La consommation par compte budgétaire | 375 |
| 3. La répartition ministère/régions..... | 375 |
| B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME..... | 375 |
| III. LA RÉGION EST RENFORCÉE COMME NIVEAU D'ANIMATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE.... | 376 |
| 1. L'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) a été lancée... | 376 |
| 2. L'année 2014 a vu la poursuite de la régionalisation des crédits du programme <i>Entretien des bâtiments</i> | 377 |
| 3. La réalisation d'un outil de programmation immobilière..... | 377 |

Les crédits relatifs à la mise en œuvre de la politique immobilière de l'État relèvent du compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* et du programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* rattaché à la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*. Le CAS et le programme 309 sont placés sous la responsabilité du service France Domaine de la Direction générale des finances publiques.

Selon le document de politique transversale (DPT) sur la politique immobilière de l'État annexé au projet de loi de finances pour 2015, la surface de l'ensemble du **parc occupé par l'État est de 67,2 millions de m² de surface utile brute dont 18,2 millions de m² de bureaux. Les opérateurs occupent 34 millions de m² dont 4,4 millions de m² de bureaux**. La surface cumulée des bureaux utilisés par l'État et ses opérateurs est donc de 22,6 millions de m². **La valeur globale du patrimoine immobilier contrôlé par l'État a été estimée à 58,5 milliards d'euros.**

Avant d'examiner les crédits du CAS et du programme 309, il faut rappeler que la politique immobilière de l'État est encore largement ministérielle. Le document de politique transversale 2015 fait état de crédits supportés par 51 programmes budgétaires à hauteur de 7,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 6,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) inscrits dans la loi de finances pour 2014.

Les dépenses du CAS et du programme 309 en 2014 ont représenté moins de 10 % de l'ensemble de ces crédits.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* vise à financer la modernisation du parc immobilier par le produit des cessions d'actifs tout en contribuant au désendettement de l'État. Son objectif est d'inciter les ministères à céder les biens immobiliers de l'État qu'ils occupent en leur attribuant un taux de retour sur le produit de ces cessions et à réaliser des opérations de restructurations immobilières. Il prend en charge les dépenses immobilières en capital liées notamment aux opérations de relocalisation de services.

Le CAS comprend deux programmes, le programme 721 *Contribution au désendettement de l'État* et le programme 723 *Contribution aux dépenses immobilières*.

Depuis sa création en 2005, le CAS a réalisé 5,85 milliards d'euros de cessions et contribué au désendettement de l'État à hauteur de 742 millions d'euros, soit un taux de 12,7 %.

A. DES RECETTES BIEN SUPÉRIEURES À CELLES DE 2013

Les recettes de l'année 2014 s'élèvent à 532,51 millions d'euros alors qu'elles n'étaient que de 391 millions en 2013 et avaient été évaluées en loi de finances initiale à 470 millions d'euros.

Les recettes du CAS sont essentiellement constituées du produit des cessions d'immeubles de l'État, mais comprennent aussi le produit des droits à caractère immobilier attachés aux immeubles de l'État ainsi que des fonds de concours.

VENTILATION DES RECETTES 2014 DU CAS

(en millions d'euros)

| | | |
|---|---------------|--------------|
| Produits de cessions | 506 | 95 % |
| Produits de pénalités | 0,11 | 0,02 % |
| Fonds de concours | 15,6 | 2,9 % |
| Versements du budget général | 10,8 | 2 % |
| Total des encaissements du CAS au 31 décembre 2013 | 532,51 | 100 % |

Source : analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

Les seuls produits de cessions (506 millions d'euros) représentent 108 % de la cible figurant en loi de finances initiale (470 millions d'euros) contre 74 % en 2013 (391 millions pour une prévision de 530 millions).

78,8 % des recettes perçues en 2014 proviennent d'opérations réalisées en 2014 et 16 % des derniers paiements dus au titre d'opérations de 2013.

1. Une vente exceptionnelle : l'ensemble Penthemont/Bellechasse

L'écart avec la prévision tient pour l'essentiel à la vente de l'ensemble de Penthemont/Bellechasse dans le 7^{ème} arrondissement pour un montant de 137,15 millions d'euros contre 77 millions attendus.

Cette opération a constitué la plus belle opération de l'année 2014. Une très large publicité a été faite et 85 visites ont regroupé plus de 500 visiteurs. Dix offres ont été présentées dont une très nettement supérieure aux autres. Le prix de vente a été beaucoup plus élevé que l'estimation.

Si la vente du site Penthemont/Bellechasse a permis en 2014 de dépasser sans difficulté l'objectif de maintien des cessions à 500 millions d'euros par an, il n'est pas sûr qu'il en sera de même pour les prochaines années et ce d'autant plus que les cessions les plus aisées ont été accomplies.

2. Les autres cessions

En 2014, un millier d'actes de vente a été signé. Après l'ensemble Penthemont, la cession la plus importante a été celle du logement de fonction à New York du représentant de la France aux Nations-Unies pour un montant de 51,8 millions.

L'explication de l'écart entre les recettes définitives et les recettes prévues en loi de finances initiale tient pour une grande partie à ces deux ventes de biens exceptionnels.

Le prix moyen de vente des biens s'est élevé 442 308 euros.

Les produits de cession mutualisés pour le financement de la réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) ont représenté 9 % des produits encaissés.

Les produits de cession du ministère de la Défense correspondent à 45 % des encaissements et ceux du ministère des Affaires étrangères à 19 %.

PRINCIPALES VENTES 2014

(en millions d'euros)

| | |
|--|---------------|
| Ministère de la Défense | 208,65 |
| Penthemont | 137,15 |
| Ensemble de bureaux rue de Reuilly | 40 |
| Ensemble de logements à Strasbourg | 31,5 |
| Ministère des Affaires étrangères | 80,55 |
| Logement à New York | 51,8 |
| Logement à New York | 28,75 |
| Ministère de l'Intérieur | 53,66 |
| Ensemble de bureaux rue Saint-Didier | 34,76 |
| Ensemble de bureaux rue Barbet de Jouy | 18,9 |
| Total des principales ventes | 342,86 |

Source : analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

3. La mobilisation du foncier public pour la construction de logements sociaux prive le CAS d'une partie de ses ressources

La loi « Duflot » du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social autorise l'État à céder des terrains de son domaine privé à un prix inférieur à leur valeur vénale, lorsque ces terrains sont en partie destinés à la construction de logements.

France Domaine a eu une action déterminante dans le traitement des dossiers de cessions de biens de l'État en faveur de la production de logements pour débloquer les difficultés et conduire à des cessions dans des délais optimaux.

En 2014, 11 dossiers ont fait l'objet de la signature d'un acte de vente dans lequel l'État a consenti des décotes s'échelonnant entre 26 et 84 % de la valeur des fonciers. **Les décotes octroyées ont réduit de 27,1 millions d'euros les recettes du CAS.**

Ont ainsi été cédés en 2014, l'hôtel de police Castéja à Bordeaux pour 12,13 millions d'euros, la caserne Mellinet à Nantes pour 6,3 millions d'euros et un bâtiment du ministère de l'agriculture à Grenoble pour 1 million d'euros.

Constatant le nombre très limité de cessions effectives, révélateur de l'existence de nombreux obstacles à la concrétisation des programmes de construction, les ministres en charge du logement et du domaine, ont demandé à chaque préfet de région, par courrier en date du 19 août 2014, d'identifier cinq projets de cession prioritaires et de signaler les facteurs de blocage des dossiers.

B. LE SOLDE DU COMPTE S'AMÉLIORE PAR RAPPORT AUX PRÉVISIONS EN LOI DE FINANCES

SOLDE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE EN 2014

(en millions d'euros)

| | Loi de finances initiale | | Exécution 2014 | |
|--|--------------------------|-------------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP |
| Recettes CAS | 470 | 470 | 532,51 | 532,51 |
| Dépenses CAS | 565 | 550 | 619,17 | 575,85 |
| Contribution au désendettement de l'État | 80 | 80 | 76,5 | 76,5 |
| Contribution aux dépenses immobilières | 485 | 470 | 542,6 | 499,3 |
| Solde | - 95 | - 80 | - 86,65 | - 43,34 |

Source : France Domaine.

L'amélioration du solde du CAS par rapport aux prévisions en loi de finances initiale provient pour l'essentiel de recettes plus fortes que prévues.

La trésorerie disponible du CAS reste positive avec 695,12 millions d'euros fin 2014 contre 738,44 fin 2013.

Les dépenses se répartissent ainsi entre les deux programmes du CAS :

RÉPARTITION DES CRÉDITS CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

| Programme | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------|----------------|---------------------|----------------|
| | Exécution 2013 | Exécution 2014 | Exécution 2013 | Exécution 2014 |
| Contribution au désendettement de l'État | 76,1 | 76,5 | 76,1 | 76,5 |
| Contribution aux dépenses immobilières | 474,9 | 542,6 | 494,3 | 499,3 |
| Total | 551 | 619,1 | 570,4 | 575,8 |

Source : rapport annuel de performances 2014.

C. LE PROGRAMME CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DE L'ÉTAT

La participation au désendettement de l'État est l'un des objectifs de la politique de cessions immobilières engagée par l'État. Depuis la création du CAS,

le montant des contributions au désendettement atteint 742,36 millions d'euros, soit 12,7 % du produit des cessions (5,85 milliards d'euros).

Le CAS participe au désendettement de l'État par une contribution fixée au taux de 30 % des cessions depuis le 1^{er} janvier 2014 ; ce taux de contribution a été porté depuis 2011 de 15 à 30 %.

À l'exception du ministère des Affaires étrangères et de celui de la Défense, le taux de emploi direct des ministères est de 50 %, une fraction mutualisée ayant été créée à hauteur de 20 % du produit des cessions.

1. Les exemptions diminuent de moitié le taux effectif de contribution des cessions au désendettement

Si le taux de contribution est désormais de 30 %, les ministères qui bénéficient d'exemptions – c'est-à-dire le ministère de la Défense et le ministère des Affaires étrangères pour ses biens situés à l'étranger – effectuant les parts les plus importantes des cessions en montant (respectivement 45 % et 19 % des encaissements), le taux effectif est bien inférieur.

2. Un versement exceptionnel pour augmenter la contribution au désendettement sur 2014

En 2014, le ministère des Affaires étrangères a cédé des biens à l'étranger pour 86 millions d'euros. Ces cessions sont légalement exemptées de contribution au désendettement jusqu'au 31 décembre 2014. **Un prélèvement de 22 millions d'euros a cependant été opéré sur le produit de la vente d'un bien à New York signée en novembre 2014 pour 28,75 millions d'euros.**

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION AU DÉSENETTEMENT DES PRODUITS DE CESSIONS ENTRE 2010 ET 2014

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|--|--------|--------|--------|--------|--------|
| Recettes réalisées | 592,23 | 615,74 | 514,17 | 406,37 | 532,51 |
| Contribution au désendettement | 44,85 | 56,48 | 61,39 | 76,11 | 76,55 |
| Taux de contribution au désendettement fixé par la loi de finances | 15 % | 15 % | 20 % | 25 % | 30 % |
| Pourcentage des recettes contribuant au désendettement | 7,6 % | 9,2 % | 11,2 % | 18,7 % | 14,4 % |

Source : analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

3. La contribution au désendettement de l'État reste inférieure aux prévisions

Pour 2014, la contribution au désendettement de l'État s'élève à 76,55 millions d'euros. En dépit du versement exceptionnel de 22 millions d'euros, elle reste inférieure aux prévisions (80 millions d'euros) mais légèrement supérieure à celle de l'année dernière (76,1 millions d'euros).

Les crédits exécutés intègrent la contribution au désendettement du 4^{ème} trimestre 2013 et excluent celle du 4^{ème} trimestre 2014 versée au cours du premier trimestre 2015. Les autorisations d'engagements et les crédits de paiement ouverts en 2014 ont été de 97,7 millions d'euros, correspondant au montant inscrit en loi de finances initiale pour 2014 (80 millions d'euros) auquel se sont ajoutés, à la suite des ouvertures et des annulations en cours d'exercice, un montant net de 17,7 millions d'euros (arrêtés de report de crédits dus au décalage d'un trimestre entre les ventes et leur prise en compte dans la contribution au programme).

Rapportés aux seuls produits des cessions (506 millions d'euros), le taux de contribution au désendettement sur 2014 a été de 15 %. Sans ce versement exceptionnel 22 millions d'euros, la contribution au désendettement de l'État aurait été de 54,55 millions d'euros, soit 10,8 % du produit des cessions.

4. Les indicateurs du programme

Le premier indicateur du programme est défini comme la moyenne pondérée des écarts relatifs entre prix de cession et estimation domaniale.

Ce nouveau libellé traduit pour 2014 un changement de méthode dans le mode de calcul puisque le poids relatif de chaque vente est pris en compte. Il a en effet été décidé, afin de donner davantage de poids aux cessions de valeur unitaire élevée qu'aux cessions de faible montant, de pondérer par le prix de vente le calcul établi jusqu'en 2013 qui constituait une moyenne simple. Ce changement de méthode introduit une rupture dans la continuité des séries entre la période 2011 à 2013 et les exercices 2014 à 2015 et explique l'amélioration des résultats.

Le calcul de cet indicateur a aussi été modifié afin de ne pas prendre en compte les cessions pour lesquelles le rapport prix / évaluation est nécessairement égal à 1 et celles sur lesquelles une décote est appliquée.

Il est constaté, comme en 2013, un faible écart de moins de 1 % entre la somme des prix de vente et la somme des évaluations domaniales. Ces bons résultats s'expliquent par les efforts constants de France Domaine pour améliorer la qualité de leurs évaluations, notamment sur les biens à enjeux financiers importants qui sont concentrés majoritairement sur Paris.

Le deuxième indicateur est défini dans le cadre du PLF pour 2014 comme l'écart type des écarts relatifs entre prix de cession et estimation domaniale.

Sur l'ensemble des cessions réalisées sur 2014, 618 opérations rentrent dans le périmètre de calcul de ces indicateurs. Le prix de vente de 49 % des cessions est égal à l'évaluation domaniale, 30 % des cessions ont été réalisées à un prix de vente supérieur à l'évaluation domaniale et 21 % à un prix inférieur.

D. LE PROGRAMME CONTRIBUTION AUX DÉPENSES IMMOBILIÈRES

Le programme *Contribution aux dépenses immobilières* supporte les dépenses à caractère immobilier financées au moyen des produits de cessions immobilières de l'État.

Les opérations immobilières finançables sur ce programme ne doivent correspondre ni à de l'entretien lourd qui relève du programme *Entretien des bâtiments de l'État* ni à de l'entretien courant du locataire qui relève des budgets ministériels, mais à des dépenses immobilières en capital liées notamment à des opérations de relocalisation des services.

1. Des dépenses supérieures aux prévisions

Les dépenses immobilières s'élèvent à 542,6 millions d'euros en AE et 499,3 millions d'euros en CP. Contrairement à ce qui s'était passé en 2013, elles sont bien supérieures aux prévisions en loi de finances qui étaient de 485 millions d'euros pour les AE et de 470 millions d'euros pour les CP (57,62 millions d'euros de plus en AE et de 29,3 millions d'euros de plus en CP).

Si les CP consommés ne sont que très légèrement supérieurs à ceux de l'année 2013 (499 contre 494 millions d'euros en 2013), les AE consommées sont très largement supérieures (543 contre 475 millions d'euros en 2013).

Des ouvertures de crédits correspondant à des reports de crédits de 2013 sur 2014 sont intervenues à hauteur de 391 millions d'euros en AE et de 637 millions d'euros en CP en cours d'exercice, ce qui a porté la totalité des crédits ouverts pour 2014 à 876 millions d'euros en AE et 1 107 millions d'euros en CP.

Sur l'ensemble de ces crédits, ceux mis à disposition des BOP en 2014 se sont élevés à 743,3 millions d'euros en AE et 627,5 millions d'euros en CP. Ils représentent respectivement 85 % des AE et 57 % des CP ouverts sur 2014.

2. La répartition des dépenses

RÉPARTITION PAR TYPE DE DÉPENSES DES CP DU PROGRAMME 723

(en millions d'euros)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| Dépenses de fonctionnement | 83 | 85 | 56 | 240 | 73 |
| Dépenses d'investissement | 267 | 246 | 293 | 228 | 346 |
| Dépenses d'intervention | 10 | 22 | 26 | 9 | 7 |
| Dépenses d'opérations financières | 15 | 12 | 25 | 17 | 73 |
| Total des CP exécutés | 375 | 366 | 400 | 494 | 499 |

Source : rapport annuel de performances 2014.

Les dépenses de fonctionnement ont fortement baissé au profit des dépenses d'investissement et des dépenses d'opérations financières.

La forte augmentation de la part des dépenses d'opérations financières en 2014 (14,6 % des CP consommés contre 3,4 % en 2013) résulte d'une avance-preneur de 69 millions d'euros en AE et CP dans le cadre du financement d'un crédit-bail immobilier pour le relogement de services d'administration centrale du ministère de l'Intérieur (immeuble Garance) à Paris.

3. Les principales opérations financées

Les principales opérations immobilières financées sur le programme en 2014 sont les suivantes :

– le ministère des Affaires étrangères et du développement international a poursuivi le financement à l'étranger de différentes acquisitions et des opérations de construction, regroupement et aménagements de services et postes diplomatiques, ainsi que, sur le territoire national, des travaux d'aménagements lourds du siège de la Valise diplomatique à La Courneuve ;

– le ministère de l'Intérieur a poursuivi le financement d'opérations de réhabilitation de logements de la gendarmerie nationale. Il a aussi financé sur le programme 723 l'apport réalisé dans le cadre de l'acquisition par crédit-bail immobilier de l'immeuble Garance dans le 20^{ème} arrondissement pour le regroupement des services centraux du ministère (69 millions d'euros) ;

– les ministères économique et financier ont, notamment, affecté les crédits nécessaires au financement de l'opération de restructuration de l'école des douanes de La Rochelle ;

– le ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie achève la création à Marne-la-Vallée du pôle scientifique et technique sur la ville et les bâtiments durables et a continué les opérations concernant l'institut géographique national et Météo France à Saint-Mandé ;

– le ministère de l'Éducation nationale a poursuivi à Lille l'opération de relogement du rectorat ;

– Le ministère de la Défense, conformément aux orientations de la loi du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019, a utilisé les recettes de cessions réalisées sur le CAS immobilier pour réaliser des projets relatifs aux infrastructures immobilières de défense, et des travaux immobiliers identifiés dans le cadre du plan d'urgence exceptionnel décidé fin 2013 pour répondre aux besoins liés à l'amélioration de la vie des militaires.

PRINCIPALES OPÉRATIONS IMMOBILIÈRES 2014

(en millions d'euros)

| Ministère | Opération | Lieu | Montant total | Contribution du CAS |
|--|--|-----------------|---------------|---------------------|
| Intérieur | Immeuble Garance | Paris | 229 | 69 |
| Écologie | Pôle scientifique et technique | Marne la Vallée | 121,7 | 119,58 |
| Santé | Plateaux de bureaux | Paris | 114,65 | 40,99 |
| Écologie | IGN et Météo France | Saint Mandé | 103,30 | 66,93 |
| Affaires étrangères | Rénovation du quai d'Orsay | Paris | 65 | 5,10 |
| Éducation Nationale | Relogement du rectorat et de l'inspection académique | Lille | 55,28 | 8,57 |
| Affaires étrangères | Quai d'Orsay | Paris | 40 | 13,4 |
| Affaires étrangères | Aménagements à Convention | Paris | 33,71 | 13,99 |
| Affaires étrangères | Campus diplomatique | Pékin | 27,06 | 12,24 |
| Finances | Nouvelle école des Douanes | La Rochelle | 16,4 | 16,4 |
| Total de la contribution du CAS | | | | 366,2 |

Source : analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes et France Domaine.

La part mutualisée des recettes de cessions a permis depuis 2009 de financer des opérations présentant un caractère interministériel. Ainsi, dans le cadre de la mutualisation de leur financement, les investissements des cités administratives ont été financés sur cette enveloppe en 2014 comme en 2013 (21 millions d'euros de crédits mis à disposition au 21 août 2014).

Des crédits sont aussi consacrés aux actions de modernisation de la politique immobilière de l'État (3,5 millions d'euros au 21 août 2014).

De même les produits de cessions d'immeubles précédemment utilisés par les administrations entrant dans le champ de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (Réate) ont été en 2014 mutualisés pour assurer le financement des projets immobiliers des administrations de l'État préalablement validés par l'Instance nationale d'examen des projets immobiliers.

4. Les prises à bail et les acquisitions de l'État et des opérateurs au cours de l'année 2014

Sur l'exercice 2014, l'État et ses opérateurs ont acquis 6 biens d'une valeur supérieure à 500 000 euros, pour un montant total de 11,1 millions d'euros. Par ailleurs, un total de 20 prises à bail ou renouvellement de baux de plus de 1 million d'euros hors taxes dans la région Île-de-France et de plus de 0,5 million d'euros hors taxes dans les autres régions ont été réalisés par l'État et ses opérateurs auprès de bailleurs privés, soit un loyer global de 85,4 millions d'euros.

Les dépenses de locations immobilières sont un enjeu particulièrement significatif pour l'État. Elles représentent en effet chaque année une dépense d'environ 1,6 milliard d'euros (1,3 milliard de loyers et 0,3 milliard de charges locatives) pour une surface utile brute (SUB) louée d'environ 9,7 millions de m².

5. Les indicateurs du programme

L'indicateur « Durée moyenne de vente d'un bien immobilier » porte sur 658 cessions réalisées en 2014 présentant une date de décision d'inutilité postérieure à 2010. Cet indicateur a été supprimé dans le cadre du PLF 2015.

Si la durée moyenne de vente en 2014 qui s'élève à 16,5 mois est légèrement inférieure à celle de 2013 (16,6 mois), elle est de un mois et demi supérieure à la prévision actualisée de 2014 (15 mois).

Au-delà de la conjoncture du marché de l'immobilier, la forte proportion de cessions complexes (31 %) expliquent que les ventes mettent plus de temps à aboutir.

Le deuxième indicateur mesure le nombre de m² de Surface Utile Nette (SUN) par poste de travail.

Seules 7 479 fiches ont pu être exploitées sur la base de données de 13 188 fiches d'information réalisées par les services de l'État dans le cadre du volet diagnostic des schémas pluriannuels de stratégie immobilière (SPSI). En effet 16 % des fiches n'ont pas de SUN renseigné et 41 % n'ont pas de nombre de postes de travail renseigné.

Le résultat en 2014, 14,33 m² par poste de travail est en légère amélioration par rapport à 2013 (14,36 m²). Compte tenu de la politique de diminution des effectifs dans les ministères non prioritaires, l'effort pour améliorer le ratio de performance immobilière est accru.

II. LE PROGRAMME 309 *ENTRETIEN DES BÂTIMENTS DE L'ÉTAT*

Depuis 2009, sont regroupés sur un programme unique, placé sous la responsabilité de France Domaine, des crédits ayant vocation à financer l'entretien dit lourd des immeubles de l'État ainsi que ceux de remise en état et de mise en conformité.

La valeur du parc immobilier de l'État au 31 décembre 2013 telle que retracée au compte général de l'État est évaluée à 63,1 milliards d'euros.

RÉPARTITION DU PARC IMMOBILIER DE L'ÉTAT

(en milliards d'euros)

| | |
|---|-------------|
| Parc immobilier non spécifique (biens immobiliers qui ont un potentiel de service non spécifique aux missions et activités de l'État) | 48,3 |
| Parc immobilier spécifique (établissements pénitentiaires, certains biens du ministère de la Défense) | 10,2 |
| Parc immobilier historique et culturel (monuments historiques, monuments naturels, sites classés ou inscrits) | 2,2 |
| Total constructions | 60,7 |
| Terrains | 2,4 |
| Total | 63,1 |

Source : France Domaine.

La politique d'entretien de ce programme est essentielle puisqu'elle permet de diminuer des situations de risques tant au regard des règles de sécurité qu'à celui du respect des normes en matière d'accessibilité et des engagements du Grenelle de l'environnement en matière d'économies d'énergie.

La dotation du programme est constituée des contributions des administrations occupant des immeubles appartenant à l'État, calculées en appliquant un taux de 20 % sur la base des loyers budgétaires dont elles sont redevables.

Le chef de service de France Domaine fixe les enveloppes allouées sur l'année aux responsables de BOP sur la base du volume du parc à entretenir et des programmations établies. Il réalise tout au long de l'année de nombreuses réallocations de crédits entre BOP afin de s'ajuster aux besoins exprimés par les gestionnaires.

En 2014, le dialogue de gestion entre France Domaine et les préfets de région a été allégé et simplifié. Le contrôle de l'éligibilité des opérations programmées au sein des BOP régionaux est confié aux responsables de la politique immobilière en région.

A. UN CONTEXTE DE FORTE DIMINUTION DES CRÉDITS EN 2014

Les crédits qui ont été alloués au programme 309 pour 2014, 158,8 millions d'euros en AE et 168,8 millions d'euros en CP, étaient en forte diminution par rapport à 2013 (– 26 % en AE et – 17 % en CP). Les mouvements de crédits intervenus en cours année ont abouti à un montant en AE de 217,1 millions d'euros et en CP de 165,7 millions d'euros.

CRÉDITS 2014 DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

| Crédits LFI | | Crédits disponibles | | Crédits exécutés | |
|-------------|-------|---------------------|-------|------------------|-------|
| AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 158,8 | 168,8 | 217,1 | 165,7 | 145,3 | 157,1 |

Source : rapport annuel de performances 2014.

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS

| Taux de consommation par rapport aux crédits LFI | | Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles | |
|--|--------|--|--------|
| AE | CP | AE | CP |
| 91,5 % | 93,1 % | 67 % | 94,8 % |

Source : rapport annuel de performances 2014.

Ces crédits ont été consommés à hauteur de 145,3 millions d'euros en AE et de 157,1 millions d'euros en CP.

Le programme atteint un niveau élevé d'exécution des crédits ouverts en LFI. Le niveau est plus faible en pourcentage des crédits disponibles pour les AE.

Des autorisations d'engagement consommées ou affectées à hauteur de 95 %

Les AE consommées s'élèvent à 145,3 millions d'euros et les AE affectées non engagées à 61 millions d'euros, ce qui représente un total de 206,3 millions d'euros d'AE utilisées, soit 95 % des crédits disponibles.

67 % des AE sont consommées et 29 % sont affectées mais non engagées, volume qui se maintient.

Le taux d'exécution des AE est légèrement inférieur au taux réalisé en 2013 (72 %). Toutefois la tendance générale de 70 % constatée sur ce programme correspond au caractère pluriannuel des opérations d'investissement financées et paraît donc difficilement pouvoir être dépassé. Les opérations d'entretien des bâtiments s'inscrivant dans une perspective pluriannuelle, des décalages importants entre l'engagement et la consommation sont inévitables.

Comme le fait remarquer la Cour des comptes, la référence aux crédits utilisés, c'est-à-dire les crédits engagés et les crédits affectés (c'est-à-dire non encore engagés mais fléchés sur des opérations identifiées) donnerait une image plus exacte de la consommation des crédits.

Des crédits de paiement consommés à hauteur de 95 %

95 % des CP ouverts sur l'exercice ont été consommés pour un montant de 157,1 millions d'euros. Ce niveau de consommation très élevé est identique à celui de l'année dernière.

Sur 157,1 millions d'euros de crédits consommés, 90 ont été consommés sur des engagements antérieurs à 2014 et 67 sur de nouveaux engagements.

Le Rapporteur spécial se félicite des actions poursuivies par France Domaine en 2014 pour accélérer la consommation : dotation de crédits dès le début de l'année, simplification du dialogue de gestion avec les RBOP, prise en compte de la performance des BOP dans l'attribution initiale de crédits complémentaires, forte réallocation de crédits entre BOP en cours et surtout en fin d'année.

Les crédits non consommés en 2014 (71,8 millions d'euros en AE et 8,6 millions d'euros en CP) feront l'objet de reports sur 2015.

1. La consommation par action

Le programme a pour objectif de favoriser les opérations de maintenance préventive, d'audits et de contrôles réglementaires, porteuses d'économies à long terme et garantes de la sécurité des biens et des personnes.

ÉVOLUTION 2013/2014 DES AE CONSOMMÉES DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

| Intitulé de l'action | Autorisations d'engagement 2013 | | Autorisations d'engagement 2014 | |
|--|---------------------------------|--------------|---------------------------------|--------------|
| Contrôles réglementaires | 6 | 3,4 % | 6 | 4,1 % |
| Audits, expertises, diagnostics | 4,2 | 2,4 % | 3,5 | 2,4 % |
| Maintenance préventive | 28,9 | 16,4 % | 25,8 | 17,8 % |
| Maintenance corrective | 31,5 | 17,8 % | 29,2 | 20,1 % |
| Travaux lourds, mise en conformité et remise en état | 106 | 60 % | 80,8 | 55,6 % |
| Total | 176,6 | 100 % | 145,3 | 100 % |

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014.

ÉVOLUTION 2013/2014 DES CP CONSOMMÉS DU PROGRAMME 309

(en millions d'euros)

| Intitulé de l'action | Crédits de paiement 2013 | | Crédits de paiement 2014 | |
|--|--------------------------|--------------|--------------------------|--------------|
| Contrôles réglementaires | 5,5 | 3,2 % | 5,1 | 3,2 % |
| Audits, expertises, diagnostics | 3,3 | 2 % | 3,7 | 2,3 % |
| Maintenance préventive | 28,5 | 16,6 % | 25,4 | 16,2 % |
| Maintenance corrective | 29,6 | 17,4 % | 26,9 | 17,1 % |
| Travaux lourds, mise en conformité et remise en état | 102,8 | 60,6 % | 96 | 61,1 % |
| Total | 169,7 | 100 % | 157,1 | 100 % |

Source : rapports annuels de performances 2013 et 2014.

En 2014, les actions *Contrôles réglementaires*, *Audits*, *expertise*, *diagnostics* et *Maintenance préventive* représentent 35,3 millions d'euros en AE et 34,2 en CP soit respectivement 24,3 et 21,7 % des crédits consommés. En 2013, ces mêmes actions représentaient 39,1 et 37,3 millions d'euros soit respectivement 22 et 21,8 % des crédits consommés.

Les AE dédiées aux travaux lourds et à la maintenance corrective constituent la part dominante des AE et des CP consommées du programme (75,7 % et 78,2 %). Ces opérations, souvent liées à la sécurité des personnes et des biens, ont des coûts beaucoup plus élevés que les contrôles réglementaires et les actions de maintenance préventive.

Toutefois, on observe, dans un contexte de forte réduction des crédits, une croissance de la proportion des AE affectées à des opérations de maintenance préventive et maintenance corrective (18 et 20 % des AE consommées contre 16 et 18 % l'année dernière) au détriment des travaux lourds, de mise en conformité et remise en état (56 % contre 60 % en 2013).

En conséquence la Cour des comptes a estimé que sa recommandation « *Veiller, dans la programmation pluriannuelle des dépenses d'entretien immobilier de l'État propriétaire, à la prise en compte du maintien de la valeur du patrimoine immobilier de l'État* » était partiellement mise en œuvre et ne l'a pas renouvelée.

En 2014, France Domaine a utilisé 4,1 % des crédits à des fins de contrôles réglementaires. France Domaine préconise la réalisation de ces contrôles qui revêtent un caractère obligatoire pour l'État et permettent d'améliorer la connaissance du bâti.

2. La consommation par compte budgétaire

56 % des crédits consommés en AE et 49 % en CP portent sur des dépenses de fonctionnement ; 44 % en AE et 51 % en CP portent sur des dépenses d'investissement ; moins de 1 % se rapporte à des dépenses d'intervention. Le recul des dépenses d'investissement au profit des dépenses de fonctionnement doit être relativisé compte tenu de la diminution des ressources du programme.

3. La répartition ministère/régions

En 2014, 57 % des crédits du programme ont été gérés par les préfets de région contre 43 % par les ministères.

Le volume d'opérations fléchées sur des BOP régionaux a fortement diminué en 2014. À partir de 2015 il devrait disparaître au profit des opérations programmées directement par les préfets.

Depuis 2013, ont été intégrés dans le périmètre des BOP régionaux les services de la direction générale des finances publiques, des douanes et du ministère de la justice.

Les plus gros consommateurs ministériels d'AE sont le ministère de la Défense suivi du ministère du Budget. Au niveau régional, ce sont l'Ile-de-France suivie de la région PACA, puis de la région lyonnaise.

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE DU PROGRAMME

L'objectif du programme porte sur l'optimisation du coût de l'entretien relevant du propriétaire par une action volontariste orientant les dépenses vers la maintenance préventive et la réalisation de contrôles réglementaires.

L'intérêt de la maintenance préventive réside dans la volonté de diminuer le coût global de l'entretien en anticipant la dégradation des installations et des équipements, qui coûteraient plus cher à remettre en état par le biais de la maintenance corrective ou de travaux lourds. La priorité doit être donnée aux

opérations préventives dans le cadre d'un entretien pérenne et durable du parc immobilier de l'État.

L'objectif d'optimisation du coût de l'entretien repose sur un indicateur évaluant le taux de couverture des opérations d'entretien lourd à caractère réglementaire ou préventif. Il mesure la consommation en AE sur les actions *Contrôle réglementaire, Audits et expertise, Entretien préventif* rapportée à 8 % du montant des loyers budgétaires facturés.

Le résultat (44 %) est inférieur à la cible et au résultat de l'année dernière (48 %).

III. LA RÉGION EST RENFORCÉE COMME NIVEAU D'ANIMATION DE LA POLITIQUE IMMOBILIÈRE

L'échelon régional a été considéré comme le mieux adapté à l'identification d'opportunités de rationalisation des implantations immobilières. Les BOP ministériels ne sont plus dotés que des crédits nécessaires à l'entretien de leur parc d'administration centrale.

1. L'expérimentation des schémas directeurs immobiliers régionaux (SDIR) a été lancée

L'expérimentation des SDIR a été décidée par le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) du 18 décembre 2013, avec l'ambition d'élaborer une véritable programmation stratégique de l'immobilier au niveau régional englobant non seulement les immeubles de bureaux de toutes les administrations déconcentrées, mais aussi les immobiliers spécifiques et ceux des opérateurs, afin d'identifier toutes les possibilités de rationalisation et de mutualisation.

Le 16 décembre 2014, une circulaire du Premier ministre a lancé l'expérimentation des SDIR dans cinq régions (Rhône-Alpes, Pays de Loire, Haute et Basse Normandie, La Réunion).

Les priorités des SDIR sont établies par le préfet de région et seront examinées par l'Instance interministérielle nationale d'examen des SDIR (INESDIR). Chaque schéma prend en compte l'ensemble du parc immobilier quel que soit le statut des biens. Le préfet en assure le pilotage régional avec le responsable local de la politique immobilière de l'État (RPIE).

Réunissant à la fois un processus, un mode de gouvernance et des acteurs, ces schémas directeurs devraient renforcer la transversalité et l'efficacité de la dépense immobilière. Ils s'inscrivent en complément des SPSI pour faciliter les synergies et les mutualisations au niveau territorial et devraient constituer une nouvelle étape vers la simplification de la gouvernance de la politique immobilière de l'État.

2. L'année 2014 a vu la poursuite de la régionalisation des crédits du programme *Entretien des bâtiments*

L'année 2014 a vu la poursuite de la régionalisation des crédits du programme *Entretien des bâtiments* portant sur les biens occupés par les services déconcentrés sous l'autorité des préfets de région qui sont responsables de BOP régionaux (RBOP).

Le préfet de région joue un rôle de plus en plus important dans l'élaboration de la programmation et le suivi de l'exécution des opérations. En qualité de responsable de BOP, il met à jour son plan pluriannuel d'entretien du propriétaire (PPEP) qui permet, dans le cadre du dialogue de gestion, de recenser les besoins et de connaître l'utilisation des crédits. Plus des deux tiers des crédits du programme sont dorénavant gérés par les préfets de région.

Il est assisté dans ces fonctions par les représentants locaux de la politique immobilière de l'État (RPIE), rattachés au ministère de l'Économie et des finances et par les responsables « Plan Bâtiment » (RPB), rattachés au ministère de l'Écologie, du développement durable et de l'énergie, au sein de cellules régionales de suivi de l'immobilier de l'État (CRSIE), en liaison avec les ministères occupants.

En 2014, une nouvelle étape a été franchie avec le transfert du contrôle de l'éligibilité des opérations du programme *Entretien des bâtiments* au sein des BOP régionaux aux responsables locaux de la politique immobilière. Le dialogue de gestion entre le responsable de programme et les préfets de région a vocation à être allégé et simplifié. L'objectif est de permettre une programmation plus rapide et une gestion plus fluides des crédits du programme.

3. La réalisation d'un outil de programmation immobilière

Les responsables de budgets opérationnels de programme (BOP) rendent compte de leur programmation dans le cadre d'un dialogue de gestion avec le responsable de programme.

Le service France Domaine a lancé en 2014 les travaux de conception et de réalisation d'un outil de programmation immobilière (OPI) qui vise à améliorer et harmoniser le dialogue entre responsables de programme et responsables de BOP sur la gestion des budgets consacrés à l'entretien des immeubles de bureaux de l'État et des opérations structurantes immobilières.

Cet outil devrait permettre d'améliorer le contrôle budgétaire de l'exécution des dépenses immobilières exercé par France Domaine sur les opérations dépassant le seuil de 5 millions d'euros.

*

* *

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Commentaire de M. Laurent GRANDGUILLAUME, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 303 <i>IMMIGRATION ET ASILE</i> : DES DÉPENSES EN HAUSSE S'ACCOMPAGNANT D'UNE MAÎTRISE DES CRÉDITS PEU CONVAINCANTE | 382 |
| A. <i>GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE</i> : UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE MAIS UNE GESTION DE L'ATA ET DE L'HUDA À AMÉLIORER | 384 |
| B. <i>LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE</i> : DES FRAIS D'ÉLOIGNEMENT EN HAUSSE | 386 |
| C. <i>CIRCULATION DES ÉTRANGERS, POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN</i> | 388 |
| II. LE PROGRAMME 104 <i>INTÉGRATION ET ACCÈS A LA NATIONALITÉ</i> : DES DÉPENSES EN NET REcul | 389 |
| A. <i>ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS, FORMATION LINGUISTIQUE ET AUTRES ACTIONS D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE</i> | 390 |
| B. <i>NATURALISATION, ACCÈS À LA NATIONALITÉ ET INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS</i> | 392 |

La mission *Immigration, asile et intégration* comprend les programmes 303 Immigration et asile – qui concentre à lui seul plus de 92 % des crédits de la mission – et le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française*.

De façon globale, on peut noter, en 2014, une rupture dans la croissance des demandes d’asile depuis 2008. En effet, une légère diminution des demandes d’asile (– 2,4 %) est constatée mais qui ne permet pas pour autant d’en déduire une tendance à la baisse pérenne. Par ailleurs, l’augmentation des capacités des centres d’accueil et d’hébergement des demandeurs d’asile (CADA) a été maintenue permettant d’atteindre l’objectif de 4 000 places supplémentaires en deux ans ⁽¹⁾.

L’effort de redressement du nombre de naturalisations s’est poursuivi en 2014 (+ 10,6 %). L’expérimentation des plateformes interdépartementales d’instruction des demandes d’accès à la nationalité française ⁽²⁾ a conduit à des résultats très encourageants permettant d’envisager le déploiement des plateformes tout au long de l’année 2015. Quant au nombre de visas délivrés, il a connu une augmentation notable (+ 12,4 % par rapport à 2013), en raison du tourisme croissant de certains pays émergents (à l’instar de la Chine) et de la forte reprise de la demande algérienne.

Enfin, l’année 2014 a été marquée par l’adoption en première lecture à l’Assemblée nationale du projet de loi relatif à la réforme de l’asile ⁽³⁾ qui prévoit le remplacement de l’allocation temporaire d’attente (ATA) par l’allocation de demande d’asile (ADA) dont l’attribution sera rationalisée, ainsi que la possibilité d’écarter rapidement une demande d’asile infondée. En effet, le délai moyen de traitement des demandes constitue un levier important d’économies et le Rapporteur spécial salue à ce titre les efforts de productivité réalisés par l’Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) en 2014, qui vont dans ce sens.

Un projet de loi relatif au droit des étrangers a également été déposé, le 23 juillet 2014, sur le Bureau de l’Assemblée nationale. Il vise à sécuriser le parcours d’intégration des ressortissants étrangers *via* la mise en œuvre d’un contrat personnalisé fixant le parcours d’accueil et d’intégration de chaque primo-arrivant. Par ailleurs, sera créé un titre propre aux « talents internationaux » en vue de renforcer l’attractivité de la France et le parcours des étudiants devrait être simplifié. Enfin, la lutte contre l’immigration irrégulière sera renforcée.

(1) fixé à la suite de la conférence nationale contre la pauvreté et pour l’inclusion sociale des 10 et 11 décembre 2012.

(2) Lorraine, Franche-Comté et Picardie.

(3) Adopté en première lecture à l’Assemblée nationale le 16 décembre 2014.

Au titre de l'exécution budgétaire, l'année 2014 se caractérise par une légère diminution des dépenses en autorisations d'engagement (AE) (- 0,52 %) mais d'une augmentation des dépenses en crédits de paiement (CP) (+ 3,1 %) par rapport à 2013.

Une surconsommation excessive des crédits à hauteur de + 72,2 millions d'euros en AE et + 79,6 millions d'euros en CP est à déplorer. Cette situation résulte, principalement, d'une sous-estimation des crédits du programme 303 consacrés aux allocations temporaires d'attente (ATA) et à l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA), nonobstant la légère diminution des demandes d'asile des primo-arrivants (- 1,1 %).

Les consommations du programme 303 de la mission ont ainsi nettement progressé entre 2013 et 2014 : + 24,7 millions d'euros en AE (+ 9 %) et + 45,77 millions d'euros en CP (+ 9,6 %). Les consommations du programme 303 atteignent ainsi 660,5 millions d'euros en AE et 675,7 millions d'euros en CP, dépassant de respectivement 73,8 millions d'euros et 78,2 millions d'euros les dotations votées en loi de finances initiale.

De fait, tant l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* que – et ce, contrairement à l'exercice budgétaire précédent – l'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* ont connu une surconsommation de crédits au regard des prévisions tenant au coup d'arrêt porté à l'effort de rebasage dans le domaine de l'asile (ATA et HUDA) et à la forte progression des frais d'éloignement des étrangers. Cette défaillance porte atteinte au respect du principe de sincérité des dotations initialement inscrites dans la loi de finances pour 2014.

Quant au programme 104 *Intégration et accès à la nationalité*, les dépenses totales de 51 millions d'euros en AE et 51,5 millions d'euros en CP sont en recul de 28,5 millions d'euros en AE (- 35,8 %) et de 23,6 millions d'euros en CP (- 31,4 %) par rapport à 2013. L'écart entre les crédits votés en loi de finances initiale et les crédits ouverts (- 17,3 millions d'euros en AE et - 17,4 millions d'euros en CP) résulte essentiellement de l'économie de 10,11 millions d'euros correspondant à l'annulation du versement à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) de la subvention pour charges de service public initialement prévue.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | LFI (a) | Mouvements en cours d'exercice | Crédits disponibles (b) | Dépenses (c) | Niveau de dépenses (c/a) | Taux de consommation (c/b) |
|--|------------|--------------------------------------|-------------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 303 <i>Immigration et asile</i> | 586,7 | + 80,3 | 667,3 | 660,5 | + 12,6 % | 99 % |
| 104 <i>Intégration et accès à la nationalité</i> | 60,8 | - 8,1 | 52,7 | 51 | - 16,1 % | 96,8 % |
| Total | 647,5 | 72,2 | 719,7 | 711,5 | + 9,9 % | 98,9 % |

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

| Programme | LFI (a) | Mouvements en cours d'exercice | Crédits disponibles (b) | Dépenses (c) | Niveau de dépenses (c/a) | Taux de consommation (c/b) |
|--|--------------|--------------------------------------|-------------------------------|-----------------|--------------------------------|----------------------------------|
| 303 <i>Immigration et asile</i> | 597,5 | + 41 | 685,2 | 675,7 | + 13,1 % | 98,6 % |
| 104 <i>Intégration et accès à la nationalité</i> | 61,3 | + 10,6 | 53,4 | 51,5 | - 16 % | 96,4 % |
| Total | 658,8 | + 51,5 | 738,4 | 705 | + 7 % | 95,5 % |

Source : rapport annuel de performances 2014.

LFI : loi de finances initiale, hors fonds de concours et attribution de produits.

I. LE PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE : DES DÉPENSES EN HAUSSE S'ACCOMPAGNANT D'UNE MAÎTRISE DES CRÉDITS PEU CONVAINCANTE

Les dépenses du programme 303 ont atteint 660,5 millions d'euros en AE et 675,7 millions d'euros en CP, mobilisant respectivement 99 % et 98,6 % des crédits ouverts en 2014 pour la mission, fonds de concours compris.

Les restes à payer fin 2014 s'élèvent à 38,2 millions d'euros, soit une diminution de 23,7 % par rapport à 2013. Il s'agit, pour plus de la moitié de dépenses de lutte contre l'immigration irrégulière, au titre de l'investissement (10 millions d'euros) et du fonctionnement des centres de rétention administrative (7,7 millions d'euros).

DES CRÉDITS AUX DÉPENSES DU PROGRAMME 303 IMMIGRATION ET ASILE

(en euros)

| Programme / Action : Prévision LFI (y.c. FDC et ADP) Consommation | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| TOTAL du programme | 611 852 313 635 790 435 | 605 883 292 660 470 939 | 619 652 313 629 895 763 | 616 683 292 675 662 085 |
| consom./LFI | | + 9 % | | + 9,6 % |
| consom. 14/13 | | + 3,9 % | | + 7,3 % |
| Circulation des étrangers et politique des visas | 1 547 500 485 620 | 1 495 000 1 107 040 | 1 547 500 606 857 | 1 495 000 1 159 114 |
| consom./LFI | | - 26 % | | - 22,5 % |
| consom. 14/13 | | + 128 % | | + 91 % |
| Garantie de l'exercice du droit d'asile | 508 006 442 542 231 015 | 505 549 359 570 396 859 | 508 006 442 542 259 489 | 505 549 359 570 171 039 |
| consom./LFI | | + 12,8 % | | + 12,8 % |
| consom. 14/13 | | + 5,2 % | | + 5,1 % |
| Lutte contre l'immigration irrégulière | 71 252 018 62 182 634 | 68 003 155 63 960 912 | 77 746 018 63 450 027 | 78 004 155 77 622 087 |
| consom./LFI | | - 5,9 % | | - 0,5 % |
| consom. 14/13 | | + 2,9 % | | + 22,3 % |
| Soutien | 31 046 353 30 891 166 | 30 835 778 25 006 128 | 32 352 353 23 579 390 | 31 634 778 26 709 845 |
| consom./LFI | | - 18,9 % | | - 15,6 % |
| consom. 14/13 | | - 19,1 % | | + 13,3 % |

Source : rapport annuel de performances 2014.

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après corrections techniques et comptables.

LFI : loi de finances initiale ; FDC : fonds de concours ; ADP : attribution de produits.

La consommation en AE diminue très légèrement au regard de celle de 2013 tandis que la progression des CP augmente de plus de 7 %, en raison de la nette progression des dépenses liées à l'action 3 *Lutte contre l'immigration irrégulière* (+ 20,2 %) et de la croissance de 5 % de celles relatives à l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile*, l'action la plus importante de la mission puisqu'elle concentre plus de 78 % des crédits de celle-ci.

De fait, si les crédits du programme 303 en loi de finances initiale pour 2014 étaient inférieurs à ceux prévus en 2013 (- 10 millions d'euros), ils ont dû être revus à la hausse en cours d'exercice, s'accompagnant d'un abondement budgétaire de 80 millions d'euros en AE et de 41 millions en CP, nettement supérieurs à celui de 2013 (17,2 millions d'euros en AE et 13,3 millions d'euros en CP).

Ainsi, les efforts qui avaient été constatés en 2013, relatifs tant aux prévisions qu'à l'exécution, n'ont malheureusement pas perduré. En effet, les crédits inscrits dans la loi de finances initiale paraissent, dès le départ, insuffisants pour couvrir les besoins de financement relatifs à l'asile mettant ainsi un terme au rebasage accompli en 2012 et 2013. Par conséquent, la question de la sincérité des dotations initialement inscrites dans la loi de finances est posée.

A. GARANTIE DE L'EXERCICE DU DROIT D'ASILE : UNE MEILLEURE PRISE EN CHARGE DES DEMANDEURS D'ASILE MAIS UNE GESTION DE L'ATA ET DE L'HUDA À AMÉLIORER

Les dépenses de l'action 2 *Garantie de l'exercice du droit d'asile* se sont établies à 570,4 millions d'euros en AE et 570,2 millions d'euros en CP en 2014, représentant respectivement 86,4 et 84,3 % des AE et CP consommés au sein du programme 303, et environ les quatre-cinquièmes de la mission.

Cette action finance les principaux dispositifs dont peuvent bénéficier les étrangers qui adressent une demande d'asile à la France, à savoir les 265 centres d'accueil pour demandeurs d'asile, les structures d'hébergement d'urgence dédiées aux premières demandes ne pouvant être accueillies dans les CADA et l'allocation temporaire d'attente (ATA) versée par Pôle Emploi pour le compte de l'État⁽¹⁾. Sont également imputés sur ces crédits, le soutien à des actions d'accompagnement ainsi que la subvention pour charges de service public versée à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) dont elle constitue la quasi-totalité des ressources.

Toutefois, il incombe à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), en amont des prises en charge en CADA, de piloter le réseau des 34 plateformes chargées d'accueillir, orienter et accompagner les demandeurs d'asile.

Après une croissance ininterrompue des demandes d'asile adressées à la France depuis 2007, l'année 2014 a été marquée par une diminution bien sans que l'on puisse considérer qu'il s'agit d'une tendance pérenne. Ainsi, l'ensemble des demandes s'établit à 59 025 contre 60 461 en 2013, soit une baisse de 6,8 %, malgré la hausse de la demande de personnes originaires de Syrie (+ 136 %). Pour faire face à cet afflux et garantir l'exercice du droit d'asile, le contrat d'objectifs et de performance de l'OFPRA pour les années 2013-2015 prévoit notamment de réduire les délais de traitement des dossiers de demandeurs d'asile, levier incontournable pour diminuer le temps de prise en charge des demandeurs d'asile et réaliser, *in fine*, des économies.

Pour ce faire, les dotations correspondantes ont été augmentées à chaque exercice afin de renforcer les moyens d'instruction de l'OFPRA et de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA)⁽²⁾. Ainsi, poursuivant le renforcement des effectifs débuté en 2013, le plafond d'emplois de l'OFPRA a été relevé et a permis le recrutement de 10 officiers de protection. La subvention pour charges de service public versée à l'OFPRA a été également augmentée par rapport à 2013 (+ 22,1 %) et s'élève à 39,3 millions d'euros pour 2014.

(1) Les demandeurs d'asile qui ne peuvent accéder aux CADA perçoivent de droit cette allocation pendant toute la durée de la procédure, recours devant la CNDA compris.

(2) Cet organisme relève depuis 2009 du programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Les mesures prises depuis 2013 commencent à produire certains effets, concernant notamment la productivité de l'OFPPRA, qui méritent d'être relevés. L'indicateur de performance 2.1 ⁽¹⁾ révèle ainsi que l'OFPPRA a pris 69 255 décisions au cours de l'année 2014, soit une augmentation de près de 12 % par rapport à l'année 2013. Le Rapporteur spécial salue cette performance qui résulte tant de la production en année pleine des officiers de protection recrutés en 2013 (pour 6 %) que de la hausse de la productivité interne découlant du plan d'action mis en œuvre (pour 5 %). Ainsi, avec 428 décisions rendues par instructeur, l'objectif fixé à 420 a été dépassé.

Le nombre global de dossiers en instance diminue de 1 100 dossiers, entraînant, mécaniquement, une baisse du délai de traitement moyen des dossiers. Celui-ci, qui inclut tous les dossiers de l'opérateur ⁽²⁾, s'élève à 203 jours en 2014 contre 205 en 2013. Le délai moyen de traitement des premières demandes, en procédure normale, est de 266 jours contre 278 jours en 2013. La variation du stock constitue un indicateur déterminant pour déterminer si l'OFPPRA pourra atteindre son objectif de délai de traitement moyen de 90 jours, mi-2016.

Après la création de près de 2 000 places en CADA en 2013, ces efforts ont été prolongés avec la création de 729 nouvelles places, portant leur effectif total à 24 418 au 31 décembre 2014. La consommation des crédits dédiés au fonctionnement des CADA a été conforme aux prévisions (213,6 millions d'euros en AE et CP consommés pour 213,8 millions d'euros prévus).

L'indicateur 1.1 ⁽³⁾ montre une amélioration pérenne depuis 2013 de la prise en charge des demandeurs d'asile en CADA puisque l'objectif relatif à l'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure a été atteint (39,4 % des 21 572 demandeurs remplissant les conditions ont pu y accéder contre 36,2 % l'année précédente). Toutefois, l'indicateur 1.2 ⁽⁴⁾ révèle que la gestion des présences indues (réfugiés ou déboutés) est un peu moins effective que l'an passé puisque ces derniers mobilisent 9,4 % des places en CADA contre 7,5 % fin 2013.

Pour autant, **les dépenses de l'action 2 continuent de croître en 2014**, dépassant de près de 28 millions d'euros en AE et CP la consommation de 2013 (+ 5 %).

Certaines dotations semblent, en revanche, avoir été sous-calibrées. À l'instar de 2013, l'écart entre les crédits inscrits et les dépenses relatives à **l'hébergement d'urgence des demandeurs d'asile (HUDA) et à l'allocation temporaire d'attente (ATA)** a été très important (+ 23 % par rapport à l'hébergement d'urgence et + 25,5 % par rapport à l'ATA). L'effort de rebasage au titre de l'ATA et de l'HUDA a donc subi un coup d'arrêt regrettable.

(1) Délai de l'examen d'une demande d'asile par l'OFPPRA.

(2) Procédures normales, prioritaires et réexamens.

(3) 1.1 Pourcentage d'hébergement en CADA des demandeurs d'asile en cours de procédure remplissant les conditions d'accès à cet hébergement.

(4) 1.2 Pourcentage des places de CADA occupées au 31 décembre par des demandeurs d'asile et autres personnes autorisées.

L'HUDA est un dispositif qui permet d'accueillir les demandeurs d'asile qui ne disposent pas de place en CADA. Le nombre de places financées en 2014 a encore crû au regard de 2013 (+ 2,5 %) pour s'établir à 24 000 places. Les dépenses se sont élevées à près de 142 millions d'euros en AE et CP, dépassant de 26,6 millions d'euros les dotations initiales, même si elles sont en diminution de 5 % par rapport à 2013.

Les dépenses de l'ATA s'élèvent à 169,5 millions d'euros en AE et CP, supérieure de 34,5 millions d'euros aux prévisions. Ces dépenses ont nettement progressé comparées à celles de 2013 (149,2 millions d'euros, soit une augmentation de 13,6 %). Pour pallier cet écart, la loi de finances rectificative n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 a ouvert des crédits à hauteur de 59 millions d'euros en AE et en CP. Par ailleurs, le programme a fait l'objet d'un dégel de 34,11 millions d'euros en AE et 34,89 millions d'euros en CP en novembre, et de 5,20 millions d'euros en AE et 1,80 million d'euros en CP en décembre. Le montant total des paiements au cours de l'exercice 2014 versés à Pôle emploi s'est élevé à 169 millions d'euros, permettant de régler l'intégralité des factures de 2013 et des trois premiers trimestres de 2014. Malgré cet abondement, dès la mi-septembre 2014, les factures ont cessé d'être payées à Pôle emploi, portant le montant du report de charges à 58,6 millions d'euros, en progression de près de 41 % par rapport à 2013. Le Rapporteur spécial déplore que depuis 2012, le montant du report de charges ne fait qu'augmenter selon un effet « boule de neige » fortement préjudiciable au programme 303.

Toutefois, le projet de loi relatif à l'asile ⁽¹⁾ prévoit de confier à l'OFII, la gestion de la future allocation de demande d'asile (ADA) qui doit remplacer l'ATA. Ce transfert a pour but de renforcer le pilotage et de mieux maîtriser les dépenses liées à cette allocation. En effet, le rapport des inspections générales ⁽²⁾ relatif à l'hébergement et à la prise en charge financière des demandeurs d'asile d'avril 2013 a révélé que la majorité des cas d'indus résultait de modalités de transmission imparfaites à l'OFPRA par différents acteurs (ministère de l'intérieur, OFPRA, OFII, préfectures), des informations relatives aux bénéficiaires de l'ATA. La diminution du nombre des acteurs, ainsi que le renforcement de la fiabilité des données devraient permettre de diminuer significativement les indus et les dépenses liées cette allocation.

B. LUTTE CONTRE L'IMMIGRATION IRRÉGULIÈRE : DES FRAIS D'ÉLOIGNEMENT EN HAUSSE

L'action 3 représente le deuxième ensemble le plus important du programme 303, comme de la mission, avec 64,3 millions d'euros de dépenses en AE et 77,8 millions d'euros en CP. L'année 2014 a été marquée par une consommation moindre des dotations, fonds de concours compris, à hauteur

(1) *Adopté en première lecture à l'Assemblée nationale le 16 décembre 2014.*

(2) *Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'Administration.*

de 94,5 % pour les AE (– 3,7 millions d’euros). En revanche, la consommation des CP atteint 99,7 %, en net progrès au regard de 2013 (+ 16,6 %).

Concernant **les dépenses de fonctionnement et d’entretien** des 27 centres de rétention administrative (CRA) et des 4 locaux de rétention administrative (LRA), l’écart entre la prévision et l’exécution (– 1,33 million d’euros en AE et – 1,1 million d’euros en CP) s’explique par la déduction de la réserve pour régulation budgétaire et par le redéploiement des crédits sur les dépenses d’éloignement. L’exécution des crédits pour l’exercice 2014, en diminution par rapport à 2013 (– 2,44 % en CP) résulte d’une moindre consommation des crédits affectés au fonctionnement hôtelier des CRA et LRA. En revanche, les dépenses d’entretien immobilier ont augmenté de 9 % en raison de dégradations commises.

La création d’un cadre procédural adapté pour vérifier le droit de séjour des personnes étrangères ne pouvant justifier immédiatement de leurs titres de séjour ⁽¹⁾ a conduit, en 2014, à une nette progression du taux d’occupation des CRA passant de 48,3 % en 2013 à 60 % en 2014. En revanche, les dépenses relatives à l’assignation à résidence ont crû de 40 % par rapport à 2013, même si elles demeurent limitées (0,66 million d’euros). Cette situation est due à l’application de la directive Retour ⁽²⁾ qui pose le principe de la recherche prioritaire d’alternatives à la rétention et de la circulaire du 6 juillet 2012 du ministère de l’intérieur qui fait du placement des familles en CRA, l’exception.

Les frais d’éloignement des migrants en situation irrégulière ont augmenté de près de 8 % par rapport à l’année 2013, atteignant 23,63 millions d’euros en AE et 24 millions d’euros en CP. Les résultats de l’indicateur de performance 3.1 ⁽³⁾ révèlent une dégradation croissante du nombre de reconduites effectives qui passent de 36 822 en 2012 à 20 853 en 2013 puis 19 942 en 2014. Néanmoins, les dépenses y afférent n’ont pas pour autant diminué, en raison du nombre croissant de reconduites réalisées vers des destinations plus lointaines, la part des retours hors Union européenne passant de 33 % en 2013 à 43 % en 2014. Les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2014 (21,2 millions d’euros en AE et CP), s’ils ont diminué de 10,4 % par rapport à 2013, ont été insuffisants pour couvrir l’intégralité des dépenses, et en particulier de l’accroissement du montant des factures de billetterie centrale (20,14 millions d’euros contre 18,46 millions d’euros en 2013). **Au final, il aura manqué près de 2,43 millions d’euros en AE et 2,8 millions d’euros en CP pour disposer d’une exécution conforme aux prévisions.**

(1) Loi n°2012-1560 du 31 décembre 2012, en réponse à l’arrêt de la Cour de cassation du 5 juillet 2011 qui avait prononcé l’illégalité du recours à la procédure de garde à vue au seul motif de de l’irrégularité du séjour.

(2) Directive 2008/115/CE du 16 décembre 2008 relative aux normes et procédures communes applicables dans les États membres au retour des ressortissants de pays tiers en séjour irrégulier.

(3) Nombre de mesures de reconduites effectives à la frontière.

L'indicateur 3.2 ⁽¹⁾ atteste d'une légère hausse (4,4 %) des interpellations d'aidants (5 915 soit 82 % de la prévision 2014), après un recul en 2013 de 6,6 %. 226 filières d'immigration illégale ont été démantelées en 2014 (en augmentation de 11 % par rapport à 2013). Cet indicateur qui présente une fiabilité contestable car il agrège des affaires judiciaires parfois dissemblables, sera supprimé à compter de l'exercice 2015.

C. CIRCULATION DES ÉTRANGERS, POLITIQUE DES VISAS ET SOUTIEN

Sur l'action 1 *Circulation des étrangers et politique des visas*, la loi de finances initiale pour 2014, avait inscrit 1,5 million d'euros en AE et en CP pour le fonctionnement de l'administration des visas et les évolutions de son système d'information Réseau Mondial Visa. Le taux de consommation est tout à fait modéré, pour l'exercice 2014, puisqu'il atteint 74 %. Ces crédits couvrent tant les moyens de fonctionnement courant (0,50 million d'euros) que les moyens informatiques (0,68 million d'euros) de la sous-direction des visas qui sont déterminées par deux conventions de gestion signées entre la Direction générale des étrangers en France et le ministère des affaires étrangères et du développement international.

En 2014, la France a délivré 2,8 millions de visas en 2014, soit une progression de 12,4 % par rapport à 2013, avec une croissance de 23 % des visas de circulation réservés aux talents internationaux et aux touristes d'affaires (664 553) suite à l'instruction sur les visas du 31 mars 2013. La délivrance de visa « étudiants » a très légèrement diminué (-0,7 %) tandis que les titres de séjour à motif professionnel ont progressé de 9,7 % attestant de l'attractivité du territoire national. Il convient, enfin, de noter qu'un projet de rénovation globale du système d'information des visas, « France-Visas » s'intégrant dans le projet à plus long terme de refonte de l'ensemble du système d'information relatif aux étrangers en France (SIEF), a été lancé en 2014.

L'action 4 *Soutien* du programme 303 regroupe l'ensemble des fonctions support de la Direction générale (dépenses courantes, informatiques et loyers), à l'exception de ses dépenses en personnel qui sont transférées depuis 2013 sur le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l'État*.

Avec un montant de 25 millions d'euros en AE et 26,7 millions d'euros en CP, ces dépenses sont bien inférieures aux prévisions (-5,8 millions d'euros en AE et -4,9 millions d'euros en CP). Elles connaissent également un net recul de près de 19 % en AE entre 2013 et 2014, en raison de retraits d'engagements antérieurs ou la clôture d'engagements juridiques. En revanche, les dépenses progressent de 13,1 % en CP ce qui s'explique, notamment, par la liquidation des restes à payer relatifs à l'acquisition d'équipements, des factures non soldées en 2013 (gestion des données financières et administratives des CRA) et par la

(1) Nombre d'interpellations de trafiquants et de facilitateurs.

mise à niveau du serveur central relatif au recueil des données biométriques et l'accélération de l'acquisition d'équipements biométriques.

II. LE PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ* : DES DÉPENSES EN NET RECUL

Le programme 104 *Intégration et accès à la nationalité française* comprend quatre actions relatives à la politique d'accueil et d'intégration des étrangers et à l'acquisition de la nationalité française. Si ce programme présente une enveloppe budgétaire presque dix fois inférieure à celle du programme 303, il n'en demeure pas moins qu'il constitue la variable d'ajustement, depuis plusieurs années, de la **mission Immigration, asile et intégration** qui lui fait porter une large part des économies initiales et finales. L'exercice 2014 ne déroge pas à cette règle puisque les dépenses s'élèvent à 51 millions d'euros en AE et 51,5 millions d'euros en CP **soit une baisse, respectivement, de 35,8 % et de 31,4 % par rapport à 2013**, en raison, principalement, de l'économie de 10,11 millions d'euros résultant de l'annulation du versement à l'OFII de la subvention pour charges de service public initialement prévue.

Par ailleurs, suite au rapport des inspections générales ⁽¹⁾ d'avril 2013 et de la feuille de route relative à la politique d'égalité républicaine et d'intégration publiée le 11 février 2014, un dispositif d'accueil rénové a été inscrit dans le projet de loi relatif aux étrangers ⁽²⁾. Il prévoit, d'une part, un nouveau contrat entre l'étranger et l'État qui fixe le parcours d'accueil et d'intégration afin de mieux accompagner les primo-arrivants et, d'autre part, la généralisation de la carte de séjour pluriannuelle dont la délivrance sera liée à l'assiduité aux prestations prescrites dans le cadre du parcours individualisé.

Le taux de consommation du programme atteint 74,7 % en AE et CP, toujours en raison, notamment, de l'absence de versement à l'OFII de la subvention pour charges de service public prévue par la loi de finances initiale pour 2014 soit 10,11 millions d'euros en AE et CP.

Enfin, le montant des restes à payer du programme s'élève à 4,02 millions d'euros au 31 décembre 2014 et correspond principalement aux dépenses de fonctionnement de la sous-direction de l'accès à la nationalité française située en Loire-Atlantique.

| Programme / Action : <i>Prévision LFI (y.c. FDC et ADP)</i> Consommation | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|--|----------------------------|------------|---------------------|------------|
| | 2013 | 2014 | 2013 | 2014 |
| TOTAL du programme | 79 628 679 | 68 340 642 | 80 192 179 | 68 904 142 |
| consom./LFI | 79 475 744 | 51 022 122 | 75 092 142 | 51 514 518 |
| | | - 25,3 % | | - 25,2 % |

(1) *Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'Administration.*

(2) *Déposé le 23 juillet 2014 sur le Bureau de l'Assemblée nationale.*

| | | | | |
|---|--------------------------|--------------------------|--------------------------|--------------------------|
| consom. 14/13 | | - 35,8 % | | - 31,4 % |
| Actions nationales d'accueil des étrangers primo arrivants et de formation linguistique | 14 725 159 13 424 696 | 12 435 300 | 14 725 159 13 424 696 | 12 435 300 |
| consom./LFI | | | | |
| consom. 14/13 | | | | |
| Actions d'intégration des étrangers en situation régulière | 46 290 597 40 185 137 | 37 478 334 33 105 916 | 46 290 597 40 142 403 | 37 478 334 33 150 916 |
| consom./LFI | | - 11,7 % | | - 11,5 % |
| consom. 14/13 | | 17,6 % | | - 17,4 % |
| Naturalisation et accès à la nationalité | 1 136 500 6 234 995 | 1 256 500 1 112 459 | 1 700 000 1 899 431 | 1 820 000 1 560 236 |
| consom./LFI | | - 11,5 % | | - 14,3 % |
| consom. 14/13 | | - 82,2 % | | - 17,9 % |
| Action d'intégration des réfugiés | 17 476 423 19 630 916 | 17 170 508 16 803 747 | 17 476 423 19 625 612 | 17 170 508 16 803 366 |
| consom./LFI | | - 2,1 % | | - 2,1 % |
| consom. 14/13 | | - 14,4 % | | - 14,4 % |

Source : rapport annuel de performances 2014.

N.B. : en consommation sont indiquées les dépenses réelles, après corrections techniques et comptables.

A. ACCUEIL DES ÉTRANGERS PRIMO-ARRIVANTS, FORMATION LINGUISTIQUE ET AUTRES ACTIONS D'INTÉGRATION DES ÉTRANGERS EN SITUATION RÉGULIÈRE

L'action 11 *Actions nationales d'accueil des étrangers primo-arrivants et de formation linguistique* porte la subvention pour charges de service public à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

L'OFII est en charge, notamment, du dispositif de premier accueil des publics migrants venant s'installer durablement en France et signataires du contrat d'accueil et d'intégration (CAI). À ce titre, l'opérateur assure l'organisation et le financement des prestations de formation fournies aux nouveaux arrivants, en particulier des formations linguistiques.

La subvention pour charge de service public ne constitue qu'une partie des ressources de l'établissement financé majoritairement par la perception de taxes affectées qui représentent 140,68 millions d'euros ⁽¹⁾.

En raison des disponibilités constatées sur le fonds de roulement de l'opérateur, la subvention pour charges de service public prévue en loi de finances initiale pour 2014 ne lui a pas été versée, conduisant à une annulation de 10,11 millions d'euros en AE et CP sur le programme 104. La loi de finances initiale pour 2014 avait prévu une subvention de 10,99 millions d'euros mais après application de la mise en réserve, le montant a été revu à 10,5 millions d'euros. Toutefois, l'opérateur a pu mener ses missions de manière satisfaisante grâce au versement des taxes affectées.

(1) Taxes relatives au séjour des étrangers, à l'acquisition de la nationalité française, dues par les employeurs de main d'œuvre étrangère, redevances au titre du regroupement familial, contribution spéciale versée par les étrangers sans autorisation de travail et contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement.

Du budget de l'État (du programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*), l'opérateur a reçu une subvention 128 000 euros (soit une diminution de près de 90 % par rapport à 2013), ainsi que 9,99 millions d'euros directement versés par le fonds européen Retour.

Après la baisse successive du plafond d'emplois (porté à 805 ETPT en 2013) et des effectifs réels (allant jusqu'à 797 ETPT en 2013), l'OFII a disposé en 2014 d'un plafond de 801 ETPT qui a été atteint.

Pour assurer l'ensemble de ses missions, l'opérateur a dépensé 159,5 millions d'euros, soit 5,8 millions d'euros de moins qu'en 2013. Le premier poste de dépense concerne la mission d'accueil et d'intégration dont le coût complet a atteint 79,2 millions d'euros. Elle consiste à mettre en œuvre le dispositif d'accueil des primo-arrivants souhaitant s'installer durablement en France et signataires du CAI (111 085 personnes en 2014) *via* diverses formations (linguistiques, civiques, bilan de compétence professionnelle,...). L'OFII intervient également pour porter des actions d'aide au retour et à la réinsertion des migrants dans leur pays d'origine dont le coût s'élève à 17,7 millions d'euros (en diminution de 21,7 % par rapport à 2013). L'OFII a ainsi pris en charge 5 868 retours volontaires, en baisse de 20,6 % par rapport à 2013. Enfin, l'opérateur assure la mission de premier accueil des demandeurs d'asile, qui représente un coût total de 8,4 millions d'euros, en augmentation de 8,1 % par rapport à 2013 (19,5 millions en incluant les charges de personnel et de fonctionnement de l'établissement).

Enfin, il convient de rappeler que l'OFII verra ses missions élargies dans le cadre de l'adoption de la réforme de l'asile puisqu'elle devra gérer la future allocation de demande d'asile (ADA) se substituant à l'ATA, tout en sous-traitant le paiement de la prestation aux bénéficiaires.

L'action 12 *Actions d'intégration des étrangers en situation régulière* regroupe diverses interventions ne relevant pas de l'OFII : la subvention pour charges de service public de la Cité nationale de l'histoire de l'immigration (CNHI) de 2,4 millions d'euros, les aides financières versées aux gestionnaires des foyers de travailleurs migrants ou à certains de leurs résidents pour un montant consommé de 10 millions d'euros (identique à 2013). Au total, l'action dispose d'une enveloppe budgétaire de 37,5 millions d'euros en AE et CP prévus en loi de finances initiale pour 2014, dont seuls 33,1 millions d'euros en AE et CP ont été consommés, soit un taux de consommation de 88,3 %. Ces crédits, en recul de près de 18 % par rapport à 2013, demeurent néanmoins le poste de dépenses le plus important du programme 104, représentant presque la moitié des crédits consommés.

Les crédits consacrés aux interventions en faveur de l'accompagnement des étrangers primo-arrivants constituent le poste budgétaire le plus important de l'action, avec des dépenses s'élevant à 19,75 millions d'euros en AE et CPE. Dès

le début de l'année 2014, à la suite du rapport des inspections générales ⁽¹⁾ d'avril 2013, ces crédits ont été réorientés vers les actions d'accueil et d'accompagnement des étrangers primo-arrivants. 16,9 millions d'euros ont ainsi été mis à disposition des préfets pour assurer une déclinaison territoriale de cette politique d'accueil et d'intégration, finançant tant les programmes régionaux d'intégration des populations immigrés (PRIPI) que le dispositif « Ouvrir l'école aux parents » qui a été réorienté en 2014. Au niveau national, l'appel à projets a été recentré sur le public primo-arrivant et les crédits ont permis de subventionner une centaine d'associations œuvrant principalement pour l'inscription des nouveaux arrivants dans des parcours d'installation. Toutefois, ces dépenses ne représentent que 2,75 millions d'euros en AE et CP en 2014 contre 4,02 millions d'euros en AE et CP en 2013, soit une chute de 31,6 %, ce qui risque d'être dommageable, à terme si cette tendance se confirme, au tissu associatif.

Un seul indicateur, ciblé sur les seules formations linguistiques, permet de mesurer l'impact de ces actions d'intégration ⁽²⁾. Il convient de noter qu'il se révèle partiel puisqu'il ne mesure que les résultats au diplôme initial en langue française (DILF) alors qu'est aussi proposé un diplôme de niveau supérieur, le DELF (diplôme élémentaire en langue française). Ainsi, l'objectif de taux de réussite (68 %) n'a pas été atteint (51,5 %) car il n'a pas été possible d'inclure les résultats du DELF, en raison de l'échéance des conventions passées avec les organismes organisant cet examen. Toutefois, on notera que ce taux progresse par rapport à 2013 (+ 8,9 %) et que dans les DOM, il atteint 78 %, ce qui est largement supérieur à la moyenne nationale.

B. NATURALISATION, ACCÈS À LA NATIONALITÉ ET INTÉGRATION DES RÉFUGIÉS

L'action 14 *Naturalisation et accès à la nationalité* est parvenue, en 2014, à une meilleure maîtrise de son exécution budgétaire puisque les crédits en AE et CP prévus en loi de finances initiale (respectivement 1,26 et 1,82 million d'euros) n'ont pas été intégralement consommés. En effet, les dépenses s'élèvent à 1,11 million d'euros en AE et 1,56 million d'euros en CP soit un taux de consommation respectivement de 87,3 % et de 85,7 %. Cette différence entre les AE et CP correspond au réengagement des dépenses relatives au nouveau bail de la sous-direction de l'accès à la nationalité française, renégocié en 2012.

(1) *Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale de l'Administration.*

(2) *Indicateur 1.1 Taux d'étrangers (non francophones) bénéficiaires d'une prescription linguistique dans le cadre du contrat d'accueil et d'intégration qui obtiennent un titre attestant de leur niveau en langue française.*

L'indicateur 2.1 ⁽¹⁾ du programme 104 révèle un allongement mécanique de la durée moyenne d'instruction d'un dossier de naturalisation (qui croît de 255 à 268 jours). En effet, l'assouplissement de certains critères de naturalisation ⁽²⁾ ont conduit à l'augmentation des dossiers revêtus de l'avis favorable, transmis par les préfets à l'administration centrale. Si les décisions favorables sont directement prises par les préfets, les décisions de naturalisation relèvent du ministère et requièrent donc un délai de traitement supplémentaire. Le taux de décisions favorables est passé de 40 % en 2012 à 66 % en 2014.

Ainsi, en 2014, 57 610 personnes ont acquis la nationalité française par naturalisation et 19 725 au titre du mariage. Au total, 77 335 personnes ont acquis la nationalité française, soit une hausse de 10,6 % en 2014.

Les dépenses en faveur des réfugiés (action 15) ont été réduites par rapport à la consommation de 2013 et ont ainsi été inférieures de 367 000 euros aux prévisions, pour atteindre 16,8 millions d'euros en AE et CP. Ces dépenses sont principalement affectées aux centres provisoires d'hébergement pour un montant de 11,28 millions d'euros en AE et CP, soit une légère diminution par rapport à 2013 grâce au report d'une partie de la mise en réserve de précaution sur les crédits des aides aux réfugiés. Enfin, les dépenses relatives aux aides et secours des réfugiés ont représenté 4,14 millions d'euros en AE et CP et comprennent, en 2014, le financement de deux dispositifs d'hébergement des réfugiés dans les régions Île-de-France et Rhône-Alpes à hauteur de 2,32 millions d'euros ⁽³⁾.

*

* *

(1) *Efficacité de la procédure d'instruction d'un dossier de naturalisation.*

(2) *Circulaires du ministre de l'intérieur des 16 octobre 2012 et 21 juin 2013 portant assouplissement de certains critères de naturalisation.*

(3) *Grâce au redéploiement interne des crédits de l'action 11 et à la levée partielle de la mise en réserve complémentaire à hauteur de 1,64 million d'euros en AE et 1,82 million d'euros en CP.*

JUSTICE

Commentaire de M. Étienne BLANC, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE LA JUSTICE EN QUESTION..... | 396 |
| A. LA PART CROISSANTE DES RÉMUNÉRATIONS..... | 397 |
| B. LES FRAIS DE JUSTICE ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT..... | 398 |
| C. LES DÉPENSES D'INVESTISSEMENT ET LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ..... | 400 |
| D. LES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE..... | 402 |
| II. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS OUVERTS EN 2014 SAUF POUR LES DÉPENSES OBLIGÉES..... | 402 |
| A. LE PROGRAMME 166 <i>JUSTICE JUDICIAIRE</i> | 402 |
| B. LE PROGRAMME 107 <i>ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE</i> | 403 |
| C. LE PROGRAMME 182 <i>PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE</i> | 404 |
| D. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE..... | 405 |
| III. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À AMÉLIORER..... | 405 |
| A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS POUR LA JUSTICE JUDICIAIRE..... | 405 |
| B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE..... | 406 |
| C. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE À LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE..... | 407 |
| D. LES RÉSULTATS SATISFAISANTS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE</i> | 407 |
| E. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME <i>CONDUITE ET PILOTAGE</i> | 408 |

I. LA SOUTENABILITÉ DU BUDGET DE LA JUSTICE EN QUESTION

Le périmètre de la mission *Justice* est celui des crédits des missions du ministère de la justice, hors juridictions administratives. La mission comporte six programmes. Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, qui est placé sous la responsabilité du secrétaire général, regroupe les moyens de l'état-major, des directions législatives et des services d'intérêt commun du ministère.

Les cinq autres programmes financent les opérations des directions et services à réseau du ministère ainsi que le Conseil supérieur de la magistrature : il s'agit des programmes 166 *Justice judiciaire*, 107 *Administration pénitentiaire*, 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*, 101 *Accès au droit et à la justice* et 335 *Conseil supérieur de la magistrature*.

Avec un budget de plus de 7 661 millions d'euros consommés en 2014, à comparer à 7 574 millions d'euros en 2013 (+ 1,15 %) et des emplois réalisés de 76 509 agents (ETPT) au lieu de 75 833 en 2013, la mission *Justice* a bénéficié en 2014 d'une nouvelle progression de ses moyens qui traduit la priorité apparente conférée à cette politique.

Pour autant, comme en 2013, les crédits ouverts en loi de finances initiale n'ont pas été intégralement consommés : 7 661,2 millions d'euros de crédits de paiement au lieu de 7 806 millions ouverts en loi de finances initiale (sous-consommation de 1,86 %) et 7 388,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement au lieu de 7 579,4 millions ouvertes en loi de finances initiale (sous-consommation de 2,52 %).

Dans un contexte de contrainte budgétaire, la consommation des crédits a concerné en priorité les dépenses obligées : rémunérations, frais de justice et moyens de fonctionnement, charges d'investissement incontournables consécutives aux partenariats public privé (PPP) en cours, aide juridictionnelle. Les dépenses non obligées, en particulier l'investissement hors PPP, sont caractérisées par une sous-consommation des dotations. De surcroît, selon les informations de la Cour des comptes, en fin de gestion de 2014, une partie des crédits de la réserve de précaution n'a pas fait l'objet d'un dégel afin de respecter la cible d'exécution. Ces crédits, non consommés en 2014 et reportés sur 2015, concernent des dépenses d'investissement immobilier (31 millions) ou informatique (8,5 millions), le paiement de dépenses de fonctionnement courant (6 millions), l'accès au droit et à la justice, hors aide juridictionnelle (2 millions). Le montant des reports sur l'exercice suivant a connu une augmentation significative, passant de 16 millions de CP de 2013 à 2014 à 48 millions de 2014 à 2015. La Cour des comptes considère que « ces reports constituent un artifice destiné à faire en sorte que la mission participe à l'atteinte de la cible d'exécution du budget de l'État. »

L'importance des dépenses obligées, inéluctables, qui sont naturellement prioritaires pour la consommation des crédits et épargnées par les annulations, a pour effet d'obérer les marges de manœuvre en gestion. Comme le souligne justement la Cour des comptes, « *La mission se caractérise par un degré élevé de rigidité de sa dépense. Les marges de manœuvre budgétaires sont limitées et se réduisent encore. Les seules dépenses de masse salariale (4 747 M€), les dépenses de guichet ouvert (454 M€ pour l'aide juridictionnelle, les versements à l'ACOSS et les dépenses de santé des détenus), et les dépenses liées aux loyers des PPP et aux marchés de gestion déléguée (437 M€) représentent 76 % des AE et 73 % des CP consommés en 2014. La mission est également marquée par le fort volume des restes à payer, c'est-à-dire du solde des engagements n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement.* »

C'est bien parce que les marges de manœuvre budgétaires diminuent que se pose la question de la soutenabilité du budget de la Justice.

A. LA PART CROISSANTE DES RÉMUNÉRATIONS

Les dépenses globales de rémunérations du titre 2 ont représenté 4 747,2 millions en exécution 2014 pour 4 767,7 millions prévus en LFI 2014. La progression des dépenses globales de rémunérations par rapport à l'exécution 2013 (4 610,9 millions) est de près de 3 %.

La masse salariale représente près de 62 % des crédits exécutés en 2014 à comparer à 60,8 % en LFI 2013 et sa progression est constante. Elle est le fait principalement de l'effet mécanique du GVT et de mesures catégorielles plus que de l'impact du schéma d'emplois.

En effet, le plafond d'emploi du ministère de la Justice n'est pas atteint, ce qui n'est pas surprenant en soi. Ce qui l'est davantage, c'est le décalage entre les effets d'annonce et l'évolution effective des emplois. Le Rapporteur spécial avait ainsi observé, qu'en 2013, les emplois avaient diminué en fait à la Protection judiciaire de jeunesse alors que les créations d'emplois à la PJJ avaient été annoncées comme une priorité gouvernementale lors de la présentation du PLF.

En 2014, l'exécution budgétaire conduit à formuler trois observations : le recrutement annoncé en cours d'année de personnels pour l'administration pénitentiaire a impacté les mouvements d'entrées et sorties mais à un degré bien moindre la consommation d'ETPT ; les effectifs ont augmenté de 2013 à 2014 ; les créations d'emplois ont été inférieures aux prévisions de la LFI 2014.

La LFI pour 2014 prévoyait la création nette (des mouvements techniques, transferts notamment) de 584 ETPT correspondant à un solde net de 555 entrées/sorties. Comme l'indique la Cour des comptes, en exécution, la variation d'effectifs a été supérieure à la prévision, avec une variation positive d'ETP de 744, soit une différence de 189 ETP. Elle s'explique par le recrutement en cours d'année, de 100 personnels supplémentaires pour les services

pénitentiaires d'insertion et de probation et par le rattrapage du schéma d'emplois non exécuté de 2013, avec 200 surveillants recrutés en septembre 2014.

Cette augmentation des recrutements, intervenue en fin d'année, n'a pas impacté significativement la consommation d'ETPT. Celle-ci a atteint 76 509 ETPT en 2014 à comparer à 77 951 ETPT constituant le plafond d'emploi de la LFI (- 1 442). Il est à noter que ce résultat, que l'on peut juger peu satisfaisant au regard des annonces du Gouvernement, intègre des transferts entrants de gestion de 267 ETPT en 2014. Ainsi, pour l'administration pénitentiaire, le déficit au regard du plafond d'emplois est de 550 ETPT.

Enfin, la consommation d'ETPT en 2014 a augmenté néanmoins au regard de celle de 2013, il est vrai très inférieure aux prévisions gouvernementales de la LFI. Elle a augmenté de 676 ETPT.

Le déficit de consommation d'ETPT au regard des plafonds fixés par les lois de finances successives témoigne d'une régulation budgétaire qui s'exerce sur la masse salariale. La part croissante des rémunérations empêche durablement l'augmentation significative des effectifs. Elle est le premier facteur de rigidification du budget de la justice.

B. LES FRAIS DE JUSTICE ET LES MOYENS DE FONCTIONNEMENT

Le Rapporteur spécial insiste depuis longtemps sur la situation budgétaire préoccupante des frais de justice d'une part, et des moyens de fonctionnement hors frais de justice d'autre part. La situation est caractérisée dans les deux cas par une insuffisance de moyens budgétaires et la constitution de reports de charges croissants. S'agissant des frais de justice, qui ont fait l'objet d'un rapport très complet transmis par la Cour des comptes à la commission des Finances de l'Assemblée nationale en septembre 2014, la mesure des restes à payer est défectueuse. Elle ne donne d'ailleurs plus lieu à une évaluation sauf pour les frais de justice enregistrés par le logiciel Chorus, qui constituent (très probablement) moins de la moitié de l'ensemble.

La consommation des moyens de fonctionnement hors frais de justice des juridictions a atteint 297,3 millions en 2014, à comparer aux prévisions de la LFI 2014, de 327,2 millions d'euros. Ce résultat apparemment bon doit être nuancé au regard des constatations suivantes.

D'abord, comme précédemment indiqué, 6 millions de dépenses de fonctionnement courant ont été différées sur 2015.

Ensuite, les restes à payer de l'année sur les moyens de fonctionnement progressent d'un exercice à l'autre : ils représentaient 16,5 millions fin 2011, 25,7 millions fin 2012, 24,7 millions fin 2013 et 34 millions fin 2014.

Enfin, le montant global cumulé des restes à payer en fin d'exercice progresse également. Il était de 104,9 millions fin 2011, de 120,6 millions fin 2012, de 125,9 millions fin 2013 et de 150,3 millions fin 2014.

S'agissant des frais de justice, les documents budgétaires ne présentent plus que les restes à payer d'engagement enregistrés dans Chorus, la plus faible partie de l'ensemble. Le PAP 2015 évaluait le montant de l'ensemble (Chorus et hors Chorus) des restes à payer de frais de justice à fin 2014 à 378 millions d'euros à comparer à 312,7 millions de restes à payer fin 2013. Les seuls restes à payer de frais de justice enregistrés dans Chorus représentaient 43 millions fin 2013 et 107,2 millions fin 2014.

Il est à noter qu'un intéressant rapport conjoint du contrôle général économique et financier (n° CGEFI-15-03-18) et de l'inspection générale des services judiciaires (n° IGSJ-2015-23), réalisé dans le cadre de la revue des dépenses prévues pour 2015⁽¹⁾, confirme que les frais de justice constituent une dépense à forts enjeux pour lesquels peu d'outils de pilotage existent.

Les seules données fiables et exploitables sont issues de Chorus. Cependant, les outils et restitutions Chorus permettent au mieux d'obtenir des informations par grandes masses de dépenses.

« Il est notamment impossible de distinguer, à partir de ces restitutions :

- Les dépenses obligatoires découlant d'une obligation légale des autres ;*
- Les dépenses courantes et récurrentes des dépenses liées aux affaires exceptionnelles (exemples : « Bugaled Breizh », AZF) ;*
- L'origine précise des prescripteurs (distinction siège/parquet, distinction officier de police judiciaire/magistrat...) ;*
- L'ensemble des fournisseurs du fait du paiement en régie de près d'un tiers des frais de justice ;*
- Les dépenses tarifées des dépenses non tarifées ;*
- Le détail précis des prestations par catégorie (globalisation des dépenses d'interprétariat et de traduction, des dépenses d'analyses toxicologiques et des dépenses d'expertises informatiques...).*

Dans ces conditions, la direction des services judiciaires dispose de peu d'éléments chiffrés et se heurte à plusieurs difficultés liées à l'impossibilité de pouvoir évaluer :

- Les impacts financiers, en termes d'économies, des pistes d'optimisation en cours de réflexion ;*

(1) Transmis au président de la commission des Finances, M. Gilles Carrez, le 8 juin 2015.

– *L’aspect qualitatif des prestations proposées et réalisées par les prestataires ;*

– *Le contournement par les prescripteurs des éventuels nouveaux marchés négociés en application du principe de la liberté de prescription ;*

– *Le volume des prescriptions n’ayant pas donné lieu à la production d’un mémoire ou le volume des mémoires en instance (le déploiement du portail Chorus pro devrait permettre de pallier ces insuffisances).*

Malgré la création, en 2010, d’un bureau dédié au pilotage des frais de justice, composé de 21 agents, et la multiplication des rapports d’inspection et de contrôle à ce sujet, la direction des services judiciaires dispose d’une faible visibilité sur ces dépenses. Depuis, le ministère n’a pas développé d’outil de pilotage qui compense ces difficultés et lui assure une vision plus prospective. »

La question des frais de justice n’est pas réglée et ne pourra l’être, sauf à prendre des mesures tendant à préciser les règles de prescription par les ordonnateurs.

C. LES DÉPENSES D’INVESTISSEMENT ET LES PARTENARIATS PUBLIC PRIVÉ

En 2014, comme déjà en 2013, la sous-consommation des crédits d’investissement met en évidence leur caractère prioritaire lorsqu’il s’agit de mettre en réserve puis d’annuler des crédits. En 2013, la consommation des crédits d’investissement de titre 5 avait représenté globalement 259,5 millions au lieu de 424,3 millions prévus en loi de finances initiale (– 38,8 %) pour les autorisations d’engagement et celle des crédits de paiement 443,8 millions au lieu de 553 millions prévus (– 19,8 %).

En 2014, La consommation des autorisations d’engagement de titre 5 a été de 254 millions au lieu de 424,7 millions prévus en loi de finances initiale (– 40,2 %) ⁽¹⁾ et celle des crédits de paiement de 427,3 millions au lieu de 581,6 millions prévus (– 26,5 %).

La Cour des comptes observe que la baisse des dépenses d’investissement traduit un renoncement à certains projets structurants.

L’analyse des engagements non couverts par des crédits de paiement en fin de gestion 2014 met en évidence la forte part prise par les partenariats public privé, dont la charge croissante va augmenter le caractère rigide du budget de la justice et réduire les marges de manœuvre dans les prochaines années.

(1) Avec il est vrai un retrait d’AE de 97 millions sur le palais de justice de Paris.

Sur la totalité du budget de la justice, le montant estimé des engagements juridiques en cours non couverts par des crédits de paiement s'élevait fin 2014 à 5 827,7 millions d'euros. Cependant, pour le seul programme 166 *Justice judiciaire*, les engagements réels sont annoncés comme inférieurs de 138 millions d'euros et il faut encore en retrancher les engagements devant être couverts en matière de frais de justice et de moyens de fonctionnement.

Au total, les engagements juridiques non couverts par des crédits de paiement des deux programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaire* représentaient 5 426,5 millions d'euros soit 93 % de l'ensemble.

Sur le programme 166 *Justice judiciaire*, les engagements à couvrir s'élevaient à 1 029,2 millions d'euros pour les opérations immobilières en PPP et à 503 millions d'euros pour les opérations immobilières hors PPP.

Sur le programme 107 *Administration pénitentiaire*, les engagements à couvrir s'élevaient à 1 789,5 millions d'euros pour les opérations immobilières en PPP et à 1 171,8 millions d'euros pour les opérations immobilières hors PPP.

Globalement, les crédits de paiement à ouvrir après 2014 pour les opérations en PPP représentent 2 818,7 millions sur les programmes 166 et 107 soit près de la moitié des CP à ouvrir pour des engagements déjà pris à la fin de gestion 2014 sur l'ensemble de la mission *Justice*.

Le RAP tend à considérer que le montant des crédits de paiement à ouvrir, compte tenu des engagements juridiques, est supérieur au montant réel, parce que des opérations hors PPP sont abandonnées ou bien parce qu'ils intègrent, s'agissant des opérations en PPP, une indemnité de dédit dont le versement est plus qu'incertain.

À rebours, la Cour des comptes observe que la comptabilisation budgétaire des engagements des opérations en PPP ne retrace pas leur coût réel. Elle a constaté l'absence d'inscription d'un montant complet d'AE couvrant l'intégralité de l'engagement juridique de l'État, pour les opérations immobilières financées en partenariat public-privé (PPP). La méthode de budgétisation de ces investissements lui paraît dérogatoire au regard des dispositions de la LOLF et des dispositions réglementaires d'application de cette dernière. La méthode actuelle limite l'ouverture d'AE l'année de la signature du contrat aux seuls coûts d'investissement, complétés par le montant du dédit, à l'exclusion de la partie financement et fonctionnement du PPP qui font pourtant l'objet de l'engagement contractuel. Les AE correspondant au financement et au fonctionnement de l'ouvrage sur la durée sont ouvertes à compter de la livraison du bien par tranche annuelle et jusqu'à la fin du contrat.

La Cour ajoute que « *cette méthode de budgétisation ne permet pas de présenter clairement le degré de rigidité de la dépense, à moyen et long terme, lors de l'adoption de la LFI. Cette situation est contraire à l'objectif de contrôle*

de la dépense au moment de son initiation, pourtant voulu par la LOLF. En outre, elle rend factice l'analyse et le suivi des « restes à payer » par le Parlement. »

Les charges budgétaires afférentes aux opérations en PPP sont donc supérieures aux informations au demeurant lacunaires des documents budgétaires. Elles ont pour effet d'aggraver la rigidité du budget dans les années à venir.

D. LES DÉPENSES D'AIDE JURIDICTIONNELLE

Le programme 101 *Accès au droit et à la justice* a pour objet de faciliter l'accès de tous à la justice et se traduit par la prise en charge par l'État de tout ou partie des frais de procédure et d'avocat pour les justiciables dont les ressources sont insuffisantes.

La consommation des crédits du programme 101 est en forte augmentation de 2012 à 2014 et s'élève à 381,6 millions d'euros en 2014 au lieu de 337,9 millions d'euros en 2013 (+ 13 %) et 311,1 millions d'euros pour les crédits de paiement en exécution 2012. Le taux de consommation est très élevé.

Il est à noter qu'en 2013, la consommation des crédits avait été contenue dans l'enveloppe ouverte par la LFI, alors que ce n'est pas le cas en 2014, le dépassement s'élevant à 3,7 %.

Ce dépassement est dû au versement de 32 millions d'euros au fonds d'indemnisation des avoués, crédits ouverts à hauteur de 15,9 millions par un décret d'avance du 2 décembre 2014 et par mobilisation de la réserve de précaution.

Les dépenses d'aide juridictionnelle stricto sensu, de 273,3 millions d'euros, sont inférieures aux montants ouverts en LFI (287,9 millions) mais très supérieures aux dépenses de 2013 (257,5 millions). Ce résultat est d'autant moins satisfaisant qu'il intègre un reliquat de recettes de contribution à l'aide juridictionnelle, non budgété en LFI 2014, de 27 millions d'euros.

La dépense d'aide juridictionnelle est donc toujours en forte augmentation et ce poste budgétaire n'est toujours pas maîtrisé. Symétriquement, les dépenses dites discrétionnaires sont toutes d'un montant inférieur aux dotations de la LFI : associations d'aide aux victimes, soutien aux associations d'accès au droit, assistance aux détenus, aides à la garde à vue.

II. LA SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS OUVERTS EN 2014 SAUF POUR LES DÉPENSES OBLIGÉES

A. LE PROGRAMME 166 JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme *Justice judiciaire* regroupe l'ensemble des juridictions de l'ordre judiciaire, le Casier judiciaire national et l'École nationale des greffes.

La consommation des crédits de paiement s'est élevée à 3 053,6 millions d'euros à comparer à 3 110,4 millions ouverts en loi de finances initiale (- 56,8 millions soit - 1,8 %).

Les dépenses de personnel (titre 2) sont inférieures aux prévisions de la LFI (- 1,3 %) mais supérieures à celles de 2013 (+ 1,9 %), alors que la réalisation des ETPT est inférieure de 604 au plafond de la LFI. Des économies ont été constatées sur d'autres postes que les rémunérations d'activité (cotisations et contributions sociales) et la masse salariale augmente donc significativement.

La diminution des dépenses de fonctionnement, aussi bien au regard des prévisions de la LFI que des résultats de 2013, doit être relativisée. Comme précédemment indiqué, aussi bien pour les frais de justice que pour les moyens de fonctionnement stricto sensu, les restes à payer augmentent et la contrainte budgétaire s'est exercée sans égard avec le principe de réalité.

La très forte diminution des dépenses d'investissement (203,8 millions d'AE ouvertes et - 34,3 millions d'AE consommées ; 164,9 millions de CP ouverts et 123,6 millions consommés) ne s'explique que partiellement par des économies d'AE sur les palais de justice de Paris et de Caen. Le RAP ni la note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes ne donnent d'explication sur ces écarts.

B. LE PROGRAMME 107 ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

Le service public pénitentiaire participe à l'exécution des décisions pénales mais contribue également à l'insertion des personnes qui lui sont confiées par l'autorité judiciaire, à la prévention de la récidive et à la sécurité publique dans le respect des intérêts de la société, des droits des victimes et des droits des personnes détenues.

La consommation des crédits de paiement s'est élevée en 2014 à 3 171,3 millions d'euros à comparer à 3 229,5 millions ouverts en loi de finances initiale (- 58,3 millions et - 1,8 %).

Les dépenses de personnel de titre 2 sont en augmentation de 18,3 millions et 0,9 % par rapport aux dotations de la LFI et de 82,3 millions au regard de l'exécution 2013. La Cour des comptes observe que, comme chaque année depuis 2009, le programme 107 *Administration pénitentiaire* a surexécuté son titre 2, hors CAS pensions. Le dépassement de 2014 s'explique, par les arbitrages intervenus postérieurement au PLF 2014 et par la mise en œuvre de mesures n'ayant pu entrer en vigueur en 2013 : 2,4 millions, par les recrutements de 300 personnels supplémentaires ; 8,1 millions par la réforme statutaire des surveillants et le versement en 2014 de montants dus au titre de l'année 2013, en raison, selon le ministère, de la parution tardive des textes d'application ; 3,8 millions par les primes de restructuration aux agents affectés à la maison d'arrêt de la Santé ; 5 millions, par un niveau élevé d'heures supplémentaires.

La Cour s'appuie sur un audit conjoint de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale des services judiciaires sur les dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire, qui identifie notamment les carences du pilotage de la masse salariale en matière d'organisation, de compétences et d'outils et la permanence du déficit de gestion, pour poser la question de la soutenabilité budgétaire à moyen terme des dépenses de personnel de l'administration pénitentiaire.

Les dépenses de fonctionnement de l'administration pénitentiaire sont globalement en adéquation avec les prévisions de la LFI mais inférieures à l'exécution 2013.

Les dépenses d'investissement ont été supérieures à la prévision en LFI en AE (268,7 millions contre 165,9 millions en LFI) ; et très inférieures en CP (279,1 millions contre 353,5 millions ouverts en LFI). Aucune explication n'est donnée de ces écarts.

C. LE PROGRAMME 182 PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

Ce programme est chargé, au sein du ministère de la Justice, du suivi des mineurs, tant en ce qui concerne les délinquants que les mineurs en danger. Il garantit, directement ou par les associations qu'il habilite et finance, la prise en charge des mineurs que lui confie l'autorité judiciaire.

Le programme *Protection judiciaire de la Jeunesse* a consommé en 2014 758,6 millions d'euros d'AE pour 779,2 millions d'AE ouvertes en loi de finances initiale (- 2,6 %) et 757,9 millions d'euros de CP pour 783,2 millions d'euros de CP ouverts (- 3,2 %).

La sous-consommation des crédits est constatée sur tous les postes de dépenses, effectifs et rémunérations, autorisations d'engagement et crédits de paiement des moyens de fonctionnement et investissements.

La loi de finances initiale avait prévu de porter le plafond d'emploi à 8 507 ETPT. En exécution, 8 312 ETPT ont été réalisés. Les ETPT réalisés sont supérieurs de 129 à ceux de 2013.

Les dépenses de personnel se sont élevées en 2013 à 449,6 millions pour 455,3 millions ouverts en LFI (- 1,3 %).

La consommation de crédits sur les autres dépenses est de 19,5 millions (- 6 %) inférieure aux crédits ouverts (308,3 millions au lieu de 327,8 millions).

D. LA CONDUITE ET LE PILOTAGE DE LA POLITIQUE DE LA JUSTICE

Ce programme support regroupe tous les moyens de l'administration centrale du ministère de la Justice, ainsi que les effectifs centraux du ministère.

Le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice* est, en 2014, celui qui enregistre le plus faible taux de consommation des crédits.

Ce programme a bénéficié d'un budget initial de 403,9 millions d'euros d'autorisations d'engagement et de 310,8 millions d'euros de crédits de paiement.

La consommation d'autorisations d'engagement s'est élevée à 308,8 millions d'euros (95 millions d'euros d'AE non consommées, soit - 23,5 %) et celle de crédits de paiements à 293,4 millions d'euros (- 5,6 %).

Les taux de consommation sont faibles sur les dépenses de personnel de titre 2 (- 3,7 %) comme sur les autres dépenses (- 7,1 %).

La consommation de moyens de fonctionnement est très supérieure aux prévisions et celle de crédits d'investissement très inférieure, compte tenu d'un mécanisme d'imputation, qui a pour effet de comptabiliser en titre 3 des dépenses de réalisation de projets nouveaux qui, étant budgétisées dans le PAP en titre 5, ne font toutefois pas l'objet d'immobilisations incorporelles en application des règles comptables de l'État.

On peut s'étonner que, 10 ans après la mise en œuvre de la LOLF dans le cadre du PLF 2006, il faille constater de telles distorsions entre les dotations en LFI et la consommation des crédits, pour ce qui concerne les titres 3 et 5.

III. UNE DÉMARCHE DE PERFORMANCE À AMÉLIORER

A. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS POUR LA JUSTICE JUDICIAIRE

Le programme *Justice judiciaire* poursuit cinq objectifs qui sont mesurés par dix-sept indicateurs détaillés.

Le rapport annuel de performances pour 2014 confirme les mauvais résultats de 2013 sur les résultats attendus des indicateurs de performance, du moins pour ceux qui sont disponibles.

Le Rapporteur spécial s'est déjà étonné, et cette vive surprise est aussi celle de la Cour des comptes, que les indicateurs retenus ne reposent que sur les seules informations de la chaîne civile, puisque, en l'absence de système d'information, le ministère n'est plus en mesure de renseigner les indicateurs relevant de la procédure pénale.

Deux des indicateurs les plus représentatifs de la mission relèvent du programme *Justice judiciaire* : l'indicateur 166-1.1 « Délai moyen de traitement des procédures par type de juridiction » et l'indicateur 166-3.1 « Taux de réponse pénale (TGI) ».

Les délais de traitement (civils) augmentent pour les principales catégories de juridictions (Cour de cassation, cours d'appel, TGI, tribunaux de commerce). Ils diminuent pour les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes.

L'ancienneté du stock augmente pour les cours d'appel et les conseils de prud'hommes, le taux de cassation des affaires civiles diminue.

Il est à noter que les statistiques d'activité des magistrats du siège et des fonctionnaires, ne sont pas disponibles.

Le nombre d'affaires poursuivables traitées par magistrat du parquet diminue.

Le taux de réponse pénale diminue et celui des alternatives aux poursuites augmente.

B. LES RÉSULTATS CONTRASTÉS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE

L'administration pénitentiaire poursuit cinq objectifs qui sont quantifiés par quatorze indicateurs de performance.

Le taux d'évasion de détenus placés sous la garde de l'administration pénitentiaire s'est élevé à 3,2 pour 10 000 détenus, en hausse par rapport à 2013 (1,9). Le taux d'évasion des détenus se trouvant hors établissement pénitentiaire, de 39 pour 10 000 continue de diminuer par rapport à 2010 (61,4) et reste inférieur aux prévisions (60). Le taux d'agression contre le personnel augmente : 22 pour 10 000 détenus, contre 21,5 en 2013 et 17,8 en 2010.

Le nombre de personnes incarcérées a diminué en 2014 avec 66 270 écroués détenus au 1^{er} janvier 2015 au lieu de 67 075 au 1^{er} janvier 2014. Le nombre de détenus par cellule s'est stabilisé en 2014 au niveau de 2012 à 1,35 pour un objectif fixé à 1,31. Le taux de personnes placées sous écrou et bénéficiant d'un aménagement de peine (surveillance électronique, semi-liberté) a augmenté, passant de 18 % en 2011 à 23 % en 2014.

L'amélioration des conditions de détention est aussi un objectif de l'administration pénitentiaire. À ce titre, le taux d'occupation des unités de vie familiales (UVF) s'est accru en 2014, atteignant 73 %.

Le pourcentage de détenus bénéficiant d'une formation professionnelle ou d'une scolarisation dispensée par l'éducation nationale est faible et n'est pas renseigné depuis 2011. Le taux de détenus bénéficiant d'une activité rémunérée

diminue, passant de 39,1 % en 2011 à 28,5 % en 2014. En 2014, seuls 53,3 % des condamnés à un sursis avec mise à l'épreuve ont respecté l'obligation d'indemniser les victimes. Ce résultat est en baisse depuis 2010 (59 %) et se situe en dessous de la cible fixée à 70 %.

C. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE À LA PROTECTION JUDICIAIRE DE LA JEUNESSE

La Protection judiciaire de la jeunesse poursuit quatre objectifs, assortis de neuf indicateurs de performance. Le premier consiste à optimiser la prise en charge des mineurs délinquants, ce qui passe, notamment par la maîtrise du délai de prise en charge. Ce délai qui était de 13 jours en 2011 a été réduit à 12 jours en 2012 puis 11 jours en 2013 comme en 2014.

Le taux de jeunes délinquants n'ayant pas récidivé dans l'année qui a suivi la clôture d'une mesure pénale (indicateur parmi les plus représentatifs de la mission) n'est pas renseigné en 2014.

Le coût de la journée en établissement de placement augmente, aussi bien dans le secteur public que dans le secteur associatif.

D. LES RÉSULTATS SATISFAISANTS DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME ACCÈS AU DROIT ET À LA JUSTICE

Le programme *Accès au droit et à la justice* comporte cinq objectifs associés à un indicateur pour chaque objectif.

Le traitement des demandes d'aide juridictionnelle s'améliore : 12 % des bureaux d'aide juridictionnelle au lieu de 15 % en 2013. Le coût de traitement d'une décision d'aide juridictionnelle s'est élevé à 15,81 euros, en réduction depuis 2011 (17,45 euros) et en conformité avec l'objectif fixé à 16 euros au maximum.

Le taux de mise en recouvrement des frais avancés par l'État au titre de l'aide juridictionnelle est 6,2 % en 2014 à comparer à 6,5 % en 2013, 1,6 % en 2012 et 5 % en 2011 pour un objectif initial de 10 dans le PAP 2014.

Enfin, 74 % des victimes d'infractions se déclarent satisfaites de l'aide qui leur est apportée, au lieu de 85 % en 2013.

E. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PROGRAMME *CONDUITE ET PILOTAGE*

Ce programme poursuit cinq objectifs assortis de neuf indicateurs de performance.

Sur le plan de l'immobilier judiciaire, 10 chantiers sur 22 ont subi un retard, et 6 projets ont subi un dépassement de coût. Dans le domaine de l'immobilier pénitentiaire, 10 sur 17 chantiers sont en retard alors que 7 projets sont en surcoût.

*

* *

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES :
GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE
L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN, DES SYSTÈMES ET DES
INFRASTRUCTURES DE TÉLÉCOMMUNICATIONS DE L'ÉTAT ;
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Commentaire de M. Jean-Marie BEFFARA, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LA MISSION <i>MÉDIAS</i> : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME DANS UN CONTEXTE DE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS | 410 |
| A. UN PÉRIMÈTRE INSTABLE | 410 |
| B. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS PAR RAPPORT À 2013 ET UN TAUX D'EXÉCUTION ÉLEVÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION..... | 411 |
| II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME | 413 |
| A. LE PROGRAMME 180 <i>PRESSE</i> : UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTÉ..... | 413 |
| B. LE PROGRAMME 334 <i>LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES</i> : UN EXERCICE 2013 MARQUÉ PAR DES RÉFORMES IMPORTANTES EN FAVEUR D'UNE ÉCONOMIE DU LIVRE ÉQUILIBRÉE | 415 |
| C. LE PROGRAMME 313 <i>CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL</i> : LA BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DE FRANCE TÉLÉVISIONS AU BÉNÉFICE D'UN FINANCEMENT INTÉGRAL PAR LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (CAP) | 416 |
| D. LE PROGRAMME 115 <i>ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE</i> : STABILISATION DES CRÉDITS ET MISE EN PLACE D'UN CONTRAT D'OBJECTIF ET DE MOYENS EN 2013 | 417 |
| III. LE COMPTE SPÉCIAL <i>AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC</i> | 418 |
| A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN HAUSSE EN 2014 | 418 |
| B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE SES BÉNÉFICIAIRES : LA PART PRÉPONDÉRANTE DE FRANCE TÉLÉVISIONS | 419 |
| C. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL : DES EFFORTS DE GESTION DANS UN CONTEXTE DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES | 420 |
| 1. France Télévisions : un résultat positif malgré des ressources publiques en baisse..... | 420 |
| 2. ARTE France : une gestion rigoureuse et une audience en progression peu récompensée au regard de la baisse de la contribution qui lui est allouée..... | 421 |
| 3. Radio France : une situation financière inquiétante et des audiences en baisse | 421 |
| 4. La contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure..... | 422 |
| 5. L'Institut national de l'audiovisuel..... | 422 |
| IV. LE COMPTE SPÉCIAL <i>GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L'UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN</i> : UN DÉBUT D'EXÉCUTION APRÉS TROIS ANNÉES D'EXISTENCE | 422 |

Le secteur des médias, du livre et des industries culturelles se caractérise aujourd'hui par un environnement de plus en plus concurrentiel et marqué par d'importants bouleversements technologiques. Le passage au numérique, la modification des modes de consommation et la concurrence internationale constituent de nouveaux défis qui impactent directement les politiques et les acteurs de la mission.

I. LA MISSION *MÉDIAS* : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE CONFORME DANS UN CONTEXTE DE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS

A. UN PÉRIMÈTRE INSTABLE

La mission *Medias, livre et industries culturelles* est composée de quatre programmes : *Presse* (programme 180), *Livre et industries culturelles* (programme 334), *Contribution à l'audiovisuel et à la diversité radiophonique* (programme 313) et *Action audiovisuelle extérieure* (programme 115).

Le périmètre de la mission demeure instable entre 2013 et 2015. Sur le programme *Presse*, la Cour avait recommandé à plusieurs reprises de regrouper les crédits dédiés à l'aide au transport postal de la presse au sein de ce même programme afin d'en assurer une meilleure lisibilité. Le projet de loi de finances pour 2013 a donc prévu le transfert de ces crédits, inscrits auparavant dans la mission *Économie* au sein du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme*, vers le programme 180 *Presse* de la mission *Media*. **Le mouvement inverse a été effectué pour le budget 2014 et maintenu pour le budget 2015 malgré les recommandations de la Cour.** Par ailleurs, l'aide à la SNCF pour le transport des quotidiens a été supprimée (4,5 millions d'euros en LFI 2013).

De plus, l'architecture du programme *Livre et industrie culturelle* a été modifiée en 2014, afin de mettre en cohérence le financement de la Cinémathèque française. Initialement opérateur de ce programme, la subvention pour charge de service public qui lui est allouée était gérée depuis 2012 dans le cadre du budget du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) qui relevait quant à lui de la mission *Culture*. Sur recommandation de la Cour, afin de ne pas pratiquer une débudgétisation déguisée, la Cinémathèque française a été rattachée en 2014 à la mission *Culture*. **Dans le PLF 2015, le CNC ayant été finalement rattaché au programme 334 de la mission *Media*, la Cinémathèque française a donc rejoint de nouveau ce programme.**

Enfin, en 2015, le programme 115 disparaît au profit d'un financement intégral de l'audiovisuel extérieur par la contribution à l'audiovisuel public (compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*).

B. UNE FORTE BAISSÉ DES CRÉDITS PAR RAPPORT À 2013 ET UN TAUX D'EXÉCUTION ÉLEVÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

Le bilan de l'exécution 2014 est proche de celui pour 2013. Sur l'ensemble de la mission, les autorisations d'engagement (AE) ouvertes en loi de finances initiale s'élèvent à **864,9 millions d'euros en 2014, en diminution de 28,4 % par rapport à 2013** (soit une baisse de 16 % à périmètre constant) et les crédits de paiement (CP) à **811 millions d'euros en diminution de 33,3 % par rapport à l'année précédente (20,9 % de baisse à périmètre constant)**.

Le tableau suivant récapitule la variation des crédits entre 2013 et 2014 :

(en millions d'euros)

| | Prévision 2013 | | Prévision 2014 | | Écart | |
|--|----------------|----------------|----------------|--------------|---------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 180 <i>Presse</i> | 514,4 | 514,4 | 257,1 | 257,1 | - 50 % | - 50 % |
| Programme 334 <i>Livre et industrie culturelle</i> | 260,1 | 267,5 | 315,6 | 261,8 | 21 % | - 2 % |
| Programme 313 <i>Contribution à l'audiovisuel public et à la diversité radiophonique</i> | 285 | 285 | 141,6 | 141,6 | - 50 % | - 50 % |
| Programme 115 <i>Action audiovisuelle extérieure</i> | 148,9 | 148,9 | 150,6 | 150,6 | 1 % | 1 % |
| Total Mission | 1 208,4 | 1 215,8 | 864,9 | 811,1 | - 28 % | - 33 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Deux programmes se voient donc amputés de la moitié de leurs crédits, mais cette baisse doit être relativisée car elle est liée à une réduction de périmètre. Sur le programme *Presse*, les aides au transport postal représentent **un transfert de près de 150 millions d'euros** en direction de la mission *Économie*, tandis que la suppression de l'aide à la SNCF et la sortie progressive du moratoire sur les aides aux tarifs postaux diminue de 36,5 millions d'euros le périmètre du programme.

Concernant le programme 313, la diminution s'explique par l'extinction progressive des crédits budgétaires en faveur de France Télévisions à l'échéance de 2017, partiellement compensée par une hausse de la dotation au titre de la contribution à l'audiovisuel public (CAP) dont le produit est réparti dans le cadre du compte de concours financier *Avances à l'audiovisuel public*.

Le bilan de l'exécution révèle par ailleurs un taux d'exécution élevé par rapport aux crédits prévus en LFI, de 97,1 % en autorisation d'engagement et de 97,2 % en crédit de paiement. Seul le programme 313 se situe à moins de 97 % d'exécution, avec un taux de 93,6 %.

Le tableau suivant présente l'exécution budgétaire de la mission par programme :

(en millions d'euros)

| | Prévision 2014 | | Réalisé 2014 | | Taux d'exécution | |
|--|----------------|--------------|--------------|--------------|------------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Programme 180 <i>Presse</i> | 257,1 | 257,1 | 252 | 254,9 | 98,0 % | 99,1 % |
| Programme 334 <i>Livre et industrie culturelle</i> | 315,6 | 261,8 | 304,4 | 250,8 | 96,5 % | 95,8 % |
| Programme 313 <i>Contribution à l'audiovisuel public et à la diversité radiophonique</i> | 141,6 | 141,6 | 132,5 | 132,5 | 93,6 % | 93,6 % |
| Programme 115 <i>Action audiovisuelle extérieure</i> | 150,6 | 150,6 | 150,6 | 150,6 | 100,0 % | 100,0 % |
| TOTAL Mission | 864,9 | 811,1 | 839,5 | 788,8 | 97,1 % | 97,3 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

L'écart plus substantiel entre la prévision et l'exécution des crédits sur le programme 313 tient à la gestion des crédits en cours d'exercice, à savoir l'annulation de 9,1 millions d'euros en AE et en CP sur la dotation budgétaire allouée à France Télévisions, partiellement compensée par une hausse de 2,1 millions d'euros de la part de CAP dédiée à la société.

Le tableau suivant présente un récapitulatif des principaux mouvements de crédits en gestion au cours de l'exercice :

| | Réserve de précaution | Reports de crédits | Opération de fin de gestion |
|----------------------|---|---------------------------------------|---|
| Programme 180 | Réserve initiale de 17,98 M€, levée partiellement pour un versement de 14 M€, à la société Presstalis | 9,64 M€ en AE et 4,81 M€ en CP | |
| Programme 334 | 13,62 M€ en AE et 9,85 M€ en CP | | Annulation de 2,43 M€ en LFR |
| Programme 313 | 9,9 M€ en AE et CP | 222 204 € de report en faveur du FSER | 9,1 M€ en AE et en CP retirés à France Télévisions, en partie compensée par la contribution à l'audiovisuel public (programme 841) à hauteur de 2,1 M€. |
| Programme 115 | 10,54 M€ en AE et CP | | |
| TOTAL | 52,06 M€ en AE et 48,3 M€ en CP | 10 M€ en AE et 5,3 M€ en CP | Loi de finances rectificatives : annulation de 11,5 M€ en AE et CP. Décret d'avance : annulation de 8,86 M€ en AE et CP |

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, Cour des comptes, et rapport annuel de performances pour 2014.

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE PAR PROGRAMME

Une partie importante des dépenses de la mission *Médias, livre et industries culturelles* s'inscrit dans le cadre de procédures d'octroi de subventions (aides à la presse), d'accords avec les professionnels (soutien à la diversité radiophonique) ou est préfigurée par les contrats d'objectifs et de moyens signés avec l'État (AFP, sociétés de l'audiovisuel public) qui sont en théorie des dépenses rigides, même si des écarts par rapport aux trajectoires initiales sont constatés dans de nombreux cas.

A. LE PROGRAMME 180 PRESSE : UN CONTEXTE BUDGÉTAIRE SOUS CONTRAINTE

Le volume des crédits d'intervention du programme 180 a été multiplié par deux entre 2008 et 2010 à la suite des États généraux de la presse et des annonces du Président de la République en 2009. La baisse à périmètre constant (hors transfert des crédits dédiés au transport postal) a été amorcée en 2011 et se poursuit en 2013 et 2014.

L'année 2014 est également marquée par le vote de la loi du **27 février 2014, qui a étendu à la presse en ligne le taux super réduit de TVA**. Cette dépense fiscale est chiffrée à 165 millions d'euros en 2014, comme en 2013.

Le tableau suivant récapitule les crédits alloués et consommés dans le cadre des deux actions du programme :

(en millions d'euros)

| Actions | Prévisions LFI | | Crédits consommés | | Taux d'exécution | |
|---|----------------|--------|-------------------|--------|------------------|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1 : Relations financières avec l'AFP | 123 | 123 | 123 | 123 | 100 % | 100,0 % |
| 2 : Aides à la presse | 134,1 | 134,1 | 129 | 131,9 | 96,3 % | 98,4 % |
| Total 2014 | 257,1 | 257,1 | 252 | 254,9 | 98,1 % | 99,1 % |
| Total 2013 | 514,4 | 514,4 | 510 | 513 | | |
| Écart 2012/13 | - 50 % | - 50 % | - 51 % | - 50 % | | |

Les crédits consacrés aux abonnements de l'État auprès de l'Agence France-Presse (AFP), qui abondent l'action 1, sont déterminés au regard du contrat d'objectifs et de moyens (COM). Ce contrat a fait l'objet d'une renégociation qui est mise en œuvre depuis 2015. **Le montant de 119,62 millions découlant du COM a été rehaussé de 3,38 millions d'euros dans le cadre d'une mesure de périmètre**, lié à son assujettissement prévisible à la taxe sur les salaires pour la partie de sa dotation correspondant à la subvention allouée au titre de ses missions d'intérêt général. Depuis 2009, la dotation versée à l'AFP a augmenté de 10 %, de 111,4 millions d'euros à 123 millions d'euros en 2014.

Le montant des crédits consommés de l'action 2 *Aides à la presse* est largement inférieur en 2014 par rapport à 2013 : **393,34 millions d'euros en 2013 contre 131,88 millions en 2014**. Cette évolution est partiellement liée aux changements de périmètre évoqués précédemment. Il est à noter que, comme en 2013, l'enveloppe a été correctement calibrée au regard du nombre prévisionnel de bénéficiaires, puisque l'action affiche un taux d'exécution des crédits de paiement supérieur à 98 %.

Les crédits de l'action 2 englobent les aides à la diffusion, au pluralisme et à la modernisation qui correspondent à trois sous-actions :

– **Les aides à la diffusion :**

Concernant les aides au transport postal, deux changements notables ont été décidés dans la loi de finances initiale 2014 : tout d'abord l'arrêt de compensation du moratoire, avec étalement des effets de cet arrêt sur 2014 et 2015 et par le retour des crédits dévolus au transport postal dans la mission *Économie* comme évoqué précédemment. Les crédits consommés en faveur du transport postal dans le cadre du programme 180 s'établissent à **1,85 million d'euros**, et correspondent presque intégralement au montant de la contrepartie versée au titre de 2014 de la sortie du dispositif.

Par ailleurs, **l'aide au portage (37,6 millions d'euros prévus et consommés)** a été redéfinie par le **décret du 24 septembre 2014**, afin notamment de favoriser le portage multi-titre et de réviser les modalités d'attribution. Les indicateurs de performance confirment en effet une baisse continue du nombre total d'exemplaires portés entre 2013 et 2014 (– 1,93 %).

– **Les aides au pluralisme**

Ces aides sont de trois types : l'aide aux quotidiens nationaux d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires (9,1 millions d'euros, stable par rapport à 2013), l'aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux d'information politique et générale à faibles ressources de petites annonces (1,4 million d'euros consommés en 2014), et l'aide à la presse hebdomadaire régionale ayant consommé la totalité des crédits soit 1,42 million d'euros comme en 2013.

– **Les aides à la modernisation**

Elles comprennent plusieurs types d'aides ⁽¹⁾, **le décret du 23 juin 2014 ayant par ailleurs modifié le fonctionnement du Fonds stratégique pour le développement de la presse (FSDP)** en fusionnant les trois sections existantes. Du fait de la réforme qui a retardé la tenue des comités des décisions, le montant exécuté en AE (14,4 millions d'euros, pour 19,6 millions d'euros en CP) est plus faible que celui constaté en 2013.

(1) Aide à la modernisation sociale de la presse quotidienne d'information politique et générale, aide à la modernisation de la distribution de la presse, aide à la modernisation des diffuseurs de presse.

Le montant total de l'aide à la modernisation s'est élevé en 2014 à environ 66 millions d'euros, le total prévu et exécuté étant exposé de manière peu lisible dans le rapport d'exécution budgétaire. Il est à noter que dans le cadre de l'aide à la modernisation de la distribution de la presse, **un versement complémentaire de 14 millions d'euros** a été effectué au cours de l'année 2014⁽¹⁾ afin de prendre en charge la moitié des surcoûts sociaux suite au conflit qui secoua la société Presstalis en 2013 et à la médiation de M. Raymond Redding qui s'en suivit.

Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes attire par ailleurs l'attention sur le montant croissant des reports de charge des aides à la presse, liés au rythme de décaissement du FSDP (55,1 millions d'euros en 2013 et 71,4 millions d'euros en 2014). En 2015, le report représente 55 % des crédits consacrés aux aides à la presse. Sans que la soutenabilité budgétaire de la mission soit remise en cause pour l'année 2014, la Cour recommande de surveiller l'évolution des restes à payer, notamment au regard de la rigidité globale des crédits au sein de la mission.

B. LE PROGRAMME 334 LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES : UN EXERCICE 2013 MARQUÉ PAR DES RÉFORMES IMPORTANTES EN FAVEUR D'UNE ÉCONOMIE DU LIVRE ÉQUILIBRÉE

Le programme 334 *Livre et industries culturelles* regroupe au sein de la mission les crédits spécifiquement alloués aux deux actions *Livre et lecture* et *Industrie culturelles*.

L'année 2014 est marquée par la conclusion d'un nouveau contrat de performance triennal 2014-2016 entre le ministère de la Culture et la Bibliothèque nationale de France (BnF). Parallèlement, la rénovation complète du quadrilatère Richelieu, qui a pris du retard par rapport au calendrier initial, devrait être achevée à la fin de l'année 2015. Les surcoûts sont estimés à ce jour à 14 millions d'euros, avec un coût total actualisé de 232,4 millions d'euros.

Enfin, l'un des points majeurs est **la poursuite plus globale de la modernisation du cadre normatif applicable à l'économie du livre** :

– **la loi du 17 mars 2014** a mis en place une procédure d'assermentation d'agents du ministère de la Culture afin de renforcer la lutte contre les infractions relatives au prix du livre. Cette même loi a créé un « médiateur du livre » qui a été nommé par décret du 5 septembre 2014. Il s'agit de Mme Laurence Engel, conseillère maître à la Cour des comptes ;

la loi du 8 juillet 2014 a encadré les conditions de vente à distance des livres, en interdisant de pratiquer la gratuité des frais de livraison. Le Rapporteur spécial a émis dans le cadre de son rapport spécial pour 2015 des réserves quant aux effets réels de cette législation.

(1) Crédits dégagés par prélèvement sur la réserve initiale : voir tableau des actes de gestion en cours d'exercice, p. 4.

Le tableau suivant récapitule l'exécution budgétaire pour 2014 des deux actions du programme :

(en millions d'euros)

| Actions | Prévisions LFI | | crédits consommés | | Taux d'exécution | |
|-----------------------------------|----------------|--------------|-------------------|--------------|------------------|---------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1 : Livre et lecture | 305,1 | 251,3 | 294,4 | 240,7 | 96,5 % | 95,8 % |
| 2 : Industries culturelles | 10,5 | 10,5 | 10,1 | 10,1 | 96,2 % | 96,2 % |
| Total 2014 | 315,6 | 261,8 | 304,5 | 250,8 | 96,5 % | 95,8 % |
| Total 2013 | 326,1 | 272,3 | 314,6 | 260,9 | 96,5 % | 95,8 % |
| Écart 2013/14 | - 3,2 % | - 4 % | - 3 % | - 4 % | | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Le montant des subventions pour charges de service public des opérateurs du programme (BnF, Bibliothèque publique d'information, et Centre national du livre) consommées en 2014 s'élève à **187,7 millions d'euros en AE et CP**, pour une prévision en LFI de 195,5 millions. **La BnF se voit allouer 96 % du total des subventions pour charges de service public et 77,6 % des crédits de paiement consommés en 2014 au sein du programme.** Le montant total des équivalents temps plein (ETP) en 2014 s'élève à 2 298, dont 2 195 pour la BnF.

C. LE PROGRAMME 313 CONTRIBUTION AU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL : LA BAISSÉ SIGNIFICATIVE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN FAVEUR DE FRANCE TÉLÉVISIONS AU BÉNÉFICE D'UN FINANCEMENT INTÉGRAL PAR LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC (CAP)

Ce programme est structuré autour de deux actions : la première visant à apporter à France Télévisions un financement complémentaire de ses missions de service public, à la suite de la disparition partielle entre 20 heures et 6 heures du matin de la publicité sur ses chaînes ; l'autre ayant comme objectif de soutenir l'action des radios associatives locales par le biais du **Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale**.

En 2014, les crédits prévus et consommés ont diminué de plus de 50 % du fait de la forte baisse des crédits de l'action 1 *France Télévisions* :

| Actions | Prévisionnel (LFI) | | crédits consommés | | Taux d'exécution | |
|---|--------------------|---------------|-------------------|---------------|------------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1 : France Télévisions | 112,7 | 112,7 | 103,6 | 103,6 | 91,9 % | 91,9 % |
| 2 : Soutien à l'expression radiophonique | 28,95 | 28,95 | 29 | 29 | 100,2 % | 100,2 % |
| TOTAL 2014 | 141,65 | 141,65 | 132,6 | 132,6 | 93,6 % | 93,6 % |
| Total 2013 | 285 | 285 | 277,8 | 277,8 | 97,5 % | 97,5 % |
| Écart 2013/14 | - 50,3 % | - 50 % | - 52 % | - 52 % | | |

Les crédits inscrits en LFI pour 2014 sur l'action 1 *France Télévisions* s'élèvent en AE et en CP à 112,7 millions d'euros. Pour rappel, ces crédits s'élevaient à 423,8 millions d'euros en 2012 et 255,86 millions d'euros en 2013. Cette baisse s'inscrit dans une perspective de financement intégral de l'audiovisuel par la CAP *via* le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

L'écart entre la prévision et la consommation s'explique par la diminution de 9,1 millions d'euros des crédits alloués à France Télévisions dans le cadre de la loi de finances rectificative du 8 août 2014, compensée très partiellement à hauteur de 2,1 millions d'euros dans le cadre du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

Les crédits prévus en LFI en faveur du soutien à l'expression radiophonique se sont élevés à 28,9 millions d'euros, pour une exécution égale à 29 millions d'euros, l'écart correspondant à un décalage de trésorerie. Pour rappel, **le décret du 22 octobre 2014 a réformé le fonctionnement du fond afin d'en renforcer la sélectivité**. Un indicateur mesure la part des subventions sélectives rapportée au total des subventions allouées : l'objectif pour 2015 est de 16,3 %, supérieur de 1 point par rapport à la réalisation 2014.

D. LE PROGRAMME 115 ACTION AUDIOVISUELLE EXTÉRIEURE : STABILISATION DES CRÉDITS ET MISE EN PLACE D'UN CONTRAT D'OBJECTIF ET DE MOYENS EN 2013

Le programme 115 *Action audiovisuelle extérieure* retrace les crédits budgétaires alloués à France Médias Monde (FMM), à TV5 Monde, et à la radio franco-marocaine Médi1 (Radio Méditerranée Internationale) *via* la Compagnie internationale de radio et télévision (CIRT). Les crédits en faveur de FMM sont complétés par ceux du programme 844 *Contribution au financement de l'action audiovisuelle extérieure* du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*. **Dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2015, l'audiovisuel extérieur est intégralement financé par une part du produit de la CAP.**

En 2013, FMM a élaboré son premier contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2013-2015, signé le 9 avril 2014. Dans la LFI pour 2014, l'action destinée au financement de l'audiovisuel extérieur était dotée de 74,4 millions d'euros, dont 73,9 millions d'euros pour FMM et 0,5 million d'euros pour la CIRT. La totalité des crédits a été consommée. Ces montants sont en nette diminution par rapport à 2013 (148,9 millions d'euros) et 2012 (150 millions d'euros), en cohérence avec la volonté de passer à un financement intégral par la CAP dès la loi de finances initiale pour 2015.

Les ressources publiques totales de FMM s'élèvent en effet en 2014 à 239,7 millions d'euros – contre 238,7 millions d'euros en 2013, soit une augmentation de 0,7 % – quand on y ajoute la dotation inscrite au programme 844 du compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public*.

Concernant TV5 Monde, l'année 2014 constitue le point de départ de la mise en œuvre du plan stratégique triennal approuvé en novembre 2013 par les cinq gouvernements finançant TV5 Monde. **Le montant de la ressource publique française s'élève à 76,2 millions d'euros, en progression de 1,6 % par rapport à l'année précédente.** Cette dotation représente près de 70 % du budget de la chaîne.

III. LE COMPTE SPÉCIAL AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Pour l'exercice 2014, la Mission *Media* fonctionne pour partie, pour l'action 1 *France Télévisions* du programme 115 et pour le programme 313, en lien avec le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* qui regroupe les ressources publiques destinées aux organismes de l'audiovisuel public financés par la contribution à l'audiovisuel public (CAP). En 2015, seul France Télévisions bénéficie d'un financement mixte, avant de basculer vers un financement intégral par la CAP à l'échéance 2017 selon le ministère de la Culture.

Pris dans leur globalité, les crédits dédiés au financement de l'audiovisuel public, y compris les crédits budgétaires de la mission *Media*, représentent en 2014 3,8 milliards d'euros TTC (3,73 milliards HT), en diminution de 1 % par rapport à 2013 et de 2 % par rapport à 2014, soit une baisse de 80 millions d'euros en deux ans.

Malgré cette baisse substantielle, la Cour des comptes réitère sa recommandation visant à appliquer la norme d'évolution de la dépense aux crédits de l'audiovisuel, qui y échappent en partie du fait d'un financement *via* un compte d'affectation spéciale. La maîtrise des dépenses doit donc se réaliser, selon la Cour, par le vecteur des contrats d'objectifs et de moyens. **Le Rapporteur spécial souligne que le niveau de financement de l'audiovisuel public en France est plus bas que dans de nombreux pays européens, notamment le Royaume-Uni et l'Allemagne.**

A. LE PRODUIT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN HAUSSE EN 2014

En 2014, le montant de la contribution à l'audiovisuel public s'est élevé à **133 euros en France métropolitaine, soit une augmentation de 2 euros par rapport à l'année précédente, et à 85 euros dans les départements d'outre-mer, soit une hausse de 1 euro.**

Au total, en 2014, les crédits ouverts sur le compte s'élèvent à 3,55 milliards d'euros, l'exécution ayant été conforme à la prévision. Le produit des encaissements bruts de la contribution s'élèvent à 3,04 milliards d'euros, en légère augmentation de 1,7 % par rapport à 2013, notamment sous l'effet de la hausse du taux et d'une légère croissance de l'assiette des assujettis qui tend cependant à se ralentir (+ 0,75 % en 2014, contre - 0,85 % en 2013).

Parallèlement, le montant des dégrèvements a fortement augmenté, **de 576 millions d'euros en 2013 à 616 millions d'euros en 2014** (+ 7 %), dont 541 millions d'euros ont été pris en charge dans le cadre de la mission *Remboursement et dégrèvement d'État*. Cette augmentation est due à la mise en œuvre en 2014 d'un nouveau droit acquis visant à exonérer de taxe d'habitation et de CAP en 2014 les contribuables âgés de plus de 60 ans au 1^{er} janvier 2013 ou veufs, lorsqu'ils ont été exonérés de la taxe d'habitation en 2013. Ce droit n'est pas prolongé en 2015.

Le Rapporteur spécial insiste sur l'importance de réfléchir au plus vite à la réforme de l'assiette de la contribution à l'audiovisuel public, la croissance de celle-ci tendant à se ralentir sous l'effet de la modification des pratiques audiovisuelles, notamment chez les jeunes.

B. LA VENTILATION DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC ENTRE SES BÉNÉFICIAIRES : LA PART PRÉPONDÉRANTE DE FRANCE TÉLÉVISIONS

L'affectation aux organismes de l'audiovisuel public du produit de cette contribution est décidée en loi de finance initiale et se répartit *via* cinq programmes dédiés. Le tableau suivant récapitule la répartition des crédits en 2014, très largement comparable à 2013 :

(en millions d'euros)

| | Exécution 2013 (TTC) | LFI 2014 (TTC) | exécution 2014 (TTC) | Part du programme/ total CAP exécution 2014 | Évolution crédits exécution 2013/2014 |
|---------------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------------------|--|--|
| France Télévisions | 2 300,1 | 2 429,8 | 2 432 | 68 % | 5,73 % |
| Arte France | 268,35 | 265,94 | 265,94 | 7 % | - 0,90 % |
| Radio France | 618,17 | 614,5 | 613 | 17 % | - 0,84 % |
| Action audiovisuelle extérieure | 169,2 | 169,86 | 169,24 | 5 % | 0,02 % |
| Institut national de l'audiovisuel | 91,77 | 70,9 | 70,9 | 2 % | - 22,74 % |
| TOTAL | 3 447,6 | 3 551 | 3 551 | 100 % | 3,00 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2013 et 2014.

France Télévisions reçoit une part prépondérante de la CAP (67 % en 2013 et 68 % en 2014). La hausse de près de 6 % de la part dédiée à France Télévisions ne doit cependant pas laisser croire à une hausse globale des ressources de l'opérateur, la hausse de 2,1 millions en cours de gestion ne devant être appréhendée que comme une compensation partielle de l'annulation de 9,1 millions d'euros sur le programme 313 de la mission *Media*, qui s'élève donc *in fine* à 7 millions d'euros.

C. LES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL : DES EFFORTS DE GESTION DANS UN CONTEXTE DE FORTES CONTRAINTES BUDGÉTAIRES

1. France Télévisions : un résultat positif malgré des ressources publiques en baisse

Entre 2012 et 2014, les ressources publiques (dotations budgétaires et produit de la CAP) allouées à France Télévisions sont en baisse, dans un contexte où le marché publicitaire n'est plus en mesure d'assurer à France Télévisions une montée en puissance de ses ressources propres, comme le résume le tableau ci-dessous :

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Évolution 2012/2014 |
|--|----------------|----------------|----------------|---------------------|
| Programme 313 (exécution) | 433,5 | 248,8 | 103,6 | - 76 % |
| Produit CAP (exécution) HT | 2 091,6 | 2 253,3 | 2 382 | 14 % |
| Ressources publiques globales | 2 525,1 | 2 502,1 | 2 485,6 | - 2 % |
| Publicité et parrainage | 372 | 333 | 317,8 | - 15 % |
| TOTAL | 2 897,1 | 2 834,8 | 2 803,4 | - 3 % |
| <i>Part des ressources publiques en % des recettes totales</i> | 87 % | 88 % | 89 % | |

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes ; Comptes 2014 de France télévisions.

Cette tendance se confirme en 2015 : malgré une hausse des crédits sur le programme 313 à hauteur de 160,4 millions d'euros, la diminution de 2,5 % du produit de CAP en faveur de France Télévisions (2 369,3 millions d'euros TTC en LFI pour 2015) confirme une baisse globale des ressources publiques de près de 6 millions d'euros par rapport à l'exécution 2014. La dotation de France Télévisions est en 2014 inférieure de 0,4 % à l'annuité prévue dans l'avenant au COM 2013-2015.

France Télévisions clôture l'exercice 2014 avec un résultat net de - 38,4 millions d'euros⁽¹⁾, meilleur que les prévisions l'établissant à - 40,5 millions d'euros, et ce malgré des ressources en baisse, une annulation de 7 millions d'euros de crédit et une forte activité (jeux olympiques et élections municipales) qui a mécaniquement fait augmenter le coût des programmes. Ce résultat confirme l'effort de gestion dans lequel est engagée l'entreprise depuis 2012, qui s'est traduit notamment par une diminution de 359 ETP depuis 2012.

Par ailleurs, malgré un marché audiovisuel très concurrentiel, la part d'audience de France télévisions est stable à 28,8 % en 2014, contre 28,6 % en 2013, devenant de peu le premier groupe audiovisuel devant TF1 (28,7 % d'audience selon les dernières données).

(1) Selon les comptes définitifs arrêtés par France télévisions.

2. ARTE France : une gestion rigoureuse et une audience en progression peu récompensée au regard de la baisse de la contribution qui lui est allouée

L'audience d'ARTE, qui se dégradait depuis le lancement de la TNT, a progressé de 33 % en deux ans. Elles représentent 2 % de part d'audience en 2014, stable par rapport à 2013, et atteint même 2,2 % début 2015. C'est la plus forte progression des chaînes historiques dans un contexte de concurrence accrue par la recomposition accélérée du secteur.

ARTE a dans le même temps contribué au redressement des finances publiques comme l'atteste la baisse de part de redevance entre l'exécution 2013 et l'exécution 2014 (– 0,9 %) et surtout le décrochage très net de la ressource publique par rapport aux prévisions du contrat d'objectifs et de moyens (COM) 2012–2016 (– 23,8 millions d'euros en 2014). Parallèlement, ARTE est parvenu à augmenter ses investissements dans les programmes de 1,1 million d'euros en 2013 et à faire progresser ses recettes commerciales au-delà des prévisions initiales.

Enfin, ARTE France s'est illustré en 2014 comme en 2013 par ses efforts de bonne gestion, notamment en recherchant des économies sur la partie hors programme et en maintenant les dépenses de personnel dans les cibles fixées par le COM. **La société affiche un résultat budgétaire équilibré, après un prélèvement de 2,58 millions d'euros sur le fond de roulement.** L'indicateur de maîtrise de la masse salariale est également un motif de satisfaction.

3. Radio France : une situation financière inquiétante et des audiences en baisse

En 2014, l'audience de Radio France diminue et s'établit à 25 % (contre 25,8 % en 2013 et 26,8 % en 2014), en deçà de la cible fixée dans le PAP 2014, lié à une baisse globale de l'audience sur le media radio qui souffre de la concurrence multimédia et de la transition numérique.

La dotation publique de Radio France est en baisse par rapport en 2013, en en recul de 45,7 millions d'euros par rapport à la trajectoire du COM, qui, contrairement à France Télévisions, n'a pas fait l'objet d'un avenant. Le ministère de la Culture précise cependant que cette baisse est presque intégralement compensée par la mise en œuvre du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE), la baisse effective n'étant alors que de 4,5 millions d'euros.

La situation financière de Radio France apparaît par ailleurs comme particulièrement inquiétante, comme l'expose le récent rapport de la Cour des comptes⁽¹⁾. La Cour souligne dans ce rapport qu'entre 2006 et 2013, les dépenses ont augmentées de 22,3 % par an, pour une hausse globale des dépenses de l'État de 9,1 % seulement. Le redressement des comptes de l'entreprise ne pourra donc se réaliser sans d'importants efforts de gestion.

(1) « Radio France : les raisons d'une crise, les pistes d'une réforme », Cour des comptes, avril 2015.

Radio France affiche en 2014 un résultat net de – 2 millions d’euros, et une trésorerie nette en baisse de 15,3 millions d’euros imputable aux décaissements nécessaires à la poursuite des travaux de réhabilitation de la Maison de la radio. L’entreprise va avoir recours à l’emprunt en 2015, à hauteur de 90 millions d’euros, afin de compléter son financement.

4. La contribution au financement de l’action audiovisuelle extérieure

Les crédits alloués au titre de la CAP sont stables entre 2013 et 2014 (169,24 millions d’euros), et s’ajoutent pour la dernière année aux crédits budgétaires de la mission *Media* pour une ressource publique totale de 239,7 millions d’euros⁽¹⁾. Les efforts en gestion de l’entreprise sont substantiels, dans un contexte de forte rigidité des dépenses et avec une masse salariale qui représente 53 % des charges d’exploitation, ce qui n’apparaît pas excessif pour une société audiovisuelle produisant majoritairement en interne. Sur le plan financier, France medias Monde a réalisé en 2014 un résultat net en équilibre. Cependant, en l’absence d’une hausse des ressources publiques après 2015, l’entreprise ne pourra maintenir l’équilibre, n’ayant désormais que des marges d’économies très réduites.

Ces efforts de gestion n’ont pas été mis en œuvre au détriment de l’offre audiovisuelle. En 2014, France 24 a vu croître son audience de 10,9 % par rapport à 2013, RFI de 7,5 % et Monte Carlo Doualiya de 4,3 %. L’offre nouveaux medias du groupe a vu par ailleurs son nombre de visites croître de 35 % en deux ans.

5. L’Institut national de l’audiovisuel

L’exercice 2014 fait apparaître pour l’INA une baisse de près de 23 % de sa dotation. Celle-ci est en réalité compensée par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 19,8 millions d’euros (pour une baisse de crédits de 20,87 millions d’euros). Des efforts de gestion ont été réalisés, puisque les charges de personnels, qui représentent 57 % des charges d’exploitation, s’élèvent à 68,8 % en baisse de 4 % par rapport aux prévisions du budget 2014.

IV. LE COMPTE SPÉCIAL GESTION ET VALORISATION DES RESSOURCES TIRÉES DE L’UTILISATION DU SPECTRE HERTZIEN : UN DÉBUT D’EXÉCUTION APRÈS TROIS ANNÉES D’EXISTENCE

Le compte d’affectation spéciale (CAS) retrace, en recettes, le produit des redevances acquittées par les opérateurs privés pour l’utilisation des bandes de fréquences libérées par les ministères affectataires, ainsi que le produit de cession de l’usufruit de tout ou partie des systèmes de communication militaires par satellites. En dépenses, il retrace, d’une part, une partie des coûts d’investissement et de fonctionnement en matière de télécommunication des ministères ayant libéré

(1) La ressource publique a cependant connue une baisse tendancielle de 4,3 % entre 2011 et 2015 (– 54 millions d’euros).

les fréquences, et, d'autre part, la participation au désendettement de l'État. **La Cour des comptes avait questionné la légitimité de ce CAS dans le cadre de ses précédentes notes d'exécution budgétaire et le fait de nouveau dans celle pour 2014, car il soustrait du budget général une partie des dépenses de fonctionnement et d'investissement du ministère de la Défense, et désormais du ministère de l'Intérieur.**

Le compte d'affectation spéciale a été utilisé pour la première fois en 2011 lors de l'attribution de bandes de fréquences libérées par le ministère de la Défense à des opérateurs privés. Les cessions ont concerné la bande des 2,6 GHz (936 millions d'euros versés en 2011), puis la bande des 800 MHz (2 640 millions d'euros de produits, versés pour moitié sur le budget général et pour l'autre sur le CAS en 2012, soit 1 320 millions d'euros).

Le périmètre du CAS hertzien va évoluer lors du prochain exercice budgétaire, son architecture ayant fait l'objet d'une nouvelle modification par amendement parlementaire en décembre 2014. **D'une part, l'article 40 de la loi de finances pour 2015 élargit le périmètre des recettes du CAS et lui alloue le produit des redevances des bandes de fréquences 694 MHz à 790 MHz, dont la mise aux enchères est prévue en 2015 ; d'autre part, cet article proroge le retour intégral des recettes à ce compte de 2014 à 2019, en reportant de cinq ans la date à laquelle une fraction d'au moins 15 % du produit des redevances sera versée au budget général au titre du désendettement de l'État (programme 761), programme qui n'a par ailleurs jamais été abondé depuis sa création.**

En 2014, le programme 762 *Optimisation de l'usage du spectre hertzien* a enregistré une recette de 16 millions d'euros, supérieure à la prévision initiale qui s'élevait à 11 millions d'euros. Ces recettes sont issues :

– de 15,9 millions d'euros de recettes correspondant aux redevances acquittées par les opérateurs de téléphonie 4G. Ces recettes font apparaître un écart de 45 % entre la programmation et l'exécution et appelle selon la Cour des comptes *« un suivi attentif sur les modes de calcul et de facturation des redevances sur la téléphonie de 4^{ème} génération. »*

– d'un report de 0,1 million d'euros lié au titre de l'exercice 2013.

Tous les CP ont été dépensés au cours de l'année afin de financer des dépenses relatives au programme SYRACUSE ⁽¹⁾ 4,5 millions en autorisations d'engagement ont en revanche été reporté sur 2015.

Les programmes 761 et 763 n'ont enregistré aucune dépense et aucune recette.

(1) *Système de Radiocommunication Utilisant un Satellite : programme français de satellite de télécommunication militaire.*

OUTRE-MER

Commentaire de M. Patrick OLLIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LES DÉPENSES FISCALES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE INDISPENSABLE POUR LES OUTRE-MER MAIS DONT L'ÉVALUATION DEMEURE INSUFFISANTE | 426 |
| A. UNE AUGMENTATION DU COÛT DE LA DÉPENSE FISCALE QUI CACHE UNE BAISSÉ DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION | 426 |
| 1. Un nombre de dispositifs très important, qui représentent près du double des crédits de la mission | 426 |
| 2. Une diminution du coût total des dépenses fiscales entre l'exécution 2012 et l'exécution 2014 qui n'était anticipée dans les prévisions..... | 427 |
| 3. Un ralentissement dans l'utilisation des dispositifs de défiscalisation..... | 428 |
| B. UNE ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES DÉPENSES FISCALES MAIS UN CHIFFRAGE QUI DEMEURE ENCORE PEU FIABLE | 429 |
| 1. Une évaluation désormais institutionnalisée qui confirme la nécessité de la défiscalisation | 429 |
| 2. La fiabilité du coût des dépenses fiscales demeure incertaine | 430 |
| II. LA MISSION <i>OUTRE-MER</i> : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2013 MALGRÉ DES DÉPENSES FORTEMENT RIGIDES | 430 |
| A. DES CRÉDITS CONSOMMÉS GLOBALEMENT EN BAISSÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION..... | 431 |
| B. LE PROGRAMME 138 <i>EMPLOI EN OUTRE-MER</i> : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION | 431 |
| 1. L'action 1 <i>Soutien aux entreprises</i> : la compensation des exonérations de charges sociales, une dépense « de guichet » en baisse du fait de son recentrage sur les bas salaires | 432 |
| 2. L'action 2 <i>Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle</i> : la montée en puissance du service militaire adapté (SMA) | 433 |
| 3. L'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) : d'importants efforts en gestion | 433 |
| C. LE PROGRAMME <i>CONDITION DE VIE OUTRE MER</i> : UNE PRÉVISION ENCORE IMPRÉCISE | 434 |

Au cours de l'année 2014, l'action en faveur des outre-mer a été guidée vers un développement solidaire des outre-mer, dans lequel s'inscrivent la relance de l'emploi, la lutte contre la vie chère et les actions en direction de la jeunesse. Le logement, et notamment le logement social et la lutte contre l'habitat insalubre, demeure également l'une des priorités affichées de l'année 2014.

La mission *Outre-mer* présente une exécution à 2 049,2 millions en autorisations d'engagement (AE) et à 2 038,1 en crédits de paiement (CP).

La politique transversale de l'État en outre-mer est portée par plusieurs missions (89 programmes relevant de 27 missions pour l'exercice 2013). En 2014, l'effort budgétaire et financier total de l'État en outre-mer s'élevait à **18 milliards en LFI 2014**. Les crédits de la mission *Outre-mer* représentent, sur l'ensemble des dépenses de l'État, **14,7 % en autorisations d'engagement et 14,5 % en crédits de paiement. Elle regroupe également 100 % des dépenses fiscales ultramarines, à hauteur de 3,9 milliards en exécution pour 2014**. Elle est en termes d'effort budgétaire et financier la deuxième mission après la mission *Enseignement scolaire*.

I. LES DÉPENSES FISCALES : UN OUTIL DE POLITIQUE PUBLIQUE INDISPENSABLE POUR LES OUTRE-MER MAIS DONT L'ÉVALUATION DEMEURE INSUFFISANTE

A. UNE AUGMENTATION DU COÛT DE LA DÉPENSE FISCALE QUI CACHE UNE BAISSÉ DES DISPOSITIFS DE DÉFISCALISATION

1. Un nombre de dispositifs très important, qui représentent près du double des crédits de la mission

En 2014, on compte dix-neuf dispositifs de dépenses fiscales rattachés à titre principal au programme 123 *Conditions de vie outre-mer*, dont cinq sur les impôts locaux, et sept dispositifs au titre du programme 138 *Emploi outre-mer*. Il y a donc 26 dépenses fiscales répertoriées en 2014, à l'instar de 2013.

Toutefois, l'article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 prévoyait en complément du maintien des dispositifs actuels de défiscalisation, la mise en place de deux dispositifs de crédits d'impôt à titre expérimental à partir du 1^{er} juillet 2014. L'un est applicable aux investissements productifs (article 244 *quater* W du code général des impôts), et l'autre aux investissements dans le logement social (article 244 *quater* X du code général des impôts). Ces dispositifs devraient permettre pour l'investissement outre-mer, à niveau de soutien public identique, de limiter les frais d'intermédiation et de supprimer la part de la dépense fiscale qui ne bénéficie qu'aux contribuables apporteurs de capitaux.

Cependant, l'attente d'une validation européenne n'a pas permis la mise en œuvre de ces dispositifs en 2014. Le crédit d'impôt en matière de logement social n'est entré en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2015 ⁽¹⁾. Le dispositif en matière d'investissement productif a fait l'objet d'une décision favorable de la Commission européenne en date du 2 mars 2015, ce qui laisse présager une mise en œuvre prochaine, avec donc presque une année de retard par rapport à la date initiale.

Le Rapporteur spécial souhaite que soit menée à l'issue de l'année 2015 une évaluation de la mise en œuvre sur une année du crédit d'impôt en faveur du logement social. **Il alerte par ailleurs sur le fait que la logique du crédit d'impôt ne doit pas se substituer aux dispositifs de défiscalisation, dont le rapporteur n'a cessé de souligner l'importance et l'efficacité pour la création de richesse et d'emploi, depuis leur mise en place. Le crédit d'impôt doit demeurer un dispositif complémentaire.**

2. Une diminution du coût total des dépenses fiscales entre l'exécution 2012 et l'exécution 2014 qui n'était anticipée dans les prévisions

Le tableau ci-après récapitule l'évolution du montant des dépenses fiscales :

(en millions d'euros)

| | Chiffrage 2012 | Chiffrage 2013 (définitif) | Chiffrage 2014 actualisé | Chiffrage 2015 (prévisions) | Évolution exécution 2012/2014 |
|--|----------------|-------------------------------|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------------------|
| Programme 123 : Conditions de vie outre-mer | 3 502 | 3 488 | 3 458 | 3 504 | - 1,3 % |
| Programme 138 : Emploi outre-mer | 369 | 377 | 364 | 363 | - 1,4 % |
| TOTAL Mission | 3 871 | 3 865 | 3 822 | 3 867 | - 1,3 % |
| Crédits correspondants(CP) | 2 024,4 | 2 102,5 | 2 038,1 | 2 062,2 | 0,7 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2013, rapport annuel de performances pour 2014.

À titre comparatif, les crédits consommés dans le cadre de la mission *Outre-mer* sont, au total, de 2 049,1 millions d'euros en AE et 2 038,1 millions d'euros en CP. **Les dépenses fiscales rattachées à titre principal à la mission en 2014 ont donc représenté près de 1,9 fois les crédits de paiement exécutés la même année, comme en 2013.** Cependant, les crédits consommés étant en légère augmentation face à des dépenses fiscales décroissantes, cette proportion peut être amenée à évoluer.

Il est important de souligner que les prévisions pour 2014, de même que les chiffreages actualisés pour 2013, laissent pourtant entrevoir une trajectoire en hausse, estimée à 2,8 % sur l'ensemble de la mission (la prévision 2014 s'établissant à 3 979 millions d'euros pour l'ensemble de la mission). Ni les documents budgétaires, ni la note d'analyse d'exécution budgétaire ne permettent d'expliquer les raisons d'un tel écart à la trajectoire prévue. On est en droit de s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de ce dispositif.

(1) Décision D/18802 de la Commission européenne du 11 décembre 2014.

Le différentiel entre 2013 et 2014 fait apparaître par ailleurs la hausse notable de la dépense relative **aux régimes de TVA particuliers en Guadeloupe, Martinique et à la Réunion, codifiés à l'article 296-1 a et b du code général des impôts**, dont le chiffre augmente de **1 160 millions d'euros en 2013 à 1 270 millions d'euros en 2014 (+ 9,5 %)**. La baisse globale du solde des dépenses fiscales du programme *Conditions de vie en outre-mer* s'explique par une décroissance des dispositifs de défiscalisation, avec de forts écarts constatés entre le chiffre initial et le chiffre actualisé.

3. Un ralentissement dans l'utilisation des dispositifs de défiscalisation

Les dispositifs de défiscalisation sont au nombre de quatre, et constituent un levier important de mobilisation de l'épargne privée au profit du développement outre-mer. Ils se déploient sur trois volets : **l'investissement productif réalisé en outre-mer tout d'abord**, ouvrant droit à une réduction de l'impôt sur le revenu (article 199 *undecies B* du code général des impôts), et de l'impôt sur les sociétés (article 217 *undecies* du CGI) ; **les investissements dans le logement social ensuite**, permettant une réduction de l'impôt sur le revenu (article 199 *undecies C* du CGI) ; **les investissements locatifs (logements neufs) et réhabilitation de logements enfin**, ouvrant droit à une réduction de l'impôt sur le revenu jusqu'au 31 décembre 2017 (article 199 *undecies a* du code général des impôts) ⁽¹⁾.

La baisse du solde total des pertes de recette afférentes à la défiscalisation était déjà anticipée sinon par les prévisions, du moins par le chiffre initial de 2014, et s'est confirmée et accentuée dans le chiffre actualisé, comme l'illustre le tableau suivant :

(En millions d'euros)

| Dispositifs de défiscalisation | 2013 (définitif) | 2014 (actualisé) | Évolution 2013/2014 |
|--------------------------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Article 199 <i>undecies A</i> | 277 | 220 | - 21 % |
| Article 217 <i>undecies</i> | 180 | 175 | - 3 % |
| Article 199 <i>undecies C</i> | 299 | 280 | - 6 % |
| Article 199 <i>undecies B</i> | 377 | 310 | - 18 % |
| TOTAL | 1 133 | 985 | - 13 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

La Cour des comptes confirme que l'année 2014 est marquée par une diminution du montant des demandes d'agrément, notamment dans les secteurs de l'industrie, du logement et de la pêche. Concernant le dispositif de l'article 199 *undecies B*, la diminution en 2011 du taux d'impôt accordé au contribuable dans le cadre de l'investissement productif ⁽²⁾, la suppression du secteur du photovoltaïque du champ de la mesure, ainsi que l'abaissement du plafond de l'avantage fiscal, peut en partie expliquer cette tendance baissière, très

(1) Cet article codifiait également le dispositif « Girardin », aujourd'hui supprimé, qui a permis la défiscalisation du logement libre jusqu'au 31/12/2011 et du logement intermédiaire jusqu'au 31/12/2012.

(2) Coût de rabout de 10 % sur le taux de l'avantage fiscal.

marquée sur ce dispositif (- 18 %). La réduction du champ d'application de la défiscalisation en faveur des investissements locatifs à la suite de la suppression des dispositifs Girardin « logement libre » et « logement intermédiaire » explique par ailleurs la baisse de 21 % constatée sur la dépense fiscale codifiée à l'article 199 *undecies* A.

Le constat fait d'un ralentissement de la dépense fiscale doit nous interpellier à plus d'un titre : Si ce ralentissement est le fait d'entraves liées à la procédure d'instruction des dossiers, alors l'État doit se donner les moyens de régler ces difficultés. **Le Rapporteur spécial a toujours indiqué que la création d'un nouveau dispositif (crédit d'impôt), allait avoir des conséquences techniques sur l'utilisation de la défiscalisation.** Diverses sources ont confirmé que certains services de l'État ne mettent pas les moyens nécessaires pour fluidifier la bonne instruction des dossiers en ayant recours à des manœuvres dilatoires. **Le Rapporteur spécial rappelle que ces dispositifs de défiscalisation, affaiblis par ailleurs par des limitations de champ, demeurent essentiels pour le développement économique des collectivités ultramarines.**

B. UNE ÉVALUATION RÉGULIÈRE DES DÉPENSES FISCALES MAIS UN CHIFFRAGE QUI DEMEURE ENCORE PEU FIABLE

1. Une évaluation désormais institutionnalisée qui confirme la nécessité de la défiscalisation

La loi de programmation des finances publiques du 31 décembre 2012 a instauré un bilan pluriannuel des opérations financées par la défiscalisation, par territoire géographique, à la fois dans le domaine industriel et dans le domaine du logement social. Des évaluations ont été menées sur la production de logements sociaux neufs entre 2011 et 2014 en Guyane, à la Réunion, en Guadeloupe et en Martinique. **Cette étude a confirmé que le recours massif à la dette, en remplacement des dispositifs de défiscalisation, n'est pas bénéfique pour les bailleurs de logements sociaux.** Le crédit d'impôt apparaît cependant comme une alternative efficace aux dispositifs actuels de défiscalisation, permettant un meilleur pilotage de la dépense fiscale sans remettre en cause la rentabilité des opérations.

Une étude a également été menée au cours de l'année 2014 par la Direction générale de l'outre-mer (DGOM) relative au mécanisme de **TVA non perçue récupérable**, codifié à l'article 295-1-5 du Code général des impôts. Cette dépense fiscale est rattachée au programme *Emploi outre-mer* et représente une perte de recettes évaluée de manière stable à 100 millions d'euros, à défaut de pouvoir chiffrer précisément le coût global du dispositif. Cette étude a abouti à un constat mitigé quant à l'efficacité de cette dépense fiscale, qui pourrait constituer un effet d'aubaine pour des grandes et moyennes entreprises dont la décision d'investissement ne serait pas remise en cause en cas de suppression de l'aide fiscale. **En lien avec la Direction de la législation fiscale, une réflexion est en**

cours sur l'opportunité de faire disparaître cette disposition fiscale, disparition à laquelle s'opposent le Rapporteur spécial et la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale.

L'année 2015 est consacrée quant à elle à une étude sur les zones France d'activité.

2. La fiabilité du coût des dépenses fiscales demeure incertaine

La Cour des comptes indique dans sa note d'exécution budgétaire pour 2014 que « *la valeur approximative des dépenses atteint ainsi un montant de 0,92 milliard d'euros, soit 23,2 % du total de la dépense fiscale* ». Il s'agit en effet, pour un grand nombre de dépenses fiscales, d'indications d'ordre de grandeur, voire de reprise du montant de l'année *n* ou *n-1* en l'absence de chiffrage. Certains chiffrages sont même inexistantes, comme le chiffrage initial pour 2014 de la défiscalisation en faveur du logement social appliquée à l'impôt sur le revenu (article 199 *undecies* C). Cette approximation avait été pointée du doigt dans le référé de la Cour des comptes du 27 décembre 2013 relatif à la défiscalisation dans le secteur du logement social outre-mer.

Les difficultés de chiffrage ne permettent pas en effet de piloter de manière fiable l'évolution et l'efficacité des dispositifs, et même *a minima* la tendance globale de la dépense fiscale, comme l'illustre l'écart entre la prévision et l'actualisation pour l'exercice 2014. **Le rapporteur spécial ne peut que confirmer les observations de la Cour des Comptes et regrette que les efforts engagés ne permettent d'améliorer la situation.**

II. LA MISSION OUTRE-MER : UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN BAISSÉ PAR RAPPORT À 2013 MALGRÉ DES DÉPENSES FORTEMENT RIGIDES

La mission Outre-mer est essentiellement composée de crédits d'intervention, avec 1,87 milliard d'euros de crédit en AE et 1,82 milliard en CP en titre 6, qui représentent près de 90 % des crédits consommés. Au sein de ces dépenses d'intervention, la Cour des comptes retrace **un nombre important de dépenses dites « de guichet »**, qui sont celles qui représentent la plus forte rigidité dans la mesure où elles correspondent à des droits ouverts pour les bénéficiaires, sans possibilité de restriction. Ces dépenses de guichet représentent 97,4 % du programme 138, la principale étant la compensation des exonérations de charges sociales. Dans le cas des dépenses de guichet, la rationalisation des coûts implique nécessairement une réforme des dispositifs, qui se traduit souvent par une limitation du champ d'application ou un plafonnement des droits comme ce fut le cas en 2014 et 2015.

La Cour des comptes distingue par ailleurs les dépenses discrétionnaires qui, même si elles ne relèvent pas d'une obligation juridique, demeurent fortement rigides compte tenu de la demande sociale et des besoins exprimés. Il s'agit par exemple des consommations au titre de la ligne budgétaire unique (LBU) en matière de logement, notamment du fait des restes à payer importants.

A. DES CRÉDITS CONSOMMÉS GLOBALEMENT EN BAISSÉ SUR L'ENSEMBLE DE LA MISSION

Le tableau suivant récapitule à la fois les écarts entre la prévision initiale et l'exécution des deux programmes de la mission, ainsi que les évolutions entre l'exercice 2013 et l'exercice 2014 :

(en millions d'euros)

| Programmes | LFI 2014 | | crédits ouverts 2014 | | Exécution 2014 | | Écart exécution 2014/crédits LFI | | % des crédits consommés par rapport aux crédits ouverts | |
|-----------------------------------|----------|----------|----------------------|---------|----------------|---------|----------------------------------|---------|---|--------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 138 : Emploi outre-mer | 1 402,4 | 1 386 | 1 408 | 1 394,5 | 1 383,3 | 1 370,7 | - 1,4 % | - 1,1 % | 98,2 % | 98,3 % |
| 123 : Conditions de vie outre-mer | 742,7 | 671,45 | 716,95 | 688,6 | 665,9 | 667,4 | - 10,3 % | - 0,6 % | 92,9 % | 96,9 % |
| Total | 2 145,1 | 2 057,45 | 2 124,95 | 2 083,1 | 2 049,2 | 2 038,1 | - 4,5 % | - 0,9 % | 96,4 % | 97,8 % |
| Total 2013 | 2 203,2 | 2 158,05 | 2 238,8 | 2 137,8 | 2 178,4 | 2 102,5 | - 1,1 % | - 2,6 % | 97,3 % | 98,3 % |
| Écart 2013/14 | - 2,6 % | - 4,7 % | - 5,1 % | - 2,6 % | - 5,9 % | - 3,1 % | | | | |

Source : rapport annuel de performances pour 2013, Rapport annuel de performances pour 2014.

Les crédits consommés au cours de l'exercice 2014 sont en baisse par rapport aux crédits de l'exercice 2013, de 5,9 % en AE et de 3,1 % en CP. Le programme 138 a enregistré une baisse de plus de 6,5 %, **principalement due à la réforme des dispositifs d'exonération de cotisation patronale désormais recentrés sur les bas salaires**. Le programme 123 a quant à lui fait l'objet d'une baisse de 3,5 % en CP consommés du fait, entre autres, d'une exécution plus faible de l'action *Logement*.

B. LE PROGRAMME 138 EMPLOI EN OUTRE-MER : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION

Le tableau suivant retrace l'évolution annuelle des crédits du programme 138 ainsi que leur niveau final de consommation :

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|----------|---------|
| LFI 2014 | 1 402,4 | 1 386,1 |
| crédits disponibles après ouvertures/annulation, | 1 408,05 | 1 394,5 |
| consommation | 1 383,3 | 1 370,7 |
| en % des crédits de LFI | 98,6 | 98,9 |
| en % des crédits disponibles | 98,2 | 98,3 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Le programme 138 a bénéficié de fonds de concours et attributions de produit à hauteur de 21,8 millions d'euros – contre une prévision à 12,8 millions d'euros – qui ont intégralement bénéficié au service militaire adapté (SMA). Il s'agit notamment de fonds européens. Ces ouvertures ont été néanmoins minorées par des annulations de crédit à hauteur de 16,1 millions d'euros en AE et

13,35 millions d'euros en CP, principalement par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 ayant procédé à l'annulation des crédits de la réserve de précaution. Malgré cela, les crédits ouverts demeurent légèrement supérieurs aux crédits votés en AE comme en CP, avec un taux de consommation qui n'appelle pas de remarque particulière.

Le tableau ci-après récapitule l'exécution des crédits détaillés par action :

(en millions d'euros)

| Actions | Prévisionnel LFI | | Réalisé | | Écart | |
|--|------------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1 : soutien aux entreprises | 1 154,75 | 1 147,3 | 1 136,8 | 1 129,5 | - 0,9 % | - 1,6 % |
| 2 : aide à l'insertion et à la qualification professionnelle | 244,75 | 235,95 | 243,75 | 238,5 | - 0,4 % | 1,1 % |
| 3 : Pilotage des politiques outre-mer | 2,9 | 2,9 | 2,7 | 2,7 | - 6,9 % | - 6,9 % |
| Total | 1 402,4 | 1 386,15 | 1 383,25 | 1 370,7 | - 1,4 % | - 1,1 % |
| Total 2013 | 1 403,8 | 1 393,2 | 1 458,7 | 1 453 | 3,9 % | 4,3 % |
| Écart 2013/2014 | - 0,1 % | - 1 % | - 5 % | - 6% | | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

La Cour des comptes souligne dans sa note d'exécution budgétaire que les écarts enregistrés par rapport à la loi de finances initiale demeurent limités (- 1,6 %) sur l'action 1, action principale du programme et qui faisait l'objet d'un dépassement de crédits en 2013. Sur l'action 3, l'écart avoisine les 7 % mais sur une action qui demeure mineure en termes de poids budgétaire.

1. L'action 1 Soutien aux entreprises : la compensation des exonérations de charges sociales, une dépense « de guichet » en baisse du fait de son recentrage sur les bas salaires

L'abaissement du coût du travail résultant de la prise en charge par l'État des cotisations sociales dues par les entreprises constitue l'axe d'intervention principal du programme, et l'un des axes principaux de la mission. L'action 1 dans son ensemble représente en 2014, 1 136,8 millions d'euros d'AE consommées et 1 129,5 millions d'euros en CP. Sa part dans le programme et la mission est substantielle : **plus de 82 % des crédits du programme et plus de 56 % des crédits de la mission. Au sein de celle-ci, le dispositif d'exonération représente 1 124,7 millions d'euros de crédits consommés, soit 99,5 % des crédits de l'action**

Par rapport à 2013, les crédits consommés ont diminué de 6,6 % en AE et de 7,2 % en CP du fait du recentrage du dispositif sur les bas salaires. La part des crédits restants est principalement consacrée aux dispositifs d'aide au fret et à d'autres mesures de soutien aux entreprises (aide à la rénovation hôtelière⁽¹⁾, convention UBIFRANCE, appui à la création de micro entreprise...)

(1) L'aide à la rénovation hôtelière a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2015.

Ce dispositif de compensation a été modifié par l'article 130 de la loi de finances pour 2014, afin de le recentrer sur les bas et moyens salaires ⁽¹⁾. Cette réforme a pour objectif d'articuler les exonérations spécifiques à l'outre-mer avec le dispositif de droit commun d'exonération de charges qu'est le Crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE). Elle s'inscrit dans la démarche globale de réflexion, menée entre autres par la Délégation aux outre-mer de l'Assemblée nationale, sur la déclinaison du pacte de responsabilités dans les territoires ultramarins ⁽²⁾.

L'exercice 2014, contrairement à celui de 2013, n'a pas fait l'objet d'une sous-évaluation en LFI des crédits reversés à l'ACOSS en compensation des exonérations. La Cour recommandait dans ce domaine de poursuivre l'incitation des organismes de sécurité sociale à améliorer leurs outils de prévision afin de réduire les incertitudes sur le coût des exonérations ⁽³⁾. Elle considère que cette recommandation a été partiellement suivie.

2. L'action 2 Aide à l'insertion et à la qualification professionnelle : la montée en puissance du service militaire adapté (SMA)

L'action 2 a été dotée en loi de finance initiale de 257,5 millions d'euros en AE et 248,7 millions en CP, soit une hausse de 3,5 % en CP par rapport à 2013. Malgré une exécution inférieure à la prévision, cette dernière est en hausse par rapport à l'année précédente de 2,1 %.

L'action s'inscrit dans l'objectif, prioritaire au sein de la mission, du « SMA 6000 » qui est désormais fixé à l'horizon 2017 et permettra un doublement des effectifs par rapport au nombre de volontaires recensé en 2009. Le SMA aura bénéficié à 5 666 volontaires en 2014, avec un taux d'insertion qui se confirme à la hausse à 77,4 % (+ 1,1 point par rapport à 2013). La Cour des comptes souligne, comme en 2013, « une gestion du SMA maîtrisée », avec une exécution à 5 296 ETPT, en-deçà du plafond fixé en loi de finances initiale.

3. l'Agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM) : d'importants efforts en gestion

L'action 2 finance le SMA, ainsi que divers dispositifs de formation professionnelle, notamment le passeport mobilité « formation professionnelle » (PMFP) qui représente 14,4 millions d'euros de crédits consommés.

Une subvention pour charges de service public est également versée à LADOM, seul opérateur de la mission (action 2). Elle s'élève à 7,9 millions d'euros en 2014, en repli de 0,5 million d'euros par rapport à 2013. Par ailleurs, le

(1) Le premier seuil du dispositif a été abaissé de 2,2 SMIC à 1,8 SMIC, la sortie de celui-ci étant par ailleurs passé de 3,8 à 2,8 SMIC.

(2) La loi de finances pour 2015 a par ailleurs procédé, dans son article 65, à la majoration du taux de CICE pour l'outre-mer, de 6 à 7,5 % au titre des rémunérations versées en 2015, puis à 9 % en 2016.

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution du budget de l'État par mission et programme pour 2013 – Mission Outre-mer, mai 2014.

plafond d'emplois (131 ETP) a été respecté par l'agence, avec une exécution à 123 ETP fin 2014 grâce aux efforts de gestion et aux actions de restructuration et réorganisation des services effectués par la direction, dont le Rapporteur spécial avait souligné la bonne gestion dans son rapport spécial pour 2015.

LADOM a vu son périmètre élargi à la gestion des dispositifs de « Continuité Territoriale » qui, outre la Formation Professionnelle en Mobilité, intègre le Passeport Mobilité-Études et l'Aide à la Continuité Territoriale. On peut s'interroger de nouveau sur la pertinence de ce rattachement, dès lors que la principale mission de LADOM est désormais la mise en œuvre du dispositif de continuité territoriale, financé depuis le programme 123 *via* le fonds de continuité territoriale. Ce fond a été doté de 55,8 millions d'euros en AE et 59,5 millions d'euros en CP au titre de l'exécution 2014, soit une hausse de 27,4 % en CP consommés par rapport à 2013. Sur ce total, LADOM a perçu 51,2 millions d'euros.

C. LE PROGRAMME *CONDITION DE VIE OUTRE MER* : UNE PRÉVISION ENCORE IMPRÉCISE

Le tableau ci-après retrace l'évolution annuelle des crédits du programme ainsi que leur niveau final de consommation :

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|--|--------|-------|
| LFI 2014 | 742,7 | 671,4 |
| crédits disponibles après ouvertures/annulation, | 716,95 | 688,6 |
| consommation | 665,9 | 667,4 |
| en % des crédits de LFI | 89,7 | 99,4 |
| en % des crédits disponibles | 92,9 | 96,9 |

Sur le programme 123, le dégel des crédits mis en réserve (18,5 millions d'euros en AE et 30 millions d'euros en CP) a permis de couvrir partiellement les besoins de la Ligne budgétaire unique (LBU), des contrats de projet et de développement et le fonds de continuité territoriale. La sous-exécution en AE par rapport aux prévisions de la LFI est à nuancer au regard des données corrigées, le total en exécution étant après retraitement, de 712,3 millions d'euros (95 % des crédits ouverts en LFI).

La régulation en gestion a par ailleurs nécessité des transferts de crédits entre les actions, entraînant des situations contrastées en exécution comme le démontre le tableau suivant. Cependant, les sous-exécutions et les sur-exécutions substantielles (action 4 et action 7) impactent une part très marginale des crédits du programme.

(en millions d'euros)

| Actions | Prévisionnel | | Réalisé | | Écart | | % par action par rapport au total (réalisation) | |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|----------|----------|---|--------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 1 : logement | 272,8 | 243,5 | 226,4 | 228,7 | - 17,0 % | - 6,1 % | 31,8 % | 34,3 % |
| 2 : Aménagement du territoire | 145,4 | 164,1 | 127,8 | 152,2 | - 12,1 % | - 7,3 % | 17,9 % | 22,8 % |
| 3 : Continuité territoriale | 51,45 | 51,4 | 65,4 | 68,6 | 27,1 % | 33,5 % | 9,2 % | 10,3 % |
| 4 : Sanitaire, social, culture jeunesse et sport | 6,8 | 6,8 | 10,7 | 10,5 | 57,4 % | 54,4 % | 1,5 % | 1,6 % |
| 6 : Collectivités territoriales | 186,1 | 171,25 | 204 | 175,4 | 9,6 % | 2,4 % | 28,6 % | 26,3 % |
| 7 : Insertion économique et coopération régionales | 1,9 | 1,9 | 1,3 | 1 | - 31,6 % | - 47,4 % | 0,2 % | 0,1 % |
| 8 : Fonds exceptionnel d'investissement | 50 | 25,5 | 52,2 | 24,4 | 4,4 % | - 4,3 % | 7,3 % | 3,7 % |
| 9 : Appui à l'accès au financement bancaire | 28,3 | 6,9 | 24,5 | 6,7 | - 13,4 % | - 2,9 % | 3,4 % | 1,0 % |
| Total | 742,75 | 671,35 | 712,3 | 667,5 | - 4,1 % | - 0,6 % | | |
| Total 2013 | 784,7 | 645,9 | 719,7 | 649,4 | - 8,3 % | 0,5 % | | |
| Écart 2013/14 | - 5,3 % | 3,9 % | - 1,0 % | 2,8 % | - 50,5 % | | | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les données d'exécution 2014 présentent les données après retraitement des erreurs d'imputation des engagements et des paiements.

Le programme 123 enregistre une baisse de crédits de 1 % en AE consommées et de 2,8 % en CP consommés par rapport à 2013 ⁽¹⁾. L'action 1, proportionnellement la plus importante du programme et parmi les politiques publiques prioritaires en outre-mer, a vu ses crédits diminuer de 4 % en AE et 6 % en CP par rapport à l'année précédente ⁽²⁾. Cette décroissance est liée en partie à l'étalement de la réalisation des projets immobiliers sur 7 à 8 ans, mais la justification exacte de l'écart de 17 % entre la prévision et l'exécution des AE sur cette action en 2014 n'est pas expliquée de manière précise dans le rapport annuel de performance. Par ailleurs, certaines actions ont dû être abondées par rapport à la prévision initiale :

– **sur l'action 3**, le Fonds de continuité territoriale s'est vu allouer un versement complémentaire en fin de gestion de 14,9 millions d'euros en AE/CP en direction de LADOM. La réforme de l'aide à la continuité territoriale (ACT) ⁽³⁾ dans la loi de finances pour 2015 devrait permettre une meilleure maîtrise des dépenses.

(1) Cet écart demeure indicatif car le programme 123 fait l'objet de nombreux retraitements, ceux de 2013 n'étant pas pris en compte dans le total indiqué pour 2013.

(2) Cet écart prend en compte les retraitements de 2013 et 2014.

(3) Mise en place d'un droit triennal et mise en place de plafond d'aides.

– **sur l’action 4**, l’écart positif constaté entre la prévision et la réalisation est imputable à la prise en charge des allocations allouées aux personnes âgées et handicapées de Wallis et Futuna et aux versements effectués aux associations sanitaires et sociales de Mayotte ;

– **sur l’action 6**, l’écart se justifie par la prise en charge de dépenses supplémentaires du Fonds de secours, suite aux événements climatiques à la Réunion et en Martinique ;

– **sur l’action 8**, l’écart en autorisations d’engagement s’explique quant à lui par un report d’AE de 2013 sur l’exercice 2014.

La prévision budgétaire des crédits sur le programme 123 demeure donc mal anticipée et l’exécution parfois peu détaillée et sujette à de nombreux retraitements. C’est pourquoi la Cour des comptes réitère en 2014 sa recommandation formulée en 2013, visant à « *pérenniser le travail de fiabilisation et suivi des AE en lien avec la réalisation des projets, notamment dans le domaine de la politique contractuelle et du logement* ».

*

* *

POLITIQUE DES TERRITOIRES

Commentaire de M. Michel VERGNIER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 112 <i>IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</i> | 439 |
| A. LA CRÉATION DU CGET, MOYEN DE FONCTIONNEMENT PRINCIPAL DU PROGRAMME, S'EST FAITE DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES..... | 439 |
| B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR DE NOMBREUX REPORTS ET ANNULATIONS DE CRÉDITS..... | 440 |
| C. LA PERFORMANCE EST EFFICIENTE MALGRÉ DES DIFFICULTÉS D'APPRÉCIATION..... | 442 |
| II. LE PROGRAMME 162 <i>INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT</i> | 443 |
| A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS AVEC CEPENDANT UNE TENSION SUR LE FINANCEMENT DES ENGAGEMENTS SUR LE PEI CORSE..... | 443 |
| B. LA PERFORMANCE EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE..... | 445 |

La mission *Politique des territoires* a pour objectif de soutenir le développement durable des territoires nationaux dans une perspective de développement solidaire et équilibré. Deux programmes de nature différente rattachés au Premier ministre y concourent :

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* regroupe des dispositifs d'intervention, principalement le fonds national d'aménagement et le développement du territoire (FNADT) et la prime d'aménagement du territoire (PAT), ainsi que des moyens de fonctionnement gérés par le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) créé le 31 mars 2014. Le programme vise à préparer les orientations et à mettre en œuvre les décisions du Gouvernement en matière d'aménagement et de développement durable du territoire, il concentre 90 % des crédits de la mission ;

– le programme 162 *Programme d'interventions territoriales de l'État (PITE)* est quant à lui une construction budgétaire spécifique, conçue pour répondre à des situations territoriales à fort enjeu, clairement identifiées dans l'espace et dans le temps.

L'enjeu budgétaire de ces deux programmes est limité au regard de l'enjeu politique de l'aménagement du territoire. Cependant, l'effort de l'État en la matière ne se limite pas aux moyens alloués à cette mission. Le document de politique transversale (DPT) *Aménagement du territoire* annexé au projet de loi de finances pour 2014 recense ainsi 144 programmes, au sein de 15 missions, concourant à cette politique qui bénéficie en outre de financements européens importants.

En loi de finances initiale (LFI), la mission a été dotée de 306,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 319,1 millions d'euros en crédits de paiement (CP). Son exécution budgétaire en 2014 montre des taux de consommation des crédits disponibles élevés, tant en AE (93 %) qu'en CP (89 %), bien que moindres par rapport aux prévisions.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

| | Programme 112 | Programme 162 | Mission |
|--|---------------|---------------|---------|
| Autorisations d'engagement (AE) | | | |
| LFI | 269,92 | 36,83 | 306,75 |
| Crédits disponibles | 249,57 | 40,17 | 289,74 |
| Crédits consommés | 235,06 | 35,26 | 270,32 |
| Crédits de paiement (CP) | | | |
| LFI | 281,10 | 38,03 | 319,13 |
| Crédits disponibles | 268,95 | 74,28 | 343,23 |
| Crédits consommés | 251,27 | 54,77 | 306,04 |

I. LE PROGRAMME 112 *IMPULSION ET COORDINATION DE LA POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE*

A. LA CRÉATION DU CGET, MOYEN DE FONCTIONNEMENT PRINCIPAL DU PROGRAMME, S'EST FAITE DANS DES CONDITIONS SATISFAISANTES

La création du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) par le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 répondait à un souci de meilleure gouvernance de la politique des territoires qui vise à promouvoir l'égalité des territoires, à mener la construction d'une politique globale plus efficiente et à accroître la participation des citoyens à l'élaboration et au suivi de celle-ci.

Le CGET a pour objectifs :

– d'assurer un développement équilibré et solidaire des territoires en favorisant la redynamisation des territoires ruraux par des processus conventionnels et par l'émergence des pôles territoriaux de coopération économique, en soutenant la coordination des partenariats entre collectivités locales et Union européenne, et par le pilotage des contrats et des programmes opérationnels existants.

– de concourir au renforcement de l'attractivité économique et la compétitivité des territoires en soutenant la localisation d'activités économiques et industrielles en leur sein ; et à mener avec le ministère de la Défense le redéploiement des implantations territoriales des armées en vue de faciliter l'émergence de nouvelles dynamiques de développement pour les territoires concernés.

– d'animer l'Observatoire des territoires. Il mène dans ce cadre une mission d'analyse et d'étude des territoires en vue de fournir des travaux préparatoires aux décisions des acteurs publics en matière d'aménagement du territoire.

La création du CGET se traduit budgétairement par le regroupement sur le programme 112 de l'intégralité des dépenses de fonctionnement des entités qui le composent : la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), le secrétariat général du comité interministériel des villes (SGCIV), et l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé).

Cette fusion s'est effectuée dans des conditions satisfaisantes. Les dépenses de fonctionnement, à périmètre constant, sont en baisse en 2014. Pour achever le processus de mise en place prévue pour 2016, il sera nécessaire de mener à terme l'harmonisation du statut du personnel contractuel qui représente la moitié de l'effectif du CGET et de mettre en service le système d'information Chorus pour la gestion des subventions des dispositifs qui relevaient de l'ex-Acsé, ainsi qu'un outil de suivi automatique et fiabilisé pour la gestion de son personnel.

B. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE A ÉTÉ MARQUÉE PAR DE NOMBREUX REPORTS ET ANNULATIONS DE CRÉDITS

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE 2012 À 2014

(en millions d'euros)

| | | AE | | | CP | | | Évolution 2013-2014 | | Évolution 2012-2014 | |
|--------------------------|---------------------|------|------|------|------|------|------|------------------------|-------|------------------------|---------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | AE | CP | AE | CP |
| Programme 112 | Crédits ouverts | 283 | 262 | 270 | 301 | 280 | 281 | 2,9 % | 0,5 % | - 4,6 % | - 6,5 % |
| | Crédits disponibles | 266 | 296 | 250 | 254 | 269 | 269 | - 15,8 % | 0,0 % | - 6,2 % | 5,8 % |
| | Dépenses exécutées | 245 | 285 | 235 | 251 | 244 | 251 | - 17,6 % | 3,0 % | - 4,2 % | 0,1 % |

Le programme 112 a été doté en loi de finances initiale de 270 millions d'euros en AE et de 281 millions d'euros en CP. Après mouvements de régulation, le programme 112 a bénéficié d'un total de crédits disponibles s'élevant à 250 millions d'euros en AE et 269 millions d'euros en CP. **Les taux de consommation sont de 94 % en AE et de 93 % en CP par rapport aux crédits disponibles.**

Des ouvertures et annulations de crédits opérées en cours de gestion ont, comme l'année précédente, marqué l'exécution budgétaire 2014.

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---------------------------------|---------------|---------------|
| LFI 2014 | 269,92 | 281,10 |
| LFR | - 28,36 | - 33,78 |
| Total des mouvements de crédits | 7,65 | 21,27 |
| <i>reports</i> | 10,83 | 24,95 |
| <i>transferts</i> | - 1,29 | - 1,79 |
| <i>annulations</i> | - 1,90 | - 1,90 |
| Fonds de concours | 0,36 | 0,36 |
| Crédits disponibles | 249,57 | 268,95 |
| Crédits consommés | 234,52 | 251,27 |

– Les **reports de crédits** se sont élevés à 10,8 millions d’euros en AE et 24,9 millions d’euros en CP. Ils concernent le financement des dépenses exceptionnelles d’implantation immobilière du CGET (9,7 millions d’euros en AE), et le financement du dispositif des pôles d’excellence rurale (24 millions d’euros en CP). Plus marginal, des reports de crédits estimés à 0,8 million d’euros en AE concernent deux dossiers de subventions du Fonds national d’aménagement et de développement du territoire (FNADT), dont le traitement administratif tardif en fin d’année 2013 avait empêché l’engagement comptable dans Chorus. En CP, les montants correspondent au solde des crédits 2013 disponibles, hors pôles d’excellence rurale, ont servi à abonder en 2014 les dotations du FNADT déconcentrées. De plus, suite à la décision de reprendre les dépenses de fonctionnement courant de l’ensemble du CGET, deux décrets de transferts ont abondé les crédits du programme 112, hors titre 2 de 1,1 million d’euros en CP et de 1,6 million d’euros en AE.

– Concernant les **annulations de crédits**, le programme a été impacté par voie réglementaire et par voie législative. Le décret n° 2015-39 du 19 janvier 2015 a porté sur une annulation totale en AE et CP de 1,8 million d’euros, correspondant au solde des crédits de titre 2 non consommés en 2014. Par voie législative, des annulations de crédits prévues dans les deux lois de finances rectificatives adoptées en cours d’exercice 2014 ont été faites à hauteur de 28,3 millions d’euros en AE et de 33,8 millions d’euros en CP. Elles ont notamment porté sur la réserve de précaution du programme et la réserve de précaution résiduelle, le dispositif des pôles d’excellence rurale, le dispositif d’amélioration de l’accessibilité des services au public, le dispositif de revitalisation des centres-bourgs, et les crédits du FNADT alloués aux contrats de plan État-Région (CPER) 2007-2014.

Ces mesures de régulation budgétaire prenaient acte de consommations inférieures aux prévisions qui ne résultaient pas de mesures d’économie structurelles (hormis sur le dispositif des pôles d’excellence rurale, pour lesquels le versement des CP a été décalé dans le temps par optimisation des délégations de crédit).

À périmètre courant, les **dépenses de fonctionnement** (en CP) sont en légère augmentation par rapport à 2013 (+ 3 %). Toutefois, en excluant les dépenses exceptionnelles imputées au déménagement lié à la création du CGET pour un montant de 1,04 million d’euros, elles sont en baisse de 7,6 %. Cette diminution s’explique notamment par un report de dépenses non inévitables ou obligatoires dans le contexte de la fusion, qui ne devrait pas se reproduire. **Aussi, sur l’année 2015 et les suivantes, le CGET devra réaliser les économies d’échelle permises par la mutualisation.**

Les dépenses fiscales rattachées à la mission, qui concernent uniquement le programme 112, représentent un montant supérieur aux crédits budgétaires ouverts (442 millions d’euros en 2014). Il s’agit essentiellement de mesures dérogatoires applicables en Corse et de dispositifs en faveur des zones de revitalisation rurale (ZRR).

C. LA PERFORMANCE EST EFFICIENTE MALGRÉ DES DIFFICULTÉS D'APPRÉCIATION

La maquette du dispositif de performance du programme 112 a été revue en 2014. Elle a été simplifiée et les indicateurs relatifs au suivi de la gestion ont été supprimés. Le dispositif d'évaluation de la performance du programme est ainsi stabilisé autour de trois objectifs et de sept indicateurs. Néanmoins, l'appréciation de la performance d'ensemble du programme est difficile, l'une des difficultés résidant dans la nécessité de concilier des indicateurs généraux permettant de rendre compte de l'efficacité de la politique et des indicateurs opérationnels permettant de piloter les dispositifs.

Le premier objectif, qui consiste à « soutenir la compétitivité et l'attractivité des territoires » est assorti de trois indicateurs. L'indicateur 1.1 mesure le degré de réalisation des engagements des entreprises primées en matière de création et maintien d'emploi. Il se distingue par un résultat dépassant largement la prévision initiale de 58 %, avec 64 % de réalisation des objectifs de création d'emplois effectivement créés par les bénéficiaires de la PAT. L'indicateur 1.2 a des résultats en ligne avec la prévision, la dépassant très sensiblement avec un montant et un taux de réalisation des investissements des entreprises bénéficiaires de la PAT de 29 euros et de 64 %. Enfin, l'indicateur 1.3 vise à mesurer la valeur ajoutée de l'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) dans les projets d'investissements internationaux traités dans le cadre du comité d'orientation et de suivi des projets. La réalisation en 2014 est en juste adéquation avec la prévision, soit 0,85 % (rapport entre la somme des projets et le nombre des ETP de l'agence).

Le second objectif, qui consiste à « accompagner les mesures économiques et renforcer la cohésion sociale et territoriale » est assorti de trois indicateurs. L'indicateur 2.1 dont les résultats sont en deçà de la prévision avec 75 %, contre 80 % prévus, mesure le nombre d'emplois directs créés dans les contrats de redynamisation des sites de défense (CRSD et PLR). L'indicateur 2.2 évalue l'écart de création d'entreprises dans les zones prioritaires d'aménagement du territoire par rapport à la moyenne nationale, qui en 2014 continue de diminuer (- 1,4) sans toutefois atteindre la prévision de - 1,2. Enfin, l'indicateur 2.3 témoigne de la progression du nombre d'emplois directs créés et maintenus chez les maîtres d'ouvrage d'un pôle d'excellence rurale (PER) de la deuxième génération, avec 3 215 emplois contre 3 000 prévus.

Le troisième objectif, qui consiste à « concevoir et piloter l'action publique en matière d'aménagement du territoire » tend à souligner la mission de prospective du CGET au profit des décideurs publics en matière d'aménagement du territoire. Il est quantifié par un indicateur évaluant le nombre de cartes visualisées et de fichiers de données téléchargées à partir du site de l'observatoire des territoires. Depuis 2012, ce nombre était en très nette augmentation. En revanche, l'année 2014 marque une nette dégradation avec 240 056 données téléchargées, contre 250 000 prévues.

Ainsi, en 2014, les résultats sont plutôt satisfaisants, trois indicateurs seulement affichent des résultats en dessous de la prévision (les indicateurs 2.1, 2.2, et 3.1). Deux dépassent réellement la prévision (les indicateurs 1.1 et 2.3) tandis que les derniers sont au niveau de celle-ci. Il est cependant à souligner que l'année 2014 a constitué une année de transition avec la création du CGET et que les résultats des indicateurs en place peuvent être impactés par des aléas conjoncturels sans lien avec le pilotage budgétaire (taille des dossiers pour l'indicateur 1.1 ou perceptions fluctuantes de l'attractivité de la France pour l'indicateur 1.3).

II. LE PROGRAMME 162 INTERVENTIONS TERRITORIALES DE L'ÉTAT

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS AVEC CEPENDANT UNE TENSION SUR LE FINANCEMENT DES ENGAGEMENTS SUR LE PEI CORSE

Le programme 162 est un programme spécifique au sein du budget de l'État et fonctionne selon des principes de gestion dérogatoires à ceux de la LOLF. Il regroupe quatre actions interministérielles de nature différente qui sont financées par un prélèvement « en base » sur les programmes contributeurs. Cette enveloppe de crédits est fongible au sein des actions du programme, ce qui donne la souplesse de gestion et la réactivité nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE 2012 À 2014

(en millions d'euros)

| | | AE | | | CP | | | Évolution 2013-2014 | | Évolution 2012-2014 | |
|----------------------|---------------------|------|------|------|------|------|------|---------------------|----------|---------------------|----------|
| | | 2012 | 2013 | 2014 | 2012 | 2013 | 2014 | AE | CP | AE | CP |
| Programme 162 | Crédits ouverts | 47 | 41 | 37 | 36 | 41 | 38 | - 10,6 % | - 7,4 % | - 21,6 % | 5,3 % |
| | Crédits disponibles | 75 | 68 | 40 | 87 | 97 | 74 | - 41,4 % | - 24,1 % | - 46,1 % | - 14,3 % |
| | Dépenses exécutées | 74 | 63 | 35 | 52 | 58 | 55 | - 43,6 % | - 5,9 % | - 52,2 % | 4,9 % |

Doté en loi de finances initiale de 36,8 millions d'euros en AE et de 38 millions d'euros en CP, le programme 162 a été abondé en 2014 par un fonds de concours en provenance de l'Agence pour le financement des infrastructures de transport de France (AFITF), à hauteur de 0,12 million d'euros en AE et de 33 millions d'euros en CP. La remise en cause de l'écotaxe a privé l'agence de ressources et a empêché tout nouveau rattachement. Les besoins en CP ont été couverts par les reports, mais des engagements ont dû être reportés.

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|---------------------------------|--------------|--------------|
| LFI 2014 | 36,83 | 38,03 |
| LFR | - 2,57 | - 2,66 |
| Total des mouvements de crédits | 5,91 | 38,91 |
| <i>reports</i> | 5,91 | 38,91 |
| <i>transferts</i> | - | - |
| <i>annulations</i> | - | - |
| Fonds de concours | - | - |
| Crédits disponibles | 40,17 | 74,28 |
| Crédits consommés | 33,75 | 54,77 |

Le programme n'a ainsi bénéficié d'aucun rattachement nouveau. En accord avec l'agence, le ministère de l'Intérieur a renoncé au possible versement de 10 millions d'euros de CP, les besoins en CP étant couverts par les reports. Il a néanmoins bénéficié de 5,9 millions d'euros en AE et de 38,9 millions d'euros en CP de reports de crédits de 2013. Cette absence de rattachement nouveau a ainsi permis de diminuer le stock de fonds de concours à reporter, avec un reliquat d'environ 9 millions d'euros. En revanche, le non-rattachement d'AE nouvelles a retardé la mise en œuvre de certains projets.

En gestion, seuls les crédits de la réserve initiale ont fait l'objet d'une annulation dans le cadre de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2014 pour un montant de 2,5 millions d'euros en AE et 2,6 millions d'euros en CP.

Après mouvements de régulation, le total des crédits disponibles s'élève à 40,1 millions d'euros en AE et 74,27 millions d'euros en CP. Les taux de consommation sont de 84 % en AE et de 74 % en CP.

L'exécution budgétaire des actions du programme, très proche de la prévision, n'appelle pas de commentaire particulier, à l'exception de l'action 04 *Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse (PEI)*.

(en euros)

| 04 - Programme exceptionnel d'investissements en faveur de la Corse | Autorisations d'engagement | | Crédits de paiement | |
|---|----------------------------|------------|---------------------|------------|
| | Prévision | Exécution | Prévision | Exécution |
| | 52 052 920 | 17 687 685 | 48 053 056 | 39 009 940 |

52 millions d'euros en AE et 48 millions d'euros en CP avaient été inscrits en loi de finances initiale. Or en réalisation on note 17,6 millions d'euros en AE et 39 millions d'euros en CP. Cet écart important sur les AE s'explique par le fait que les opérations du volet « *Transport* » du PEI représentent les montants financiers les plus importants. Or, en 2014, le volet n'a pas été doté en fonds de concours, ni en AE, ni en CP ; seuls les reports de 2013 ont permis de couvrir en

CP une partie des restes à payer. Les reports de CP sur le PEI Corse ont permis de financer les actions engagées, mais certains projets d'infrastructure de transport ont été retardés.

Il faut d'ailleurs souligner le poids des restes à payer s'agissant du volet « *Transport* » du PEI, financé par des crédits de l'AFITF : sur les 235,8 millions d'euros de restes à payer constatés au 31 décembre 2014, 137 millions d'euros seront couverts par l'AFITF, au titre du solde des opérations relevant de ce volet. Ainsi, il n'existe pas de risque significatif sur la soutenabilité de la mission. Reste la question du rattachement au PEI de nouveaux fonds de concours en provenance de l'AFITF (20 millions d'euros AE et 10 millions d'euros CP sont prévus en LFI 2015), alors même que des engagements, non juridiquement contraignants, peuvent être pris très en amont. **Il est donc prudent de souligner la nécessité de sécuriser le financement des engagements pris sur le PEI.**

B. LA PERFORMANCE EST GLOBALEMENT SATISFAISANTE

L'appréciation de la performance de ce programme revêt une importance particulière pour la mission : les résultats obtenus conditionnent pour une large part le maintien de ce programme particulier dans l'architecture budgétaire. Les actions du programme, voisines en termes d'objectifs poursuivis mais portant sur des problématiques très différentes, ne permettaient pas la définition d'objectifs stratégiques transversaux et communs à chacune d'entre elles. C'est pourquoi le dispositif de mesure de la performance est révisé chaque année.

Contrairement aux années 2012 et 2013, le dispositif de mesure de la performance de ce programme est constitué, en 2014, d'un objectif par action, soit quatre, et d'un indicateur par objectif sauf pour l'objectif n° 1 composé de deux indicateurs. En 2014, la performance réalisée par le programme est supérieure à l'année précédente

Le premier objectif, qui consiste à « reconquérir la qualité de l'eau en Bretagne », est assorti de deux indicateurs. L'indicateur 1.1 porte sur la qualité des eaux de surface sur l'ensemble de la Bretagne : en 2014, le pourcentage de stations dépassant la limite des 50 mg/l en nitrates est à nouveau très faible (3,3 %), dépassant ainsi la prévision de 4 %. L'indicateur 1.2 s'attache spécifiquement à rendre compte de la mise en œuvre du plan de lutte contre les algues vertes sur le territoire : en 2014, il quantifie à 77 % l'atteinte de la baisse de la concentration en nitrates des baies concernées par le plan, dépassant de 7 % la prévision.

Le second objectif, qui consiste à « assurer une remise à niveau des équipements structurants de la Corse » mesure le pourcentage de stations d'épuration aux normes en équivalent habitants, dans le cadre du PEI pour la Corse. Celui-ci est de 91,6 %, dépassant largement la prévision initiale de 57 %.

Le troisième objectif, qui consiste à « préserver la biodiversité, les habitats et le caractère de zone humide du Marais Poitevin » évalue le pourcentage de prairies protégées par le biais d'une contractualisation au titre des mesures agro-environnementales à 94 %, dépassant de 1 % la prévision : 35 052 hectares en prairies dans le Marais font l'objet d'une déclaration à la PAC, soit une surface inférieure à la prévision et en diminution par rapport à l'année 2013.

Le quatrième objectif, qui consiste à « réduire l'exposition des populations de Martinique et de Guadeloupe au chlordécone » quantifie le taux de non-conformité à des analyses réalisées dans le cadre des plans de surveillance des denrées consommées ou mises sur le marché. Concernant les analyses réalisées sur les végétaux, le taux de non-conformité est en légère baisse par rapport à 2013 (0,5 % en 2014 contre 0,6 % en 2013). Concernant les denrées animales d'origine terrestre, les analyses réalisées confirment les améliorations constantes depuis 2011 avec un taux de non-conformité nul pour 2014. Enfin, concernant les productions halieutiques, les résultats des analyses de non-conformité réalisées dans le cadre des plans de surveillance ont fortement baissé : 4 % en 2014 contre 18,7 % en 2013. Malgré ces résultats encourageants, il est à souligner que certaines analyses non citées révèlent des taux de non-conformité qui restent importants et préoccupants, ce qui nécessite une réflexion plus importante en 2015 sur la mise en œuvre des mesures de restrictions dans les zones de pêche et sur le maintien d'un accompagnement des agriculteurs de ces territoires.

Néanmoins, il est à rappeler que l'appréciation de certains résultats de performance est à considérer comme des tendances car ces derniers sont majoritairement corrélés aux variations météorologiques (notamment pour les indicateurs 1.1 et 1.2) ou à l'impact important que peuvent avoir certaines non-conformités identifiées ponctuellement (notamment pour l'indicateur 4.1, très variable).

*

* *

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE

Commentaire de M. Alain CLAEYS, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS..... | 448 |
| A. UNE MISSION ESSENTIELLE AUX PROGRAMMES PLURIELS..... | 448 |
| B. UNE EXÉCUTION RESPECTUEUSE DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE | 448 |
| C. DES EMPLOIS RÉELS EN LÉGÈRE DIMINUTION..... | 450 |
| D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UN DISPOSITIF DONT LA HAUSSE CONTINUE À S'ACCROÎTRE..... | 451 |
| II. DES RÉSULTATS MESURÉS PAR DES INDICATEURS NOMBREUX..... | 451 |
| A. LE PROGRAMME 172 : RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES : DES OBJECTIFS DIVERSEMMENT RÉALISÉS..... | 451 |
| B. LE PROGRAMME 187 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS..... | 454 |
| C. LE PROGRAMME 193 : RECHERCHE SPATIALE : DES OBJECTIFS TOUJOURS BIEN TENUS | 456 |
| D. LE PROGRAMME 190 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE : DES RÉALISATIONS CONTRASTÉES..... | 458 |
| E. LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE : DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS..... | 460 |
| F. LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) DES OBJECTIFS SOIGNEUSEMENT CONTRÔLÉS | 462 |
| G. LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE : UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ À UNIVERSCIENCE | 462 |
| H. LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES : UN SYSTÈME DE MESURE EN PARTIE PARADOXAL..... | 463 |

I. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN LIGNE AVEC LES PRÉVISIONS

A. UNE MISSION ESSENTIELLE AUX PROGRAMMES PLURIELS

Avec 31,34 milliards d'euros de crédits de paiements (CP) votés en loi de finances initiale, la Mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur (MIREs)* constitue la cinquième plus importante mission budgétaire.

Six ministères gèrent les crédits de la mission, parmi lesquels le ministère chargé de l'Enseignement supérieur et de la recherche tient une place prépondérante. Les six programmes – sur un total de douze – dont il assume directement la responsabilité regroupent 86,57 % des crédits de la mission.

Le Rapporteur spécial n'est pas chargé de l'examen de la totalité des programmes composant les crédits de la MIREs. Les programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* et 231 *Vie étudiantes* relèvent, en effet, du Rapporteur spécial chargé de l'enseignement supérieur et de la vie étudiante.

Pour autant, il ne peut pas se dispenser d'examiner l'ensemble des éléments de la MIREs car une partie des crédits du programme 150 est consacrée à la recherche. Il est difficile également de ventiler entre les programmes, les dépenses fiscales créées par le crédit d'impôt recherche (CIR).

B. UNE EXÉCUTION RESPECTUEUSE DES CRÉDITS VOTÉS EN LOI DE FINANCES INITIALE

En 2014, avec 30,55 milliards d'euros dépensés, le taux d'exécution des crédits de paiement s'élève à 97,5 %. Ce taux élevé a pour origine le fait que les crédits sont en fait virés aux opérateurs de la mission. L'an dernier – et comme chaque année – la Cour des comptes, dans sa note d'analyse de l'exécution du budget de l'État, a fait remarquer que ce taux restait « *peu significatif, l'essentiel des crédits étant constitués de subventions pour charges de service public (SCSP) versées aux opérateurs de la mission* ». En réalité, c'est au niveau de l'exécution budgétaire des opérateurs que les marges de manœuvre ou les tensions budgétaires peuvent être appréhendées.

Le tableau suivant retrace, programme par programme, l'ensemble des éléments ayant affecté les crédits de paiement de la mission, de la loi de finances initiale jusqu'à la dépense.

MISSION INTERMINISTÉRIELLE RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR
PROGRAMMATION ET EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2014

(en euros)

| Crédits de paiement | Programme 150 | Programme 231 | Programme 172 | Programme 187 | Programme 409 | Programme 193 | Programme 190 | Programme 410 | Programme 192 | Programme 191 | Programme 186 | Programme 142 | Mission |
|---|-----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|--------------------|-------------------|--------------------|--------------------|-----------------------|
| LFI | 12 793 108 432 | 2 455 754 721 | 5 053 673 242 | 1 277 577 911 | 4 115 000 000 | 1 429 108 560 | 1 390 719 166 | 1 220 000 000 | 984 169 961 | 192 074 745 | 114 539 698 | 312 006 931 | 31 337 733 367 |
| LFR | - 61 192 980 | 5 000 | - 111 237 500 | | - 128 500 000 | - 10 112 500 | - 30 337 500 | - 211 500 000 | - 51 034 189 | - 132 000 000 | - 258 125 | - 5 417 270 | - 743 855 064 |
| Total des mouvements de crédits ⁽¹⁾ | 27 484 061 | 5 614 774 | - 73 967 261 | - 16 500 000 | 0 | - 63 333 814 | - 1 691 989 | 0 | 17 477 259 | 1 000 000 | - 1 504 787 | 9 330 410 | -96 091 347 |
| Fonds de concours et att. produits | 29 155 381 | 5 836 910 | 90 846 | | | | 250 044 789 | | | | 1 022 951 | 0 | 286 150 877 |
| Total des crédits disponibles | 12 788 554 894 | 2 467 211 405 | 4 868 559 327 | 1 261 077 911 | 3 986 500 000 | 1 355 662 246 | 1 608 734 466 | 1 008 500 000 | 950 613 031 | 61 074 745 | 111 529 737 | 315 920 071 | 30 783 937 833 |
| Crédits consommés | 12 743 463 178 | 2 450 989 844 | 4 719 915 999 | 1 261 077 911 | 3 986 500 000 | 1 345 861 796 | 1 608 234 315 | 1 008 500 000 | 942 146 465 | 61 074 745 | 110 556 024 | 315 920 070 | 30 554 240 347 |

(1) Reports, transferts et crédits d'avance

Source : Cour des comptes

Avec 12,74 milliards d'euros dépensés, soit 41,7 % des crédits, le programme 150 vient, comme chaque année, en tête des dotations. Suivent les programmes 172 (4,72 milliards soit 15,5 %), le programme 409 *Ecosystèmes d'excellence*, issu du deuxième programme d'investissements d'avenir, avec 3,99 milliards d'euros puis quatre programmes aux crédits compris entre 1,6 milliard d'euros et 942 millions d'euros (190, 193, 187, 410 et 192), et enfin trois programmes plus petits, les programmes 142 (316 millions d'euros consommés), 186 (115 millions d'euros) et 191 (61,07 millions d'euros).

La présence nouvelle de deux programmes issus du deuxième programme d'investissements d'avenir (PIA 2), créé par la loi de finances initiale pour 2014, les programmes 409 *Écosystèmes d'excellence* et 410 *recherche dans le domaine de l'aéronautique* devrait évidemment amener à s'intéresser à la gestion des financements issus du premier programme d'investissements d'avenir, institué en 2010.

Sur ce point, le rapporteur spécial renvoie au rapport d'information n° 2662, relatif à la gestion des programmes d'investissements d'avenir relevant de la mission recherche et enseignement supérieur, publié en mars dernier, et qu'il a élaboré avec son collègue Patrick Hetzel dans le cadre de la Mission d'évaluation et de contrôle de la Commission des finances

C. DES EMPLOIS RÉELS EN LÉGÈRE DIMINUTION

Le plafond d'emplois fixé pour la MIREs par la loi de finances initiale pour 2014 était de 9 377 ETPT (équivalents temps plein travaillés) pour le plafond ministériel et de 250 228 ETP (équivalents temps plein) pour le plafond « opérateurs » de la mission, soit un total de 259 605, supérieur à ceux de 2013 (258 818) et de 2012 (257 944).

Comme en 2013 et en 2012, cependant, ce plafond n'a pas été atteint.

L'exécution du plafond d'emplois ministériel n'a été que de 8 423 ETPT soit 954 ETPT de moins que le plafond et, selon la Cour des comptes, 103 ETPT (- 1,2 %) de moins que l'exécution de 2013.

Toujours selon la Cour des comptes, les emplois sous plafond des opérateurs, avec une exécution de 246 213 ETPT, sont en recul de 0,3 % par rapport à l'exercice 2013.

Certes, comme en 2012 et 2013, cette diminution du nombre des emplois sous plafond s'accompagne d'une croissance de celui des emplois hors plafond. Ceux-ci passent en effet de 40 814 ETPT en 2013 à 41 473 en 2014. Il reste que, une fois de plus, le bilan aboutit à une diminution du nombre d'emploi, limitée certes à 23 ETPT en 2014.

D. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UN DISPOSITIF DONT LA HAUSSE CONTINUE À S'ACCROÎTRE

Rattaché à la MIREs, le crédit d'impôt recherche représente l'une des dépenses fiscales les plus coûteuses du budget de l'État depuis la réforme du dispositif en 2008, et ce malgré les ajustements prévus par la loi de finances initiale pour 2011. Son coût est estimé, dans le présent projet de loi de règlement, à 5,55 milliards d'euros, contre 3,27 milliards d'euros en 2013. Ce volume correspond désormais à plus de 18 % des crédits de la mission, et, pour la première fois, à un montant supérieur aux crédits dépensés au titre du programme 172 (4,72 milliards d'euros), auquel le CIR est rattaché.

Le CIR est donc désormais utilisé de manière massive. Depuis 2008, il est devenu la principale aide à la R&D des entreprises en France. Cette aide est aussi l'aide fiscale à la R&D la plus généreuse des pays de l'OCDE : son coût représente 0,26 % du PIB, loin devant le Canada, qui occupe la deuxième place avec 0,21 %.

Dans ces conditions, il est légitime de s'intéresser à l'efficacité du CIR. Un indicateur d'efficacité, l'indicateur 3.3, figure au programme 172. Un indicateur supérieur à 1 indique que les entreprises ont accru leurs dépenses de R&D au-delà de l'euro de CIR perçu. En 2012 le ratio était de 1,31. En 2013, il n'a cependant été que de 1. En 2014, même si la réalisation n'est pas encore connue, le ratio ne devrait pas être inférieur à celui de 2013. On doit donc pouvoir continuer à conclure à l'efficacité du CIR.

II. DES RÉSULTATS MESURÉS PAR DES INDICATEURS NOMBREUX

Composée en 2014 de douze programmes, la mission voit ses résultats mesurés par de très nombreux indicateurs. Le rapporteur spécial ne commentera cependant pas ici les résultats des programmes 409 *Ecosystèmes d'excellence* et 410 *Recherche dans le domaine de l'aéronautique*, les indicateurs élaborés pour ces programmes n'étant actuellement pas renseignés.

A. LE PROGRAMME 172 : RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES : DES OBJECTIFS DIVERSEMENT RÉALISÉS

Géré par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche, le programme 172 est un programme central au regard des enjeux de la politique nationale de recherche. Son poids financier (5 milliards d'euros) en fait, et de loin, le premier programme entièrement consacré à la recherche au sein de la MIREs. C'est en son sein qu'on retrouve les moyens de pilotage du système français de recherche et d'innovation. Enfin, les opérateurs qui en relèvent couvrent la totalité des disciplines scientifiques et sont au cœur des coordinations stratégiques et programmatiques qui se nouent entre les organismes de recherche dans l'ensemble des domaines que celle-ci recouvre.

La réalisation du programme 172 est structurée par 6 objectifs, eux-mêmes mesurés par 13 indicateurs.

Le premier objectif est celui de l'excellence scientifique. Pour la mesurer, trois indicateurs ont été mis en place. L'indicateur 1.1 mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme.

Les résultats sont mitigés : la production de publications de référence représente, en valeur provisoire, 1,87 % de la production scientifique mondiale. Ce chiffre est en retrait à la fois sur les prévisions (2,05 %), sur les réalisations de 2013 (1,91 %), de 2012 (2,02 %) et sur la cible pour 2015 (2,10 %). Le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 est en revanche de 6,55 %, très proche de la cible pour 2015, qui est de 6,70 %. Enfin, comme en 2013, le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni s'élève à 14,8 %, pourcentage stable et proche de la cible (15 %).

Au fil des ans, il apparaît de plus en plus clairement que la part relative la plus difficile à tenir est bien celle qui inclut les pays émergents, même si le RAP souligne que les objectifs étaient particulièrement ambitieux et que la France n'est pas le seul pays développé à voir ses positions s'éroder face à la montée en puissance d'acteurs tels que la Chine, la Corée et l'Inde.

Il faut noter que les indicateurs n'incluent pas la production en sciences humaines, pour laquelle il n'existe pas encore de base internationale sûre.

Le deuxième indicateur de performance relatif à l'objectif 1 porte sur la qualité de la production scientifique : il mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Cet indice est en hausse continue : il devrait être de 1,27 en 2014, pour 1,23 en 2012, et progresse ainsi vers la cible 2015, fixée à 1,35 au moins, qui paraît cependant difficile à atteindre.

Le troisième indicateur est un indicateur de coût d'une publication à bonne visibilité internationale. Avec 74, l'indice est en légère diminution (et donc en amélioration) par rapport à 2013 (où il était de 78) et reste inférieur au coût maximal accepté pour 2015 (82).

Le deuxième objectif porte sur l'accroissement du dynamisme des équipes de recherche. Avec la disparition de l'indicateur mesurant le rapport entre le financement sur projets et le financement récurrent, il ne mesure plus que la capacité des équipes à aller vers les thématiques prioritaires définies par la Stratégie nationale de recherche et d'innovation (SNRI) (indicateur 2.1), un second indicateur faisant apparaître la part des dites thématiques au sein du « programme blanc » de l'ANR.

Avec 44,9 %, la part des publications des opérateurs relevant des thématiques prioritaires définies par la SNRI est en ligne avec la cible prévue pour 2015 (45 %) dans le domaine de « l'alimentation-santé-bien-être », l'atteint en

matière d'urgence environnementale (35 % pour une cible de 35 % également) et s'en rapproche en matière de science de l'information et de la communication (46,4 % pour une cible 2015 de 50 %).

La part des missions thématiques prioritaires au sein du programme blanc de l'ANR enregistre des résultats mitigés. Cette part est de 24 % pour l'alimentation-santé-bien-être (la cible est de 25 %), mais de 19 % seulement pour l'urgence environnementale (pour une cible de 22,5 %) et de 14 % pour les sciences de l'information et de la communication, nano-technologies comprises, pour une cible de 16 %.

L'objectif 3 porte sur l'amélioration et la valorisation des résultats de la recherche et du soutien à l'innovation dans les entreprises. Trois indicateurs en mesurent la réalisation.

Après avoir augmenté en 2012, le montant des ressources apportées aux opérateurs par les redevances sur titres de propriété diminue : alors qu'il était de 40,9 millions d'euros en 2012, il est passé à 38,4 millions d'euros en 2013 et n'est plus que de 30,6 millions d'euros en 2014. Dans ces conditions, la part des ressources apportées aux opérateurs par ces redevances n'est plus que de 0,56 %, pour une cible 2015 de 0,80 %.

Selon le RAP pour 2013, cette évolution a pour origine la fin de validité d'importants droits de brevets du CNRS.

Le rapporteur spécial relève avec satisfaction que les ressources apportées par les contrats de recherche passés avec des entreprises (indicateur 3.2) poursuivent leur hausse : le montant en 2014 est de 282,7 millions d'euros, pour 220,6 millions d'euros en 2013, 217,1 millions d'euros en 2012 et 202,4 millions d'euros en 2011. La part des ressources représentée par ces contrats est désormais de 5,19 %, chiffre nettement supérieur à la cible de 4 % fixée pour 2015.

Figurent également parmi les indicateurs de cet objectif les effets du CIR (indicateur 3.3) déjà présentés dans la partie consacrée à cet instrument. Avec 1,31 euro de R&D privée généré par chaque euro de CIR, l'indicateur montre une dynamique qui se confirme.

Les résultats du quatrième objectif, qui mesure la participation de la recherche française à la construction de l'Europe de la recherche, continuent de susciter la déception.

Alors que la cible pour 2015 est de 3 %, le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le Programme cadre de recherche et développement (PCRD) est encore descendu, à 2,42 % (pour 2,50 % en 2013, 2,61 % en 2012 et 2,82 % en 2011). Le taux de coordination desdits opérateurs dans ce même PCRD est tout aussi décevant et également en régression continue : 4,85 % en 2014 pour 4,90 % en 2013, 5,07 % en 2012 et 5,04 % en 2011, et ce pour une cible 2015 maintenue à 5,2 %. Conséquence logique, la part du PCRD

attribuée à des équipes françaises (indicateur 4.3), avec 11,5 %, reste inférieure à la cible, de 15 %, **ces deux chiffres étant inférieurs à la part du financement français au sein du PCRD.**

Le rapporteur a évoqué dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2015 les raisons de cette situation d'autant plus étrange que la part des articles co-publiés avec un pays membre de l'Union européenne (indicateur 4.2), est, elle, en constante progression : avec 30,8 %, elle est en hausse à la fois par rapport à 2013 (30,3 %) et 2012 (29,5 %) et atteint presque la cible de 31 % fixée pour 2015. Il renvoie à ce rapport.

Le cinquième objectif porte sur le développement de la mobilité des chercheurs vers l'enseignement supérieur et l'entreprise.

L'indicateur correspondant révèle une importante progression du nombre de chercheurs ayant rejoint une entreprise : 120 en 2014 pour 66 en 2013, 106 en 2012, 107 en 2011 et 119 en 2010. Ce résultat dépasse désormais la cible minimale de 115 fixée pour 2015.

Enfin, **le sixième et dernier objectif concerne l'attractivité internationale de la recherche française.** Selon l'indicateur, avec 28 %, le taux de chercheurs étrangers – originaires pour les deux tiers de l'Union européenne – est globalement stable, et en ligne avec l'objectif de 30 % fixé pour 2015. Pour le coup, ce pourcentage témoigne de l'efficacité de la politique d'attraction des chercheurs étrangers.

B. LE PROGRAMME 187 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE LA GESTION DES MILIEUX ET DES RESSOURCES : DES RÉSULTATS CONTRASTÉS

Le programme 187 est centré sur la gestion durable des milieux, la mise en valeur des ressources naturelles, l'appui au développement et la gestion des risques sanitaires et environnementaux. Son responsable est le directeur général pour la recherche et l'innovation du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche.

Le programme est structuré en huit actions, conduites par six opérateurs, chaque opérateur participant à plusieurs, sinon à la totalité, de chacune de ces huit actions. Trois de ces opérateurs sont des établissements publics à caractère scientifique et technologique (EPST). Il s'agit de l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), de l'Institut de recherche en sciences et technologies pour l'environnement et l'agriculture (IRSTEA, ex-CEMAGREF) et de l'Institut de recherche pour le développement (IRD), dont l'objectif est de contribuer au développement social, économique et culturel des pays du Sud. Les trois autres ont le statut d'établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC). Il s'agit de l'Institut français de recherche l'exploitation de la mer (IFREMER), du Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le

développement (CIRAD) – dont le domaine d'excellence est le développement rural des régions chaudes – et enfin du Bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Ces six opérateurs sont tous membres de l'Alliance nationale de recherche pour l'environnement (AllEnvi).

La performance du programme est structurée par cinq objectifs mesurés par huit indicateurs.

Le premier objectif est celui de l'excellence scientifique. Pour la mesurer, deux indicateurs, identiques à ceux du programme 172, ont été mis en place.

L'indicateur 1.1 mesure la part des publications de référence internationale des opérateurs du programme. La production de publications de référence est de 0,24 % de la production scientifique mondiale. Même s'il est en retrait de la cible 2015 (0,27 %), ce chiffre est identique à celui de 2013 et très proche de celui de 2012 (0,25 %). Avec 0,83 %, le pourcentage au sein des publications scientifiques de l'Europe des 27 est stable depuis trois ans.

Enfin, le pourcentage au sein de l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni (1,84 %) est en hausse régulière : avec 1,86 %, il est supérieur à ceux de 2013 (1,84 %) et de 2012 (1,82 %).

L'indicateur 1.2 mesure la reconnaissance scientifique à travers un indice de citation à deux ans des publications des opérateurs du programme. Avec 1,22 %, il continue à progresser par rapport aux années précédentes et reste supérieur à la cible fixée pour 2015 (1,14 %). Cette bonne tenue traduit la qualité des publications, et constitue un signal remarquable qui peut être interprété comme le signe d'une reconnaissance accrue.

Les indicateurs associés à **l'objectif 2, qui porte sur la contribution du programme à l'amélioration de la compétitivité des filières économiques associées** par la valorisation des résultats de recherche, enregistrent des résultats contrastés.

Pour l'indicateur 2.1, consacré à la rentabilité de la valorisation des résultats de la recherche, le montant des redevances sur brevets, certificats d'obtention végétale et logiciels et licences descend à 13,6 millions d'euros, après une année exceptionnelle à 21,4 millions d'euros en 2013, du fait, selon le RAP, « *de l'arrivée à échéance de brevets importants de l'INRA et de l'IFREMER* ». Le produit de ces redevances rapporté aux dépenses de propriété intellectuelle atteint quant à lui 5,62 %, après 5,41 % en 2013, 4,98 % en 2012 et 4,9 % en 2011, et dépasse légèrement la cible de 5,4 % fixée pour 2015.

Pour l'indicateur 2.2, après une diminution en 2013, avec 38,9 millions d'euros (pour 45,1 millions d'euros en 2012 et 43,8 millions d'euros en 2011), du fait d'un « *contexte économique difficile* » le montant des contrats de recherche passés avec les entreprises est remonté en 2014 à 44,8 millions d'euros.

Conséquence logique, la part des contrats de recherche passés avec les entreprises dans les ressources des opérateurs, descendue à 2,3 % en 2013, après 2,75 % en 2012 et 2,63 % en 2011, remonte à 2,63 % pour une cible de 3,1 % en 2015.

L'objectif 3 porte sur la mobilisation des connaissances en appui aux politiques publiques. Il est mesuré par le nombre de rapports d'expertise publiés par les opérateurs du programme en réponse à une commande publique formalisée. Le nombre de ces rapports est en baisse continue : en 2014, 791 rapports seulement ont été publiés, pour 930 rapports en 2013 et 954 en 2012 ; Selon le RAP, « *ces évolutions résultent notamment de la politique menée par les opérateurs afin de recentrer leurs activités d'expertise vers des prestations mieux structurées et articulées avec leur stratégie scientifique, en cohérence avec la charte de l'expertise publiée par le ministère chargé de la recherche en 2010.* »

La « **contribution des opérateurs au développement du Sud par le partenariat scientifique et technologique** » (objectif 4) est mesurée par la part des co-publications avec les pays du Sud au sein de leurs propres publications. Après 21,2 % en 2012 et 21,9 % en 2013, cette part, avec 22,7 %, continue à progresser vers la cible 2015 (24 %). Cette évolution traduit la poursuite de l'effort des opérateurs, principalement le CIRAD et l'IRD, pour orienter leurs travaux vers des travaux impliquant plus les partenaires scientifiques du Sud.

Enfin, **la participation active à la construction de l'Europe de la recherche** (objectif 5) présente des résultats mitigés.

Le taux de présence des opérateurs du programme dans les projets financés par le PCRD de l'Union européenne s'est une fois de plus dégradé, avec 0,45 % pour 0,48 % en 2013 et 0,52 % en 2012. Logiquement, le taux de coordination desdits opérateurs dans ces projets se dégrade également : 0,67 % pour 0,68 % en 2013 et 0,78 % en 2012. Il faut souligner que là aussi, la cible avait pourtant été abaissée, passant de 1,5 % à 0,9 %. Le rapporteur renvoie à son rapport spécial sur les raisons de cette dégradation.

En revanche, la part des articles en co-publication avec un pays membre de l'Union européenne continue à progresser, avec 27,6 % contre 27,1 % en 2013 et 26,7 % en 2012, et se rapproche de la cible de 29 % fixée pour 2015.

C. LE PROGRAMME 193 : RECHERCHE SPATIALE : DES OBJECTIFS TOUJOURS BIEN TENUS

Le programme 193 a pour finalité d'assurer à la France et à l'Europe la maîtrise des technologies et des systèmes spatiaux nécessaires pour faire face aux défis de recherche, de sécurité, de développement économique, mais aussi d'aménagement du territoire ou encore d'environnement.

Mise à part la subvention pour la contribution française à l'Organisation européenne pour l'exploitation des satellites météorologiques (EUMETSAT),

soit 2,20 % de l'ensemble, le programme finance exclusivement le budget du Centre national d'études spatiales (CNES). Le CNES a la charge de la contribution française à l'Agence spatiale européenne et du financement des travaux confiés à l'industrie et aux laboratoires spatiaux.

Le programme est structuré en sept actions. Les trois premières concernent les trois grands domaines d'utilisation de la technologie spatiale, les deux suivantes les systèmes et les technologies génériques, la sixième les moyens généraux et la septième la contribution française à EUMETSAT.

Le programme comporte cinq objectifs mesurés par neuf indicateurs.

L'objectif 1 porte sur l'intensification du rayonnement international de la recherche et de la technologie spatiales françaises.

Les deux premiers indicateurs sont identiques à ceux du programme 172. Le premier porte sur la part française des publications de référence internationale dans la production mondiale. Elle est en léger retrait : elle passe à 4,63 %, après 4,79 % en 2013 et 4,99 % en 2012, et ce pour une cible 2015 de 4,9 %. Avec 15,2 %, la part française dans la production de l'Union européenne (à 27) est en légère augmentation par rapport à 2013 (15,1 %) mais reste loin de la cible 2015 de 16,8 %. Enfin, la part de la production scientifique française dans l'espace France-Allemagne-Royaume-Uni est stable, avec 31,7 % contre 31,8 % en 2013.

En revanche, l'indicateur 1.2, relatif à la reconnaissance scientifique des opérateurs du programme, exprimée par l'indice de citation à deux ans des publications françaises dans le domaine de la recherche spatiale, reste tout à fait bon puisque, avec un indice de 1,12, il est, comme les années précédentes, supérieur à la cible pour 2015 (1,08).

Le troisième indicateur est plus industriel. Il fait apparaître que le chiffre d'affaires à l'export de l'industrie spatiale française représente 137 % des investissements des cinq dernières années. En progression de + 14,1 % par rapport à 2012, ce résultat souligne l'excellent comportement à l'export de cette industrie.

L'objectif 2 mesure les conditions d'accès à l'espace de la France et de l'Europe. Selon l'indicateur 2.1, la part de marché d'Arianespace sur le marché ouvert du lancement des satellites est de 50 %. Le prix de lancement d'Arianespace rapporté à la performance (le prix du kilo lancé) diminue, puisqu'il passe de 22 600 euros en 2013 à 21 300 euros.

Les indicateurs de **l'objectif 3 mesurent l'un le bon fonctionnement des satellites fabriqués par l'industrie française** (indicateur 3.1), l'autre (indicateur 3.2) la tenue des coûts, des délais et des performances pour les 10 projets phares du CNES.

Le taux de bon fonctionnement des satellites autres que géostationnaires reste à un niveau excellent, de 94 % pour une cible de 95 %. En nette progression.

Le taux de bon fonctionnement des satellites géostationnaires s'établit à 90 % contre 87 % en 2013 et 79 % en 2012, et atteint, pour la première fois, la cible 2015.

L'écart moyen entre coûts escomptés et coûts finalement estimés lors de la décision de réalisation des projets continue à diminuer : il est désormais de 1,6 % au lieu de 2 % en 2013 et 3,3 % en 2012. Enfin, avec 99,5 %, le taux de performance continue à indiquer la qualité de la maîtrise d'ouvrage du CNES.

L'objectif 4 porte sur l'intensification **des efforts de la recherche spatiale dans le but de répondre aux attentes de la société**. À cette fin, l'indice qui la mesure comptabilise l'évolution du nombre d'instruments spatiaux développés ou co-développés par la France utilisés à des fins d'application de service. Après un léger tassement en 2013, la réalisation 2014 atteint 290 et dépasse l'objectif 2015 de 280.

Enfin, **l'objectif 5 mesure l'intégration européenne de la recherche spatiale française**. La part du budget du CNES consacrée à des programmes de coopération européens reste stable, avec 73 %. Et, conformément à la cible, les budgets des programmes spatiaux européens auxquels le CNES contribue représentent plus de 90 % (92 %) du budget total des programmes européens.

D. LE PROGRAMME 190 : RECHERCHE DANS LE DOMAINE DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE L'AMÉNAGEMENT DURABLE : DES RÉALISATIONS CONTRASTÉES

Le programme 190 finance la recherche dans les domaines de l'énergie – qu'il s'agisse d'énergie nouvelle ou de l'énergie nucléaire –, des écosystèmes, de la construction, des systèmes urbains, des systèmes de transport - notamment l'aéronautique civile –, des risques matériels et technologiques et, enfin, du climat.

Son pilotage relève du directeur de la recherche et de l'innovation du Commissariat général au développement durable du ministère de l'Écologie.

Sept opérateurs sont concernés par ses crédits : Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), Institut français du pétrole-énergies nouvelles (IFP-EN), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux (IFSTTAR) – issu de la fusion entre le Laboratoire central des ponts et chaussées et l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) – et Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). S'y ajoutent l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) et, quoique la majeure part de son financement provienne du programme 206, l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Quoiqu'il ne soit plus opérateur de l'État depuis 2010, le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB) participe également à la mise en œuvre du programme.

La performance du programme est structurée par six objectifs mesurés par onze indicateurs, regroupant eux-mêmes vingt-six items.

Le premier objectif porte sur l'excellence des instituts de recherche et l'efficacité de la recherche. Remplis par le CSTB, l'IFSTTAR, l'INERIS, l'IRSN et l'IFP-EN, les indicateurs relatifs à la production et à la reconnaissance scientifiques sont en progrès et désormais supérieurs aux cibles 2015, de même que la part des contrats européens dans les recettes totales de ces organismes (2,58 % pour une cible 2015 de 2,29 %).

L'objectif 2 concerne le développement des recherches partenariales entre acteurs publics et privés.

L'indicateur 2.1 est relatif à l'effet d'entraînement des crédits incitatifs ministériels. Le ratio est de 2,62, pour un objectif de 2,75 en 2015.

L'indicateur 2.2, qui mesure la part des contrats passés avec les industriels et les partenaires dans les ressources des instituts de recherche, comporte 9 sous-indicateurs, dont 5 remplis par le seul CEA et 2 par le seul IFP-EN. Les résultats sont assez contrastés.

Intitulé **Accroître par la recherche, la compétitivité et la sécurité nucléaire sur l'ensemble du cycle, l'objectif 3** ne concerne en réalité que la maîtrise du calendrier et des coûts de « certains grands projets » du CEA. Le pourcentage de grands projets n'ayant pas dépassé de plus de 10 % le coût prévu est de 75 %, pour une cible de 90 %.

L'objectif 4 est intitulé Soutenir par la recherche le développement des nouvelles technologies de l'énergie et de l'efficacité énergétique. Il est mesuré par quatre items portant sur le nombre de brevets déposés et les ressources propres tirées de la valorisation de la recherche dans ce domaine par le CEA d'une part, et l'IFP-EN de l'autre. Les résultats du CEA comme ceux de l'IFP-EN sont en progression constante.

L'objectif 5 Produire les connaissances scientifiques nécessaires au maintien d'un très haut niveau de protection contre les risques nucléaire et radiologique est mesuré par un indicateur de satisfaction envers l'IRSN des services de l'État et des autorités de sûreté bénéficiaires de son expertise. Ces indices avaient en 2013 globalement atteint la cible fixée pour 2015 ; les indices 2014 ne sont pas encore connus.

Enfin, intitulé **Favoriser l'essor d'une industrie aéronautique innovante et compétitive, génératrice de projets industriels économiquement viables pour le domaine du transport aérien durable, l'objectif 6** est mesuré par deux indicateurs portant sur le taux de remboursement des avances remboursables allouées au profit de la construction aéronautique civile, autrement dit au profit d'Airbus Industries. Selon le RAP, ces indicateurs illustrent « le succès global des programmes soutenus par des avances récupérables ».

E. LE PROGRAMME 192 : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE : DES RÉSULTATS GLOBALEMENT POSITIFS

Le programme 192 vise à accroître la compétitivité de l'industrie française, et donc l'emploi, par le développement de la recherche, de l'innovation et des transferts de technologies. Il est complémentaire du programme *Développement des entreprises et de l'emploi* de la mission *Économie*. Il est placé sous la responsabilité du ministère de l'Économie et des finances (plus exactement sous celle du directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services).

Le programme se décline en trois actions correspondant aux différentes phases de la recherche. L'action 1 est relative aux organismes de formation supérieure et de recherche (Écoles des Mines, Institut Télécom, École supérieure d'électricité – SUPELEC –, École nationale supérieure de création industrielle – ENSCI –, Groupe des écoles nationales d'économie et statistique – GENES –). L'action 2 est consacrée au soutien et à la diffusion de l'innovation technologique ; y sont notamment retracés l'activité de Bpifrance destinée à l'innovation, le dispositif *Jeunes entreprises innovantes* et le programme CAP'TRONIC, qui concerne les PME. L'action 3, enfin, retrace l'effort de soutien à la recherche industrielle stratégique ; on y trouve notamment le fonds de compétitivité des entreprises.

L'action du programme est orientée par 5 objectifs mesurés par 10 indicateurs. Les objectifs 1, 3 et 4 portent sur l'efficacité de la politique de dynamisation de l'économie à travers la recherche. Les objectifs 2 et 5 concernent plus spécifiquement les écoles.

L'indicateur unique de l'objectif 1 porte sur l'impact des pôles de compétitivité. Ces pôles ont pour objet l'amélioration de la compétitivité française dans des secteurs innovants à travers l'association de centres de recherche et d'entreprises innovantes. À cette fin, les deux sous-indicateurs retenus visent à mesurer, le premier l'écart de taux de croissance entre les PME de moins de 250 salariés appartenant à un pôle et les autres, et le deuxième l'écart entre le taux de croissance du nombre d'emplois de cadres dans les établissements membres des pôles et les autres établissements, à secteur et structure comparable.

Le premier indicateur indique en 2013 un écart positif de 0,86 point (0,79 point en 2013 et 0,64 en 2012), et le deuxième un écart positif de 1,5 point pour une cible de 1,02 point. Dans les deux cas, l'impact positif de la participation à un pôle de compétitivité est validé.

L'objectif 3 porte sur la contribution au développement des entreprises technologiquement innovantes.

L'indicateur 3.1 mesure l'impact de l'intervention de Bpifrance sur le chiffre d'affaires des entreprises aidées, neuf années après l'aide, en comparant leur performance à celle réalisée par les entreprises similaires et relevant du même secteur d'activité. La contribution est positive dès que l'écart est supérieur à zéro.

Après une année 2012 mitigée (+ 1,9), le résultat, avec un écart de performance de 6,7, confirme le résultat de 2013 (+ 7).

L'indicateur 3.2 permet de mesurer l'efficacité des incubateurs et dispositifs de soutien à la création d'entreprise des Écoles des mines et de l'Institut Télécom. En 2014, le taux de pérennité à trois ans des entreprises dont la création a été aidée par les écoles est de 84 % pour une cible 2015, peut-être un peu ambitieuse, de 90 %. Ce taux est à comparer avec un taux de pérennité général des entreprises créées en 2006 de 66 % selon une enquête SINE (système d'information sur les nouvelles entreprises).

L'objectif 4 concerne l'efficacité dans la gestion des aides à l'innovation. Cette efficacité est mesurée par le taux de remboursement en année n des aides à l'innovation engagées par BPIFRANCE en année n - 10. Après 51,6 % en 2011, 54,8 % en 2012 et 62,1 % en 2013, ce taux a atteint 66,6 % en 2014 pour une cible 2015 fixée à 50 % seulement.

L'objectif 2 porte sur l'optimisation de la valorisation de la recherche des organismes de formation supérieure et de recherche.

Si la part des ressources relatives à la recherche apportées aux écoles – Mines, Institut Télécom et Supélec – par les redevances sur titre de propriété intellectuelle (indicateur 2.1) apparaît toujours marginale, elle progresse, et, avec 0,64 %, dépasse même la cible 2015 (fixée à 0,5). Cet indicateur sera supprimé en 2015.

L'indicateur 2.2 retrace la part des contrats de recherche et des partenariats dans les ressources des écoles consacrées à la recherche. Les résultats continuent leur progression, au-delà des cibles désormais : en 2014, cette part est de 49 % %, pour une cible 2015 supérieure à 40 % ; les contrats de recherche sur financement privé représentent 16 % du total des ressources, au-dessus de la cible 2015 de 15 %. Enfin, la part des contrats de recherche sur financement de l'Union européenne est de 7,7 %, pour une cible 2015 de 7 %.

Enfin, l'indicateur 2.3, nombre moyen de publications scientifiques de rang A rapporté au nombre de chercheurs (calculé en ETP) progresse également, avec 2,5, pour un objectif 2015 supérieur à 2.

L'objectif 5, qui porte sur le développement de l'efficacité et de l'attractivité des formations des écoles du programme, fait apparaître que le coût par étudiant en euros constant (indicateur 5.1) a encore diminué, avec 93,2, pour une cible pour 2015 de 96.

Les taux d'insertion des diplômés (indicateur 5.2) sont globalement conformes aux prévisions.

Enfin, s'il s'est redressé, avec 36,7 % le taux de ressources propres des écoles (indicateur 5.3) n'atteint pas la cible de 40 %.

F. LE PROGRAMME 191 : RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE) DES OBJECTIFS SOIGNEUSEMENT CONTRÔLÉS

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* retrace les moyens financiers versés à ce titre par l'État aux deux seuls opérateurs du programme, le Centre national d'études spatiales (CNES) et le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA).

Ce programme est géré par le ministère chargé de la Défense. Une concertation très étroite entre ce ministère et celui de l'Enseignement supérieur et de la recherche permet de déterminer les projets auxquels seront affectés les crédits de recherche duale ainsi que les retours auxquels le ministère de la Défense et l'industrie de défense peuvent prétendre.

Le programme ne compte que deux objectifs, chacun mesuré par un seul indicateur.

Le premier objectif porte sur l'amélioration de la qualité et de l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense. Un seul indicateur le mesure, la proportion du montant des projets pour lesquels des retombées pour la défense ont été précisément identifiées. Cette proportion est en 2014 de 85,8 %. Aux termes du RAP, « *L'objectif qui vise à améliorer la qualité et l'orientation des programmes de recherche civile répondant à des besoins de la défense est globalement atteint.* »

Le deuxième objectif est le soutien au développement des PME duales susceptibles de travailler pour les besoins de la défense. La réalisation est mesurée par le pourcentage du montant total des projets dont bénéficient les PME-PMI. En 2014, ce taux a été de 8,5 %, contre 7,3 % en 2013 et 5,3 % en 2012, et ce alors que la cible pour 2015 est de 5,5 %, taux fixé en cohérence avec celui qu'applique la DGA pour ses propres programmes.

Le RAP précise cependant que : « *Bien qu'en augmentation, ces taux sont très dépendants des projets devant être mis en œuvre par les opérateurs sans que la politique en faveur des PME ne puisse faire progresser l'indicateur de façon pérenne. Cet indicateur a donc été abandonné au PAP 2015.* »

G. LE PROGRAMME 186 : RECHERCHE CULTURELLE ET CULTURE SCIENTIFIQUE : UN PROGRAMME ESSENTIELLEMENT CONSACRÉ À UNIVERSCIENCE

Le programme 186, le plus petit programme de la mission, est géré par le ministère de la Culture. Plus exactement, la quasi-totalité des crédits (plus de 90 %) est gérée par un opérateur unique, Universcience, établissement public créé par le regroupement de la Cité des sciences et de l'industrie et du Palais de la découverte. Dans ces conditions le programme est marqué non seulement par la modestie de sa dotation, mais aussi par un profond déséquilibre puisque l'action 1

Recherche culturelle, ne représente que moins de 10 % des crédits, le reste étant attribué à l'action 2 *Culture scientifique et technique*, gérée par Universcience.

Les caractéristiques du programme avaient du reste amené en 2012 à des réflexions sur sa suppression.

L'orientation du programme vers la diffusion de la culture scientifique et la place d'Universcience se traduisent clairement dans ses objectifs et les indicateurs qui les mesurent.

L'objectif 1 est relatif à la promotion, « auprès du public le plus large », de la recherche culturelle et de la culture scientifique et technique. Il est mesuré par deux indicateurs. Le premier porte sur l'évolution du nombre annuel de visiteurs « physiques et virtuels » d'Universcience, le second sur leur taux de satisfaction.

Les résultats de fréquentation confirment l'évolution des pratiques du public : après plus de 3,5 millions de visiteurs en 2009 et 2010, les deux établissements d'Universcience n'en ont accueilli que 3,26 millions en 2014, après 3,17 en 2013, alors que le nombre des visiteurs virtuels s'est monté à 8,84 millions. Les deux résultats sont en léger retrait par rapport aux objectifs, respectivement de 3,4 visiteurs physiques et de 10 millions de visiteurs virtuels.

En 2014, le taux de satisfaction des visiteurs, qui avait diminué jusqu'en 2012, a poursuivi la progression enregistrée depuis 2013 (où il était de 71,9 %) : il est désormais de 73,1 %.

Le deuxième objectif porte sur le renforcement de l'autonomie financière des établissements publics diffusant la culture scientifique et technique. Le seul indicateur qui mesure ce renforcement porte sur la part des ressources propres d'Universcience. Après n'avoir cessé de diminuer entre 2009 et 2012 (21,1 %, 19,7 %, 17,9 % et 16,7 %), elle a recommencé à progresser en 2013 et s'établit à 21,3 en 2014, au-dessus de la cible 2015, de 21 %.

Enfin, le Rapporteur spécial continue de s'étonner qu'aucun indicateur ne mesure d'éventuels objectifs formulés pour la recherche culturelle et ses 8,8 millions d'euros de crédits consommés.

H. LE PROGRAMME 142 : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES : UN SYSTÈME DE MESURE EN PARTIE PARADOXAL

Le programme *Enseignement supérieur et recherche agricoles* est géré par le ministère chargé de l'Agriculture. Comme le programme 150, il se caractérise par une double finalité, l'enseignement supérieur et la recherche.

Il comporte trois objectifs, dont la réalisation est contrôlée par autant d'indicateurs.

Le premier objectif de l'action 1 porte sur la formation d'ingénieurs, de vétérinaires et de paysagistes répondant aux besoins des milieux économiques, formés aux pratiques de la recherche et ouverts sur l'international. Il est mesuré par des indicateurs de taux d'insertion des diplômés.

Avec 90,8 % %, le taux d'insertion à 18 mois est cohérent avec la cible fixée pour 2015 (91 %).

À 71,3 %, le taux d'insertion professionnelle à six mois progresse de 1,8 point par rapport à 2013 et se situe ainsi 1,3 point au-dessus de la prévision actualisée du PAP 2015.

L'indicateur 2.1, qui mesure la réalisation de l'objectif 2 de l'action 1, retrace le coût unitaire annuel de formation par étudiant. Mis à part les ingénieurs (13 817 euros, pour une cible de 12 700 euros), le coût de formation est proche de la cible fixée par le projet annuel de performances : 15 512 euros pour les vétérinaires (la cible est de 15 100 euros) et 13 974 euros pour les paysagistes (la cible est de 14 000 euros).

L'indicateur 3.1 de l'action 2 porte sur la part des publications destinées aux secteurs professionnels et à l'appui aux politiques publiques. Avec 21,1 %, le taux est très proche de 2013 (21,4 %), et n'atteint pas tout à fait la cible pour 2015 fixée à 23 %.

Il faut rappeler cependant le paradoxe de cet indicateur, puisqu'un accroissement dynamique du nombre de publications académiques, et donc de recherche, a pour effet mécanique de diminuer la part des publications professionnelles ou destinées à appuyer les politiques publiques et donc la performance de l'indicateur !

C'est pourquoi un nouvel indicateur 3.2 a été constitué. Il mesure la part « performance » de la dotation recherche, à travers le nombre de publications de rang A pour l'année et par chercheur. En 2014 comme en 2013, la réalisation est de 1,2, pour une cible 2015 de 1,1.

*

* *

**RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE**

Commentaire de M. François ANDRÉ, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE PROGRAMME 150 <i>FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE</i> | 467 |
| A. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS EST CONSACRÉ AU FINANCEMENT DES OPERATEURS..... | 468 |
| 1. Une connaissance toujours insuffisante des budgets des opérateurs..... | 468 |
| 2. Une déclinaison des crédits par action qui manque de lisibilité | 469 |
| 3. Une situation financière des universités globalement équilibrée en dépit de la dégradation des comptes de certaines d'entre elles..... | 471 |
| B. L'AUGMENTATION DU NOMBRE D'EMPLOIS S'EST POURSUIVIE EN 2014..... | 472 |
| C. LA DÉMARCHÉ DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE..... | 473 |
| II. PROGRAMME 231 <i>VIE ÉTUDIANTE</i> | 474 |
| A. UNE BUDGÉTISATION PLUS SINCÈRE DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX MAIS UNE EXÉCUTION TENDUE | 474 |
| B. LA CONTRIBUTION DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES AUX EFFORTS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS..... | 476 |
| C. L'ENGAGEMENT DE CRÉATION DE 40 000 LOGEMENTS ÉTUDIANTS SUR CINQ ANS À MAINTENIR | 477 |

La mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIREs) comprend en 2014 douze programmes ⁽¹⁾ rattachés à six ministères. Cette mission représente la **cinquième mission la plus importante du budget général**. Le périmètre de son exécution comprend 16 dépenses fiscales rattachées à titre principal (évaluées à 9,29 milliards d'euros) et des financements extrabudgétaires (21,9 milliards d'euros au titre du premier programme des investissements d'avenir (PIA1) et 3,7 milliards d'euros au titre du Plan Campus auquel se rajoutent les 5,34 milliards d'euros ouverts au titre du PIA2 pour les dix ans à venir).

La mission ne rend qu'imparfaitement compte de l'ensemble des crédits destinés à l'enseignement supérieur, notamment du fait du rattachement à la mission *Enseignement scolaire* des sections de techniciens supérieurs (BTS) et des classes préparatoires aux grandes écoles, et dans la mission *Culture* des établissements d'enseignement supérieur culturel. D'autres formations relèvent par ailleurs du ministère de l'Agriculture. Cette situation ne permet pas l'élaboration d'une stratégie budgétaire formalisée pour l'ensemble de l'enseignement supérieur. La loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche a toutefois permis des progrès grâce à l'instauration, au profit du ministre de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, d'une cotutelle avec les ministres concernés des établissements d'enseignement supérieur relevant d'un autre département ministériel.

Cette mission est une des **priorités du gouvernement**. La LFI en a maintenu les crédits de paiement (CP) qui augmentent de 0,3 % par rapport à 2013 et représentent 26 milliards d'euros, hors PIA2. Les autorisations d'engagement (AE) à hauteur de 25,72 milliards d'euros sont en diminution de 0,8 %. L'effort en faveur de l'enseignement supérieur est également confirmé par la loi de programmation des finances publiques pour 2014-2019, par le financement de 5 000 emplois supplémentaires sur le quinquennat et par l'élargissement des bénéficiaires du nombre de bourses. **La sanctuarisation des moyens alloués aux établissements d'enseignement supérieur** – les CP des programmes 150, 231 et 142 augmentent – **est rééquilibrée par une maîtrise des crédits consacrés aux établissements de recherche**, les programmes 172, 186, 187 et 191 voyant leurs CP diminuer.

En exécution, le plafond de crédits ouverts a été respecté. La diminution de 0,6 % en AE et de 0,9 % en CP témoigne de la **participation de la mission à l'effort de maîtrise de la dépense publique**. Le taux d'exécution par rapport aux CP votés est de 97 %, ce qui est toutefois peu significatif dans la mesure où l'essentiel des crédits sont constitués de subventions pour charges de service public (SCSP) versés aux opérateurs.

(1) Son périmètre a évolué par rapport à 2013, avec le rattachement des deux programmes 409 et 410 portant sur des crédits des programmes d'investissements d'avenir (PIA2), ouverts sur ce seul exercice pour un montant de 5,34 milliards d'euros.

Le présent commentaire porte sur deux programmes de la mission dédiés à l'enseignement supérieur :

– le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* qui représente près de la moitié des crédits de la mission et dont l'objet est essentiellement de participer au financement des 191 opérateurs de l'État relevant de l'enseignement supérieur ;

– et son programme d'appui, le programme 231 *Vie étudiante*, qui contribue à l'égalité des chances des étudiants.

I. LE PROGRAMME 150 FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE

PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|------------------------------------|----------|----------|
| Exécution 2013 | 12 754,6 | 12 788,1 |
| Loi de finances initiale pour 2014 | 12 548,8 | 12 793,1 |
| Crédits finalement ouverts en 2014 | 12 801,5 | 12 788,5 |
| Exécution 2014 | 12 664,3 | 12 743,5 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les opérateurs du programme ont bénéficié, comme en 2013, d'un traitement favorable avec une **réserve forfaitaire** de 45 millions d'euros sur les subventions pour charges de service public (SCSP), contre 34 millions en 2013. Les opérations de fin de gestion ont conduit à dégeler 39 millions d'euros au bénéfice des opérateurs, soit 87 % des crédits mis en réserve.

Les **annulations** (21,19 millions d'euros d'AE et de 61,19 millions de CP) ont été plus importantes que les années précédentes. Elles ont porté principalement sur les dépenses immobilières, dont 40 millions de CP liés à la trésorerie excédentaire de l'établissement public d'aménagement universitaire de la région Ile-de-France (EPAURIF).

Comme en 2013, les opérateurs du programme 150 ont contribué à **la réduction des dépenses publiques par la réalisation d'une économie sur leur subvention pour charges de service public, évaluée par le ministère à 64 millions d'euros**. Pour les universités passées au régime des responsabilités élargies (RCE), celle-ci s'établit à moins 27,6 millions d'euros par rapport à 2013. Leur subvention totale n'a cependant pas diminué en raison de l'augmentation parallèle des crédits de masse salariale (plus 55,9 millions d'euros par rapport à 2013).

A. L'ESSENTIEL DES CRÉDITS EST CONSACRÉ AU FINANCEMENT DES OPERATEURS

Le programme 150 est essentiellement un programme support qui sert au financement des opérateurs. Depuis le 1^{er} janvier 2014, les établissements gérant la masse salariale de tous leurs personnels, les dépenses de personnel du programme sont de plus en plus résiduelles, limitées à 570,5 millions d'euros en 2014, soit un niveau comparable à celui de 2013 (569,5 millions) alors qu'elles étaient de 846 millions d'euros en 2012. **Plus de 98 % des crédits, soit près de 12 milliards d'euros, ont été versés directement aux 191 opérateurs du programme** dont la quasi-totalité provient du titre 3 (subventions pour charges de service public). Les dépenses des 74 universités représentent 84 % des dépenses globales des 191 opérateurs.

Cette répartition des crédits est la traduction sur le plan budgétaire de la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités (dite « *loi LRU* ») qui a renforcé l'autonomie budgétaire des universités. Le paysage des opérateurs évolue chaque année au fur et à mesure que les établissements d'enseignement supérieur accèdent au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE). Au 1^{er} janvier 2014, plusieurs établissements du programme ont fusionné ou se sont scindés pour aboutir à la création de l'Université de Bordeaux (fusion de Bordeaux I, II et III) et de l'Institut national des sciences appliquées (INSA) Centre Val de Loire et de l'ENS de Rennes. Au 1^{er} janvier 2014, 102 établissements – dont 74 universités – avaient accédé au régime RCE.

1. Une connaissance toujours insuffisante des budgets des opérateurs

Il est difficile de déterminer exactement à quelle hauteur le programme 150 a participé au financement de chacun des opérateurs puisque la comptabilité de ces derniers ne parvient que difficilement à isoler les recettes des différents programmes du budget de l'État. Il existe ainsi des écarts entre les montants résultant du budget général de l'État et les montants inscrits dans les comptes de résultat des établissements. De plus, certaines opérations ne sont pas encore comptabilisées au jour où le rapport annuel de performances est édité. Les données relatives au budget des opérateurs sont des données provisoires dans l'attente des délibérations de leur conseil d'administration. Enfin, ainsi que le regrette la Cour des comptes, on ne dispose toujours pas d'une vision consolidée des sources de financement des établissements.

On doit dès lors se contenter d'un ordre de grandeur des dépenses et de l'origine des recettes des opérateurs qui était estimé en 2013 à un montant global ajusté de 16,1 milliards d'euros, financés à hauteur de 12 milliards par le programme 150.

Le tableau qui suit récapitule, par ordre décroissant d'importance budgétaire, les financements exécutés en CP des opérateurs sur les programmes 150 et 231. Par rapport au RAP 2013, les opérateurs ont été regroupés dans le RAP 2014 par catégories parfois hétérogènes. Ainsi, la catégorie « Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche » comprend 35 établissements sous différents statuts dont les 5 écoles françaises à l'étranger, les 4 écoles normales supérieures, 12 grands établissements ⁽¹⁾, des établissements publics à caractère administratifs ⁽²⁾ et deux fondations reconnues d'utilité publique ⁽³⁾. Ces regroupements nuisent à la lisibilité du document budgétaire.

FINANCEMENT DES OPÉRATEURS (EN CP)

(en milliers d'euros)

| Catégorie d'opérateurs | Programme 150 | Programme 231 | Programmes 150 + 231 |
|--|-------------------|---------------|----------------------|
| Universités et assimilés | 10 500 231 | 35 038 | 10 535 269 |
| Écoles et formations d'ingénieurs | 547 488 | 1 742 | 549 230 |
| Autres opérateurs d'enseignement supérieur et de recherche | 732 074 | 1 190 | 733 264 |
| Opérateurs de soutien à l'enseignement supérieur et à la recherche | 55 635 | 0 | 55 635 |
| Établissement public d'aménagement universitaire de la Région Ile-de-France | 79 216 | 0 | 79 216 |
| Établissement public du musée du quai Branly | 21 471 | 0 | 21 471 |
| Campus France - Agence de promotions des formations et des échanges éducatifs et scientifiques | 1 841 | 0 | 1 841 |
| TOTAL | 11 937 956 | 37 970 | 11 975 926 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

2. Une déclinaison des crédits par action qui manque de lisibilité

Le programme concourt à la mise en œuvre de deux grandes politiques publiques distinctes : l'enseignement supérieur et la recherche. En théorie, les actions du programme distinguent les dépenses par niveau de formation universitaire et par domaine de recherche, ce qui devrait permettre d'évaluer la part respective des crédits alloués à chacune de ces politiques publiques. Dans son référé du 3 novembre 2014 sur l'allocation de moyens aux universités, la Cour des comptes note que la répartition des crédits entre les actions ainsi que l'affectation de la masse salariale entre l'enseignement et la recherche relèvent de méthodes de

(1) École nationale supérieure des sciences de l'information et des bibliothèques, École pratique des hautes études, École des hautes études en sciences sociales, Institut national des langues et civilisations orientales, Institut national d'histoire de l'art, Institut de physique du globe de Paris, Muséum d'histoire naturelle, Observatoire de Paris, Paris Dauphine, École nationale des chartes, Collège de France, Conservatoire national des arts et métiers.

(2) Instituts d'études politiques de province, École nationale supérieure Louis Lumière, Observatoire de la côte d'Azur, Institut d'administration des entreprises de Paris, Institut national supérieur de formation et de recherche pour l'éducation des jeunes handicapés et les enseignements adaptés.

(3) Fondation Maison des sciences de l'homme et Fondation nationale des sciences politiques.

calcul conventionnelles ne correspondant pas à une réalité mesurée. En outre, il est impossible à la seule lecture des documents budgétaires, de déterminer la réalité de certaines dépenses, comme par exemple celle relatives à l'immobilier. Lors de l'exercice précédent, la Cour avait d'ailleurs recommandé un changement de nomenclature de façon à mieux appréhender la destination réelle des dépenses. Cette nomenclature a été modifiée en 2015 pour les programmes 150, 172 et 187, ces deux derniers programmes étant fusionnés et le nombre d'actions réduites.

En 2014, les dépenses par actions dont le nombre est maintenu à 15 se sont élevées – par ordre décroissant d'importance budgétaire – à :

– 5,58 milliards d'euros en CP pour la formation initiale et continue du baccalauréat au doctorat (actions n° 1 à n° 3) ;

– 3,73 milliards d'euros pour la recherche universitaire (actions n° 6 à 12) ;

– 1,54 milliard d'euros en AE et 1,53 milliard en CP pour les dépenses de pilotage (action n° 15) ;

– 1,17 milliard d'euros en AE et 1,26 milliard d'euros en CP pour l'immobilier (action n° 14) ;

– 443,92 millions d'euros pour les bibliothèques et services de documentation (action n° 5) ;

– 108,57 millions d'euros pour la diffusion des savoirs et les musées (action n° 13) ;

– 74,04 millions d'euros en faveur des établissements privés (action n° 4).

La baisse de 6 % des crédits de l'action 14 qui regroupe les moyens humains et financiers que l'État consacre à la **politique immobilière** des établissements supérieurs sous sa tutelle est analysée par la Cour des comptes comme une insuffisance de l'investissement immobilier universitaire constituant une « *source de risque financier à terme* ». La Cour ajoute que l'état de leur patrimoine immobilier représente pour les universités des signes de fragilité.

L'action 14 inclut les crédits d'investissement consacrés aux contrats de plan État région (CPER) et hors CPER (titre 5), les dotations en fonds propres versés aux établissements (titre 7), des dépenses de fonctionnement courant et des subventions versées au titre de la maintenance et de la logistique immobilière intégrées dans le modèle SYMPA, des crédits de mise en sécurité et de la contribution aux universités bénéficiant de la dévolution du patrimoine. Il convient de noter que l'effort budgétaire de l'État en matière d'immobilier universitaire est difficile à appréhender, d'autant qu'une partie des fonds alloués à cette politique fait l'objet de financements extrabudgétaires dans le cadre du plan Campus. Par ailleurs, l'imputation de la part de SCSP allouée à la maintenance et

à l'immobilier est purement indicative et ne reflète pas la réalité des crédits ouverts par les universités sur ces deux postes. Il est difficile de connaître les moyens alloués à l'entretien et la rénovation du patrimoine des universités, en raison de la définition différente de la notion de maintenance adoptée par chaque établissement qui peut inclure des dépenses de fonctionnement ou d'investissement. En tout état de cause, il est essentiel que les universités préservent des crédits pour la maintenance et l'entretien de leurs bâtiments.

3. Une situation financière des universités globalement équilibrée en dépit de la dégradation des comptes de certaines d'entre elles

À l'issue de l'exercice 2013, les établissements présentaient un résultat positif de 176 millions d'euros et une capacité d'autofinancement de 404 millions d'euros. Les résultats provisoires pour l'exercice 2014 semblent confirmer cette situation. Les universités et assimilés présenteraient un résultat positif de l'ordre de 198 millions d'euros (en augmentation de 22,3 millions d'euros), une capacité d'autofinancement de 385,7 millions d'euros (en baisse de 18,9 millions d'euros, soit 5 %) et un apport au fonds de roulement de 23,3 millions d'euros (pour rappel, l'apport au fonds de roulement atteignait 95,8 millions d'euros en 2013, soit une baisse de 72,5 millions).

Leurs recettes de fonctionnement s'établissent à 13,25 milliards, soit une augmentation de 216,3 millions due à l'augmentation des autres subventions et ressources et à une légère augmentation de la subvention de l'État (plus 30 millions d'euros). Les dépenses de fonctionnement s'établissent à 13,05 milliards, en hausse par rapport à 2013 (+ 194,5 millions d'euros, soit 2 %). Cette augmentation provient d'une hausse des dépenses de personnel (+ 146 millions d'euros) et des autres dépenses de fonctionnement (plus 309 millions d'euros). La Cour des comptes considère que le **poinds prépondérant des dépenses de personnel dans le budget des universités** (83,57 % des charges décaissables en moyenne en 2014) représente toujours un signe de fragilité.

Le **contrôle budgétaire et l'accompagnement des opérateurs** sont d'autant plus nécessaires et de fait, s'améliorent. Ainsi, conformément aux recommandations de la Cour des comptes, le PAP fait apparaître cette année un tableau des opérateurs du programme 150. Ce tableau a été étoffé et présente, pour chaque établissement, les moyens notifiés, le plafond d'emplois, le budget en dépenses et en recettes, le résultat, le fonds de roulement ainsi que le nombre d'étudiants inscrits.

Par ailleurs, dans le cadre du dispositif du suivi, d'alerte et d'accompagnement lancé en 2012, la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle, a développé une grille d'alerte permettant d'identifier les établissements en situation financière préoccupante en

fonction de six indicateurs principaux ⁽¹⁾ permettant de classer les établissements en quatre niveaux de risques. Les services du contrôleur budgétaire et comptable ministériel ont élaboré leur propre grille d'alerte ⁽²⁾. Le croisement de ces grilles permet de mettre en place des mesures d'accompagnement : en 2014, 8 établissements ont bénéficié d'un accompagnement par l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche sous forme de diagnostic flash, audit approfondi et audits pré-fusionnels.

Le nombre d'opérateurs RCE ayant accusé un déficit en 2013 s'est réduit par rapport à l'année précédente : 12 opérateurs ont présenté un budget en déséquilibre en 2014 contre 25 en 2013. Les cas de Paris 1 et Paris 13, en déficit pour la quatrième année consécutive, doivent cependant être signalés.

B. L'AUGMENTATION DU NOMBRE D'EMPLOIS S'EST POURSUIVIE EN 2014

L'exercice 2014 a été marqué par la **création de 1 000 emplois conformément à l'engagement du Président de la République** de créer 5 000 emplois supplémentaires sur cinq ans en faveur de l'enseignement supérieur.

Les modalités de répartition du schéma d'emplois ont fait l'objet d'une concertation avec la Conférence des présidents d'université et la Conférence des directeurs des écoles françaises d'ingénieurs. Au terme de cette concertation, il a été décidé que 65 % des emplois créés sur la période seront répartis au titre du rééquilibrage des dotations entre établissements ; le tiers des emplois restant à attribuer le sera à travers les contrats de site.

En 2014, les 1 000 emplois créés se répartissent ainsi :

– 20 emplois pour les écoles et formations qui relèvent du ministère de l'agriculture,

– 727 emplois au titre de la convergence, dont 681 destinés aux universités, 36 aux écoles d'ingénieurs et une dotation de 10 emplois aux IEP de province,

– 139 emplois pour accompagner le dialogue contractuel,

– 114 emplois consacrés à des politiques spécifiques, des dispositifs nationaux ⁽³⁾ ou en soutien à la politique de regroupement.

(1) *Personnel/produits encaissables, taux de personnels permanents, capacité d'autofinancement/investissements, évolution de la masse salariale, résultat déficitaire, fonds de roulement et trésorerie inférieure à 30 jours.*

(2) *Budget prévisionnel déficitaire, résultat déficitaire, insuffisance d'autofinancements, fonds de roulement et trésorerie inférieurs à 30 jours, diminution des recettes, augmentation des emplois et de la masse salariale.*

(3) *Entrepreneuriat étudiant, actions liées au numérique...*

Le nombre d'emploi du programme a donc progressé de 1 032 ETPT pour s'établir à **183 493 en ETPT** contre 182 461 en 2013, soit une augmentation de 0,6 %. **Les opérateurs représentent 95 % des emplois du programme**, avec 175 070 ETPT dont 150 375 sous plafond. L'augmentation constatée est supérieure à 1 000, compte tenu du rattrapage par rapport aux années antérieures au cours desquelles l'augmentation avait été inférieure car les recrutements intervenus en cours d'année ne correspondent pas à une unité complète en ETPT. La majorité des emplois créés (820) concernent des emplois hors plafond. Globalement, les emplois sous plafond progressent légèrement de 0,1 % et les emplois hors plafond progressent de 3,4 %. Il convient toutefois de souligner que les universités, par mesures d'économies, ne pourvoient pas à l'ensemble des postes ouverts ; en l'absence de consolidation pour l'ensemble des universités, il n'est pas possible de dénombrer ces postes non pourvus.

C. LA DÉMARCHE DE PERFORMANCE DOIT ÊTRE AMÉLIORÉE

Le programme compte six objectifs contre neuf en 2012 ; cette fusion a rendu plus lisible la mesure de la performance. Toutefois, la cinquantaine d'indicateurs et de sous-indicateurs restent difficiles à interpréter compte tenu de l'instabilité des méthodes de construction.

Les indicateurs les plus représentatifs de la mission ont été reconduits en 2014, la seule différence provenant du champ relatif à l'insertion professionnelle des jeunes diplômés qui s'appuie exclusivement sur l'enquête triennale du centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ). Le tableau de synthèse qui figurait dans le PAP 2013 juxtaposait en effet des données non consolidées provenant d'indicateurs et de sous-indicateurs spécifiques à chacun des programmes 150, 192 et 142 qui ne permettaient pas une comparaison pertinente à l'échelle de la mission. Les prochains chiffres de l'enquête du CEREQ ne seront toutefois pas publiés avant 2016. D'ici là, le suivi de l'insertion professionnelle est effectué au niveau de chaque programme, selon des méthodologies différentes. **L'absence de rémunération de la performance des universités en matière d'insertion professionnelle est soulignée par la Cour des comptes.** Ce constat vaut également pour les autres composantes de la démarche de performance : les indicateurs du PAP sont repris par les contrats d'objectifs des opérateurs du programme 150 mais les financements en jeu restent faibles.

La **dégradation d'un indicateur phare de la mission** est à signaler. La loi d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école du 23 avril 2005 avait fixé pour 2015 à 50 % le **pourcentage d'une classe d'âge obtenant un diplôme de l'enseignement supérieur en formation initiale**. Le PAP 2014 reprenait cet objectif pour cible 2015 et affichait une prévision à fin 2014 de 48,2 %. Or la prévision a été revue à la baisse dans le PAP 2015 (46,8 %) et la cible de 50 % a été déplacée en 2017.

II. PROGRAMME 231 *VIE ÉTUDIANTE*

Le programme 231 *Vie étudiante* concourt à **l'égalité des chances** en s'efforçant d'offrir aux étudiants un égal accès aux études supérieures.

PROGRAMME 231

(en millions d'euros)

| | AE | CP |
|------------------------------------|---------|---------|
| Exécution 2013 | 2 320,4 | 2 329,3 |
| Loi de finances initiale pour 2014 | 2 446,2 | 2 455,7 |
| Crédits finalement ouverts en 2014 | 2 466,9 | 2 467,2 |
| Exécution 2014 | 2 463,4 | 2 451 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Plus de 80 % des crédits du programme, soit environ **plus de 2 milliards d'euros, ont été consacrés aux aides sociales directes en faveur des étudiants.**

L'autre dépense principale du programme porte sur le **financement du réseau des œuvres universitaires**, avec plus de 400 millions de crédits consommés.

A. UNE BUDGÉTISATION PLUS SINCÈRE DES BOURSES SUR CRITÈRES SOCIAUX MAIS UNE EXÉCUTION TENDUE

Les aides sociales directes se sont élevées à 2 049,5 millions d'euros en CP, contre 1 889,5 millions d'euros en 2013, soit une hausse de 8,4 %. Les bourses sur critères sociaux en ont constitué la majeure partie avec 1 902,1 millions d'euros versés contre 1 776,8 en 2013, soit une hausse de 6,6 %. La croissance significative de ces dépenses s'explique notamment par le plein effet de la réforme, intervenue à la rentrée 2013-2014, instituant deux échelons supplémentaires au barème des bourses sur critères sociaux : un échelon « 0 bis » et un échelon 7. L'échelon supplémentaire « 0 bis » a bénéficié à 77 500 nouveaux étudiants. Au 31 décembre 2014, 656 816 boursiers sur critères sociaux ont été recensés. De plus, pour le dernier quadrimestre, les taux annuels des bourses ont été valorisés de 0,7 %, soit une augmentation plus forte que l'inflation. Enfin, 1 000 allocations supplémentaires ont été créées pour les étudiants en situation d'autonomie avérée.

**BOURSE SUR CRITÈRES SOCIAUX
ANNÉE 2014-2015**

| Échelon | Montant annuel | Nombre de boursiers |
|--------------|----------------|---------------------|
| 0 | 0 | 22 529 (3,43 %) |
| 0 bis | 1 007 | 151 349 (23,04 %) |
| 1 | 1 665 | 103 918 (15,82 %) |
| 2 | 2 507 | 54 760 (8,34 %) |
| 3 | 3 212 | 55 111(8,39 %) |
| 4 | 3 916 | 52 563(8 %) |
| 5 | 4 496 | 95 593(14,56 %) |
| 6 | 4 768 | 81 661(12,43 %) |
| 7 | 5 539 | 39 332(5,99 %) |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

À ces bourses, s'ajoutent les aides au mérite à hauteur de 53,32 millions d'euros et les aides à la mobilité pour 24,15 millions d'euros.

Le dispositif des aides directes faisait depuis 2011 l'objet d'une sous-budgétisation initiale, conduisant à l'ouverture de crédits supplémentaires par décret d'avance et à une régularisation en loi de finances rectificative. Ainsi, pour les exercices 2011 et 2012, la loi de finances initiale avait manifestement sous-estimé les crédits nécessaires au financement de l'évolution des critères d'attribution des bourses. Avec 1 608,91 millions d'euros, le montant des crédits ouverts pour 2012 au titre des bourses sur critères sociaux était déjà inférieur à la consommation constaté fin 2011, soit 1 666,32 millions d'euros. Les prévisions de la loi de finances initiale pour 2013 ont été plus réalistes (1 802,87 millions d'euros) et aucune ouverture n'avait été nécessaire en décret d'avance. Toutefois, malgré cette meilleure budgétisation, les reports de charges avaient été plus nombreux qu'en 2012 (40 millions d'euros reportés sur 2014, contre 25,7 millions d'euros pour l'exercice 2012).

Comme en 2013, l'exécution des bourses sur critères sociaux est proche en 2014 de la prévision en LFI. La Cour des comptes fait donc le constat d'une **budgetisation plus sincère**.

L'exécution demeure néanmoins tendue : la réserve initiale et le surgel ont été entièrement dégelés en fin d'exercice. Ainsi que le recommande la Cour des comptes, il conviendrait de ne pas appliquer de réserve de précaution aux bourses sur critères sociaux dans la mesure où elles constituent des dépenses inéluctables.

Par ailleurs, un report de charges a été effectué sur 2015. Une partie de ce report est liée aux dossiers déposés tardivement par les étudiants qui n'ont pas pu être traités avant le 31 décembre (à hauteur de 19,9 millions d'euros). L'importance de montants des reports tient aussi aux réformes intervenues à la rentrée universitaire. La LFI a pu en absorber une partie à hauteur de 47 millions

d'euros mais les rectorats ont manqué de crédits en décembre malgré le dégel total de la réserve de précaution et ont dû prioriser les derniers versements. Le report de charges lié aux dossiers traités avant le 31 décembre mais non payés s'élève à 36,8 millions d'euros.

L'activité de gestion des bourses s'est accrue avec l'augmentation du nombre de boursiers, la mise en place du dixième mois de paiement, et la création des échelons 0 bis et 7 à la rentrée 2013. À la rentrée 2014, le nombre de demande de bourse/logement déposées via le dossier social étudiant (DES) et traitées par les CROUS a progressé de 3,6 % (1 067 592 demandes saisies pour 1 030 414 en 2013).

Le report lié aux **aides au mérite** a été plus important que prévu (16,7 millions d'euros) car la LFI prévoyait la mise en extinction de cette aide. Or, le Conseil d'État, dans une ordonnance du 17 octobre 2014, a suspendu l'application des dispositions de la circulaire du 2 juillet 2014 entérinant cette suppression et l'aide au mérite a été rétablie tardivement en cours d'année. Ce revirement aura un impact sur la gestion 2015, la dotation de la LFI 2015 ayant été calibrée en prenant en compte l'hypothèse d'extinction du dispositif. La Cour des comptes souligne le risque de dérapage sur le poste des bourses au mérite.

B. LA CONTRIBUTION DU RÉSEAU DES ŒUVRES UNIVERSITAIRES AUX EFFORTS DE REDRESSEMENT DES COMPTES PUBLICS

Le Centre national des œuvres universitaires et scolaires (CNOUS) anime un réseau de 28 centres régionaux des œuvres universitaires (CROUS) qui a pour mission d'améliorer et de faciliter les conditions de vie des étudiants.

Le réseau a contribué à l'effort de redressement des comptes publics :

– le nombre d'emplois a été de 12 075 ETPT en 2014 contre 12 125 en 2013, soit une baisse de 0,4 % ;

– la somme perçue en provenance du programme 231 *Vie étudiante* a été de 406 millions d'euros, qui se décompose en 288 518 millions d'euros en CP au titre de la SCSP qui a fait l'objet d'une économie de 10 millions d'euros, de 79 888 millions d'euros de subventions en fonds propres et de 41 273 millions d'euros en transferts.

Le réseau dispose d'autres ressources (autres subventions du MENESR et d'autres ministères, ressources propres) qui ont financé les actions suivantes :

– 35,5 millions d'euros financés par l'action 1 *Aides directes* afin de couvrir la rémunération et les charges connexes des personnels administratifs chargés de la gestion des aides directes,

– 549,4 millions d’euros financés par l’action 2 *Aides indirectes* correspondant aux dépenses de fonctionnement du réseau notamment dans le domaine du logement et de la restauration des étudiants,

– 3,7 millions d’euros financés par l’action 3 *Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives* pour financer des travaux d’accessibilité et des activités culturelles,

– 40,3 millions d’euros financés par l’action 4 *Pilotage et animation du programme* qui ont servi plus spécifiquement au financement du CNOUS.

On peut regretter que les CROUS aient été les seuls opérateurs de la mission pour lesquels l’attribution de la dotation de fonctionnement ne s’est pas accompagnée d’une démarche contractuelle. C’est en effet le CNOUS qui répartit les dotations auprès des différents CROUS. Or, selon la Cour des comptes, les critères de répartition n’ont pas été objectifs et transparents.

C. L’ENGAGEMENT DE CRÉATION DE 40 000 LOGEMENTS ÉTUDIANTS SUR CINQ ANS À MAINTENIR

L’objectif n° 2 du programme 231 tend à améliorer les conditions de vie des étudiants. Or le nombre de places en logement social du CROUS pour 100 étudiants boursiers ne cesse de baisser : il s’est établi à 25,8 contre 26,39 en 2013, 26,42 en 2012 et 27,9 en 2011. La cible pour 2015 était de 30 en 2013 mais a été revue à la baisse en 2014, fixée à 27,8. Cette situation justifie pleinement la politique en faveur du logement étudiant orientée prioritairement vers l’extension du parc de logements dans le cadre du plan de construction de 40 000 logements et la poursuite de la réhabilitation du parc de logements existants.

En 2014, 2 241 logements ont été construits ou pris en gestion par les CROUS et 4 071 logements ont été réhabilités. Ces résultats sont moins satisfaisants que ceux réalisés l’année dernière, même si on peut les expliquer, en partie, par un contexte particulier lié aux élections municipales qui ont généralement pour effet de freiner les constructions et par les changements de réglementation à venir sur les normes d’accessibilité.

BILAN DES RÉALISATIONS POUR LA PÉRIODE 2007-2014

| | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | Total |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| Constructions | 3 240 | 3 715 | 2 395 | 3 007 | 4 000 | 3 800 | 4 034 | 2 241 | 26 432 |
| Réhabilitations | 5 457 | 4 859 | 4 989 | 8 523 | 5 939 | 5 781 | 4 096 | 4 071 | 43 715 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les dépenses liées à l'hébergement du réseau des œuvres universitaires et scolaires représentent 77,85 % des dépenses d'investissements de l'opérateur, soit 140,3 millions en 2014. Les engagements des autres financeurs ont été de 1 210,9 millions d'euros en 2013 (chiffre pour 2014 non connu). Le plan de construction des 40 000 logements aura pour effet d'accroître ces engagements. À cet effet, un comité de pilotage a été mis en place sous l'égide du MENESR et du ministère du logement afin d'assurer la coordination entre les différents financeurs. Toutefois, la Cour des comptes souligne qu'il n'existe pas de document présentant de façon consolidée le montant et les modes de financements prévues par ces deux ministères pour conduire ce plan de construction qui mobilisera à la fois des subventions d'investissement et des prêts aidés.

*

* *

**RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS**

Commentaire de M. Yves CENSI, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) PENSIONS : UNE EXÉCUTION PLUS EXCÉDENTAIRE QU'EN 2013..... | 480 |
| A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UNE SITUATION BUDGÉTAIRE EXCÉDENTAIRE | 480 |
| B. UNE MEILLEURE MESURE DE LA PERFORMANCE MAIS UNE GESTION QUI DEMEURE PERFECTIBLE | 485 |
| II. LA MISSION <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE</i> : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT MAÎTRISÉE, SAUF SUR LE PROGRAMME 198..... | 485 |
| A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES PAR RAPPORT À 2013 LIÉE À DES FACTEURS CONJONCTURELS..... | 486 |
| B. UN PILOTAGE DÉFAILLANT SUR LE PROGRAMME 198 <i>RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES</i> | 487 |
| C. LES PROGRAMMES 197 ET 195 : UNE EXÉCUTION SOUS LE SIGNE DE LA MAÎTRISE DES COÛTS | 489 |

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE (CAS) PENSIONS : UNE EXÉCUTION PLUS EXCÉDENTAIRE QU'EN 2013

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* prévu à l'article 21 de la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF), retrace les opérations relatives aux régimes de retraite et d'invalidité des agents de l'État. Il est constitué depuis 2006 de trois programmes dont la structure budgétaire reste stable, sans modification de périmètre significative :

– le programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité* (92,6 % des crédits du CAS, sur un total de 56,5 milliards d'euros de crédits en loi de finances initiale pour 2014).

– le programme 742 *Ouvriers des établissements industriels de l'État* (3,4 % des crédits) ;

– le programme 743 *Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions* (4 % des crédits).

La loi de finances initiale pour 2014 avait prévu une dotation de 57,25 milliards d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement (CP), contre 56,76 milliards d'euros en 2013, soit une hausse de 0,9 %. Ces crédits sont constitués pour l'essentiel de crédits de titre 2 (dépenses de personnel) correspondant au paiement des pensions. Seul le programme 743 comprend des crédits d'intervention, parmi lesquels la quasi-totalité correspond à des dépenses de « guichet » dont la maîtrise et la prévision demeurent difficiles.

A. UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR UNE SITUATION BUDGÉTAIRE EXCÉDENTAIRE

Le tableau suivant résume la situation budgétaire du compte d'affectation spéciale *Pensions* :

(en millions d'euros)

| PROGRAMME | LFI 2014 | Crédits ouverts 2014 | Exécution 2014 | Écart exécution 2014/ crédits LFI | Recette prévision | Recettes exécution | Solde prévision | Solde exécution |
|---|-----------------|-------------------------|-------------------|--|----------------------|-----------------------|--------------------|--------------------|
| | AE/CP | AE/CP | AE/CP | AE | | | | |
| 741 : Pensions civiles et militaires de retraite et allocation temporaires d'invalidité | 52 314,5 | 53 020,9 | 52 146,6 | - 0,3 % | 53 111,2 | 52 784,7 | 796,7 | 638,1 |
| 742 : Ouvriers des établissements industriels de l'État | 1 905,2 | 1 945,2 | 1 908,6 | 0,2 % | 1 865,2 | 1 864,6 | - 40 | - 44 |
| 743 : Pensions militaire d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions | 2 280,5 | 2 301,3 | 2 223,8 | - 2,5 % | 2 280,5 | 2 263,4 | 0 | 39,6 |
| Total | 56 500,2 | 57 267,4 | 56 279 | - 0,4 % | 57 256,9 | 56 912,7 | 756,7 | 633,7 |
| Total 2013 | 56 105,7 | 56 369,5 | 55 602,4 | - 0,9 % | 56 764,7 | 55 812,5 | 659 | 210,1 |
| Écart 2013/14 | 0,7 % | 1,6 % | 1,2 % | | 0,9 % | 2,0 % | 14,8 % | 201,6 % |

Source : rapports annuels de performances pour 2013 et 2014.

Comme en 2013, l'exécution 2014 s'est traduite par un excédent, le solde positif du compte s'élevant pour 2014 à **633,7 millions d'euros**, contre une prévision à 757 millions d'euros (- 16,3 %). Il est à noter que cet écart était bien plus important en 2013, puisqu'il s'élevait à - 68,1 %, pour un solde excédentaire de 210,1 millions d'euros bien en deçà de celui constaté en 2014.

Les hypothèses sur lesquelles est fondée la budgétisation reposent sur deux paramètres principaux : les revalorisations de pensions et les prévisions du nombre d'entrées et de sorties en paiement.

1. Des dépenses légèrement inférieures à la prévision

Les dépenses se sont élevées à **56,28 milliards d'euros**, en recul de **0,4 % par rapport à la prévision**. Cet écart est en diminution par rapport à 2013, exercice au cours duquel il s'élevait à 0,9 %.

Les pensions du programme 741 et 742 font l'objet d'un double mécanisme de revalorisation, l'un fondé sur l'indice des prix à la consommation (IPC) hors tabac qui concerne l'ensemble des pensionnés, et l'autre sur la valeur du « point fonction publique » qui ne s'applique qu'aux nouveaux pensionnés. L'écart à la prévision s'explique par l'absence de revalorisation au 1^{er} octobre 2014, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014 ayant prévu un gel des pensions de retraite. La dérogation qui devait s'appliquer aux plus faibles pensions n'a, par ailleurs, pas été appliquée en raison du faible taux d'inflation, qui a entraîné parallèlement une moindre revalorisation des pensions d'invalidité à hauteur de 0,6 %, contre 0,9 % prévu initialement. Ces paramètres ont entraîné une réduction des dépenses à hauteur de 132 millions d'euros sur le programme 741 et de 4 millions d'euros sur le programme 742.

S'agissant du nombre de pensionnés, le nombre d'entrée a été supérieur de 1 834 unités pour les pensions civiles et inférieur de 3 220 unités pour les pensions militaires, se traduisant par un surcoût global de 18 millions d'euros.

Enfin, sur le programme 743, les dépenses ont été inférieures de 56,8 millions d'euros par rapport à la prévision en loi de finances initiale. La baisse des dépenses est liée à la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires ayant permis une économie de 313 millions d'euros entre 2012 et 2015.

2. Des recettes légèrement inférieures aux prévisions malgré la hausse des cotisations salariales

a. La poursuite de la hausse du taux de cotisations salariales

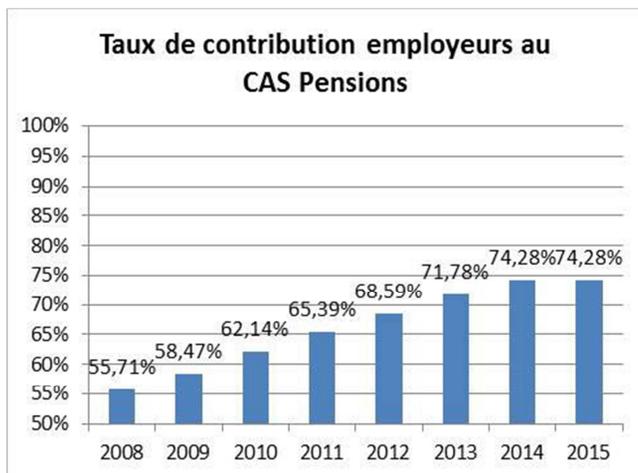
Les recettes se répartissent entre les contributions employeurs, les cotisations salariales et les versements du budget général sous la forme d'une subvention d'équilibre. Cependant, dans la mesure où le programme 743 ne relève pas d'une logique contributive, ses dépenses (relatives aux pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre) sont financées par le budget général, au nom de la solidarité nationale.

Il convient de noter que les taux de contribution employeur sont déterminés chaque année en fonction des dépenses prévisionnelles du CAS, des autres recettes (versements du budget général ; cotisations de salariés...) et de l'assiette contributive auquel il s'applique, c'est-à-dire une partie de la masse salariale des agents publics. Il s'agit normalement de taux d'équilibre permettant d'égaliser les recettes du CAS avec ses dépenses.

À ce titre, **le taux de contribution employeur appliqué au traitement indiciaire brut a été fixé à 74,28 % pour les pensions de retraite des agents civils, à 0,32 % au titre des allocations temporaires d'invalidité et à 126,07 % pour les militaires.** Pour la première fois depuis 2006, le taux de contribution employeur du CAS *Pensions* n'a pas été augmenté en LFI 2015 par rapport à 2014. Sur le total des recettes prévu en LFI de 57,26 milliards, les contributions employeur étaient évaluées à 46,7 milliards d'euros, soit 81,5 % du total.

Le graphique suivant, extrait de la note d'exécution budgétaire pour 2015 de la Cour des comptes, permet d'appréhender la hausse constante du taux de contribution employeur :

GRAPHIQUE N° 1 : ÉVOLUTION DU TAUX DE CONTRIBUTION EMPLOYEURS AU CAS PENSIONS POUR LES AGENTS CIVILS



Source : Cour des comptes.

* 71,78 % correspond au taux moyen annuel appliqué en 2013, soit 74,28 % sur 11 mois et 40,28 % pour le mois de décembre.

L'exercice 2014 a au contraire été marqué par la poursuite de la hausse du taux des cotisations salariales des fonctionnaires. Cette hausse s'est effectuée en 2013 à hauteur de + 0,27 point par rapport à 2012, et de + 0,38 point en 2014 par rapport à l'exercice précédent. L'objectif est d'aligner progressivement l'effort contributif des fonctionnaires sur celui des salariés relevant du régime général. Ce taux s'élève à 9,14 % en 2014.

Un rendement légèrement inférieur à la prévision initiale

Les recettes exécutées se sont élevées à 56,912 milliards d'euros, soit 344,2 millions d'euros de moins que les prévisions de la loi de finances initiale (- 0,56 %). Cet écart était de - 1,6 % en 2013 (952,213 millions d'euros).

L'écart entre la prévision et l'exécution s'explique au premier chef par l'évolution difficilement prévisible de la **masse salariale** soumise aux cotisations ou servant de base à la contribution employeur. Ainsi, la variabilité des calendriers de départs en retraite, des modes de rémunération ou des choix divers de recrutement (titulaires, non-titulaires) sont par nature difficile à anticiper et affectent les recettes perçues à ce titre.

L'écart porte principalement sur les recettes du programme 741 *Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'inactivité*, avec des recettes inférieures de 326 millions par rapport à la prévision, l'érosion des assiettes expliquant un écart de 289 millions sur les contributions employeurs. Sur le programme 742, les recettes n'ont été inférieures que de 0,6 million d'euros, tandis que le programme 743 a été conforme à la prévision puisqu'abondé par voie de subventions budgétaires.

En définitive, l'érosion des assiettes de contribution et de cotisation au CAS sous l'effet de facteurs multiples (réduction du nombre de fonctionnaires, recours à des contractuels, modification de la nature des mesures catégorielles au profit de mesures indemnitaires ne contribuant pas au CAS) se traduit par la diminution des recettes par rapport aux prévisions initiales, de l'ordre de 100 millions d'euros à 200 millions d'euros en 2011 et 2012, et de 437 millions d'euros en 2013. Cette baisse décroît en 2014 puisqu'elle s'élève à 312 millions d'euros (-0,8 %).

3. Un solde cumulé à un niveau inédit de 1,62 milliard d'euros

En 2012, la Cour des comptes et le Rapporteur spécial avaient mis en cause une budgétisation en déficit du CAS pour la seconde année consécutive, entraînant une réduction du solde cumulé du compte qui risquait de faire peser des tensions sur la trésorerie (avec une marge de trésorerie d'un milliard d'euros, suite à la LFI pour 2006, qui s'était réduite à 776,9 millions d'euros fin 2012).

L'exécution de 2013 a permis de corriger ce problème, grâce à de moindres dépenses et un taux de contribution employeur de l'État qui était alors passé de 68,59 % à 74,28 %. Cela a permis de dégager ainsi un excédent de 210,1 millions d'euros – soit le tiers seulement des prévisions – mais suffisant pour que le CAS revienne au niveau de sa marge de trésorerie initiale avec un solde cumulé estimé à 987 millions d'euros fin 2013. **En 2014, le solde cumulé prévisionnel était de 1,7 milliard d'euros, plus élevé que son niveau de 2006.** Il s'est finalement établi à un montant légèrement inférieur, à 1,62 milliard d'euros, en hausse de 64 % par rapport à 2013.

Ce solde, qui peut être comparé à un fonds de roulement, est l'une des conditions de la soutenabilité du CAS, afin de lui permettre de respecter sa condition d'équilibre en sécurisant les éventuels déficits de gestion.

La réforme des retraites de 2010 semble progressivement garantir la soutenabilité de ce régime à moyen terme, par la hausse continue du taux de cotisation salariale des fonctionnaires – jusqu'à l'alignement avec ceux des salariés relevant du régime général – et par les diverses mesures d'âge (durée de cotisation et âge de départ à la retraite). La Cour des comptes souligne toutefois *« une montée en puissance du dispositif [qui] reste cependant encore très lente »*. Selon la Direction générale des finances publiques, la réforme devrait se traduire par une économie de 2,73 milliards d'ici 2017, en permettant un montant de 1,77 milliard d'euros de dépenses en moins et 0,96 milliard d'euros de recettes supplémentaires.

B. UNE MEILLEURE MESURE DE LA PERFORMANCE MAIS UNE GESTION QUI DEMEURE PERFECTIBLE

Peu d'indicateurs de la mission relèvent de l'évaluation du coût de la gestion.

La Cour des comptes se félicite cependant qu'une de ses recommandations visant à intégrer au projet annuel de performance annexé au PLF 2015 un sous-indicateur relatif « au coût de gestion global d'un ressortissant du régime des pensions civiles et militaire » ait été suivie. Ce coût, estimé à **118,07 millions d'euros** en 2014, est alors rapporté au nombre de ressortissants bénéficiaires. Cet indicateur intègre désormais les coûts ministériels en amont, ce qui n'était pas le cas avant. **Les coûts de gestion révèlent que le transfert des compétences de gestion depuis 2009 des ministères vers le Service des retraites de l'État (SRE) n'a pas fait diminuer la part des dépenses ministérielles, qui demeure stable autour de 40-45 % du total, tandis qu'aucun gain de productivité n'a été constaté dans la gestion du SRE.** Cette réforme devait se traduire par une baisse de 600 équivalents temps plein (ETP) dans les ministères entre 2010 et 2016.

Le PAP 2015 a également intégré un nouvel indicateur de « taux d'intervention » permettant d'appréhender le « coût de gestion des pensions civiles et militaires de retraite pour 100 euros de pensions versées ». Cette démarche de performance est en général appliquée aux impôts, mais ne semble pas adaptée à des dépenses dynamiques dont le taux d'intervention décroît mécaniquement avec l'augmentation des dépenses même en l'absence d'une meilleure performance de gestion.

II. LA MISSION RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE : UNE EXÉCUTION GLOBALEMENT MAÎTRISÉE, SAUF SUR LE PROGRAMME 198

La mission *Régimes sociaux et de retraite* est une mission interministérielle, rattachée au ministère chargé des transports et au ministère chargé du Budget. Elle regroupe des crédits de l'État consacrés au financement de régimes spéciaux de retraite ou à celui de dispositifs de cessation anticipée d'activité.

Cette mission est composée à **99,8 % de crédits relatifs à des dépenses d'intervention** en loi de finances initiale pour 2014, fonds de concours et attributions de produits compris, sur un total de 6 513,3 millions d'euros. Elle comprend trois programmes :

– le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* (qui comprend essentiellement les subventions d'équilibre aux régimes de retraite de la RATP et de la SNCF), qui compte pour environ 70 % des crédits

– le programme 197 *Régimes de retraite de la sécurité sociale des marins*, qui représente 12,8 % des crédits de la mission

– le programme 195 *Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers*, pour 23,2 % des crédits. Ce régime est structurellement déficitaire car en situation de rapide déclin démographique, et n'accueille plus ou très peu de nouveaux retraités.

Concernant le périmètre de la mission, **la Cour des comptes critique depuis de nombreuses années la logique de rattachement de la mission**, qui amène à mêler une logique sectorielle et une logique thématique, ne permettant pas d'obtenir une vision réelle et cohérente de l'ensemble des crédits engagés par le budget de l'État en faveur des régimes sociaux et de retraite. Le PLF 2015 n'a pas tiré les conséquences de cette recommandation et a reproduit à l'identique la structure de la mission.

A. UNE LÉGÈRE HAUSSE DES DÉPENSES PAR RAPPORT À 2013 LIÉE À DES FACTEURS CONJONCTURELS

Le tableau suivant récapitule par programme l'évolution des crédits, et l'écart entre la prévision et l'exécution au cours de l'exercice 2014 :

(en millions d'euros)

| Programme | LFI 2014 | | Crédits ouverts 2014 | | Exécution 2014 | | Écart exécution 2014/crédits LFI | | % des crédits consommés par rapport aux crédits ouverts | |
|---|-----------------|-----------------|----------------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------------------------|----------------|---|---------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 198 : Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres | 4 131,0 | 4 131,0 | 4 129,3 | 4 129,3 | 4 129,3 | 4 129,3 | 0,0 % | 0,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| 197 : Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins | 825,5 | 825,5 | 820,2 | 820,2 | 820,2 | 820,2 | - 0,6 % | - 0,6 % | 100,0 % | 100,0 % |
| 195 : Régime de retraites des mines, de la SEITA et divers | 1 556,75 | 1 556,75 | 1 556,75 | 1 556,75 | 1 556,75 | 1 556,75 | 0,0 % | 0,0 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Total | 6 513,25 | 6 513,25 | 6 506,25 | 6 506,25 | 6 506,25 | 6 506,25 | - 0,1 % | - 0,1 % | 100,0 % | 100,0 % |
| Total 2013 | 6 543,3 | 6 543,3 | 6 438,0 | 6 438,2 | 6 437,9 | 6 437,9 | - 1,6 % | - 1,6 % | | |
| Écart 2013/2014 | - 0,5 % | - 0,5 % | 1,1 % | 1,1 % | 1,1 % | 1,1 % | | | | |

Source : rapports annuels de performances pour 2013 et 2014.

Les crédits de la mission sont en hausse de 1,1 % par rapport à 2013 en exécution, pour une prévision initiale pourtant inférieure de 0,5 %. La Cour souligne que cette légère augmentation est liée à des facteurs conjoncturels, notamment une subvention ponctuelle à la Caisse autonome de la sécurité sociale des mines et ne concerne que le programme 195.

Par ailleurs, **l'écart entre la prévision fixée par la loi de finances initiale et les crédits consommés demeure très faible, de l'ordre de -0,1 %** sur l'ensemble du périmètre de la mission, et ce malgré les changements réglementaires intervenus en cours d'année. La prévision prévoyait un écart de -0,1 % qui a donc été quelque peu dépassé, mais s'explique en partie par la sous-exécution dont a fait l'objet l'exercice 2013. Cet écart apparaît d'autant plus satisfaisant que cette mission, comme le *CAS Pensions*, repose sur des déterminants incertains qui rendent difficile la budgétisation initiale.

Au regard du budget triennal 2013-2015, la mission apparaît en sous-exécution de 3,6 % par rapport aux prévisions, que la Cour explique en grande partie par la faible inflation ⁽¹⁾ couplée à la hausse des taux suite au décret du 27 décembre 2013. Par ailleurs, par le biais de projections relatives aux besoins de financement de la mission sur dix années, la Cour prévoit en euros constants une décroissance en volume des crédits de la mission à partir de 2016 (-15,6 %), mais non à partir de 2015 comme le prévoit la loi de finances initiale.

B. UN PILOTAGE DÉFAILLANT SUR LE PROGRAMME 198 RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE DES TRANSPORTS TERRESTRES

1. Les réformes mises en œuvre en 2014 révèlent un pilotage insuffisant du programme 198

Plusieurs réformes et décision en cours de gestion ont eu un impact sur l'exécution de la mission, et notamment sur le programme 198 *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* :

– **La loi du 20 janvier 2014, qui contient un volet relatif aux régimes spéciaux**, qui a augmenté de 0,3 point les cotisations jusqu'en 2017 et a acté pour l'ensemble des régimes la non revalorisation des pensions jusqu'au 1^{er} octobre 2014 ;

– **La décision du Premier ministre du 16 avril 2014 de geler pendant une année la valeur des retraites**, reportant d'un an la revalorisation prévue initialement en octobre. Cette décision ne s'est pas appliquée aux pensions dont le montant est inférieur à 1 200 euros ⁽²⁾.

Couplée à une baisse du nombre de départs à la retraite, la non-revalorisation a entraîné de moindres dépenses au titre des retraites SNCF, qui a vu ses charges inférieures de 48 millions d'euros par rapport à la prévision, et des retraites RATP, dont les charges ont diminué de 21 millions d'euros.

(1) 55 % de la baisse des dépenses.

(2) La Cour des comptes souligne que l'impact financier de cette mesure n'a pas pu être à ce jour évalué.

Cette dernière décision, prise dans le cadre du Pacte de responsabilité et de solidarité, n'a pu être anticipée en prévision, contrairement à la loi du 20 janvier 2014. Cette dernière ne semble pas avoir pour autant influé sur la programmation et la gestion budgétaire du programme. La Cour des comptes souligne à ce titre que « *la faiblesse de programmation et de pilotage de la dépense par la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGTIM), en dépit de l'importance des enjeux financiers de la Mission n'est pas tenable* ».

La Cour des comptes pointe par ailleurs qu'à l'exception des mesures prises en 2014, les régimes spéciaux de la SNCF et de la RATP semblent être restés en dehors des réformes structurelles qui ont été adoptées afin de garantir l'équilibre de long terme du financement des retraites. **Votre rapporteur spécial s'associe à sa recommandation visant à demander au ministère de fournir au Parlement un bilan chiffré des impacts successifs sur les subventions étatiques de la mise en œuvre des réformes des retraites menées depuis 2008.**

2. La programmation des dépenses relatives au financement du congé de fin d'activité des routiers : une sous budgétisation manifeste et récurrente

Le congé de fin d'activité des routiers (CFA), financé dans le cadre de l'action 5 du programme 198, finance un dispositif contractuel de départ en pré-retraite à partir de 57 ans. **Cette dépense a augmenté de 75 % depuis 2012 et de 28,4 % entre 2013 et 2014, en plus de présenter un dérapage en exécution** comme l'illustre le tableau d'exécution du programme 198 :

(en millions d'euros)

| Actions | Exécution 2013 | | Prévision 2014 | | Exécution 2014 | | Écart prévision/exécution | | Écart 2013/2014 | |
|---------------------------|----------------|----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|---------------------------|--------------|-----------------|--------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 3 : SNCF | 3 336,4 | 3 336,4 | 3 341,55 | 3 341,55 | 3 310,9 | 3 310,9 | - 0,9 % | - 0,9 % | - 0,8 % | - 0,8 % |
| 4 : RATP | 611,1 | 611,1 | 634,1 | 634,1 | 619 | 619 | - 2,4 % | - 2,4 % | 1,3 % | 1,3 % |
| 5 : Autres régimes | 160,8 | 160,8 | 155,3 | 155,3 | 199,4 | 199,4 | 28,4 % | 28,4 % | 24,0 % | 24,0 % |
| Total | 4 108,3 | 4 108,3 | 4 130,95 | 4 130,95 | 4 129,3 | 4 129,3 | 0,0 % | 0,0 % | 0,5 % | 0,5 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

La surconsommation du CFA s'élève à 46,67 millions d'euros pour 2014. La Cour des comptes avait déjà souligné dans sa note d'exécution pour 2013 la sous-budgétisation manifeste dont faisait l'objet le CFA, les avis du contrôleur budgétaire et comptable ministériel confirmant que dès le début de l'année 2014 la programmation des crédits du programme n'était pas soutenable. L'abondement des crédits a été effectué grâce à l'intégralité des crédits non consommés des caisses de la SNCF et de la RATP, pour 15,5 millions d'euros et 15,1 millions d'euros. La gestion infra-annuelle du programme 198⁽¹⁾ confirme cette tendance.

(1) Annulation en LFR de 15 millions d'euros ; virement de crédits par décret du 17 novembre 2014 depuis le programme 195 vers le fonds CFA ; ouverture de crédit de 8,1 millions d'euros en décret d'avance également en faveur du fonds CFA.

Sur l'ensemble de la mission, 54 millions d'euros de crédits ont été rendus disponibles du fait principalement du gel des pensions. Sur ce total, 47 millions d'euros ont été redéployés au profit du fonds CFA, annihilant les effets potentiels d'économies pour l'exercice.

Ce phénomène de sous-budgétisation, qui s'amplifie depuis 2011, devrait selon toute probabilité se vérifier de nouveau pour l'exercice 2015. Le rapport annuel de performance pour 2014 prévoit quant à lui une diminution du besoin de financement à partir de 2016.

C. LES PROGRAMMES 197 ET 195 : UNE EXÉCUTION SOUS LE SIGNE DE LA MAÎTRISE DES COÛTS

1. Le programme 197 : une exécution conforme et la poursuite des efforts de gestion de l'ENIM

L'architecture du programme 197 a été modifiée en 2014, les deux actions ayant été fusionnées au sein de l'action 1 *Régime de retraite et de sécurité sociale des marins* qui inclut désormais l'action sanitaire et sociale du régime (6,1 millions d'euros de crédits consommés sur 840 millions d'euros pour l'ensemble du programme en 2013). La légère sous exécution du programme en 2014 se justifie, comme pour l'ensemble de la mission, par une baisse plus rapide que prévue du nombre des pensionnés et par l'absence de revalorisation des pensions. Le décret du 17 novembre 2014 a par ailleurs transféré 5,3 millions de crédits en AE et CP vers le fonds CFA.

Il convient en outre de souligner **l'intervention d'un opérateur de l'État, l'Établissement National des Invalides de la Marine (ENIM)** dans le cadre du programme 197, dont les dépenses s'élèvent en 2014 à 1 643 millions d'euros, en baisse de 1,3 % par rapport à 2013 (1 665,33 millions d'euros en exécution 2013). Cet établissement est financé à 70 % par les crédits du programme 197, des transferts depuis le programme 205 *Sécurité et affaires maritimes* complétant le financement de l'État auquel s'ajoutent les subventions d'équilibre de la sécurité sociale. Depuis 2013, l'établissement s'inscrit dans une démarche de maîtrise des coûts, avec une diminution de 6,4 % des dépenses de fonctionnement après une baisse de 10 % entre 2012 et 2013. La subvention de service public qui lui est allouée s'élève à 10,79 millions d'euros, soit une baisse d'un million d'euros par rapport à 2013 suite au constat de sous-exécution lors du dernier exercice. S'agissant des charges de personnel, la réduction constatée à l'issue de l'exercice est supérieure aux objectifs fixés dans le contrat d'objectif et de moyens (COG) mis en œuvre en 2013.

2. Le programme 195 : une hausse conjoncturelle des dépenses au profit du régime des mines

Les subventions financées dans le cadre de ce programme ont été consommées conformément à la prévision, des transferts de crédits entre les actions ayant eu lieu en cours de gestion au profit de régime des mines (action 1). De même, l'augmentation constatée des crédits alloués au programme entre 2013 et 2014 de 1 490 millions d'euros à 1 557 millions d'euros (+ 4,5 %), répond de manière ponctuelle à la baisse des ressources du régime des mines liée à la fin de leur programme de cession immobilière. Cette hausse ne devrait pas se confirmer en 2015.

*

* *

**RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Commentaire de Mme Christine PIRES BEAUNE, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| INTRODUCTION..... | 492 |
| I. DES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES GLOBALEMENT MAINTENUS..... | 493 |
| A. L'ACTION N° 1 <i>SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES</i> | 493 |
| B. L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i> | 494 |
| C. LA DÉPENSE FISCALE..... | 495 |
| II. LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT STABLES..... | 495 |
| A. L'ACTION N° 1 <i>AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS</i> | 496 |
| B. L'ACTION N° 2 <i>DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION</i> | 496 |
| III. LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : UNE HAUSSE IMPORTANTE EN RAISON DE LA COMPENSATION DE LA REDEVANCE DE QUAI..... | 497 |
| IV. LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D'ADMINISTRATION : DES CRÉDITS MIEUX CALIBRÉS..... | 498 |
| A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2014..... | 499 |
| 1. L'action n° 1 <i>Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales</i> | 499 |
| 2. L'action n° 2 <i>Administration des relations avec les collectivités territoriales</i> : des dépenses inférieures aux prévisions..... | 501 |
| 3. L'action n° 3 <i>Dotation générale de décentralisation</i> | 502 |
| 4. L'action n° 4 <i>Dotation outre-mer</i> | 503 |
| B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2014..... | 503 |
| V. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES RECETTES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS..... | 503 |

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* comprend quatre programmes ⁽¹⁾ qui concentrent l'essentiel des dotations budgétaires versées par l'État aux communes, aux groupements de communes, aux départements et aux régions. À compter de 2015, la mission ne comprendra plus que deux programmes sur les quatre existants en 2014 : le programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements*, issu de la fusion des programmes 119, 120, 121, et le programme 122 *Concours spécifiques et administration*.

Avec 2,7 milliards d'euros consommés en 2014 (2,78 milliards d'euros en AE et 2,74 milliards d'euros en CP), les dépenses de la mission ne représentent qu'une faible part des transferts financiers de l'État vers les collectivités territoriales. L'essentiel de ces flux (103 milliards d'euros en 2014) consistant en des prélèvements sur recettes. À noter que le montant de ces crédits budgétaires est presque comparable à l'effort demandé en 2014 aux collectivités territoriales au titre de la contribution au redressement des finances publiques, qui s'élève à 1,5 milliard d'euros prélevés sur la dotation globale de fonctionnement.

La mission poursuit deux objectifs principaux. Il s'agit, d'une part, de compenser les charges transférées dans le cadre de la décentralisation ; ainsi, les dotations générales de décentralisation et les dotations aux collectivités d'outre-mer correspondent à des obligations constitutionnelles sur lesquelles les ministères n'ont pas de marges de manœuvre, et qui ont représenté 64 % des dépenses de la mission en 2014 contre 62 % en 2013.

Il s'agit, d'autre part, d'accompagner, voire de favoriser l'investissement des collectivités territoriales à travers la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), la dotation de développement urbain (DDU) et la dotation globale d'équipement des départements (DGE). Ces trois dépenses, qui ont représenté 30 % du montant total des charges imputées sur la mission en 2014, au lieu de 31 % en 2013, sont discrétionnaires puisque la consommation des crédits dépend de décisions prises au niveau déconcentré sur la base de l'examen de l'éligibilité des projets.

Les autres crédits de la mission (6 %) servent à financer une partie des dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales, des aides exceptionnelles aux collectivités territoriales et les subventions pour travaux divers d'intérêt local.

(1) Programmes 119 Concours financiers aux communes et groupements de communes, 120 Concours financiers aux départements, 121 Concours financiers aux régions et 122 Concours spécifiques et administration.

I. DES CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES GLOBALEMENT MAINTENUS

En 2014, les dépenses du programme 119 s'élèvent à 814 millions d'euros en AE et 759 millions d'euros en CP consommés, soit une augmentation significative de 3,03 % des AE et une légère baisse de 1 % des CP. Les taux d'exécution s'établissent à 94,2 % sur la base des crédits disponibles en AE et à 99,6 % en CP.

Il convient ici de signaler, comme les années précédentes, que les calculs des taux d'exécution des crédits de la mission souffrent d'approximation, du fait des écarts entre la consommation totale des crédits des actions retracées dans les tableaux de synthèse du rapport annuel de performances (constitué à partir des données issues de l'infocentre Chorus) et les montants correspondant à l'addition des sommes mentionnées dans la rubrique justification par action. Il s'agit selon le rapport annuel de performance, d'un problème lié à la disparition du millésime des autorisations d'engagement lors du passage à Chorus.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 119 CONCOURS FINANCIERS AUX COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

(en euros)

| | Autorisations d'engagement (AE) | Crédits de paiement (CP) |
|---|------------------------------------|-----------------------------|
| Totaux des crédits prévus en LFI (a) | 865 777 505 | 805 088 248 |
| Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b) | - 1 300 000 | - 43 114 556 |
| Totaux des crédits ouverts (c=a+b) | 864 477 505 | 761 973 692 |
| Totaux des crédits consommés (d) | 814 919 454 | 759 183 452 |
| Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %) | 94,2 % | 99,6 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

A. L'ACTION N° 1 SOUTIEN AUX PROJETS DES COMMUNES ET GROUPEMENTS DE COMMUNES

Cette action supporte les crédits de quatre dotations versées à l'échelon communal. Selon l'infocentre Chorus, 734 millions d'euros en AE et 631,5 millions d'euros en CP ont été consommés en 2014.

– la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR) est issue de la fusion en 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) et de la dotation de développement rural (DDR). 615,8 millions d'euros pour les AE et 558,9 millions d'euros ont été consommés en 2014 au titre de cette dotation, contre respectivement 615,7 millions d'euros et 574,8 millions d'euros en 2013 ;

– la **dotation « régisseurs de police »** compense l'indemnité de responsabilité versée aux régisseurs des polices municipales, au nom et pour le compte de l'État, par les communes et groupements auprès desquels le préfet a créé une régie de recettes pour percevoir le produit de certaines contraventions. En 2014, la consommation s'est élevée à 407 391 euros en autorisations d'engagement et 402 913 euros en CP au titre du remboursement versé par l'État sur la base des indemnités dues au titre de l'exercice 2013, soit une diminution de 3,73 % en AE et de 4,79 % en CP par rapport à 2013 ;

– la **dotation forfaitaire** a été mise en œuvre au bénéfice des communes qui délivrent des **titres sécurisés** (cartes nationales d'identité, passeports). En 2014, 17,8 millions d'euros en AE et 17,7 millions d'euros en CP ont été consommés, soit l'intégralité des crédits ouverts après annulations et mouvements internes.

– enfin, la **dotation de développement urbain (DDU)** qui vise à soutenir des projets dans cent villes particulièrement défavorisées a été dotée de 85 millions d'euros en AE et de 100 millions d'euros en CP en loi de finances initiale (en forte augmentation). Les reports de crédits accordés se sont élevés à 0,8 million d'euros en AE. Par ailleurs 31 millions d'euros de CP ont été annulés par la loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 au titre des économies à réaliser. La DDU a vu la quasi-totalité des AE ouvertes consommée en 2014, soit 99,67 millions d'euros. La consommation des CP progresse rapidement à hauteur de 54,1 millions d'euros de CP compte tenu des besoins exprimés localement.

B. L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

La DGD des communes, dont les crédits sont retracés sur l'action n° 2, se décline en cinq concours détaillés dans le tableau suivant :

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES COMMUNES EN 2014

(en millions d'euros)

| | Crédits ouverts | | | | | | Crédits consommés | |
|--|---------------------------|--------------|--|---------------|---------------------------|----|-------------------|--------------|
| | Crédits votés en LFI 2014 | | Reports de crédits 2013 sur 2014 et mesures de fongibilité | | Ouvertures et annulations | | | |
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| DGD relative au financement des services communaux d'hygiène et de santé | 90,6 | 90,6 | | | | | 90,6 | 90 |
| DGD relative à l'élaboration des documents d'urbanisme | 23,3 | 23,3 | + 0,18 | + 0,21 | | | 23,3 | 23 |
| DGD relative à l'entretien de la voirie nationale de Paris | 15,4 | 15,4 | | | | | 15,4 | 15,4 |
| DGD relative au transfert des monuments historiques | 0,6 | 0,6 | | | | | 0,6 | 0,6 |
| DGD relative aux autorisations de changement d'usage des locaux d'habitation | 0,5 | 0,5 | | | | | 0,5 | 0,5 |
| TOTAL | 130,3 | 130,3 | + 0,18 | + 0,21 | | | 130,4 | 129,5 |

Source : rapport annuel de performance pour 2014.

C. LA DÉPENSE FISCALE

La dépense fiscale résultant du taux de TVA à 7 % (10 % à compter du 1^{er} janvier 2014) institué au bénéfice des prestations de déneigement des voies publiques rattachées à un service public de voirie communale se traduit par une perte de recettes pour les finances de l'État estimée à 8 millions d'euros pour 2014.

Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales avait, en 2011, noté l'inefficacité totale de cette mesure, en lui attribuant un score égal à zéro au titre d'une « absence d'atteinte de l'objectif principal poursuivi et d'effet direct recherché ».

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, La Cour des comptes recommande sa suppression d'autant que son enjeu budgétaire est limité.

II. LES CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS : DES AIDES À L'ÉQUIPEMENT STABLES

Le programme 120 retrace les dépenses liées aux transferts financiers vers les départements. En 2014, les crédits consommés ont atteint **481 millions d'euros en AE et 478 millions d'euros en CP**. On enregistre **une hausse de 0,06 % des AE et une baisse de 0,7 % des CP par rapport à 2013**.

Deux actions composent ce programme : la première supporte les aides à l'équipement des départements tandis que la seconde finance la dotation générale de décentralisation (DGD). Le taux global de consommation pour le programme est très satisfaisant à 99,5 % des AE et 98,8 % des CP.

**TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME
N° 120 CONCOURS FINANCIERS AUX DÉPARTEMENTS**

(en euros)

| | Autorisations d'engagement (AE) | Crédits de paiement (CP) |
|---|--|-------------------------------------|
| Totaux des crédits prévus en LFI (a) | 488 935 299 | 488 935 299 |
| Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b) | - 4 968 881 | - 4 968 881 |
| Totaux des crédits ouverts (c=a+b) | 483 966 418 | 483 966 418 |
| Totaux des crédits consommés (d) | 481 085 845 | 478 075 274 |
| Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %) | 99,5 % | 98,8 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

A. L'ACTION N° 1 AIDES À L'ÉQUIPEMENT DES DÉPARTEMENTS

En loi de finance initiale, 219,36 millions d'euros d'AE et de CP ont été ouverts pour la DGE des départements. Ces crédits ayant été impactés à hauteur de 7,58 millions d'euros par les annulations intervenues en loi de finance rectificative du 8 août 2014, le montant total de crédits ouverts s'est donc élevé à 211,77 millions d'euros en AE et en CP, soit **une quasi-stabilité** par rapport à 2013 (211,8 millions d'euros en AE et CP).

B. L'ACTION N° 2 DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION

269,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et 270 millions d'euros en crédits de paiement ont été consommés sur la dotation globale de décentralisation (DGD) des départements. Cela correspond à une réalisation globalement **stable sur un an** (+ 0,23 % des AE et + 0,41 % des CP).

L'action n° 2 regroupe les crédits affectés en 2014 à la dotation générale de décentralisation (DGD) de droit commun des départements, à la dotation générale de décentralisation fluviale en faveur de la Guyane et à la dotation globale de compensation (DGC) de la collectivité de Saint-Martin.

La ventilation des trois composantes de la DGD des départements est détaillée ci-après.

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES DÉPARTEMENTS EN 2014

(en millions d'euros)

| | Crédits ouverts | | | | | | Crédits consommés | |
|-------------------------------------|----------------------------------|--------------|--|--------------|-----------------|--------------|-------------------|--------------|
| | Crédits votés en loi de finances | | Reports de crédits 2013 sur 2014/annulations | | Crédits ouverts | | | |
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| DGD de droit commun | 263,7 | 263,7 | + 1,6 | + 1,6 | 265,3 | 265,3 | 264 | 264 |
| DGD fluviale en faveur de la Guyane | 1,5 | 1,5 | | | 1,5 | 1,5 | 1,5 | 1,5 |
| DGC de Saint Martin | 4,4 | 4,4 | + 1 | + 1 | 5,4 | 5,4 | 5,4 | 5,4 |
| TOTAL | 269,6 | 269,6 | + 0,8 | + 0,8 | 272,3 | 272,3 | 270,9 | 270,9 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

III. LES CONCOURS FINANCIERS AUX RÉGIONS : UNE HAUSSE IMPORTANTE EN RAISON DE LA COMPENSATION DE LA REDEVANCE DE QUAI

Une unique action, retraçant les crédits de la dotation générale de décentralisation versée aux régions, compose le programme 121. Cette dotation affiche en 2014 une **forte hausse (+ 8,49 %)**, pour un montant réalisé de **983,45 millions d'euros** en AE et en CP.

**TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME
N° 121 CONCOURS FINANCIERS
AUX RÉGIONS**

| | Autorisations d'engagement (AE) | Crédits de paiement (CP) |
|---|---------------------------------|--------------------------|
| Totaux des crédits prévus en LFI (a) | 921 814 722 | 921 814 722 |
| Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b) | 63 017 821 | 63 017 821 |
| Totaux des crédits ouverts (c=a+b) | 984 832 543 | 984 832 543 |
| Totaux des crédits consommés (d) | 983 459 660 | 983 459 660 |
| Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %) | 99,9 % | 99,9 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

L'action n° 2, unique action du programme 121, regroupe les crédits affectés :

– à la dotation générale de décentralisation (DGD) de droit commun attribuée aux régions, qui assure la compensation financière des transferts de compétences ;

– à la DGD attribuée à la collectivité territoriale de Corse en application de la loi du 22 janvier 2002 relative à la Corse ;

– à la DGD attribuée au Syndicat des transports d’Ile-de-France (STIF) en application de la loi du 13 août 2004.

Le montant total des crédits ouverts sur le programme 121 « Concours financiers aux régions » en loi de finances initiale pour 2014 s’élève à 921,8 millions d’euros en AE et en CP. Ces crédits ont notamment été majorés en cours de gestion à hauteur de 61,2 millions d’euros en AE et en CP transférés (décret de transfert n° 2014-293 du 4 mars 2014) du programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » vers la DGD de droit commun du programme 121. Ce transfert correspond à la compensation aux régions de métropole (hors Corse et Île-de-France) de la redevance de quai, créée au profit de Réseau ferré de France (RFF) par le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire, et facturée aux régions en tant qu’autorités organisatrices de transports.

Cette compensation est pérenne, bien que non encore intégrée dans la « DGD base 2014 ».

À noter également que Le passage du PLF à la LFI s’est traduit, pour le programme 121, par une augmentation des crédits inscrits sur la DGD des régions, à hauteur de 868 145 € en AE et en CP, du fait d’un amendement du Gouvernement, à destination des régions d’outre-mer au titre de la compensation de plusieurs charges dont celle des services supports des parcs de l’équipement.

L’EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DE LA DGD DES RÉGIONS EN 2014

(en millions d’euros)

| | Crédits ouverts | | | | | | Crédits consommés | |
|---------------------|----------------------------------|--------------|---|-------------|-----------------|--------------|-------------------|---------------|
| | Crédits votés en loi de finances | | Reports de crédits 2013 sur 2014 et annulations | | Crédits ouverts | | | |
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| DGD de droit commun | 516,8 | 516,8 | + 63 | + 63 | 579,8 | 579,8 | 578,5 | 578,5 |
| DGD Corse | 276,9 | 276,9 | - | - | 276,9 | 276,9 | 276,84 | 276,84 |
| DGD STIF | 128,1 | 128,1 | - | - | 128,1 | 128,1 | 128,1 | 128,1 |
| TOTAL | 921,8 | 921,8 | + 63 | + 63 | 984,8 | 984,8 | 983,44 | 983,44 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

IV. LES CONCOURS SPÉCIFIQUES ET LES DÉPENSES D’ADMINISTRATION : DES CRÉDITS MIEUX CALIBRÉS

Le programme 122 finance les dotations de la dotation globale des départements qui ne sont pas imputées sur les trois autres programmes de la mission, les aides aux collectivités consécutives à des catastrophes naturelles ainsi que les frais de fonctionnement de la Direction générale des collectivités locales.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2014

L'exercice 2014 montre une consommation de crédits supérieure aux prévisions votées en loi de finances initiale, mais légèrement en deçà des crédits ouverts en cours d'année, avec un taux d'exécution de 94 % des autorisations d'engagement et de 99,5 % des crédits de paiement.

TAUX D'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME N° 122 CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION

| | Autorisations d'engagement (AE) | Crédits de paiement (CP) |
|---|------------------------------------|-----------------------------|
| Totaux des crédits prévus en LFI (a) | 483 348 241 | 495 354 066 |
| Ouvertures/annulations, dont Fonds de concours et Attribution de produits (b) | 42 266 450 | 24 371 057 |
| Totaux des crédits ouverts (c=a+b) | 525 614 691 | 519 725 123 |
| Totaux des crédits consommés (d) | 496 413 098 | 517 258 946 |
| Taux de consommation des crédits ouverts (d/c en %) | 94 % | 99,5 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

1. L'action n° 1 Aides exceptionnelles aux collectivités territoriales

Cette action regroupe des subventions qui constituent exclusivement des transferts aux collectivités territoriales. La consommation effective des crédits s'est élevée à 140,8 millions d'euros en AE et à 145,9 millions d'euros en CP.

Le financement des réparations de dégâts causés par les calamités publiques est destiné à compenser partiellement les dépenses que les collectivités locales ont à engager à la suite de dégâts liés aux catastrophes naturelles. Ces aides ponctuelles conduisent à l'ouverture exceptionnelle de crédits, suivant les conclusions d'une mission d'inspection. Ces subventions ne peuvent être attribuées que pour la réparation de dommages concernant la réhabilitation de biens non assurables des collectivités. Les taux de ces subventions peuvent varier de 15 % à 80 % (selon le nombre d'habitants et le montant des dégâts occasionnés par la calamité publique). Le préfet du département dispose d'une marge d'appréciation pour tenir compte de la situation financière ou de la taille de la collectivité bénéficiaire, et donc de la part que les réparations peuvent prendre dans le budget municipal.

En 2014, les crédits ouverts sur la ligne « Calamités publiques » correspondent :

- pour 12 millions d'euros, à des CP ouverts en loi de finances initiale pour 2014 ;

- pour 35,93 millions d'euros en AE et 11,34 millions d'euros en CP, à des crédits 2013 obtenus en reports en 2014 ;

- pour 5,72 millions d'euros en AE et 7,9 millions d'euros de mouvements internes ;

- 4,5 millions d'euros en CP ont été annulés par la loi de finances rectificative du 8 août 2014.

Au total, ce sont donc 41,65 millions d'euros en AE et 26,75 millions d'euros en CP qui ont été ouverts sur la ligne « Calamités publiques » en 2014. En AE, ces crédits concernent principalement l'indemnisation des collectivités locales des départements suivants :

- Hautes-Pyrénées touchées par les intempéries d'octobre-novembre 2012 et juin 2013 qui n'avaient pu engager la totalité des AE déléguées en 2013 (35,87 millions d'euros) ;

- Ardèche et Drôme pour les intempéries d'octobre 2013 (2,33 millions d'euros) ;

- Alpes-Maritimes et Var pour les intempéries de janvier 2014 (3,45 millions d'euros).

- *Les Subventions pour travaux d'intérêt local* regroupent des crédits ouverts par amendements des commissions des Finances de l'Assemblée nationale et du Sénat au projet de loi de finances initiale : cette ligne est plus couramment qualifiée de « *réserve parlementaire* ».

Compte tenu de leur spécificité, le montant de ces crédits ne peut pas être évalué dans le projet annuel de performances. La loi de finances initiale pour 2014 a ouvert 112,9 millions d'euros en AE et en CP sur cette ligne, dont 96,8 millions d'euros ouverts par amendements du Gouvernement, auxquels se sont ajoutés 4,9 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP de reports de crédits 2013 sur 2014.

Des redéploiements de crédits au sein du programme 122 à hauteur de 10,3 millions d'euros en AE ont permis d'abonder les lignes « DGD » et « Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées ». Par ailleurs, un décret de transfert en date du 24 novembre 2014 a annulé 0,4 million d'euros en AE afin de permettre le paiement de l'indemnité pour les régisseurs de police municipale sur le programme 119. Enfin, les lois de finances rectificatives des 8 août et 29 décembre 2014 ont annulé 11,6 millions d'euros en AE et 0,7 million d'euros en CP.

Les crédits ouverts s'élevaient par conséquent à 94,3 millions d'euros en AE et 113,2 millions d'euros en CP. La consommation constatée en fin d'exercice atteint 93,8 millions d'euros en AE alloués à 9 055 projets d'investissement et 113,1 millions d'euros en CP alloués 11 472 opérations ouvertes entre 1998 et 2014.

● Les autres dépenses sur cette action se répartissent de la façon suivante :

– Le **fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées** a été doté de 5 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement en 2009, de 10 millions d’euros en autorisations d’engagement et en crédits de paiement en 2010, 2011 puis à nouveau en 2013 (aucune dotation en 2012). La mise en œuvre de ce dispositif a été progressive : 4,4 millions d’euros en autorisations d’engagement et crédits de paiement consommés en 2010, 3,8 millions d’euros en AE et en CP consommés en 2011 et 2,8 millions d’euros en 2012, pour atteindre 8 millions d’euros en AE et CP en 2013. Le montant des crédits disponibles en 2014 au titre du Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées s’est établi à **3,94 millions d’euros en AE et en CP**.

– **1,5 million d’euros** en AE et en CP, au titre des **subventions aux communes en difficulté**. En loi de finances initiale 1 million d’euros en AE et CP avaient été crédités, auxquels se sont ajoutés 0,5 million d’euros après les reports de 2013 sur 2014. Ces crédits ont été intégralement consommés ;

– Le programme de sécurité des établissements scolaires, relevant des aides exceptionnelles de l’État, a été mis en place entre 1994 et 2000 afin de participer financièrement à la remise en état du parc immobilier scolaire transféré (travaux de mise en sécurité des écoles, travaux de désamiantage dans les écoles, les collèges et les lycées, plan de partition des collèges, détection du gaz radon, etc.). Depuis 2000, la DGCL satisfait uniquement aux demandes de CP des préfetures afin de clore des opérations en instance à leur niveau. **0,68 million d’euros de CP ont fait l’objet d’un mouvement de fongibilité en provenance de la sous-action « calamités publiques »** afin de permettre la clôture de la dernière opération en cours dans le département de la Seine-Saint-Denis (participation de l’État à la construction d’un collège dans le cadre du plan de partition des collèges lancé en 1999).

2. L’action n° 2 Administration des relations avec les collectivités territoriales : des dépenses inférieures aux prévisions

Les dépenses de fonctionnement de la direction générale des collectivités locales (DGCL) sont financées par des crédits inscrits sur le programme 122 tandis que celles de personnel sont retracées au sein du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l’intérieur* de la mission *Administration générale et territoriale de l’État* du budget général.

Les dépenses de fonctionnement représentent une part marginale des dépenses de la mission. Il s’agit d’une partie du fonctionnement courant de la direction générale des collectivités locales et des dépenses de fonctionnement de sept organismes nationaux relatifs aux collectivités territoriales.

2,45 millions d'euros en AE et CP avaient été inscrits sur cette action en loi de finances initiale 2014.

Les consommations de crédits retracées sur cette action concernent essentiellement les dépenses d'investissement dédiées aux applications informatiques : 1,5 million d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP ont été réalisés en 2014 sur ce poste.

Les autres dépenses de fonctionnement de la DGCL se sont élevées à 0,8 million d'euros en 2014 en AE et à 0,7 million d'euros en CP.

3. L'action n° 3 *Dotation générale de décentralisation*

Cette action regroupe les concours versés au titre de la DGD qui ne sont pas retracés sur l'un des trois autres programmes de la mission. **L'enveloppe correspondante est en augmentation, à 223,7 millions d'euros consommés.** Le détail des crédits rattachés à cette action est donné ci-après.

DOTATION GÉNÉRALE DE DÉCENTRALISATION EN 2014

(en millions d'euros)

| | Crédits ouverts | | | | | | Crédits consommés | |
|---|---------------------------|-------|--|--------|-----------------|-------|-------------------|-------|
| | Crédits votés en LFI 2014 | | Reports de crédits 2013 sur 2014/annulations | | Crédits ouverts | | | |
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| Concours particulier en faveur des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains | 87,9 | 87,9 | - | - | 87,9 | 87,9 | 87,9 | 87,9 |
| Concours particulier en faveur des ports maritimes | 49,27 | 49,27 | + 0,61 | + 0,61 | 49,89 | 49,89 | 49,53 | 49,53 |
| Concours particulier en faveur des bibliothèques municipales et départementales | 80,42 | 80,42 | + 2,30 | + 2,30 | 82,72 | 82,72 | 81,94 | 81,94 |
| Concours particulier en faveur des aérodomes | 3,93 | 3,93 | 0,003 | 0,003 | 3,933 | 3,933 | 3,933 | 3,933 |
| Concours particulier en faveur du domaine public fluvial | 0,4 | 0,4 | 0,046 | 0,046 | 0,446 | 0,446 | 0,446 | 0,446 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

4. L'action n° 4 *Dotation outre-mer*

Les dotations aux collectivités territoriales d'outre-mer ont représenté 145,22 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement consommés en 2014, soit la totalité des crédits ouverts.

Cette action comprend la dotation globale de fonctionnement de la Nouvelle-Calédonie (consommation de 82,75 millions d'euros en AE et en CP), qui lui est versée au titre des services et établissements publics transférés (consommation de millions d'euros en AE et en CP), la dotation globale de construction et d'équipement des collèges de Nouvelle-Calédonie (consommation de millions d'euros en AE et en CP) et la dotation globale de compensation versée à la Polynésie française au titre des services et établissements publics transférés (consommation de 1 million d'euros en AE et en CP).

B. L'ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE EN 2014

Compte tenu de l'encadrement par la loi du montant et des modalités de paiement de la plupart des dotations qu'ils financent, les programmes 120 et 121 sont dépourvus de volet « performances ».

Un indicateur représentatif est par contre défini pour l'ensemble de la mission.

Ainsi l'objectif « Promouvoir les projets de développement local » du programme 119 est assorti d'un indicateur basé sur le pourcentage de projets bénéficiant d'un taux de subvention compris entre 25 et 35 % au titre de la DETR des communes.

Selon les indications fournies par le rapport annuel de performances, cette fourchette correspond au souhait de l'État de s'assurer de l'effet de levier de la dotation d'équipement des territoires ruraux tout en évitant la concentration exagérée ou, au contraire, le saupoudrage de ces crédits.

La cible pour 2014 était fixée à 60 %. Le résultat obtenu n'atteint que 48,32 % en légère hausse par rapport à 2013 où il atteignait 47,7 %. Il convient de noter qu'en 2014 davantage de projets ont été subventionnés pour un montant total de projets retenus moindre (- 296 millions d'euros).

V. LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES : DES RECETTES SUPÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

En 2014, l'exécution du compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* établit un excédent des recettes sur les dépenses de 837,8 millions d'euros, bien supérieur à l'excédent prévisionnel en loi de finances initiale de 400 millions d'euros.

Ce compte de concours financier (CAV) a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales et à des établissements publics nationaux, les chambres consulaires.

Il est composé de deux sections. La première section, (programme 832), retrace les avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle Calédonie. La seconde section (programme 833) retrace les avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements et divers organismes.

Le programme 832 s'inscrit dans le cadre de la politique d'aide aux collectivités de métropole et d'outre-mer, en favorisant l'octroi d'avances aux collectivités et établissements publics, ainsi qu'à la Nouvelle-Calédonie, qui, soit connaissent des difficultés momentanées de trésorerie, soit ont besoin d'emprunter rapidement. Aucune dépense n'a été réalisée au titre de ce programme en 2014.

Le programme 833 se décline désormais en quatre actions, au lieu de deux lors des exercices précédents. La première a pour objet de garantir aux collectivités territoriales, aux établissements publics locaux à fiscalité propre et à divers organismes locaux (essentiellement des Chambres consulaires) le versement par l'État des avances sur le montant des impositions directes locales. La deuxième action garantit aux départements le versement mensuel de la part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TICPE) leur revenant, pour le financement du revenu minimum d'insertion et du revenu de solidarité active. La troisième, apparue en 2014, a pour objet l'attribution aux départements des frais de gestion précédemment acquis à l'État au titre de la taxe foncière sur les propriétés bâties, pour le financement de certaines dépenses sociales gérées par ces collectivités (dispositif dit de compensation péréquée). La dernière action, également nouvelle en 2014, a pour objet l'attribution aux régions, en substitution de l'ancienne dotation globale de décentralisation relative à la formation professionnelle, des frais de gestion précédemment acquis à l'État au titre de la taxe d'habitation (TH), de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) et de la contribution financière des entreprises (CFE), ainsi que d'une part supplémentaire de la Taxe Intérieure de Consommation sur les Produits énergétiques (TICPE).

Les crédits ouverts pour ces quatre actions en 2014 s'élevaient à 97,647 milliards d'euros.

En 2014, l'indicateur 1.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur contributions directes locales » maintient son niveau élevé des années précédentes (97,33 %). Cette stabilisation à un haut niveau confirme le respect, par les services de la DGFIP, des engagements de l'État auprès des collectivités locales.

L'indicateur 2.1 « Taux de versement des avances aux collectivités sur la TICPE » progresse très significativement avec 95 % de versements réalisés à la date prévue en 2014 (91,25 % en 2013) pour une prévision de 100 %. Là encore, ce résultat confirme le respect, par les services de la DGFIP, des engagements de l'État auprès des collectivités locales.

*

* *

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Commentaire de Mme Eva SAS, Rapporteuse spéciale

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE | 510 |
| A. LES EFFETS DU CICE ET DES AUTRES CRÉDITS D'IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS | 511 |
| B. LES CONTENTIEUX FISCAUX : DES DÉPENSES FINALEMENT PEU IMPORTANTES EN 2013 MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE SUPPORTÉES LORS DES PROCHAINS EXERCICES | 511 |
| II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE | 512 |
| III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS | 514 |

La mission *Remboursements et dégrèvements* regroupe des dépenses qui offrent des perspectives d'analyse variées dans le cadre particulier de l'examen d'une loi de règlement :

– certaines dépenses relèvent de la **pure mécanique de l'impôt**, comme par exemple les restitutions de TVA. Une comparaison par rapport à l'exécution de l'année 2013 ou les différentes prévisions de l'année 2014 offrent tout au plus l'intérêt de mettre en évidence certains effets de la conjoncture économique ou encore de s'interroger sur la qualité des prévisions réalisées par le Gouvernement ;

– les dépenses liées à la **mise en œuvre de politiques publiques** permettent au contraire à la fois l'analyse de la performance (délai de remboursement ou de restitution en général) et de l'impact budgétaire d'une politique donnée. On peut prendre en exemple la mise en œuvre du crédit d'impôt pour la compétitivité des entreprises (CICE), dont les effets budgétaires sont particulièrement sensibles en exécution cette année ;

– l'analyse des dépenses liées à la **gestion des produits de l'État** permet, de manière assez limitée, de dresser un état des lieux des restitutions d'impôt indûment perçus, donc de la qualité du travail opéré par l'administration fiscale ;

– s'agissant enfin des **restitutions et dégrèvements d'impôts locaux**, un tel exercice permet d'entrer dans la mécanique des relations financières entre l'État et les collectivités locales, s'agissant de certains dispositifs fiscaux décidés par l'État afin d'alléger la fiscalité locale.

En application de l'article 10 de la LOLF⁽¹⁾, les crédits de la mission ne sont en outre qu'« *évaluatifs* », car les dépenses correspondantes ne peuvent pas être limitées par un plafond. Les dépenses sont en effet pour une grande part constatées par l'administration et non pas pilotées comme les autres dépenses du budget général.

*

Compte tenu de la nature de ces dépenses, qui pourraient dans bien des cas être traités en atténuation de recettes, ce n'est que de manière discutable que l'on peut affirmer que la mission *Remboursements et dégrèvements* est la mission la plus importante du budget général de l'État.

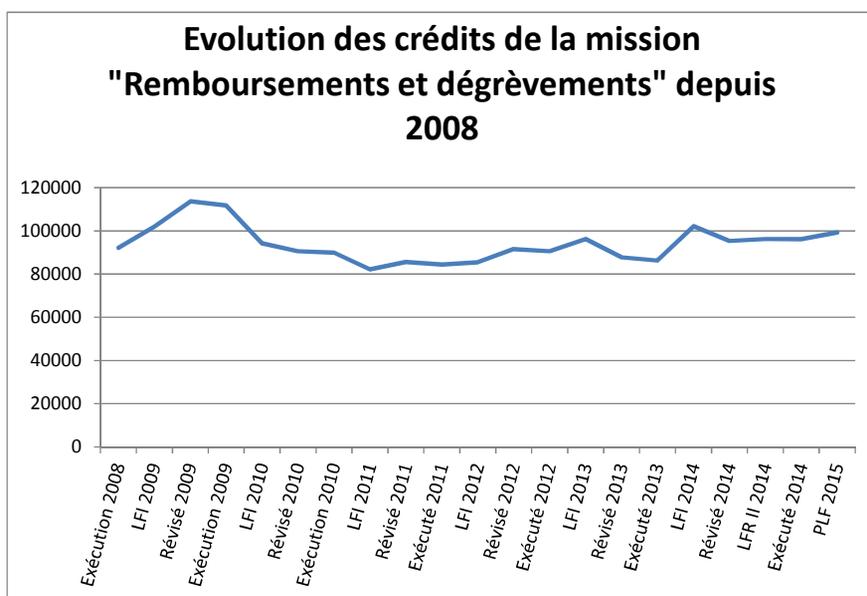
En 2014, les dépenses de la mission ont atteint en exécution près de 99,3 milliards d'euros environ, soit près du quart des dépenses brutes du budget général, en hausse de près de 10 milliards par rapport à l'exécution 2013.

Le montant total de cette mission, après avoir enregistré un repli en 2010 et 2011, est proche de ses montants maxima atteints en 2008 et 2009. Dans les deux cas, ces pics de consommation sont l'effet d'une politique fondée sur les dépenses fiscales, dont une partie se traduit par le biais de restitutions ; alors que

(1) Cet article dispose que : « les crédits relatifs aux charges de la dette de l'État, aux remboursements, restitutions et dégrèvements et à la mise en jeu des garanties accordées par l'État ont un caractère évaluatif ».

l'augmentation des années 2008 et 2009 résultait en grande partie des crédits d'impôts décidés dans le cadre de la loi TEPA, l'augmentation des années 2013 et 2014 résulte pour l'essentiel du CICE.

Si le financement des politiques publiques par la dépense fiscale a, pendant un temps, été utilisé par les pouvoirs publics pour s'accommoder des contraintes européennes, la Rapporteuse spéciale a montré, dans le cadre de l'examen des crédits pour 2015, que la consolidation des dépenses fiscales et des dépenses classiques pour la détermination des comptes publics devait appeler le Gouvernement à scruter de manière plus fine les dépenses retracées dans la présente mission.



Source : ministère des Finances.

La mission rassemble deux programmes : le programme 200, d'une part, qui concerne les impôts d'État pour un montant de 84,63 milliards d'euros en 2014 et le programme 201, d'autre part, relatif aux impôts locaux, pour un montant de 11,65 milliards d'euros environ.

Comme le rappellent chaque année la Rapporteuse spéciale aussi bien que la Cour des comptes, leur structuration n'est pas entièrement satisfaisante. En effet, seul le programme 200 est organisé en fonction des catégories de dépenses (dépenses relevant de la mécanique de l'impôt, dépenses relevant des politiques publiques et dépenses résultant de la gestion de l'impôt). L'architecture du programme 201 répond pour sa part à une présentation par impôts (taxe professionnelle et contribution économique territoriale, taxes foncières, taxe d'habitation et admissions en non-valeur) qui offre une lisibilité moindre.

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 200 : DES DÉPENSES HÉTÉROGÈNES DONT L'ÉVALUATION RESTE DIFFICILE

Les dépenses du programme 200, qui concernent les impôts d'État, ont atteint en 2014 un montant de 84,62 milliards d'euros environ, contre 74,57 milliards d'euros en 2013. Les remboursements de TVA représentent à eux seuls 47 milliards d'euros.

| | Exécuté 2013 | LFI 2014 | Révisé 2014 | LFR II 2014 | Exécuté 2014 |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Programme 200 : impôts d'État | | | | | |
| Action n° 1 : Mécanique de l'impôt | 57 868 | 63 957 | 62 070 | 62 170 | 62 394 |
| 11-01 : Impôt sur les sociétés | 10 554 | 14 034 | 13 972 | 14 072 | 14 523 |
| 11-02 : TVA | 47 008 | 49 784 | 47 872 | 47 872 | 47 607 |
| 11-03 : Plafonnement | 177 | 0 | 20 | 20 | 19 |
| 11-04 : Autres | 129 | 139 | 206 | 206 | 246 |
| Action n° 2 : Politiques publiques | 6 515 | 13 819 | 11 110 | 11 510 | 11 597 |
| 12-01 : PPE | 1 882 | 1 720 | 1 921 | 1 921 | 1 951 |
| 12-02 : IR | 1 459 | 1 931 | 2 206 | 2 206 | 2 108 |
| 12-03 : IS | 1 894 | 8 922 | 5 581 | 5 981 | 6 267 |
| 12-04 : TICPE | 787 | 714 | 866 | 866 | 760 |
| 12-05 : TICGN | 3 | 4 | 3 | 3 | 3 |
| 12-06 : CPA | 490 | 527 | 533 | 533 | 508 |
| 12-07 : produit des jeux | | | | | |
| Action n° 3 : Gestion des produits | 10 187 | 12 827 | 10 579 | 10 978 | 10 638 |
| 13-01 : IR | 2 196 | 2 320 | 2 290 | 2 290 | 2 106 |
| 13-02 : IS | 1 020 | 1 145 | 950 | 1 316 | 1 187 |
| 13-03 : Autres impôts directs | 1 112 | 2 967 | 1 507 | 1 507 | 1 527 |
| 13-04 : TVA | 2 224 | 2 300 | 2 150 | 2 150 | 1 972 |
| 13-05 : Enregistrement | 456 | 675 | 457 | 457 | 403 |
| 13-06 : Autres impôts indirects | 620 | 578 | 620 | 620 | 702 |
| 13-07 : Non-valeur, créances | 2 153 | 1 970 | 2 107 | 2 107 | 2 296 |
| 13-08 : Dations, intérêts, débits | 407 | 872 | 498 | 531 | 445 |
| TOTAL Prog. 200 | 74 570 | 90 603 | 83 759 | 84 658 | 84 629 |

Source : ministère des Finances.

Cette augmentation résulte pour l'essentiel :

– de restitutions d'impôt sur les sociétés s'agissant de la mécanique de l'impôt et de la mise en œuvre des politiques publiques. Ainsi que la Rapporteure spéciale l'a montré cet automne, les effets du CICE sont pour partie comptabilisés en « *mécanique de l'impôt* » et pour partie en « *politiques publiques* » ;

– s'agissant de l'action *Politiques publiques*, de l'augmentation des restitutions d'IR qui résultent également en partie du CICE (lorsque l'entreprise est assujettie sur option à l'IR à la place de l'IS) ;

– de l’impact des contentieux communautaires, dont les conséquences financières se sont accélérées en 2014. Ces effets sont retracés dans l’action n° 3 du programme 200.

A. LES EFFETS DU CICE ET DES AUTRES CRÉDITS D’IMPÔTS SUR LES SOCIÉTÉS

Comme la Rapporteuse spéciale l’a montré cet automne, les effets du CICE, mais aussi d’autres dispositifs portant sur l’IS comme le CIR, se font sentir en 2014 dans trois sous-actions du programme 200.

| | Exécuté 2013 | LFI 2014 | Révisé 2014 | LFR II 2014 | Exécuté 2014 |
|--------------------------------|--------------|----------|-------------|-------------|--------------|
| Programme 200 : impôts d’État | | | | | |
| 11-01 : Impôt sur les sociétés | 10 554 | 14 034 | 13 972 | 14 072 | 14 523 |
| 12-02 : IR | 1 459 | 1 931 | 2 206 | 2 206 | 2 108 |
| 12-03 : IS | 1 894 | 8 922 | 5 581 | 5 981 | 6 267 |

Source : ministère des Finances.

Comme le montre le tableau ci-dessus, l’exécution de ces dépenses est en phase avec les prévisions s’agissant de la mécanique de l’impôt. S’agissant de la partie politique publique, un écart conséquent entre la loi de finances initiale et l’exécution peut être constaté, la sous-consommation de ces crédits ayant même été anticipée un peu largement en cours d’année.

Au total, une augmentation de plus de 8,5 milliards d’euros peut être constatée entre 2013 et 2014. La part de cette augmentation imputable directement au CICE est difficile à évaluer précisément, ainsi que le rappelle la Cour des comptes en annexe de sa note d’exécution budgétaire : « *il est impossible de connaître le montant des restitutions d’excédent d’impôt sur les sociétés qui résultent du CICE et donc le montant total du CICE dans la mission Remboursements et dégrèvements* ».

B. LES CONTENTIEUX FISCAUX : DES DÉPENSES FINALEMENT PEU IMPORTANTES EN 2013 MAIS QUI POURRAIENT ÊTRE SUPPORTÉES LORS DES PROCHAINS EXERCICES

La problématique des contentieux fiscaux illustre les difficultés rencontrées en matière d’évaluation des dépenses de la mission *Remboursement et dégrèvements*. En effet, si l’action 13 *Gestion de l’impôt* a été sous-exécutée comme le montre le tableau ci-dessous, l’écart s’explique essentiellement par le caractère imprévisible des dépenses au titre des contentieux.

**DÉPENSES PRÉVUES ET RÉALISÉES AU TITRE DES CONTENTIEUX,
Y COMPRIS INTÉRÊTS MORATOIRES**

(en milliards d'euros, CP)

| | LFI 2014 | Exécution 2014 | Écart |
|--------------------|-----------------|-----------------------|--------------|
| Précompte mobilier | 0,8 | 0,0 | - 0,8 |
| OPCVM | 2,0 | 0,8 | - 1,2 |
| Autres contentieux | 0 | 0,4 | 0,4 |
| Total | 2,8 | 1,2 | - 1,6 |

Source : ministère des Finances.

Ainsi que le rappelle la Cour des comptes dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire de l'année 2014, la sous-exécution résulte pour l'essentiel des retards pris dans le traitement des dossiers et l'incertitude concernant les décisions des tribunaux, qui appellent à une certaine prudence.

Ainsi, dans le contentieux « précompte mobilier », les 25 dossiers jugés en 2014 portaient sur un risque total de 2,7 milliards d'euros (intérêts moratoires compris) mais n'ont finalement conduit qu'à un remboursement par l'État de 83 millions d'euros. Ces dépenses ont été compensées par certaines recettes fiscales issues d'autres dossiers traités dans le cadre du même contentieux.

La Rapporteuse spéciale estime qu'il est préférable d'avoir une prévision large des conséquences potentielles de ces contentieux, quitte à constater ensuite que le coût réel sera plus limité.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 201 EST MARQUÉE PAR UNE GRANDE STABILITÉ MAIS SA LISIBILITÉ POURRAIT ÊTRE SIGNIFICATIVEMENT AMÉLIORÉE

Les dépenses du programme 201, qui concerne les impôts locaux, ont atteint en 2014 un montant de 11,50 milliards d'euros environ contre 11,64 milliards d'euros en 2013.

Ces dépenses sont d'une grande stabilité depuis la loi de finances initiale pour 2011 (en prévision comme en exécution), après une période d'augmentation sensible de cette enveloppe à 17 milliards liée à la réforme de la taxe professionnelle.

| | Exécuté 2013 | LFI 2014 | Révisé 2014 | LFR II 2014 | Exécuté 2014 |
|--------------------------|---------------------|-----------------|--------------------|--------------------|---------------------|
| Action n° 1 : TP et CET | 6 868 | 6 358 | 6 570 | 6 570 | 6 478 |
| Action n° 2 : TF | 844 | 928 | 893 | 893 | 985 |
| Action n° 3 : TH | 3 488 | 3 762 | 3 689 | 3 689 | 3 556 |
| Action n° 4 : Non-valeur | 445 | 405 | 445 | 445 | 481 |
| TOTAL Prog. 201 | 11 645 | 11 453 | 11 597 | 11 597 | 11 501 |

Source : ministère des Finances.

Concernant l'action n° 1, la prévision de la LFI a été réévaluée de 212 millions, tandis que l'exécution de l'année 2014 a finalement démontré un surcroît de dépenses de 120 millions d'euros par rapport à la prévision.

Le repli de ces crédits par rapport à 2013 est dû à un tassement des effets de la réforme de la taxe professionnelle :

- la disparition progressive du dégrèvement de taxe professionnelle au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (pour 100 millions d'euros) ainsi que la disparition de divers autres dégrèvements de cette taxe (200 millions d'euros) ;

- la diminution du coût du dégrèvement transitoire (100 millions d'euros) ;

- une diminution des montants restitués et dégrévés au titre de la nouvelle CVAE (300 millions d'euros) ;

- une augmentation du coût du dégrèvement barémique (200 millions d'euros).

L'augmentation en cours d'exécution est due à une augmentation du coût du dégrèvement barémique (100 millions d'euros) et à une révision du coût des dégrèvements de CET et de CVAE.

L'action n° 2 s'établit pour sa part en exécution en augmentation par rapport aux prévisions révisées en cours d'année plutôt que par rapport aux prévisions initiales ; cette révision à la baisse devait être liée au moindre coût des dépenses liées au dégrèvement de TFPB à raison des travaux d'économie d'énergie des organismes HLM et des SEM du secteur du logement social.

L'action n° 3 a enregistré une augmentation assez sensible en prévision par rapport à l'année 2013. Les dépenses effectivement exécutées sont en outre en décalage par rapport aux prévisions actualisées.

La prévision initiale a été ajustée pour tenir compte du relèvement à 4 % des limites de revenus qui conditionnent l'octroi des dégrèvements prévus en faveur des contribuables de condition modeste.

En cours d'exécution, elle a au contraire été abaissée pour tenir compte d'une disposition votée dans la première loi de finances rectificative pour 2014 afin d'exonérer de taxe d'habitation les personnes de condition modeste de plus de 60 ans et ayant bénéficié au titre de 2013 d'une exonération de cette taxe.

III. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE QUI SE BORNENT À MESURER LA QUALITÉ DU SERVICE RENDU AUX USAGERS

La mission ne comporte que quatre indicateurs, à raison de trois pour le programme 200 et un seul pour le programme 201, qui tous se cantonnent à mesurer la qualité du service rendu aux usagers en se concentrant sur la rapidité de traitement des dossiers par l'administration fiscale. Aucun indicateur ne mesure l'efficacité de la gestion.

Les résultats des indicateurs de performance sont stables ou en amélioration pour l'exécution 2014 par rapport à l'exercice 2013, l'indicateur 1.1 dépassant même assez largement sa cible.

INDICATEURS DE PERFORMANCE DES PROGRAMMES 200 ET 201

| Indicateur | 2012 | 2013 | Prévision 2014 | Exécution 2014 |
|--|----------|----------|----------------|----------------|
| 1.1 : Taux de demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable et de restitutions d'IS remboursées dans un délai inférieur ou égal à 30 jours | 89,52 % | 90,32 % | 80 % | 88,33 % |
| 1.2 : Ancienneté des demandes de remboursement de crédit de TVA non imputable qui ont fait l'objet d'un remboursement dans un délai strictement supérieur à 30 jours | 56 jours | 56 jours | 60 jours | 56 jours |
| 1.3 : Taux de réclamations contentieuses en matière d'IR et de contribution à l'audiovisuel public traitées dans le délai d'un mois | 97,96 % | 97,67 % | 96,5 % | 97,56 % |
| 1.1 (P201) : Taux de réclamations contentieuses relatives à la taxe d'habitation traitées dans le délai d'un mois | 98,17 % | 97,37 % | 96,7 % | 96,8 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

*

* *

SANTÉ
AVANCES AUX ORGANISMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

Commentaire de M. Claude GOASGUEN, Rapporteur spécial

—
SOMMAIRE
—

| | Pages |
|---|-------|
| I. UNE EXÉCUTION DÉSÉQUILBRÉE ENTRE LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION | 516 |
| A. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOIN : UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE QUI TRADUIT CETTE ANNÉE ENCORE UNE FORTE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE..... | 517 |
| 1. Comme en 2013, une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire | 517 |
| 2. L'exécution par actions du programme 204 | 518 |
| B. LE PROGRAMME 183 : DES DÉPENSES D'AME QUI DEMEURENT HORS CONTRÔLE ET ÉCHAPPENT À TOUTE RATIONALISATION..... | 520 |
| 1. Des dépenses d'AME en hausse constante et sous-évaluées en LFI : les interrogations sur la soutenabilité du programme et la sincérité des prévisions se posent toujours pour l'exercice 2014 | 520 |
| 2. La mise en garde de la Cour des comptes sur la dette croissante de l'État envers la CNAMTS | 522 |
| II. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION : UNE GESTION SOUS CONTRAINTE..... | 523 |
| 1. La subvention pour charge de service public (SCSP) globalement en baisse..... | 523 |
| 2. Le contrôle de la masse salariale | 525 |
| III. L'ÉVALUATION ENCORE INSUFFISANTE DES DÉPENSES FISCALES..... | 526 |

La mission *Santé* a été dotée en loi de finances initiales pour 2014 d'un total de 1,295 milliard d'euros, en AE comme en CP. Le montant des crédits consommés s'est élevé à 1,39 milliard d'euros, soit un dépassement de près de 7 % des crédits votés.

Comme pour l'exercice 2013, le pilotage budgétaire des deux programmes a été fortement différencié. En effet, le programme 204 *Prévention, sécurité sanitaire et offre de soin* a fait l'objet de deux annulations de crédits successives en 2014 et d'une contrainte budgétaire renforcée, destinées à compenser partiellement le dérapage des dépenses du programme 183 *Protection maladie* allouées exclusivement au financement de l'aide médicale de l'État (AME).

Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel (CBCM) ainsi que le la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes souligne une fois de plus le risque d'insoutenabilité qui pèse sur cette mission du fait de la non-maîtrise des dépenses d'AME.

Le projet de loi de finances 2015 n'a pas tiré les conséquences de ce constat et il est à prévoir que le dérapage des crédits et de la dette de l'État envers la sécurité sociale s'amplifieront en 2015.

I. UNE EXÉCUTION DÉSÉQUILBRÉE ENTRE LES DEUX PROGRAMMES DE LA MISSION

L'exercice 2014 se solde, pour la mission *Santé*, par un taux moyen de consommation de 99,8 % en CP et de 99,9 % en AE des crédits ouverts après abondement en cours d'exercice. Cependant, ce taux d'exécution cache d'une part une gestion très différenciée entre les deux programmes, et **une consommation globale des crédits de 107 %** par rapport aux crédits votés en LFI.

À noter que les crédits de la mission relèvent du titre 3 (dépenses de fonctionnement et de subvention pour charge de finances publiques) et du titre 6 (dépenses d'intervention), les dépenses d'intervention de l'AME relevant d'une logique de « guichet » par définition rigide. L'ajustement au sein de la mission implique donc la baisse des dépenses de fonctionnement des agences sanitaires relevant du programme 204, qui portent seules l'effort de maîtrise des dépenses *via* la réduction de leurs subventions et de leurs effectifs.

A. LE PROGRAMME 204 PRÉVENTION, SÉCURITÉ SANITAIRE ET OFFRE DE SOIN : UNE SOUS-EXÉCUTION SIGNIFICATIVE QUI TRADUIT CETTE ANNÉE ENCORE UNE FORTE CONTRAINTE BUDGÉTAIRE

1. Comme en 2013, une exécution inférieure à l'autorisation parlementaire

Le tableau suivant retrace l'évolution annuelle des crédits du programme 204 ainsi que leur niveau final de consommation.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 204 EN 2014

| | <i>(en millions d'euros)</i> | |
|------------------------------|------------------------------|---------------|
| | AE | CP |
| LFI 2014 | 690,57 | 690,57 |
| mouvements en cours d'année | - 59,1 | - 57,85 |
| crédits disponibles | 631,46 | 632,71 |
| consommation | 630,77 | 629,97 |
| en % des crédits de LFI | 91,3 | 91,2 |
| en % des crédits disponibles | 99,9 | 99,6 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les crédits disponibles ont tous été consommés, mais un écart de 8,5 % demeure par rapport à l'autorisation parlementaire initiale. La sous-exécution se révèle donc légèrement moins importante qu'en 2013 (9,5 %), avec un montant de crédits ouverts en LFI presque identique (en baisse de 1,4 % entre 2013 et 2014). L'effort de la rationalisation mené par les opérateurs du programme s'était traduit en 2013 par une baisse de près de 9 % des crédits ouverts en LFI par rapport à l'année précédente, et se poursuit aujourd'hui par le biais d'une baisse globale des dépenses de fonctionnement et la mise en place d'un établissement unique regroupant trois agences.

En cours de gestion, le programme 204 a ainsi fait l'objet de deux annulations de crédits par la loi de finances rectificative : une première de 47,9 millions d'euros le 8 août et une seconde le 29 décembre de 11,3 millions d'euros. La loi de finances rectificative du 29 décembre 2014 a parallèlement augmenté les crédits du programme 183 de 155,1 millions d'euros.

2. L'exécution par actions du programme 204

Le tableau ci-après retrace la situation de l'exécution par action du programme 204 :

(en millions d'euros)

| Actions | Prévisionnel | | Réalisé | | Écart | |
|---|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|----------------|----------------|
| | AE | CP | AE | CP | AE | CP |
| 11 : pilotage de la politique de santé publique | 85,23 | 85,23 | 80,83 | 80,31 | - 5,2 % | - 5,8 % |
| 12 : accès à la santé et éducation à la santé | 26,33 | 26,33 | 22,6 | 22,81 | - 14,2 % | - 13,4 % |
| 13 : prévention des risques infectieux et des risques liés aux soins | 8,8 | 8,8 | 7,3 | 7,37 | - 17,0 % | - 16,3 % |
| 14 : prévention des maladies chroniques et qualité de vie des malades | 65,85 | 65,85 | 49,22 | 49,13 | - 25,3 % | - 25,4 % |
| 15 : prévention des risques liés à l'environnement, au travail et à l'alimentation | 21,03 | 21,03 | 18,86 | 17,87 | - 10,3 % | - 15,0 % |
| 16 : réponse aux alertes et gestion des urgences, des situations exceptionnelles et des crises sanitaires | 18,16 | 18,16 | 16,57 | 16,58 | - 8,8 % | - 8,7 % |
| 17 : qualité, sécurité et gestion des produits de santé et du corps humain | 144,85 | 144,85 | 118,91 | 118,96 | - 17,9 % | - 17,9 % |
| 18 : projets régionaux de santé | 130,87 | 130,87 | 122,29 | 122,29 | - 6,6 % | - 6,6 % |
| 19 : modernisation de l'offre de soins | 189,42 | 189,42 | 194,17 | 194,61 | 2,5 % | 2,7 % |
| Total | 690,54 | 690,54 | 630,75 | 629,93 | - 8,7 % | - 8,8 % |
| Total 2013 | 700,23 | 700,23 | 634,51 | 635 | - 9,4 % | - 9,3 % |
| Écart | - 1,38 % | - 1,38 % | - 0,59 % | - 0,80 % | | |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Les crédits consommés au titre du programme 204 sont en légère diminution par rapport à 2013 de près de 5 millions d'euros. Deux actions ont vu leurs crédits augmentés en LFI entre 2013 et 2014 : l'action 11 *politique de santé publique* (+ 0,3 %) et de manière plus marquée l'action 19 *modernisation de l'offre de soin* dont les crédits initiaux ont augmenté de 11 %, comme l'année précédente.

Cette dernière hausse s'explique par l'augmentation des crédits d'intervention en faveur de la formation médicale initiale. L'action 19 présente par ailleurs le seul cas d'exécution supérieure à la programmation initiale au sein du programme 204. En effet, malgré la hausse des crédits en LFI, la montée en charge des stages organisés pour les internes et les externes a entraîné une augmentation de la consommation de 12,6 % pour s'élever à 145,63 millions d'euros, faisant suite à une hausse de 13,83 % entre 2012 et 2013. Sur cette même action, l'agence de santé de Wallis et Futuna a vu également ses crédits abondés en gestion de 3 millions d'euros. Ces dépenses ont toutes deux été financées par redéploiements internes au programme 204.

Hormis ces deux occurrences, l'ensemble des actions du programme présentent un écart plus ou moins marqué (de 5,8 % à 24,4 %) entre la prévision et l'exécution, témoin de la contrainte budgétaire qui pèse sur le programme et plus particulièrement sur ses opérateurs. Cette contrainte s'est traduite par l'annulation lors des deux lois de finances rectificatives de 59,2 millions d'euros, répartis sur plusieurs actions du programme.

Le CBCM a identifié dans son avis du 4 mars 2014 trois risques d'insoutenabilité budgétaire au sein du programme 204 :

- la sous-programmation des frais de justice de la DGS et de la DGOS (action 11)
- le besoin de financements supplémentaires de l'agence de Wallis et Futuna, du fait de l'insuffisance de la programmation initiale (25 millions d'euros), qui a entraîné un abondement de 3 millions d'euros en gestion en 2014, auquel s'ajoute la dette de 23 millions d'euros envers le centre hospitalier de Nouméa au titre des exercices antérieurs et qui ne fait l'objet d'aucune budgétisation malgré les tensions sociales et diplomatiques qui en résultent.
- l'insuffisance des crédits relatifs à la formation médicale initiale, avec une croissance exponentielle des dépenses non prise en compte au moment de la prévision en LFI.

La substantielle sous-exécution du programme 14 est majoritairement due à l'écart de 13,6 millions entre la prévision et les crédits effectivement alloués au titre de la subvention pour charge de service public versée à l'Institut national du cancer (INCa). Il s'explique par ailleurs par l'application de la réserve budgétaire (7 %) puis le gel de crédits ayant entraîné l'annulation de certaines actions, notamment en matière de recherche.

Il est important de relever que le PLF 2015 procède au transfert de la formation médicale initiale (action 19) vers l'assurance maladie. **Cette débudgétisation, qui correspond à une dépense de 139 millions d'euros pour l'année 2015**, fera l'objet d'une compensation à travers une majoration de la fraction de TVA affectée par l'État à la sécurité sociale. Enfin, **la baisse des crédits de l'action 18 *projets régionaux de santé*** (138,08 millions d'euros en 2013 contre 122,29 millions d'euros en LFI 2014), regroupant les crédits visant à abonder le fonds d'intervention régional (FIR) qui finance les ARS, a été compensée par une augmentation des crédits de l'assurance maladie à hauteur de 24 millions d'euros. Cette décision peut également être assimilée à une débudgétisation partielle.

Le Rapporteur spécial s'inquiète du fait que la réduction du périmètre de la mission par transfert successif à l'assurance maladie soit l'unique réponse au déséquilibre engendré par le dérapage des dépenses dévolues à l'AME.

B. LE PROGRAMME 183 : DES DÉPENSES D'AME QUI DEMEURENT HORS CONTRÔLE ET ÉCHAPPENT À TOUTE RATIONALISATION

Le programme 183 *Protection maladie* comporte deux actions visant à financer des dispositifs de solidarité nationale, à savoir l'aide médicale de l'État (AME) et l'indemnisation des victimes de l'amiante par le Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA). En 2014 comme en 2013, la totalité des crédits a été ouverte sur l'action AME, aucune dotation d'État n'ayant été versée au FIVA.

Le constat sur la gestion 2014 est en tout point identique à celui de 2013, à cela près que les dépenses continuent leur hausse exponentielle, et ce malgré la baisse des coefficients de majoration des tarifs hospitaliers. La Cour des comptes résume ainsi de manière désabusée le bilan de l'exercice 2014 : « *Des crédits AME ouverts en loi de finance initiale très insuffisants, l'absence de toute souplesse au sein du programme 183, d'où une contrainte sévère sur le programme 204 pour anticiper les annulations en LFR destinées à limiter l'impact sur les finances publiques des crédits supplémentaires nécessaires au programme 183, le vote en LFR de crédits conséquents mais qui s'avéreront une nouvelle fois insuffisants pour faire face aux besoins de l'exercice et, a fortiori, pour permettre un quelconque remboursement de la dette contractée envers la CNAMTS, tel est le schéma de la gestion 2014, qui répète quasiment à l'identique celui de la gestion 2013*⁽¹⁾. »

Le programme 183 a comme chaque année vu sa réserve de précaution levée et ses crédits abondés de 155,1 millions d'euros (156 millions d'euros en 2013) par la loi de finances rectificative du 29 décembre 2014, très partiellement compensée par l'annulation de crédits du programme 204 à hauteur de 57,85 millions d'euros.

1. Des dépenses d'AME en hausse constante et sous-évaluées en LFI : les interrogations sur la soutenabilité du programme et la sincérité des prévisions se posent toujours pour l'exercice 2014

a. Une consommation des crédits équivalente à 125,6 % des crédits votés

Le tableau ci-après présente la consommation des crédits dévolus à l'AME, en légère hausse de 2,1 % par rapport à 2013, faisant suite à une augmentation de 26,5 % entre 2012 et 2013 :

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 201, Cour des comptes.

CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 183 AU TITRE DE L'AME EN 2014

| | AE | CP |
|------------------------------|--------------|--------------|
| LFI 2014 | 604,9 | 604,9 |
| <i>LFI 2013</i> | 588 | 588 |
| mouvements réglementaires | 155,1 | 155,1 |
| crédits disponibles | 760,0 | 760,0 |
| Consommation 2014 | 759,9 | 759,9 |
| <i>Consommation 2013</i> | <i>743,9</i> | <i>743,9</i> |
| en % des crédits de LFI | 125,6 % | 125,6 % |
| en % des crédits disponibles | 99,99 % | 99,99 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

On peut donc constater un ralentissement dans la hausse des dépenses au regard des crédits consommés. Cependant, des problèmes identiques à ceux de 2013 se posent en gestion, puisque **l'écart entre les crédits ouverts en LFI et les crédits consommés demeure de 125,6 %** (126,5 % en 2013), témoin répété du dérapage de la dépense. Le nombre de bénéficiaires de l'AME a augmenté de près de 6 % entre 2013 et 2014, s'établissant désormais à 215 122 personnes.

La répartition des crédits consommés par dispositif confirme que le dérapage en exécution est exclusivement le fait des dépenses de l'AME de droit commun, qui représente par ailleurs 93 % des dépenses de l'action. En effet, les dépenses en soins urgents présentent une consommation de 100 % des crédits dévolus à ce poste en LFI (40 millions d'euros), en cohérence avec la logique de dotation forfaitaire qui prémunit contre les dérapages en exécution ⁽¹⁾. Par ailleurs les dépenses dédiées à l'AME humanitaire, surévaluées en LFI comme lors de l'exercice précédent, ont permis un redéploiement de 2,1 millions d'euros au profit de l'AME de droit commun.

b. Le manque de sincérité des crédits ouverts en loi de finance au titre de l'AME : un problème récurrent soulevé par la Cour des comptes

Au total, les dépenses enregistrées par la CNAMTS au titre de l'AME de droit commun l'exercice 2014 s'élèvent à 722,9 millions d'euros, en hausse de 7,7 millions d'euros par rapport à 2013 (+ 1,1 %). La programmation initiale prévoyait une budgétisation à hauteur de 560 millions d'euros, soit une sous-estimation de 162,9 millions d'euros conduisant à un écart de 29 % entre les crédits votés et les crédits consommés.

Malgré les alertes de la Cour des comptes lors de son analyse de l'exécution budgétaire, les besoins de financement croissants de l'AME de droit commun sont sous-estimés depuis 2011. En 2013, la consommation des crédits (715 millions d'euros), connue au moment de la LFR 2014, aurait dû amener le gouvernement à évaluer à la hausse les crédits du programme 183 au risque de méconnaître le principe de sincérité budgétaire.

(1) La dépense totale au titre de l'AME « soins urgents » s'est élevée en 2014 à 105,2 millions d'euros, en baisse de 18,5 % par rapport à 2013. Le différentiel entre la dotation forfaitaire de 40 millions d'euros et le coût total est pris en charge par le budget de l'assurance maladie sans donner lieu à une dette au titre du budget de l'État.

La prévision 2015 souffre des mêmes biais que celle réalisée pour 2014, avec une budgétisation à hauteur de 632,6 millions d'euros, fondée entre autres sur **une évolution tendancielle des effectifs de + 3,9 %**, une baisse des dépenses liées à la prise en charge médicamenteuse et à la réforme du droit d'asile. La Cour des comptes juge ces prévisions « très optimistes ». **Le Rapporteur dans son rapport spécial pour le PLF 2015, n'a par ailleurs cessé de souligner l'absence de sincérité des prévisions et l'incapacité des pouvoirs publics à maîtriser cette dépense. Le Rapporteur réitère donc sa proposition de refonte globale de l'aide médicale de l'État, en la limitant au dispositif « soins urgents », qui voit quant à lui ses dépenses globales diminuer.**

La prise en charge médicale des migrants en situation irrégulière à Mayotte : une zone grise non évaluée et non budgétée.

La prise en charge de la population en situation irrégulière implique un système d'état civil bien stabilisé, ce qui n'est absolument pas le cas à Mayotte où de nombreuses identités demeurent incertaines, avec des moyens de contrôle inexistantes. En l'état actuel, il est donc impossible d'évaluer avec certitude la part de la population en situation irrégulière bénéficiant de soins à Mayotte. **Cette situation contraint les pouvoirs publics à ne pas appliquer le dispositif de l'AME dans ce département français, permettant ainsi une débudgétisation massive d'une partie des dépenses de santé en faveur des migrants en situation irrégulière.** Un dispositif alternatif ciblé sur les soins urgents a été mis en place, en principe de manière provisoire.

Comme l'a dénoncé à maintes reprises le Rapporteur spécial, **il est à ce jour impossible d'obtenir des informations précises sur la part que représentent les dépenses de santé des migrants clandestins à Mayotte** rapporté à l'ensemble du coût de la santé du département. Ce coût total est évalué par la Caisse nationale d'assurance maladie à 250 millions d'euros.

2. La mise en garde de la Cour des comptes sur la dette croissante de l'État envers la CNAMTS

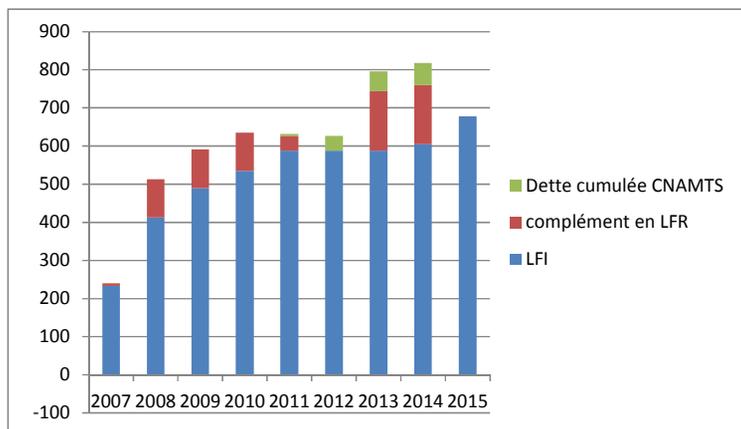
Malgré l'abondement de crédits en loi de finances rectificative à chaque fin d'exercice, les dépenses réellement honorées par la CNAMTS peuvent s'avérer supérieures aux crédits alloués au budget de l'État. Ce phénomène récurrent depuis 2011 ne concerne que le dispositif de droit commun, le dispositif soins urgents étant quant à lui plafonné à 40 millions d'euros.

Si le reste à payer de la CNAMTS à diminuer entre 2013 et 2014, de 13,2 millions d'euros à 5,6 millions, **la dette cumulée de l'État depuis 2011 s'élève à 57,3 millions d'euros.**

Par dérogation au principe d'annualité des crédits, la dette de l'État vis-à-vis de la CNAMTS est reportée depuis 2011 sur les exercices suivants en l'absence des crédits ouverts pour la solder. La Cour en a conclu dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, comme pour 2013, que la non prise en compte de cette dette qui ne fait l'objet d'aucune budgétisation ni en loi de finances initiale ni dans le collectif budgétaire, constitue une seconde entorse au principe de sincérité.

Le graphique suivant résume l'ensemble des données du financement des dépenses AME, et met en exergue la sous-budgétisation évidente du PLF 2015 :

(en millions d'euros)



Source : projet annuel de performances pour 2015, Rapport annuel de performances pour 2014 - commission des Finances.

II. LES OPÉRATEURS DE LA MISSION : UNE GESTION SOUS CONTRAINTE

La mission *Santé* comprend, au sein du programme 204, le financement de 11 opérateurs qui participent à la mise en œuvre de la politique de prévention et de sécurité sanitaire de l'État. Les ARS, bien que recevant des crédits du Fond d'intervention régional (FIR), reçoivent leur subvention pour charges de service public (SCSP) de la mission *Solidarité*. Par ailleurs, le service ADALIS (Addictions drogues alcool info service) est financé via les crédits de l'INPES (Institut national de prévention et d'éducation pour la santé) et l'ANSès a pour chef de file le programme 206 ⁽¹⁾.

1. La subvention pour charge de service public (SCSP) globalement en baisse

L'ensemble représente 322,03 millions d'euros de crédits ouverts en LFI 2014, pour une exécution inférieure de 15,5 %, ce qui représente plus de 49 millions d'euros), à hauteur 272,32 millions d'euros. Les subventions ont par ailleurs été diminuées de 21,3 millions d'euros par rapport à l'exécution 2013. Quelques opérateurs ont bénéficié de subventions complémentaires, pour un total de 3,37 millions d'euros en AE et 2,46 millions d'euros en CP ⁽²⁾. Au contraire, d'autres opérateurs jugés moins stratégiques et ayant un fond de roulement suffisant ont vu le montant de leur subvention diminuée d'un surgel, à l'instar de l'InVS.

(1) Programme « Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation ».

(2) L'ANSès, l'EHESP, et l'InVS.

RÉPARTITION DES SUBVENTIONS POUR CHARGE DE SERVICE PUBLIC EN 2014

(en millions d'euros)

| Opérateur | Réalisé 2013 | Prévision 2014 | Réalisé 2014 | Écart Prévision/Réalisé 2014 | Écart réalisé 2013/2014 |
|---|---------------|----------------|---------------|------------------------------|-------------------------|
| ABM (agence de biomédecine) | 13,6 | 15,10 | 12,80 | - 15,2 % | - 5,9 % |
| Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) ⁽¹⁾ | 15,27 | 13,7 | 12,3 | - 10,2 % | - 19,4 % |
| ANSM (agence nationale de la sécurité du médicament et des produits de santé) | 116,35 | 123,30 | 102,40 | - 17,0 % | - 12,0 % |
| AITH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation) | 2,77 | 3,30 | 2,90 | - 12,1 % | 4,7 % |
| CNG (centre national de gestion) | 3,2 | 3,70 | 3,46 | - 6,5 % | 8,1 % |
| EHESP (école des hautes études en santé publique) | 10,3 | 10,40 | 9,40 | - 9,6 % | - 8,7 % |
| EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires) | 15,2 | 17,30 | 16,10 | - 6,9 % | 5,9 % |
| INCa (institut national du cancer) | 52,3 | 55,60 | 42,00 | - 24,5 % | - 19,7 % |
| INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé) | 12,9 | 24,10 | 21,20 | - 12,0 % | 64,3 % |
| INVS (institut de veille sanitaire) | 54,66 | 55,50 | 49,50 | - 10,8 % | - 9,4 % |
| Total | 281,28 | 308,30 | 259,76 | - 15,7 % | - 7,7 % |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

L'écart supérieur à 15 % entre les crédits votés et les crédits effectivement consommés démontre l'effort substantiel fourni par les opérateurs pour rationaliser les coûts. Cet écart va croissant – il était de 10,2 % en 2013 et de 6,2 % en 2012 – et s'ajoute à une baisse déjà importante des crédits inscrits en LFI. Rappelons que, parallèlement, le programme 183 a vu l'intégralité de sa réserve débloquée et n'a, en tout état cause, fait l'objet d'aucun gel de crédits.

Un nouvel établissement public devrait voir le jour en 2015, né de la fusion de l'InVS, de l'INPES et de l'EPRUS et constituera sans doute une nouvelle source d'économies de fonctionnement.

Enfin, ces mesures d'économie ne suffisant pas à améliorer la soutenabilité de la mission, les opérations de débudgétisation massive se multiplient afin de contenir les dépenses de la mission Santé, grevée par l'AME. Ainsi, dans le PLF pour 2015, l'ATIH ⁽²⁾, le CNG ⁽³⁾ ainsi que la HAS ⁽⁴⁾ – tous trois relevant de l'action 19 – seront intégralement financés par l'assurance maladie. Ces transferts s'ajoutent à celui de la formation médicale initiale évoqué précédemment, relevant de la même action 19, qui se trouve de ce fait presque intégralement vidée de toutes ses composantes, à l'exception de l'ASIP-Santé et de l'agence de Wallis et Futuna (environ 30 millions d'euros sur les 194 millions d'euros consommés en 2014).

(1) Les crédits de l'ANSÈS ne relevant de la mission santé, ils sont indiqués dans le tableau de manière indicative mais n'entrent pas dans le calcul du total.

(2) Agence technique de l'information sur l'hospitalisation.

(3) Centre national de gestion.

(4) Haute autorité de santé.

2. Le contrôle de la masse salariale

Le tableau suivant présente la situation des effectifs des opérateurs de la mission *Santé*, et témoigne de l'effort en gestion qui a été effectué sur les deux derniers exercices :

EMPLOIS SOUS PLAFOND ET HORS PLAFOND DES OPÉRATEURS EN 2014

(en équivalent temps plein)

| Opérateur | Réalisation 2013 | Prévisions 2014 | Réalisation 2014 | Écart prévision/réalisation 2014 | Écart 2013/2014 |
|--|------------------|-----------------|------------------|----------------------------------|-----------------|
| ABM (agence de biomédecine) | 265 | 271 | 262 | -9 | -3 |
| ADALIS (Addictions) | 37 | 37 | 37 | 0 | 0 |
| ANSM | 1 024 | 1 009 | 1 005 | -4 | -19 |
| Ansès (agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail) | 1 294 | 1 325 | 1 284 | -41 | -10 |
| ATIH (agence technique de l'information sur l'hospitalisation) | 113 | 114 | 112 | -2 | -1 |
| CNG (centre national de gestion) | 117 | 119 | 116 | -3 | -1 |
| EHESP (école des hautes études en santé publique) | 400 | 402 | 387 | -15 | -13 |
| EPRUS (établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires) | 33 | 30 | 30 | 0 | -3 |
| INCa (institut national du cancer) | 165 | 164 | 159 | -5 | -6 |
| INPES (institut national de prévention et d'éducation pour la santé) | 138 | 129 | 132 | 3 | -7 |
| INVS (institut de veille sanitaire) | 408 | 411 | 408 | -3 | 0 |
| Total | 3 995 | 4 011 | 3 932 | -79 | -63 |

Source : rapport annuel de performances pour 2014.

Hormis pour l'ADALIS, l'exécution 2014 témoigne d'une gestion très contrainte des effectifs avec une forte diminution des ETP entre 2013 et 2014 (63 ETP dont 30 sous plafond), doublée d'une sous-exécution sur l'exercice 2014 pour des raisons variées en fonction des opérateurs. L'ATIH, qui voit son champ d'action s'étendre à l'étude des coûts sur les activités médico-sociales n'a fait l'objet que d'une baisse réduite de ses effectifs.

Le transfert à l'assurance maladie du CNG et de l'ATIH représente, sur la base de l'exercice 2014, un total de 503 ETP sortis du champ de la mission *Santé*.

III. L'ÉVALUATION ENCORE INSUFFISANTE DES DÉPENSES FISCALES

Comme pour l'exercice 2013, la Cour des comptes recommande une amélioration de la maquette, afin de rendre les indicateurs de performance plus représentatifs. Le ministère s'est engagé à réformer la mesure de la performance sur le programme 204 à la suite du vote du projet de loi de santé qui a eu lieu en 2015.

La seconde problématique évoquée par la Cour des comptes est celle de l'évaluation des dépenses fiscales. Les dépenses fiscales de la mission *Santé* sont au nombre de onze, dont sept rattachées au programme 204 et quatre au programme 183. Leur montant cumulé est estimé à **3,39 milliards d'euros** (contre 2,5 milliards d'euros à l'issue de l'exercice 2013), **soit près de 2,5 fois le montant des crédits budgétaires de la mission**. Les deux principales dépenses fiscales correspondent à 83 % du total. Il s'agit du taux super réduit de TVA pour les médicaments remboursables par la sécurité sociale et de l'exonération sur l'impôt sur le revenu des indemnités journalières servies au titre des accidents du travail et maladies professionnelles. **La première est évaluée à 2,46 milliards pour 2014, en hausse de 60 % par rapport à 2013**. Cette augmentation est due à la hausse du taux réduit de TVA sur le médicament de 7 % à 10 % à partir de 2014.

La Cour regrette que, malgré la hausse de la dépense fiscale, la conférence fiscale de 2014 n'ait engagé aucun processus d'évaluation. Sa troisième recommandation consiste donc à procéder à la revue des dépenses fiscales de la mission, en application de l'article 18 de la loi de programmation des finances publiques de 2012.

*

* *

SÉCURITÉS
POLICE, GENDARMERIE, SÉCURITÉ ROUTIÈRE, CONTRÔLE DE LA
CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Commentaire de M. Yann GALUT, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE NOUVELLE MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION..... | 528 |
| A. DES MOYENS STABILISÉS À UN NIVEAU ÉLEVÉ..... | 528 |
| B. LES EFFECTIFS ONT AUGMENTÉ EN 2014 | 528 |
| II. LE PROGRAMME 178 <i>POLICE NATIONALE</i> | 529 |
| A. DES EFFECTIFS EN HAUSSE, MAIS AUSSI DE NOMBREUX POSTES NON POURVUS..... | 529 |
| B. LE FONCTIONNEMENT PRÉSERVÉ AU DÉTRIMENT DE L'INVESTISSEMENT | 530 |
| C. LA PERFORMANCE | 530 |
| III. LE PROGRAMME 152 <i>GENDARMERIE NATIONALE</i> | 531 |
| A. DES MOYENS CALCULÉS AU PLUS JUSTE NE PERMETTENT PAS LA RÉALISATION DU SCHEMA D'EMPLOIS | 531 |
| B. DES INVESTISSEMENTS ENCORE LIMITÉS | 532 |
| C. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE TRÈS DÉTAILLÉE | 532 |
| IV. LE PROGRAMME 207 <i>SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE</i> | 532 |
| A. UN BUDGET MARQUÉ PAR DES ANNULATIONS DE CRÉDITS..... | 532 |
| B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ONT ÉTÉ ABONDÉS..... | 533 |
| C. LES MAUVAIS CHIFFRES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE..... | 533 |
| V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS</i> | 534 |
| A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS..... | 534 |
| B. CINQ PROGRAMMES BÉNÉFICIENT DES RESSOURCES DU COMPTE | 535 |
| C. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE | 537 |

I. UN EXERCICE MARQUÉ PAR UNE NOUVELLE MODIFICATION DE L'ARCHITECTURE DE LA MISSION

A. DES MOYENS STABILISÉS À UN NIVEAU ÉLEVÉ

En 2014, la mission *Sécurités* a connu un nouveau changement d'architecture. Forte depuis 2006 des programmes 176 *Police nationale* et 152 *Gendarmerie nationale*, la mission *Sécurité* ne regroupait à l'origine que les deux forces de sécurité publique. Déjà, en 2013, l'intégration au ministère de l'intérieur de la délégation à la sécurité et à la circulation routière (DSCR) avait conduit au rattachement à la mission du programme 207 *Sécurité et éducation routières*. L'exercice 2014 a vu l'ajout du programme 161 *Sécurité civile* à la mission désormais rebaptisé *Sécurités*.

En 2014, la mission représentait en loi de finances initiales, 18,330 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 18,308 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). Au total, 17,977 milliards d'euros d'AE et 18,096 milliards d'euros de CP ont été consommés, ce qui représente des taux de consommation respectifs de 98,1 % et de 98,8 %. Par rapport à 2013 (à périmètre constant), les crédits de paiement consommés ont été en hausse de 145 millions d'euros (+ 0,8 %).

Avec un poids respectif de 52,8 % et de 43,9 % des crédits ouverts, les programmes *Police nationale* et *Gendarmerie nationale* demeurent le centre de gravité de la mission. Le programme *Sécurité civile* représente quant à lui 2,4 % des crédits ouverts et le programme *Sécurité et éducation routières* 0,7 %.

Le présent commentaire présente l'exécution du budget des programmes 176, 152 et 207, la *Sécurité civile* (programme 161), faisant l'objet d'une présentation spécifique de M. Patrick Lebreton, rapporteur spécial.

B. UNE AUGMENTATION DES EFFECTIFS À RELATIVISER

La mission comptait, en 2014, 244 782 agents, dont 143 606 pour la police et 97 167 pour la gendarmerie. Ces effectifs représentent une augmentation de 3 846 personnes dont 2 440 correspondent aux agents de la Sécurité civile transférés et le solde, soit 1 406 personnes, constituent des créations nettes.

Les crédits du titre 2 accordés en loi de finances initiale pour 2014 à la mission *Sécurités* (15,768 milliards d'euros) étaient en hausse de 0,7 % par rapport à 2013. En fin d'exercice, 15,675 milliards d'euros ont été consommés, soit une hausse de 1,2 % des crédits exécutés par rapport à l'exercice 2013 (15,491 milliards d'euros).

Le plafond d'emplois autorisés de la mission a augmenté en 2014 sous le double effet, d'une part, de la décision d'exclure la mission des réductions d'effectifs appliquées aux autres services de l'État et, d'autre part, du rattachement des emplois du programme 161 *Sécurité civile*.

La Cour des comptes souligne toutefois qu'à l'exception notable du programme 176, « *un écart croissant apparaît entre le plafond d'emplois prévu en loi de finances (244 782) et son exécution (241 847). Avec un manque constaté de 2 935 ETPT (contre 549 en 2013), la sous-réalisation du plafond d'emplois atteint un niveau sans précédent.* »

II. LE PROGRAMME 178 POLICE NATIONALE

A. DES EFFECTIFS EN HAUSSE, MAIS AUSSI DE NOMBREUX POSTES NON POURVUS

La police nationale a bénéficié en 2014 de 9,592 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de 9,648 milliards d'euros de crédits de paiement (CP). En cours d'exercice, les AE ont été abondées de 57 millions d'euros tandis que les CP ont été réduits de 154 millions d'euros. Au total, 9,430 milliards d'euros d'AE ont été consommées – ce qui représente une diminution de 1,3 % par rapport à 2013 – ainsi que 9,467 milliards d'euros de CP (99,7 % des crédits disponibles) représentant une hausse de 1,3 % par rapport à l'exercice précédent.

En dépit des fortes annulations opérées en cours d'exercice sur le titre 2, l'exécution est restée dans la limite des crédits disponibles et ce malgré une nette sur-exécution du schéma d'emplois initial (+ 580 agents).

Le schéma d'emplois du programme enregistre une hausse du nombre d'agents en activité (+ 481 ETPT). Ainsi, l'effectif réalisé au 31 décembre 2014 s'élevait à 142 767 agents contre 143 872 un an plus tôt, pour un nombre de postes autorisés de 143 606 agents. Le nombre d'emplois non pourvu s'élève donc à 839 ETPT et même 934 ETPT si l'on fait abstraction de quelques variations de périmètre. L'essentiel des postes vacants (787) concerne des adjoints de sécurité. La masse salariale, de son côté, a continué à augmenter, passant de 8,421 milliards d'euros en 2013 à 8,568 milliards en 2014, soit une augmentation de 1,7 %.

Le ministère de l'Intérieur justifie cette sous-exécution comme étant dans le prolongement de celle de 2013 « *qui n'a pu être rattrapée qu'en juin 2014.* »

Par ailleurs, la Cour des comptes relève que « *le taux d'absentéisme des agents du programme 176 atteint un pic (8,5 % contre 8,1 % en 2013 et 5,7 % en 2010), tandis que le montant d'heures supplémentaires est à nouveau en hausse (22,8 millions d'euros contre 19,7 millions en 2013).* »

B. LE FONCTIONNEMENT PRÉSERVÉ AU DÉTRIMENT DE L'INVESTISSEMENT

En 2014, les dépenses de fonctionnement de la police nationale se sont élevées à 703 millions d'euros en AE (+ 25 % par rapport à 2012) et à 728 millions en CP (- 4,8 %). Dans les deux cas, elles ont largement dépassé les crédits inscrits en loi de finances initiale qui s'élevaient à 681 millions d'euros en AE et à 703 millions en CP. Comme le souligne la Cour des comptes, le fonctionnement a été financé au détriment des dépenses d'investissement dont les crédits s'élevaient à 160 millions d'euros en AE et 192 millions d'euros en CP mais dont les dépenses ont à peine atteint 118 millions d'euros en AE et 130 millions d'euros en CP. Un phénomène similaire avait déjà été relevé en 2013.

Les comptes de la police nationale mettent en évidence, au cours de ces dernières années, des baisses significatives de dépenses de fonctionnement, telles que la téléphonie (13,3 millions d'euros en 2014 contre 24,5 millions en 2011), les frais d'enquête et de surveillance (2,1 millions d'euros en 2014, 11,3 millions en 2011) ou les achats de matériel de bureau (7,6 millions d'euros en 2014, 9,7 millions d'euros en 2011).

Toutefois, dans le même temps, d'autres lignes de dépenses enregistrent des hausses importantes : les frais de fourrière augmentent ainsi de 7,9 millions d'euros en 2011 à 11,2 millions en 2014 ; la reprographie passe de 5,3 millions d'euros à 7,6 millions d'euros. D'autres dépenses, telles que l'entretien automobile ou les carburants, restent stables. Dès lors, ainsi que le souligne la Cour des comptes, *« contenir la dépense dans des enveloppes elles-mêmes en baisse s'avère difficile. (...) La situation soulève une question de sincérité de programmation. »*

C. LA PERFORMANCE

La performance des forces de police est décrite de manière assez complète à travers 5 objectifs assortis de 19 indicateurs. Le premier objectif, « évaluer objectivement la délinquance » est associé à des indicateurs qui renseignent sur l'évolution contrastée du nombre d'actes de délinquance commis en zone police : il apparaît que, si les violences physiques crapuleuses ont baissé de 8,7 % en 2014, en revanche les violences physiques non crapuleuses ont augmenté de 4,8 % ; s'agissant des biens, si les crimes et délits constatés ont diminué de 1 %, les cambriolages, de leur côté, ont augmenté de 1 %.

Le deuxième objectif consiste à « renforcer l'activité des services pour mieux combattre la délinquance ». Les huit indicateurs associés à cet objectif mettent en évidence une légère hausse du taux d'élucidation des homicides (81,7 %), et des cambriolages (10,4 %) mais pas des vols avec violence (12,3 %). Si le nombre global de personnes mises en cause en 2014 a légèrement diminué (722 382), en revanche le nombre de mises en cause en matière d'immigration

clandestine a fortement augmenté (5 081). La valeur des avoirs criminels saisis a été portée à 458 millions d'euros en 2014, ce qui représente une hausse de près de 80 % par rapport à 2013.

Le troisième objectif consiste à « optimiser l'emploi des forces mobiles ». Les indicateurs font apparaître un indice d'efficacité des CRS en sécurité générale qui s'élève à 93, en forte hausse par rapport à 2012 (80) et 2013 (88). L'indice de disponibilité des forces de maintien de l'ordre, relativement stable à 64,3 % est resté proche de l'objectif fixé à 65 %.

Le quatrième objectif, qui consiste à « renforcer l'efficacité dans la lutte contre l'insécurité routière » s'appuie sur quatre indicateurs qui mettent en évidence un bon taux d'efficacité des opérations de dépistage d'alcoolémie et d'usage de stupéfiants. Malgré cela, les nombres d'accidents (44 554), de tués (1 012) et de blessés (54 251) ont tous augmenté en zone police.

Enfin, les indicateurs du cinquième objectif « Optimiser l'emploi des ressources » nous apprennent que le taux de disponibilité des véhicules est resté globalement stable (95,6 % en 2013, 96,2 % en 2014) conformément à l'objectif.

III. LE PROGRAMME 152 GENDARMERIE NATIONALE

A. DES MOYENS CALCULÉS AU PLUS JUSTE QUI NE PERMETTENT PAS LA RÉALISATION DU SCHÉMA D'EMPLOIS

En 2014, la gendarmerie nationale a bénéficié de 7,950 milliards d'euros d'autorisations d'engagement et de 8,025 milliards d'euros de crédits de paiements inscrits en loi de finances initiale. Ces montants, abondés en cours d'exercice par des fonds de concours et des ouvertures de crédits ont été portés respectivement à 8,035 milliards et à 8,076 milliards d'euros. Sur ces sommes, 8,013 milliards d'euros d'AE (+ 0,4 % par rapport à 2013) et 8,076 milliards de CP (+ 0,3 %) ont été consommés. Notons qu'à 373 000 euros près, la quasi-totalité des crédits de paiement (99,995 %) ont été consommés en 2014.

En 2014, la gendarmerie comptait 95 195 ETPT réalisés pour 97 167 postes ouverts. Ces effectifs représentent une baisse de 88 militaires par rapport aux emplois réalisés en 2013, alors que le nombre d'emplois avait été augmenté en loi de finances de 1 884 postes par rapport à l'exercice précédent. C'est donc dans la gendarmerie que la sous-réalisation d'emplois « *sans précédent* » dénoncée par la Cour des comptes (cf. *supra*) est la plus patente.

Malgré cette très légère baisse des effectifs, les crédits de rémunérations et charges sociales ont continué leur progression : alors que la consommation s'élevait à 6,826 milliards en 2013, elle a atteint 6,859 milliards d'euros en 2014 (+ 0,5 %), dépassant de 43 millions d'euros les crédits inscrits en loi de finances initiale (6,816 milliards). En 2013, le dépassement s'était élevé à 64 millions d'euros.

B. DES INVESTISSEMENTS ENCORE LIMITÉS

Les dépenses de fonctionnement ont à nouveau fait l'objet d'une sous-estimation des besoins réels puisque, pour 1,078 milliard d'euros de crédits de paiement inscrits en LFI, 1,097 milliard a été consommé (- 0,9 % par rapport à 2013). Ce dépassement a été rendu possible par une réduction de la consommation des crédits d'investissement : 108 millions consommés seulement alors que 117 millions avaient été budgétés. Pointant cette évolution, la Cour des comptes évoque un « *report de tensions sur les dépenses d'investissement* ».

La direction générale de la gendarmerie a mis en œuvre un plan de réhabilitation d'urgence de son parc immobilier (70 millions d'euros par an jusqu'en 2017). Ce plan a pour objet de répondre aux cinq situations les plus urgentes de sécurité de l'immobilier domanial. À titre d'exemple, l'opération de la caserne de Melun concerne des logements dont l'occupation était interdite compte tenu de leur niveau de vétusté.

C. UNE ANALYSE DE LA PERFORMANCE TRÈS DÉTAILLÉE

La performance de la gendarmerie est mesurée de manière très détaillée par sept objectifs dont plusieurs sont identiques à ceux de la police, mais pour les zones relevant de la compétence de la gendarmerie nationale. Ils sont associés à 22 indicateurs.

Les zones gendarmerie ont enregistré, en 2014, davantage que les zones police, une hausse de la criminalité : + 0,8 % pour les violences physiques crapuleuses, + 6,6 % pour les violences physiques non crapuleuses et les violences sexuelles et + 1,1 % pour les atteintes aux biens. Seul le nombre de cambriolages diminue : - 5,1 %.

En matière d'élucidation des crimes et délits, la gendarmerie affiche des chiffres légèrement plus élevés que la police puisque le taux est de 92,1 % pour les homicides, de 25,1 % pour les vols avec violence et de 14,8 % pour les cambriolages, chiffres qui sont par ailleurs soit stables soit orientés à la hausse par rapport à 2013.

Enfin, le taux de disponibilité des véhicules est inférieur à celui de la police (88,6 % en 2014) ce qui s'explique probablement par l'intégration dans ces statistiques de véhicules blindés propres à la gendarmerie et dont l'entretien est plus complexe.

IV. LE PROGRAMME 207 SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRE

A. UN BUDGET MARQUÉ PAR DES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les premières estimations de l'accidentalité routière en 2014 font état de 3 388 tués et 26 707 blessés en France métropolitaine, ce qui constitue la première

hausse de la mortalité routière depuis 2001. Ces mauvais résultats, n'ont pas remis en cause l'objectif de passer sous le seuil des 2 000 personnes tuées par an sur les routes à l'horizon 2020, mais un an de retard a été pris par rapport aux objectifs intermédiaires.

En 2014, les crédits du programme 207 inscrits en loi de finances initiale s'élevaient à 128,6 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) comme en crédits de paiement (CP), en diminution d'un million d'euros par rapport à 2013.

Comme lors des exercices précédents, diverses annulations ont réduit les crédits disponibles qui se sont établis à 127,3 millions d'euros en AE et 126,3 millions d'euros en CP. Sur ces montants, 124,5 et 125,6 millions d'euros ont été respectivement consommés, ce qui représente des taux de consommation de 97,8 % et 99,5 %.

Ces crédits s'inscrivent en légère hausse par rapport à ceux consommés en 2013 : respectivement + 2 % en AE et + 1,7 % en CP.

B. LES CRÉDITS DE RÉMUNÉRATIONS ONT ÉTÉ ABONDÉS

En 2014, le programme comptait 1 490 agents (+ 45 par rapport à 2013) pour un plafond fixé à 1 569 par la loi de finances initiale. L'écart était donc de 79 agents. Les 80,9 millions d'euros inscrits en loi de finances s'étant avérés insuffisants, un abondement de 1,6 million d'euros a dû être consenti en cours d'exercice, portant le total des crédits disponibles à 82,5 millions d'euros consommés à 100 %.

En contrepartie des ouvertures de crédits consenties en matière de rémunérations et charges sociales, le programme a été contraint par l'annulation en cours d'exercice de 3,2 millions d'euros de crédits de fonctionnement, d'investissement et d'intervention. La Cour des comptes confirme ce qu'elle appelle « *un effet d'éviction* » entre les dépenses de titre 2 et les autres dépenses.

C. LES MAUVAIS CHIFFRES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Le programme 207 poursuit deux objectifs, l'un en matière de sécurité, l'autre en matière d'éducation. Dans le premier cas, il s'agit de « mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière pour réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes. » Le principal indicateur porte sur le nombre annuel des tués à trente jours en France métropolitaine, outre-mer et sur l'ensemble du territoire national. Les résultats ne sont pas satisfaisants puisque le bilan provisoire 2014 de l'accidentalité routière fait état de 3 388 personnes tuées en France métropolitaine, ce qui correspond à une hausse de 120 morts par rapport à 2013. Comme les chiffres n'ont pas été bons non plus outre-mer, la mortalité globale sur l'ensemble du territoire national s'est élevée à 3 561 morts, en hausse de 134 par rapport à 2013 (+ 3,9 %).

Le détail des indicateurs par catégories d'usagers confirme que l'alcool constitue l'une des principales causes d'accident (environ 945 décès au niveau national) et que les usagers des deux-roues sont les premières victimes (768 morts).

Le rapporteur spécial regrette par ailleurs que les indicateurs de performance ne fassent plus apparaître le nombre des personnes blessées dans les accidents de la route, contrairement aux exercices précédents.

Le second objectif consiste à « améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie ». Il est associé à trois indicateurs qui mettent en évidence des résultats contrastés. C'est ainsi que le délai d'attente moyen pour un candidat entre sa première et sa deuxième présentation à l'examen pratique du permis de conduire B est resté à un niveau élevé peu satisfaisant en 2014 (96 jours), pour un objectif de 86 jours. En revanche, le coût unitaire du permis de conduire pour l'administration a diminué, passant de 64,50 euros par permis en 2013 à 60,80 euros, en 2014, soit une baisse de 5,7 %.

V. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

A. DES RECETTES INFÉRIEURES AUX PRÉVISIONS

Les règles du compte d'affectation spéciale (CAS) de la mission *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, modifiées en 2011 puis en 2012, n'ont pas évolué depuis 2013.

La prévision des recettes, il est vrai difficile, a été trop optimiste de près de 165 millions d'euros par rapport à la loi de finances initiale puisque le produit des amendes réellement perçu s'est élevé à 1,563 milliard d'euros en 2014 au lieu de 1,728 milliard inscrits en loi de finances. De son côté, le produit des amendes affecté au CAS s'est élevé à 1,315 milliard d'euros au lieu des 1,402 milliard prévus, ce qui représente un manque de 87 millions d'euros.

La Cour des comptes estime toutefois que, « *au regard des exigences de soutenabilité, la mission dispose des crédits nécessaires à la réalisation de ses objectifs, dès lors qu'ils sont limités au fonctionnement et à la modernisation de la partie automatisée du dispositif de contrôle* ». Les magistrats mettent tout de même en garde « *en revanche, si l'ensemble des emplois actuels du produit des amendes est pris en compte, la soutenabilité est plus qu'incertaine. En effet, à l'avenir, ce produit ne devrait plus croître, ce qui témoignerait d'ailleurs de l'efficacité de la politique (...) de sécurité routière en général* ».

Le produit des amendes est réparti selon des règles complexes entre des bénéficiaires nombreux. Le montant de certaines dépenses n'est plafonné que par le montant des recettes constatées. Depuis le rapport annuel de performances

pour 2012, les documents budgétaires annexés aux projets de lois de finances présentent des prévisions et des résultats pour l'ensemble du produit des amendes, y compris le solde affecté à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), ce qui marque un progrès dans l'information du Parlement.

En 2014, 15,9 % du produit des amendes de circulation et de stationnement routiers a été affecté directement à l'AFITF et au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD) géré par l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

Le CAS a reçu le solde de ces recettes, soit 84,1 % du produit des amendes. Ces recettes sont réparties entre les deux sections du compte et servent à financer des dépenses pour la partie automatisée du dispositif de contrôle (21 % des dépenses imputées sur le compte), un versement aux départements, aux communes et à leurs groupements (48 %) et un versement au budget général de l'État (31 %).

Près de la moitié des dépenses du CAS est versée sous forme d'une double subvention à l'agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) d'une part pour le fonctionnement du centre national de traitement à Rennes et le système de verbalisation électronique, et d'autre part pour le remplacement et l'entretien des radars et la gestion du fichier national du permis de conduire.

B. CINQ PROGRAMMES BÉNÉFICIENT DES RESSOURCES DU COMPTE

Le programme 751 *Radars*, finance le déploiement et la maintenance des dispositifs de contrôle de la circulation, ainsi que le traitement automatisé des infractions relevées par les radars au centre national de traitement.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été supérieurs à ceux de 2013 : 220 millions d'euros au lieu de 211 millions un an plus tôt. Avec les ouvertures intervenues en cours d'exercice, (3,8 millions d'euros en AE et 64,4 millions d'euros en CP), les crédits disponibles se sont élevés à 223,8 millions d'euros en AE et à 284,4 millions d'euros en CP. La consommation s'est établie à 205,7 millions d'euros en AE et à 197,8 millions d'euros en CP.

L'action 1 supporte le financement du déploiement, du remplacement et de la maintenance des radars (118,6 millions d'euros en CP). L'action 2 finance à hauteur de 92,3 millions d'euros la première subvention pour charges de service public versée à l'agence pour le traitement automatisé des infractions (ANTAI), afin d'assurer le fonctionnement du centre national de traitement situé à Rennes. L'action 3 (7,7 millions d'euros) finance notamment des dépenses de communication visant à limiter la vitesse sur les routes.

Le programme 752 *Fichier national du permis de conduire* finance le système de gestion des points du permis de conduire (envoi de lettres de retraits et de restitution de points).

Ce programme porte deux dépenses relatives au permis de conduire. Il s'agit d'abord du fonctionnement et de la maintenance du système national des permis de conduire (SNPC) qui recouvre notamment l'édition et l'affranchissement des courriers adressés aux titulaires de permis de conduire au titre d'un retrait ou d'une restitution de points. Le second poste de dépenses est la conduite et la mise en œuvre du projet FAETON visant à la mise en application de la directive européenne du 20 décembre 2006 sur les permis de conduire harmonisés.

Le montant des crédits ouverts en LFI était de 27,7 millions d'euros en AE comme en CP, mais les crédits consommés n'ont été que de 21 millions d'euros en AE et de 22,7 millions d'euros en CP.

Le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* contribue à la modernisation de la chaîne de traitement des infractions par la généralisation du procès-verbal électronique (PVé).

Ce programme verse la seconde subvention pour charges de service public à l'ANTAI. Les crédits ouverts en loi de finances initiale ont été de 32,8 millions d'euros en AE comme en CP pour une consommation de 29 millions d'euros.

Le programme 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* vise au financement des collectivités locales. Ce programme rassemble la part du produit des amendes qui va aux collectivités locales dans le but de financer des opérations en matière de transports en commun, de sécurité et de circulation routières.

Les crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2014 s'élevaient à 680 millions d'euros : 510 millions d'euros au titre des amendes forfaitaires et amendes forfaitaires majorées et 170 millions d'euros au titre des amendes forfaitaires radars. Augmentés des reports (610,3 millions d'euros de 2013), les crédits disponibles s'établissaient à 1 290 millions d'euros.

Compte tenu d'une recette inférieure à la prévision, les crédits finalement disponibles se sont établis à 1 244 millions d'euros en 2014. Comme les dépenses ne se sont élevées qu'à 671 millions d'euros, des montants importants de crédits étaient encore disponibles en fin d'année : 572,5 millions d'euros.

Enfin, le programme 755 *Désendettement de l'État* vise au reversement sur le budget général d'une partie du produit des amendes.

En loi de finances initiale, 452 millions d'euros de crédits avaient été inscrits, somme à laquelle 5 millions d'euros de crédits ont été ajoutés en cours d'exercice. Bénéficiant d'un reliquat de recettes au titre de 2013 (78 millions d'euros), ce programme aurait dû compter 535 millions d'euros disponibles, sous réserve que les recettes attendues soient encaissées. Comme celles-ci se sont avérées inférieures aux prévisions, les crédits disponibles ne se sont élevés qu'à 489,1 millions d'euros en baisse de 7 % environ par rapport à 2013.

Les montants des programmes 751, 752 et 753 sont fixés en loi de finances, tandis que ceux des programmes 754 et 755 résultent du calcul de répartition des recettes évaluées suivant la clé définie à l'article 49 de la loi de finances initiale pour 2006, soit 53 % pour le premier et 47 % pour le second.

C. L'ANALYSE DE LA PERFORMANCE

Seuls les trois premiers programmes sont associés à des objectifs et indicateurs de performance, la nature des deux derniers (*Équipement des collectivités* et *Désendettement de l'État*) rendant sans objet la notion de performance.

Le programme 751 *Radars* a pour objectif d'assurer l'efficacité du système de contrôle automatisé. L'évolution des vitesses moyennes observées sur routes indique une tendance à un certain relâchement de la discipline de la part des automobilistes (79,2 km/h en 2014 contre 78,7 km/h en 2013), ce qui n'est probablement pas étranger à la hausse du nombre d'accidents. De la même manière, les excès de vitesse supérieurs de 30 km/h aux vitesses autorisées ont augmenté : 0,17 % en 2014 contre 0,15 % en 2013. En revanche, la disponibilité des radars, en 2014, a connu une franche hausse (92,6 % contre 86,5 % en 2013) liée au changement de l'entreprise prestataire de l'entretien.

Le programme 752 *Fichier national du permis de conduire* est chargé d'assurer la gestion des droits à conduire et l'information des titulaires de permis de leur solde de points. Son unique indicateur permet de savoir que le nombre de lettres de retrait de points envoyées à des automobilistes en 2014 était légèrement supérieur (7,9 millions) à celui des lettres de restitutions de points (7,3 millions). Dans les deux cas, le volume de cette correspondance diminue légèrement.

Enfin, le programme 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* mesure la mise en place du procès-verbal électronique (PVé), qui est son principal objet. Le déploiement n'est pas encore total puisque, même s'il augmente, le taux de PVé n'a pas dépassé les 77 % en 2014, en deçà de l'objectif fixé à 85 % mais en net progrès par rapport à 2013 (62 %).

*

* *

SÉCURITÉS SÉCURITÉ CIVILE

Commentaire de M. Patrick LEBRETON, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DU PROGRAMME 161 <i>SÉCURITÉ CIVILE</i> | 540 |
| II. ANALYSE PAR TYPES DE DÉPENSES ET PERFORMANCE | 541 |
| A. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉPENSES | 541 |
| 1. Le dépassement en exécution des dépenses de personnel..... | 541 |
| 2. Les dépenses de fonctionnement ont été contenues..... | 541 |
| 3. Les dépenses d'intervention sont restées stables..... | 542 |
| 4. Les dépenses d'investissement comme variable d'ajustement..... | 542 |
| B. LES PERFORMANCES GLOBALEMENT POSITIVES DU PROGRAMME 161 <i>SÉCURITÉ CIVILE</i> | 542 |

Avant l'exercice 2014, la mission *Sécurité civile* était composée de deux programmes différents ayant pour but d'assurer la protection des populations et de mettre en place une gestion de crise efficace : le programme 161 *Intervention des services opérationnels* rassemblant les moyens nationaux gérés et fournis par l'État pour protéger les populations, pour un secours quotidien ou pour lutter contre des catastrophes naturelles ou technologiques et le programme 128 *Coordination des moyens de secours*, qui visait à favoriser la coordination entre moyens locaux et nationaux ainsi qu'avec la société civile dans le cadre de la politique interministérielle de sécurité civile menée depuis 2004.

Pour l'exercice 2014, le programme 128 a été absorbé par le programme 161 désormais libellé *Sécurité civile*. Ce nouveau programme a été rattaché à la mission *Sécurité*, qui compte quatre programmes (outre donc *Sécurité civile*, *Police nationale*, *Gendarmerie nationale* et *Sécurité et éducation routières*).

Cette nouvelle architecture et, en particulier, la fusion des programmes 128 et 161 répond à une recommandation formulée par la Cour des comptes depuis plusieurs années.

Sur un plan opérationnel, l'année 2014 a été caractérisée par un nombre particulièrement important d'événements météorologiques majeurs, la saison « feux de forêts » ayant été en revanche plutôt favorable.

I. L'ÉVOLUTION GLOBALE DU PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE

Pour l'année 2014, le programme 161 *Sécurité civile* a été doté de 588,4 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 436,8 millions d'euros en crédits de paiement (CP) en loi de finances initiale (soit 2,4 % des crédits de l'ensemble de la mission).

Les crédits ainsi prévus étaient en très légère diminution en crédits de paiement (- 0,6 %) et en très forte augmentation en autorisations d'engagement (+ 44 %), en raison d'une augmentation sensible des dépenses d'investissement programmées (+ 43 %), mais également des dépenses de fonctionnement (+ 136 %) pour la maintenance en condition opérationnelle des avions.

Les crédits disponibles ont été de 638,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 448,28 millions d'euros en crédits de paiement.

Quant aux crédits consommés, ils étaient de 409,4 millions d'euros en AE et de 427,07 millions d'euros en CP. Les taux de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles s'établissent ainsi respectivement à 64,1 % et à 95,3 %, en net recul par rapport à 2013 (88,6 % et 99,7 %).

Il est important de noter que l'exécution 2014 du programme 161 respecte la trajectoire triennale prévue : en CP, hors CAS *Pensions*, elle s'établit à 38 millions d'euros, en deçà donc du plafond de 410 millions d'euros fixé pour 2014 par la loi de programmation des finances publiques pour 2012-2017.

II. ANALYSE PAR TYPES DE DÉPENSES ET PERFORMANCE

A. L'ÉVOLUTION DES DIFFÉRENTS TYPES DE DÉPENSES

1. Le dépassement en exécution des dépenses de personnel

Le plafond d'emplois du programme 161 a été fixé à 2 440 ETPT, soit une diminution de 25 ETPT par rapport à 2013.

Le schéma d'emplois fixé à – 24 ETPT a été réalisé.

Les crédits de rémunération du programme 161 avaient été fixés en loi de finances initiale à 162,8 millions d'euros, soit une légère croissance de 0,9 % par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2013.

En dépit ainsi de la réalisation du schéma d'emploi, l'exécution s'est établie à 164,9 millions d'euros, ce qui a nécessité un besoin de financement complémentaire de 2,1 millions d'euros, après le dégel de la réserve de précaution, représentant 1,3 % des crédits votés en loi de finances initiale.

Ces besoins ont été couverts par l'ouverture en décret d'avance de 2,94 millions d'euros.

2. Les dépenses de fonctionnement ont été contenues

Les dépenses de fonctionnement hors dépenses de personnel ont représenté en 2014 un peu moins du tiers des crédits consommés par le programme 161 *Sécurité civile*.

Ces crédits correspondent principalement aux moyens affectés à la maintenance, à la location, aux carburants et aux produits retardant des avions et hélicoptères ainsi qu'à la couverture des coûts de fonctionnement des moyens nationaux (aériens, de déminage ainsi que des formations militaires de la sécurité civile).

La consommation, après déduction des besoins complémentaires demandés par la Direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises (DGSCGC) pour couvrir la crise Ebola (soit 8,3 millions d'euros de CP ouverts par décret d'avance) est conforme en 2014 à la prévision en loi de finances initiale (123,6 au lieu de 126,5 millions d'euros), en diminution par rapport à 2013 (145,7 et 139,3 millions d'euros).

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, la Cour des Comptes estimait que la fusion des programmes de l'ancienne mission Sécurité civile ainsi que la nouvelle architecture budgétaire adoptée avaient permis une meilleure maîtrise de la dépense, mieux en adéquation avec les besoins opérationnels effectifs.

3. Les dépenses d'intervention sont restées stables

Les dépenses d'intervention qui ont représenté, en 2014, 25 % (106 millions d'euros) des crédits consommés par le programme 161 *Sécurité civile* sont restées maîtrisées en 2014, diminuant de 0,24 % par rapport à 2013.

Elles concernent notamment la subvention versée à la Brigade des sapeurs-pompiers de Paris (80 millions d'euros), la contribution au régime d'indemnisation des sapeurs-pompiers volontaires (12,8 millions d'euros), les dépenses des colonnes de renfort (2,2 millions d'euros) ou encore les secours d'extrême urgence (0,8 million d'euros).

85 % environ de ces dépenses sont légales ou conventionnelles, ce qui laisse peu de marges de manœuvre financières.

4. Les dépenses d'investissement comme variable d'ajustement

Alors qu'elles concernent des actions essentielles souvent emblématiques de la politique de sécurité civile telles que le projet SAIP (système d'alerte et d'information des populations) ou la mise en conformité de certains centres de déminage, ces dépenses ont, comme pour les exercices précédents, été sous consommées en 2014.

Les crédits d'investissement ouverts en loi de finances initiale étaient ainsi de 78,5 millions d'euros en AE et de 37,7 millions d'euros en CP. Ils n'ont été engagés que pour moins de 30 % des AE disponibles et consommés à hauteur de 35 % pour les CP.

La Cour des Comptes s'est interrogée, dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014, sur ces retards dans des projets d'investissement et d'équipement portant sur des opérations pourtant programmées.

B. LES PERFORMANCES GLOBALEMENT POSITIVES DU PROGRAMME 161 SÉCURITÉ CIVILE

L'analyse des objectifs les plus représentatifs du programme montre que les résultats inscrits dans le projet annuel de performance 2014 ont globalement été atteints.

Un premier objectif vise à « *obtenir un potentiel d'activités et d'engagements opérationnels maximal des Unités d'Instruction et d'Intervention de la Sécurité Civile (UIISC)* ». Il est mesuré par un taux d'activités opérationnelles qui est de 84 % en 2014, soit un niveau bien supérieur à celui de 2013 (65,6 %) et très comparable à celui retenu pour la cible 2015 (85 %).

Un autre objectif est d'« assurer l'efficacité en milieux difficiles des opérations de secours aux personnes en hélicoptères en maîtrisant leur coût » ; il est mesuré notamment par le rapport entre le nombre de missions médicalisées et le nombre total de missions de secours. Le résultat est encourageant, étant de 89 %, supérieur à la cible retenue dans le PAP 2014 (88 %).

Un troisième objectif vise, quant à lui, à optimiser la « *coordination de la mise en œuvre des opérations de maîtrise des feux de forêts* », ce qui est un des axes principaux de la politique de sécurité civile. Un des indicateurs montre notamment que le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares a été de 94 %, ce qui est plutôt positif au regard de l'objectif ambitieux fixé dans le PAP 2014 (96 %).

Un important objectif est également d'harmoniser « *les moyens des services départementaux d'incendie et de secours* » (SDIS). Pour le mesurer, on peut notamment s'appuyer sur le taux d'adhésion des SDIS au réseau Acropole-Antares (projet mis en place en 2007 pour favoriser l'interopérabilité entre les services publics s'occupant de sécurité civile). Ce taux est de 81,9 % pour 2014, au lieu de 79 % en 2013.

La grande majorité des objectifs fixés dans le projet annuel de performance sont atteints ainsi pour l'année 2014. On peut d'ailleurs noter, à ce sujet, que la fusion des anciens programmes de la mission *Sécurité civile* n'a donné lieu qu'à une refonte limitée du dispositif de mesure de la performance qui demeure évaluée aujourd'hui par 11 indicateurs.

La Cour des comptes estime d'ailleurs, depuis plusieurs années, qu'étant donné l'importance de certains projets menés (comme le SAIP, par exemple), un nouvel indicateur devrait être mis en place afin d'évaluer la bonne utilisation des sommes importantes qui y sont consacrées.

*

* *

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Commentaire de M. Nicolas SANSU, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2014 : DES INSUFFISANCES DE DOTATIONS DEPUIS 2013 QUI TÉMOIGNENT D'UN DÉFAUT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE | 546 |
| A. APERÇU D'ENSEMBLE : UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE | 546 |
| B. PROGRAMME 157 : LA DÉTÉRIORATION DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS | 548 |
| C. PROGRAMME 304 : LA SITUATION TOUJOURS TRÈS PRÉOCCUPANTE DU FINANCEMENT DU RSA ACTIVITÉ | 549 |
| D. PROGRAMME 106 <i>ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES</i> : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2013 | 551 |
| E. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN BAISSÉ | 552 |
| F. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE | 552 |
| II. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE | 553 |

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2014 : DES INSUFFISANCES DE DOTATIONS DEPUIS 2013 QUI TÉMOIGNENT D'UN DÉFAUT DE SINCÉRITÉ BUDGÉTAIRE

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* comprend les programmes 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* ; 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* ; 157 *Handicap et dépendance* ; 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ; 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative*. La structure de la mission est globalement inchangée par rapport à 2013, avec des variations de périmètre limitées qui portent principalement sur les effectifs.

Les dotations de la mission se caractérisent par une hétérogénéité des masses budgétaires selon les programmes. Ainsi, le programme 157 *Handicap et dépendance* représente-t-il 80,5 % des crédits exécutés, le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* 10,6 %, le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* 7,1 % et chacun des deux autres programmes 106 et 137 moins de 2 % des crédits exécutés.

La part des dépenses d'intervention de titre 6 représente près de 100 % des crédits consommés des programmes 304 (99,9 %), 106 (98,6 %) et 157 (99,9 %) et 84 % du programme 137. *A contrario*, le programme de soutien 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* a consommé en 2014 plus de 82 % de ses crédits en rémunérations si l'on agrège les crédits de titre 2 et la fraction des subventions aux agences régionales de santé inscrites sur le programme 124 affectées aux rémunérations des agents desdites agences.

La proportion des dépenses d'intervention obligées, dépenses de guichet, augmente. Dans un contexte de contrainte budgétaire forte, il en résulte deux conséquences : premièrement, le défaut de sincérité budgétaire avec une sous-dotation initiale pour le financement du revenu de solidarité active et de l'allocation aux adultes handicapés et des reports de charges. Corrélativement, la contrainte budgétaire s'applique, au sein de chaque programme, sur les dépenses non obligatoires.

A. APERÇU D'ENSEMBLE : UNE DÉGRADATION DE LA SITUATION BUDGÉTAIRE

Près de 90 % des dotations de la mission sont donc des dépenses d'intervention, essentiellement constituées de dépenses obligatoires, dites « de guichet », des allocations, le service de minima sociaux comme le revenu de solidarité active (programme 304), ou le financement de l'allocation adulte handicapé (AAH, programme 157), de dotations aux établissements et services

d'aide par le travail (programme 157), ou encore de mesures de protection juridique des majeurs (programme 106).

Compte tenu du caractère obligatoire de ces dépenses, sur lesquelles les responsables de programme n'ont pas de marges de manœuvre, la finesse du pilotage budgétaire est essentielle. Or l'exécution 2014 a confirmé la très nette dégradation de la situation budgétaire observée en 2013, dégradation à laquelle le Gouvernement n'a pas remédié en gestion comme il aurait dû le faire.

Le poste budgétaire le plus préoccupant est toujours celui du financement du Fonds national des solidarités actives (FNSA), qui est chargé de gérer la part de la prestation complétant les revenus du travail et visant à garantir la progression de l'ensemble des ressources des bénéficiaires en lien avec leurs revenus d'activité ; autrement dit le revenu de solidarité active (RSA) activité. Le financement du RSA activité est à la charge de l'État.

La Cour des comptes considère que, « *les informations disponibles en fin de gestion 2014 sur la baisse des recettes et la hausse des dépenses du FNSA auraient dû conduire à ajuster la subvention d'équilibre, dépense obligatoire à la charge de l'État. L'absence d'ouverture de crédits à ce titre en LFR de fin d'année constitue une atteinte au principe de sincérité budgétaire.* » La Cour estime le montant du report de charges sur 2015 à 95,7 millions d'euros pour le programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales*. Il est à noter que ce constat intervient après une exécution 2013 également insincère et dégradée.

Par ailleurs, la Cour constate, et c'est nouveau, la dégradation de la situation du financement de l'AAH en 2014 après une exécution 2013 globalement satisfaisante. Le rapporteur spécial avait observé l'an dernier que la pression budgétaire continuait d'être forte sur le programme 157 *Handicap et dépendance*, la dépense effective en 2013 sur ce programme étant supérieure de 0,7 % aux crédits ouverts en LFI. L'insuffisance des dotations a nécessité l'ouverture de crédits de 81,8 millions en LFR de fin d'année dont 38,5 millions pour l'apurement de la dette constatée à fin 2013. Cette ouverture n'a pas empêché l'augmentation de la dette résiduelle de l'État envers les organismes de sécurité sociale, dette portée à 74,4 millions en fin d'exercice 2014.

Le taux global de consommation des crédits est de 103,35 % au lieu de 100,14 % en 2013) sur l'ensemble de la mission (14 322,6 millions d'euros dépensés pour 13 858,7 millions d'euros ouverts en loi de finances initiale) compte tenu d'ouvertures nettes de crédits supérieures aux annulations. L'écart entre la prévision budgétaire et l'exécution s'accroît donc.

Les dépenses fiscales sont d'un poids très important : on dénombre, dans le rapport annuel de performances 2014, 28 dépenses fiscales principales prises en charge par l'État pour un coût estimé à 13,2 milliards d'euros (au montant global équivalent presque celui des dotations budgétaires de la mission), et 17 dépenses

fiscales subsidiaires sur impôts d'État au coût estimé à 11,8 milliards d'euros. Le coût des dépenses fiscales est globalement stable, inchangé par rapport à 2013, malgré la suppression de l'exonération des majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants, qui représente une économie de 1,2 milliard.

B. PROGRAMME 157 : LA DÉTÉRIORATION DU FINANCEMENT DE L'ALLOCATION AUX ADULTES HANDICAPÉS

Les crédits destinés au financement de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et de ses compléments se sont avérés, en 2014, insuffisants au regard des besoins constatés.

La dotation du programme 157 de la loi de finances initiale 2014 avait été majorée de 274 millions par rapport à la loi de finances initiale 2013, après de précédentes majorations (620 millions de 2011 à 2012, 664 millions de 2012 à 2013) et s'élevait à 11 442,9 millions d'euros dont 8 647,8 millions d'euros pour la seule AAH et ses compléments.

La dotation initiale en LFI 2014 de l'AAH seule (8 400,1 millions d'euros) était basée sur une progression du nombre de bénéficiaires estimée à + 0,2 % pour ceux ayant un taux d'incapacité d'au moins 80 % et à + 3,5 % pour ceux ayant une incapacité comprise entre 50 % et 80 % et sur les effets de la revalorisation annuelle indexée sur l'inflation prévisionnelle (+ 1,75 %).

Les montants de l'AAH continuent de croître au-delà des prévisions, avec le nombre d'allocataires qui est passé de 1 022 300 fin 2013 à 1 042 000 fin 2014 (+ 1,9 %) ⁽¹⁾, et sous l'effet de la revalorisation d'indexation. Les dépenses ont donc crû plus vite (+ 3,9 %) que le nombre d'allocataires. La décélération de la progression du coût de l'AAH observée en 2013 continue en 2014 mais surtout pour les bénéficiaires de l'AAH au taux d'invalidité de 50 % à 80 % ; elle est moindre pour les bénéficiaires de l'AAH à un taux supérieur à 80 %.

Le montant mensuel de l'allocation augmente également : il s'élevait à 525 euros en 2008, 550 euros en 2009, 573 euros en 2010, 596 euros en 2011, 622 euros en 2012, 640 euros en 2013 et 653 euros en 2014.

La dotation de la LFI 2014 au titre de l'AAH (8 400,1 millions) s'est avérée légèrement insuffisante par rapport aux besoins constatés (8 500 millions hors couverture du report de charges de 38,5 millions fin 2013).

L'ouverture de crédits en LFR de fin d'année de 81,8 millions, dont 38,5 millions pour l'apurement de la dette 2013 par amendement du Gouvernement, est insuffisante et la Cour des comptes estime le report de charges de 2014 sur 2015 à 74,4 millions sur le programme 157.

(1) 971 800 en 2012, 929 800 en 2011, 892 000 bénéficiaires en 2010 et 862 000 en 2009

Pour autant, la Cour des comptes considère que la dette ainsi constituée, pourtant en augmentation, est frictionnelle. L'amélioration du pilotage de l'AAH évoquée depuis plusieurs années (par exemple page 128 du RAP) est donc de peu d'effet et ne permet pas de contenir la dépense.

L'exécution s'établit à 8 482,6 millions d'euros pour l'AAH et ses compléments (+ 81,3 millions, à comparer à un dépassement de crédits de 10,6 millions en 2013 et 291 millions en 2012).

C. PROGRAMME 304 : LA SITUATION TOUJOURS TRÈS PRÉOCCUPANTE DU FINANCEMENT DU RSA ACTIVITÉ

L'exécution budgétaire du programme 304 *Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales* est marquée par une consommation des crédits très supérieure aux dotations ouvertes en LFI 2014.

La consommation globale des crédits du programme 304 s'est élevée à 1 009,6 millions d'euros pour 635,6 millions ouverts en LFI, soit une consommation supérieure de 58,8 % aux dotations prévues.

La LFR de fin d'année 2014 a donc procédé, sur le programme 304, à l'ouverture de 386,1 millions d'autorisations d'engagement (AE) et de 373,7 millions de crédits de paiement (CP) au titre de la subvention d'équilibre au FNSA. Les ouvertures prévues par le PLFR (+ 142,6 millions d'AE et + 130,3 millions de CP) ont été majorées de 100 millions d'AE et de CP par un premier amendement pour tenir compte de l'actualisation des prévisions d'équilibre du FNSA, puis de 143,4 millions d'AE et de CP par un second amendement correspondant à l'apurement du report de charge constaté fin 2013.

Le principal poste de dépenses est constitué par la subvention de l'État au Fonds national des solidarités actives (FNSA), structure gérée par la Caisse des dépôts et consignations, qui a pour mission de financer la différence entre les dépenses globales de RSA et celles à la charge des départements (RSA-socle).

L'information du Parlement est lacunaire sur l'équilibre de financement du FNSA.

Le Rapporteur spécial observe une nouvelle fois que le rapport annuel de performances ne donne, en moins d'une page ⁽¹⁾, aucune information sérieuse sur l'exécution budgétaire et l'écart entre les prévisions de la LFI et l'exécution, s'agissant du financement du FNSA. Comme la Cour des comptes, il s'étonne que le rapport annuel destiné au Parlement, prévu à l'article L. 262-24 du code de l'action sociale et des familles, devant notamment inclure des informations financières sur l'équilibre du FNSA « *pour le dernier exercice clos ainsi que (...) pour l'exercice en cours et l'exercice suivant* », n'ait pas été établi.

(1) Sur les pages 41 et 42

Le Rapporteur spécial a été avisé à l'automne dernier, dans le cadre d'une réponse au questionnaire budgétaire, que les informations prévues par le rapport « *sont retracées dans la partie « justification au premier euro » du rapport annuel de performance du programme 304 (action 11) annexé à la loi de règlement.*

Conformément au principe du chaînage vertueux qui lie les discussions de la loi de règlement N-1 et du projet de loi de finances N+1, la loi de règlement est déposée avant le 1^{er} juin, et examinée en première lecture avant le vote du projet de loi de finances initiale, lequel est déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale avant le premier mardi d'octobre. L'articulation de ces textes permet donc au Parlement d'avoir les informations exigées par l'article L. 262-24 du CASF, avant le dépôt du projet de loi de finances initiale. » Chacun peut apprécier le caractère désinvolte de cette réponse. Comme la Cour des comptes, le Rapporteur spécial demande que le Gouvernement transmette ce rapport et respecte la loi.

La difficulté d'exécution du budget procède d'une surestimation des recettes et d'une sous-estimation des dépenses, aggravées par l'absence de prise en compte d'un report de charges de 2013 sur 2014, estimé à 143,4 millions.

Il est à noter que le tableau de synthèse retraçant les dépenses et les recettes du FNSA en 2014 est lacunaire puisque les états de prévisions et d'exécution successifs ont varié en 2014 ⁽¹⁾ et que ce tableau ne retient qu'une seule colonne EPRD alors que le suivi en 2014 du budget s'est traduit par la réalisation de plusieurs états prévisionnels successifs.

Les recettes du FNSA en PLF 2014 reposaient principalement sur le prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, réputé rapporter 1 840 millions au FNSA, l'autre recette du FNSA étant inscrite au budget général au sein du programme 304 pour 544 millions. Cette dotation avait été portée à 595 millions en LFI afin de compenser l'impact, sur les ressources de ce dernier, de la diminution attendue du rendement du prélèvement de solidarité sur les revenus du patrimoine et les produits de placement, à la suite de la réduction de son assiette pendant l'examen du PLFSS 2014.

Les recettes issues de la taxe sur les prélèvements de solidarité ont été surestimées. L'hypothèse initiale d'une faible croissance de son rendement par rapport aux années précédentes (1,71 milliard de recettes en 2013 et 1,79 milliard prévu en LFI 2014) n'était pas réaliste et elle a débouché sur une réalisation très en-deçà des prévisions (1,57 milliard), ce qui a nécessité l'ajustement de la subvention d'équilibre.

(1) Voir le rapport spécial de la commission des finances sur le PLF 2015 n°2260 annexe 45, pages 14 à 18

L'exécution 2014 de la contribution de l'État au FNSA a donc augmenté très fortement (+ 161,7 %) puisqu'elle a atteint 968,4 millions à comparer à 370,1 millions en 2013. Le report de charges de 143,4 millions constaté à la fin de 2013 a été apuré en 2014, mais un nouveau report de 95,7 millions a été constaté en fin de gestion 2014. La trésorerie du FNSA était totalement asséchée fin 2014 et était réduite à moins de 700 000 euros pour 2 548 millions de dépenses annuelles en 2014.

Inversement, la croissance des dépenses du FNSA a été sous-évaluée.

La programmation initiale tablait sur une progression des dépenses d'environ 6 à 7 % de 2013 à 2014, et l'exécution 2014 (2,55 milliards) est de 20 % plus élevée que celle de 2013 (2,13 milliards).

La revalorisation exceptionnelle de 2 % du RSA au dernier trimestre, qui a eu lieu pour la première fois fin 2013, a augmenté le montant unitaire de la prestation, mais aussi l'assiette des bénéficiaires.

Les effectifs du RSA socle et activité et du RSA activité ont progressé de 9 % entre septembre 2013 et septembre 2014 en métropole et de 19 % dans les DOM, bien au-delà des 2 % anticipés.

D. PROGRAMME 106 ACTIONS EN FAVEUR DES FAMILLES VULNÉRABLES : UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE EN 2013

Le programme 106 *Actions en faveur des familles vulnérables* a pour objectif d'accompagner les parents et de leur offrir les services leur permettant d'articuler leur vie professionnelle et familiale et d'assurer au mieux leur responsabilité éducative. Il vise également à assurer aux enfants une protection et des conditions de vie de nature à permettre leur bon développement.

L'ensemble des dépenses obligatoires a continué de représenter en 2014 une part prépondérante et croissante des crédits du programme (98,6 %), le solde étant dédié à des actions de soutien aux familles et de protection de l'enfance. Le taux de consommation est très élevé sur ces crédits de protection juridique des majeurs.

Sur les 247,9 millions de crédits de paiement consommés en 2014, 231,5 millions d'euros ont été utilisés au titre du financement des mandataires judiciaires à la protection des majeurs. L'augmentation du coût de ce dispositif (218 millions d'euros en 2012) a été financée par redéploiement à partir des dotations dédiées à l'accompagnement des familles dans leur rôle de parents.

E. PROGRAMME 137 : L'ÉGALITÉ ENTRE LES FEMMES ET LES HOMMES : UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS EN BAISSÉ

Le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* est caractérisé par son faible montant : 25 millions d'euros ont été ouverts par la loi de finances initiale pour 2014 et moins de 23 millions d'euros consommés (91,8 % des crédits ouverts), soit 0,16 % des dépenses de la mission.

La consommation des crédits est en diminution par rapport à 2013, aussi bien pour les AE (22,9 millions en 2014 et 23,3 millions en 2013) que pour les CP (23 millions en 2014 et 23,2 millions en 2013). 1,9 million d'AE et 2 millions de CP ont été annulés par la LFR de fin d'année.

F. PROGRAMME 124 : LE SOUTIEN DES POLITIQUES SANITAIRES, SOCIALES, DU SPORT, DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le programme 124 agrège l'ensemble des moyens de fonctionnement des administrations du secteur de la santé, de la solidarité, du sport, de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative ainsi que les dépenses des personnels en charge de l'égalité entre les femmes et les hommes.

Il a pour finalité essentielle de soutenir la mise en œuvre des politiques publiques portées par les missions *Solidarité, insertion et égalité des chances, Santé, Sport, jeunesse et vie associative*. Les crédits inscrits dans ce programme sont ainsi destinés à financer les moyens humains et le fonctionnement qui sont indispensables aux services centraux, services déconcentrés et opérateurs pour exercer les missions dévolues à l'État dans les champs concernés.

Le programme a consommé 1 511,9 millions d'euros de crédits de paiement en 2014 pour 1 505,6 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 100,4 %.

Il avait consommé 1 506,9 millions d'euros de crédits de paiement en 2013 pour 1 560,8 millions d'euros ouverts par la loi de finances initiale, soit un taux de consommation de 96,6 %.

Ce programme supporte essentiellement depuis plusieurs années, en effectifs et en moyens, la politique d'austérité menée par le Gouvernement, ce que le Rapporteur spécial déplore. Les crédits étaient prévus en baisse de 2,5 % par la LFI 2014 au regard des dotations de 2013.

L'augmentation du taux de consommation ne marque pas une inflexion de la politique de contrainte budgétaire. La mutualisation des fonctions supports en administration centrale des trois ministères sociaux, qui ont un secrétariat général commun a nécessité un transfert de crédits sur le programme 124 pour 29,90 millions d'AE et 41,07 millions de CP, depuis le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*.

Près de la moitié (48 %) des dotations sont des dépenses de personnel de titre 2 (731 millions consommés en 2014). Il conviendrait d'ajouter logiquement à ce montant celui de la fraction du montant de la subvention pour charges de service public au titre du financement des agences régionales de santé, subvention qui s'est établie à 576,8 millions en 2014, et qui correspond aux rémunérations, pour reconstituer la part des rémunérations dans les dépenses du programme. Le calcul est rendu malaisé par des subventions budgétaires d'autres origines que le programme 124, mais la part des rémunérations est écrasante.

Les dépenses de titre 2 ont fait l'objet d'une annulation de 8,2 millions en gestion et les agences régionales de santé ont reçu, en 2014, une subvention pour charges de service public de 576,8 millions, soit 12,8 millions de moins que la prévision en loi de finances initiale. Cet écart s'explique principalement par l'annulation en loi de finances rectificative du 1^{er} août 2014 de 10,89 millions qui s'est traduit par des prélèvements sur le fonds de roulement des agences.

Les ARS ont sous-exécuté le schéma d'emplois prévus de 168 ETP.

II. LA PERFORMANCE : DES INDICATEURS DE QUALITÉ ET D'EFFICIENCE

Les dotations de la mission étant consacrées principalement à des dépenses « de guichet » ou réglementées, les indicateurs mesurent principalement la qualité (du point de vue de l'utilisateur), et l'efficacité (du point de vue du contribuable) de la mise en œuvre des dispositifs : qualité de l'instruction des dossiers, résorption des disparités territoriales notamment. Il n'y a donc pas de lien direct entre le volume des dotations ou des dépenses budgétaires et la réalisation des objectifs affichés.

Le dispositif de mesure de la performance de la mission comportait dans le projet annuel de performances 2014 15 objectifs et 27 indicateurs, soit 2 indicateurs de plus qu'en 2013.

Les trois indicateurs dits « de mission » de 2012 ont été reconduits en 2013 et 2014, avec toutefois de légères variantes : il s'agit de l'indicateur 304-1.1 « Part des foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité » ; l'indicateur 157-1.1 « Qualité des processus de décision des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) » ; l'indicateur 106-3.2 « Coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires ».

Les résultats de l'indicateur 304-1.1 sont inférieurs aux objectifs. L'objectif du PAP 2012 de 8 % de foyers allocataires du RSA sans emploi dont au moins un des membres reprend une activité au cours d'année, qui demeure la « cible » pour 2015, a été abaissé dans le PAP 2013 à 7,3 % et n'a pas été atteint (résultat de 6,8 %). L'objectif avait été relevé à 7,6 % dans le PAP 2014 et la réalisation est de 7 %.

Les résultats de l'indicateur 106-3.2, qui porte sur le coût moyen par département des mesures de protection exercées par les services tutélaires, sont également inférieurs aux objectifs. Le coût moyen national du point service est passé de 14,14 en 2012 à 14,25 en 2013 et 14,23 en 2014 pour un objectif de 14,09. L'effort de réduction des écarts entre les services les plus dotés et les moins dotés se traduit par des résultats inférieurs aux prévisions.

Les résultats de l'indicateur 157-1.1 ne sont pas renseignés dans le RAP 2014, c'était déjà le cas dans le RAP 2013.

*

* *

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Commentaire de M. Régis JUANICO, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. PROGRAMME 219 <i>SPORT</i> | 558 |
| A. UNE EXÉCUTION 2014 CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE | 558 |
| B. LE REDRESSEMENT FINANCIER DU CONSEIL NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT A ÉTÉ POURSUIVI EN 2014..... | 560 |
| C. L'INDEMNITÉ POUR ABSENCE DE CLUB RÉSIDANT AU CONSORTIUM DU STADE DE FRANCE NE FAIT PLUS L'OBJET DE VERSEMENT..... | 561 |
| D. LE RECOURS AU DISPOSITIF DE RETRAITE DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU S'EST AVÉRÉ PEU CONFORME AUX PRÉVISIONS..... | 561 |
| II. PROGRAMME 163 <i>JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE</i> | 562 |
| A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST MARQUÉE PAR LA PRÉPONDÉRANCE DES CRÉDITS DÉDIÉS AU SERVICE CIVIQUE | 562 |
| B. LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT PRÈS DE DIX FOIS LES CRÉDITS DU PROGRAMME 163 ET SONT EN NETTE AUGMENTATION | 564 |
| C. LES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE | 564 |
| 1. Les engagements en faveur de la jeunesse..... | 565 |
| 2. Les engagements en faveur de la vie associative..... | 571 |
| III. PROGRAMME 411 <i>PROJETS INNOVANTS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE</i> | 574 |

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* a pour objet la mise en œuvre des politiques publiques relevant du ministère de la ville, de la jeunesse et des sports. Elle est composée de deux programmes, le programme 219 *Sport* et le programme 163 *Jeunesse et vie associative*. Dans le cadre de la mise en œuvre du Programme d'investissements d'avenir de seconde génération (PIA 2), la mission est exceptionnellement complétée pour 2014 par un troisième programme 411 *Projets innovants en faveur de la jeunesse*.

Au titre de la mission, 531,1 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 534,9 millions d'euros en crédits de paiement (CP) ont été exécutés en 2014, pour une prévision initiale votée en loi de finances de 559,2 millions d'euros en AE et 567 millions d'euros en CP. La mission a ainsi dépassé le cadre pluriannuel fixé par la loi de programmation de finances publiques 2012-2017 qui prévoyait un plafond de dépenses de 480 millions d'euros en 2014.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DE LA MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

(en millions d'euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|----------------------------|-----------------|--------------|---------------------|-----------------|--------------|
| | LFI | Crédits ouverts | Exécution | LFI | Crédits ouverts | Exécution |
| P219 Sport | 249,8 | 241,7 | 236,3 | 257,6 | 244,2 | 241,6 |
| P163 Jeunesse et vie associative | 209,4 | 211,9 | 210,8 | 209,4 | 212,5 | 209,3 |
| P411 Projets innovants en faveur de la jeunesse | 100 | 84 | 84 | 100 | 84 | 84 |
| Totaux | 559,2 | 537,6 | 531,1 | 567 | 540,7 | 534,9 |

Source : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

L'essentiel des dépenses sont néanmoins fiscales puisque près de 2,48 milliards d'euros de crédits et/ou de réductions d'impôts sont compris dans le périmètre de la mission, pour un total de 15 dépenses fiscales.

Aux crédits budgétaires inscrits à la mission, il convient d'ajouter **les crédits de soutien à la mission** – essentiellement des dépenses de personnel – portés par le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, par le programme 309 *Entretien des bâtiments de l'État* et par le programme 333 *Moyens mutualisés des administrations déconcentrées*. **Les crédits de soutien font l'objet de déversements pour un montant total de 449 millions d'euros en 2014.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION « SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

(en millions d'euros)

| Programmes | Autorisations d'engagement | | | | Crédits de paiement | | | |
|---|----------------------------|--------------|--------------|--------------|---------------------|--------------|--------------|---------------|
| | LR 2012 | LR 2013 | LR 2014 | PLF 2015 | LR 2012 | LR 2013 | LR 2014 | PLF 2015 |
| P219 Sport | 260,7 | 242,5 | 236,3 | 236,0 | 265,4 | 254,6 | 241,6 | 249,5 |
| P163 Jeunesse et vie associative | 198,1 | 244,5 | 210,8 | 205,9 | 199,0 | 244,6 | 209,3 | 205,9 |
| P411 Projets innovants en faveur de la jeunesse | | | 84 | | | | 84 | |
| Totaux | 458,8 | 487,0 | 531,1 | 441,9 | 464,4 | 499,2 | 534,9 | 455,38 |

Source : rapports annuels de performances de 2012 à 2014, projet annuel de performances de 2015.

En dépit du respect au niveau de la mission des prévisions de la loi de finances initiale, le Rapporteur spécial constate que **l'exécution budgétaire 2014 se caractérise par une sur-exécution des crédits dédiés au programme Jeunesse et vie associative, principalement en raison de la rapide montée en puissance du service civique, pour lequel le Président de la République s'est engagé à atteindre un nouvel objectif ambitieux de 170 000 volontaires en 2016.** Elle est également touchée par la poursuite des efforts en direction du sport du haut niveau et du sport pour tous, dans un contexte budgétaire contraint, entraînant en particulier **une réforme significative des interventions du Centre national pour le développement du sport (CNDS).**

Enfin, le Rapporteur spécial rappelle que la mission ne regroupe qu'une partie des crédits alloués aux politiques en faveur de la jeunesse et de la vie associative. Les politiques de jeunesse, comme celles qui accompagnent la vie associative ou l'éducation populaire, font l'objet d'une mobilisation interministérielle dont il est rendu compte sur le plan budgétaire : **au-delà des crédits de paiement engagés dans le cadre de la mission Sport, Jeunesse et vie associative, c'est près de 21 missions et 45 programmes qui se mobilisent pour la jeunesse, pour un total de 84,8 milliards d'euros en 2015, soit un tiers du budget de l'État.**

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial souhaite faire un point détaillé de l'état d'avancement des principales mesures engagées par le Gouvernement en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

I. PROGRAMME 219 *SPORT*

Les crédits du programme 219 *Sport* sont dédiés à la promotion de la pratique physique et sportive pour tous. L'essentiel des crédits du programme – environ 70 % – est consacré au développement du sport de haut niveau.

Dans un contexte budgétaire de maîtrise des dépenses publiques, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) du programme 219 *Sport* consommés en 2014 diminuent respectivement de 3 % et de 5 % par rapport à 2013.

Dans ce cadre, le Rapporteur spécial estime que la gestion de l'exécution budgétaire 2014 pour le programme 219 est globalement conforme aux prévisions de la loi de finances initiale. Il entend néanmoins mettre en lumière certaines actions du programme ayant fait l'objet d'un écart notable par rapport à la programmation initiale ou d'efforts budgétaires particulièrement soutenus.

A. UNE EXÉCUTION 2014 CONFORME AUX PRÉVISIONS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE

Les crédits initialement inscrits en projet de loi de finances pour 2014 s'établissaient à 249,8 millions d'euros en AE et 257,6 millions d'euros en CP, auxquels il convient de soustraire 8,1 millions d'euros en AE et 14,5 millions d'euros en CP résultant d'annulations opérées lors des lois de finances rectificatives d'août et de décembre 2014.

Parmi les mouvements de crédits opérés, le programme a également bénéficié de 19,5 millions d'euros en AE et 22 millions d'euros en CP de fonds de concours, principalement en provenance du Centre national pour le développement du sport (CNDS) (19,5 millions d'euros en AE et CP). Le rattachement de crédits budgétaires par voie de fonds de concours est essentiellement destiné à assurer une partie du financement des subventions versées aux fédérations sportives.

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SPORT »

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|-----------------------------|--------------|------------------|-----------------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2014 | LR 2014 | Taux d'exécution | LFI 2014 | LR 2014 | Taux d'exécution |
| Promotion du sport pour le plus grand nombre | 33,9 | 28,6 | 84,4 % | 33,9 | 29,1 | 85,8 % |
| Développement du sport de haut niveau | 169,6 | 165,1 | 97,3 % | 177,5 | 170,1 | 95,8 % |
| Prévention par le sport et protection des sportifs | 18,8 | 16,3 | 86,7 % | 18,8 | 16,2 | 86,2 % |
| Promotion des métiers du sport | 27,5 | 26,4 | 96,0 % | 27,5 | 26,2 | 95,3 % |
| Totaux | 249,8 | 236,3 | 94,6 % | 257,6 | 241,6 | 93,8 % |
| Totaux après mouvements | 241,7 ⁽¹⁾ | 236,3 | 97,8 % | 244,2 ⁽¹⁾ | 241,6 | 98,9 % |

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant global de – 8,1 millions d'euros en AE et de – 14,5 millions d'euros en CP.

Source : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « SPORT »

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution |
| Promotion du sport pour le plus grand nombre | 34,3 | 24,1 | 70 % | 34,3 | 30,3 | 88 % |
| Développement du sport de haut niveau | 166,2 | 172,7 | 104 % | 173,4 | 178,4 | 103 % |
| Prévention par le sport et protection des sportifs | 19,1 | 16,7 | 87 % | 19,1 | 16,8 | 88 % |
| Promotion des métiers du sport | 31,1 | 29,1 | 94 % | 31,1 | 29,1 | 94 % |
| Totaux | 250,8 | 242,5 | 97 % | 257,9 | 254,6 | 99 % |
| Totaux après mouvements | 250,5 | 242,5 | 97 % | 255,9 | 254,6 | 99 % |

Source : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

Il convient d'ajouter, en plus de crédits exécutés, une dépense fiscale concernant l'exonération des sommes perçues par les arbitres et juges sportifs sur l'impôt sur le revenu pour un montant total de 17 millions d'euros en 2014.

En fin de gestion 2014, 236,3 millions d'euros en AE ont été consommés, soit 98 % de la dotation disponible, et 241,6 millions d'euros en CP, soit 99 % des crédits ouverts.

B. LE REDRESSEMENT FINANCIER DU CONSEIL NATIONAL POUR LE DÉVELOPPEMENT DU SPORT A ÉTÉ POURSUIVI EN 2014

Le Conseil national pour le développement du sport (CNDS) est un établissement public administratif national agissant pour le développement du sport pour tous dans le cadre des orientations générales fixées par le ministre des sports. S'il ne reçoit pas de subvention pour charges de service public, il n'en est pas moins un opérateur important de la mission à laquelle il contribue par ailleurs financièrement via un fonds de concours de 19,5 millions d'euros.

Le montant des recettes de l'établissement en 2014 s'établissait à 273,5 millions d'euros tandis que les dépenses s'élevaient à 297,3 millions d'euros, soit un résultat négatif de 23,8 millions d'euros.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES ET CRÉDITS DE PAIEMENT DU CNDS

(en millions d'euros)

| | 2013 | 2014 |
|---|--------------|--------------|
| Ressources | 272,6 | 273,5 |
| Prélèvement principal 1,8 % sur jeux | 176,3 | 176,3 |
| Prélèvement complémentaire 0,3 % sur les jeux | 24 | 24,0 |
| Prélèvement 1,8 % sur les paris sportifs | 31 | 31,0 |
| Taxe sur les droits de retransmission télévisée | 40,9 | 40,9 |
| Produit divers | 0,42 | 1,3 |
| Crédits de paiement (CP) | 267,4 | 297,3 |
| Dépenses de structure | 2,8 | 2,7 |
| Fonds de concours de l'État | 19,5 | 19,5 |
| Subventions de fonctionnement | 156,1 | 155,1 |
| <i>dont part territoriale</i> | <i>133,3</i> | <i>132,3</i> |
| <i>dont part nationale</i> | <i>22,8</i> | <i>22,8</i> |
| Subventions d'équipement | 89,01 | 119,9 |

Source : rapport annuel de performances 2014 et projet annuel de performances 2015.

L'établissement a adopté en novembre 2012 un plan pluriannuel d'économies afin d'assurer son équilibre financier. Il avait été notamment décidé de supprimer les enveloppes budgétaires réservées aux grands équipements tels que les arénas, qui sont désormais examinés comme les autres projets touchant au développement du sport.

Le plan, qui touche l'ensemble les missions du CNDS, s'est poursuivi en 2014 et a permis la mise en œuvre de mesures concernant la part territoriale telles que :

- l'application de nouvelles modalités de répartition entre régions des crédits de la part territoriale avec un effet correcteur entre les régions visant à allouer davantage de crédits où les freins à la pratique sportive sont constatés ;

- le renforcement de la professionnalisation et de l'emploi qualifié dans les interventions de la part territoriale avec un objectif de 1 200 emplois supplémentaires en 2014 en sus des 2 522 existants ;

– la réaffirmation de la priorité de financement au bénéfice des clubs en réservant 50 % minimum de la part territoriale à cette intervention ;

– le relèvement du seuil de financement des associations à 1 500 euros au lieu de 750 euros en 2013.

En 2014, les subventions versées dans le cadre de la part territoriale ont diminué de 24 % tandis que le montant moyen par bénéficiaire a subi une augmentation de 31 %. **La réforme des critères d'attribution a ainsi bien conduit à un recentrage et une concentration des subventions du CNDS.**

L'effort de modernisation des interventions de l'établissement doit être amplifié en 2015 : le plan prévoit une baisse des dépenses de 16 % en 2015, puis de 7 % en 2016. La Cour des comptes estime que le CNDS devrait dès lors pouvoir retrouver un résultat positif dès l'exercice 2015.

C. L'INDEMNITÉ POUR ABSENCE DE CLUB RÉSIDENT AU CONSORTIUM DU STADE DE FRANCE NE FAIT PLUS L'OBJET DE VERSEMENT

L'État versait chaque année au Consortium du stade de France (CSDF) une **indemnité pour absence de club résident (IACR)** diminuée de la redevance versée par le concessionnaire. En application du contrat de concession, 114 millions d'euros ont été ainsi versés sur la période 1998 à 2012 au CSDF.

En septembre 2013, un avenant a été conclu au terme duquel le versement de l'IACR est suspendu pour la période 2013-2016 et au-delà de cette période tant qu'il existera entre le concessionnaire et la fédération française de football (FFF) et la fédération française de rugby (FFR) des accords économiquement comparables. **L'IACR ne sera par conséquent plus versée jusqu'en 2016, conduisant à une économie de l'ordre de 16 millions d'euros en 2014.**

Néanmoins, l'accord conclu entre le CSDF et la FFR expire en 2017. **Le non-renouvellement de la convention entraînerait une charge supplémentaire de 23 millions d'euros pour l'État puisque ce dernier redeviendrait de nouveau redevable de l'IACR.**

D. LE RECOURS AU DISPOSITIF DE RETRAITE DES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU S'EST AVÉRÉ PEU CONFORME AUX PRÉVISIONS

L'action *Développement du sport de haut niveau* assure notamment **le financement de la retraite des sportifs de haut niveau** qui ne sont pas en mesure de valider quatre trimestres par an. Le coût de la validation des trimestres manquants est compensé par le versement par l'État d'une contribution à la branche vieillesse de la sécurité sociale dans la limite de 16 trimestres.

L'exécution 2014 a été marquée par l'absence de tout versement au titre de la prise en charge des cotisations retraite des sportifs de haut niveau, alors qu'une dotation de 6,1 millions d'euros était initialement réservée à cet effet. En effet, une provision de 5,73 millions d'euros avait été versée à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) en 2013 alors que le nombre de bénéficiaires n'était pas connu. Or, seuls 485 demandes éligibles ont été traitées en 2014 pour un coût de 1,71 million d'euros contre 1 800 initialement programmées. Dans ces conditions, aucun versement n'a été effectué en 2014 et les crédits votés ont été redéployés ou annulés.

Le Rapporteur spécial souhaite que le coût de la mesure soit désormais évalué de façon suffisamment précise afin d'éviter de telles incertitudes budgétaires.

II. PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

Depuis 2012, la priorité a été donnée à la jeunesse conformément au cap fixé par le Président de la République : les AE et les CP du programme 163 *Jeunesse et vie associative* ont ainsi augmenté de 6 % entre 2012 et 2014.

Le Rapporteur spécial estime que la gestion de l'exécution budgétaire 2014 du programme 163 est globalement satisfaisante. Il entend néanmoins mettre en avant les difficultés engendrées par la montée en charge du service civique, tout en faisant un point d'étape sur les principaux engagements pris par le Gouvernement en faveur de la jeunesse et de la vie associative.

A. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EST MARQUÉE PAR LA PRÉPONDÉRANCE DES CRÉDITS DÉDIÉS AU SERVICE CIVIQUE

Les crédits inscrits en loi de finances initiale s'établissaient à 209,4 millions d'euros en AE et en CP, auxquels il convient d'ajouter 2,5 millions d'euros en AE et 3,1 millions d'euros en CP résultant du solde des principaux mouvements positifs et négatifs de crédits.

En fin de gestion 2014, 210,8 millions d'euros en AE ont été consommés, soit 99,5 % de la dotation ouverte et 101 % de la dotation votée, et 209,3 millions d'euros en CP, soit 98 % des crédits ouverts et 100 % des crédits votés.

Le Rapporteur spécial souligne, comme en 2013, le fort taux de consommation de l'action *Actions particulières en direction de la jeunesse* (110 % en AE et en CP), principalement en raison d'une sous-budgétisation des crédits alloués au dispositif du service civique. La sur-exécution ainsi constatée pèse sur l'ensemble du programme puisque les seuls crédits du service civique représentent près de 65 % des crédits exécutés. **L'exécution 2014 du programme se caractérise ainsi par un redéploiement significatif des crédits en gestion, après dégel de la réserve de précaution, notamment afin d'assurer le financement du service civique.**

EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2014 | LR 2014 | Taux d'exécution | LFI 2014 | LR 2014 | Taux d'exécution |
| Développement de la vie associative | 15,4 | 12,9 | 83,8 % | 15,4 | 12,9 | 83,8 % |
| Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire | 71,9 | 63,3 | 88,0 % | 71,9 | 61,7 | 85,8 % |
| Actions particulières en direction de la jeunesse | 122,1 | 134,6 | 110,2 % | 122,1 | 134,7 | 110,3 % |
| Totaux | 209,4 | 210,8 | 100,7 % | 209,4 | 209,3 | 100,0 % |
| Totaux après mouvements | 211,9 (1) | 210,8 | 99,5 % | 212,5 (1) | 209,3 | 98,5 % |

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant de +2,5 millions d'euros en AE et de +3,1 millions d'euros en CP.

Source : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

EXÉCUTION 2013 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE »

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|--|----------------------------|--------------|------------------|---------------------|--------------|------------------|
| | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution | LFI 2013 | LR 2013 | Taux d'exécution |
| Développement de la vie associative | 13,3 | 12,2 | 92 % | 13,3 | 12,1 | 91 % |
| Actions en faveur de la jeunesse et de l'éducation populaire | 73,6 | 72,3 | 98 % | 73,6 | 72,2 | 98 % |
| Actions particulières en direction de la jeunesse | 145,0 | 160,0 | 110 % | 145,0 | 160,2 | 110 % |
| Totaux | 231,9 | 244,5 | 105 % | 231,9 | 244,6 | 105 % |
| Totaux après mouvements | 247,9 | 244,5 | 99 % | 248,6 | 244,6 | 98 % |

Source : rapports annuels de performances de 2012 et de 2013.

Le Rapporteur spécial note en particulier qu'un prélèvement exceptionnel de près de 8 millions d'euros a été réalisé sur la dotation dévolue au Fonds de coopération de la jeunesse et de l'éducation populaire (FONJEP) conduisant à une diminution de près de 30 % des crédits qui lui sont alloués. Le prélèvement n'a pas remis pour autant en cause le niveau d'intervention de l'association grâce à une mobilisation significative du fonds de roulement disponible réduit de 20 millions d'euros à 12 millions d'euros. Le Rapporteur spécial souligne néanmoins que la contribution du FONJEP ne pourra être réitérée en raison des besoins structurels de l'association : une réduction supplémentaire conduirait à une remise en cause de la capacité d'intervention du FONJEP auprès des associations.

Il souligne également qu'un prélèvement exceptionnel de 2 millions d'euros a été réalisé sur le **Fonds pour le développement de la vie associative (FDVA)**, sans impact sur le niveau d'intervention du fonds en raison d'un soutien plus important en provenance des collectivités territoriales. Le Rapporteur spécial rappelle qu'il avait déposé un amendement annulant la diminution des crédits de 520 000 euros proposée par le projet de loi de finances pour 2015. L'adoption de l'amendement en séance publique a eu pour conséquence de maintenir par rapport à loi de finances pour 2014 le niveau de la subvention versée par l'État au FDVA pour un total de 10,83 millions d'euros. Par comparaison, le Rapporteur spécial s'étonne du prélèvement effectué sur le FDVA en gestion pour un montant de 2 millions d'euros, soit près de 20 % de l'enveloppe initialement dédiée.

B. LES DÉPENSES FISCALES REPRÉSENTENT PRÈS DE DIX FOIS LES CRÉDITS DU PROGRAMME 163 ET SONT EN NETTE AUGMENTATION

Les dépenses fiscales représentent en 2014 près de dix fois les crédits du programme 163. **Le montant des dépenses fiscales s'élevait à 1 457 millions d'euros en 2009 et est estimé à 2 462 millions d'euros en 2014, soit une hausse de près de 70 % en cinq ans.**

La réduction d'impôt sur le revenu au titre des dons (1 335 millions d'euros en 2014) et la réduction d'impôt sur le revenu et d'impôt sur les sociétés au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général (750 millions d'euros en 2014) représentent 85 % des dépenses fiscales rattachées au programme, qui en comporte au total une quinzaine.

La Cour des comptes souligne que plusieurs dépenses fiscales seraient de nature à générer des effets d'aubaine. Elle préconise de procéder à une évaluation et à un suivi des dépenses fiscales rattachées au programme.

Le Rapporteur spécial souhaite également souligner l'effet significatif d'une mesure fiscale de soutien à la vie associative votée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2014, élargissant l'abattement de la taxe sur les salaires des associations employeuses. Entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2014, la mesure a fait passer de 6 000 à 20 000 euros le montant plafond de l'abattement, permettant à 70 % des associations de ne plus payer de taxe sur les salaires. Dans ce cadre, l'effort budgétaire consenti par l'État en faveur des associations se monte à 297 millions d'euros pour les seules associations et concerne pas moins de 30 000 structures.

C. LES ENGAGEMENTS DU GOUVERNEMENT EN FAVEUR DE LA JEUNESSE ET DE LA VIE ASSOCIATIVE

Le Rapporteur spécial souhaite profiter de l'examen de la loi de règlement sur l'exécution budgétaire 2014 pour faire un bilan d'étape des principales mesures prises par le Gouvernement et le Parlement en faveur, d'une part de la jeunesse, d'autre part de la vie associative.

1. Les engagements en faveur de la jeunesse

La montée en charge du dispositif du service civique constitue l'un des engagements forts du Président de la République et touche directement les crédits budgétaires du programme 163. Toutefois, les engagements du Gouvernement en faveur de la jeunesse vont au-delà du seul programme 163 et concernent l'ensemble des ministères, avec comme objectif le respect de l'engagement présidentiel que les jeunes vivent mieux en 2017 qu'en 2012.

a. Assurer la montée en puissance du service civique universel par la mobilisation de l'ensemble des acteurs et une consolidation des moyens de l'Agence du service civique

Le 5 février 2015, le Président de la République a annoncé un objectif ambitieux de 70 000 jeunes en service civique en 2015 contre 45 000 initialement, soit un doublement des effectifs par rapport à l'année 2014. **À l'horizon 2016, ce sont 150 000 à 170 000 jeunes qui devront effectuer un service civique.** À la mi-mai 2015, 23 000 services civiques ont déjà été attribués, soit un tiers de l'objectif fixé pour l'année.

Depuis le 1^{er} juin 2015, le service civique est ainsi devenu à vocation universel : tous les jeunes de moins de 25 ans doivent pouvoir s'engager volontairement pour faire l'expérience du vivre ensemble, de la citoyenneté et de l'intérêt général. L'objectif est de mettre fin à la situation où près d'un jeune sur cinq souhaitant réaliser un service civique voyait leur demande refusée par manque d'offres et de moyens.

i. Mobiliser l'ensemble des acteurs en faveur du service civique universel

Le service civique universel nécessite une mobilisation sans précédent de l'ensemble des acteurs en charge d'accueillir des volontaires du service civique pour parvenir à l'objectif ambitieux de 150 000 jeunes. **Dans cette perspective, le Rapporteur spécial estime qu'il est impératif :**

– **de poursuivre la mobilisation des différents ministères :** le 24 février 2015, la ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie et le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports ont annoncé la création de **15 000 nouvelles missions de service civique dans le domaine de l'environnement** sur 2 ans, dont 5 000 en 2015.

Le 21 mai 2015, la ministre de la culture et de la communication et le ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, ont annoncé la création de **16 000 nouvelles missions de service civique dans le cadre d'un grand programme dédié à la culture « Citoyens de la culture ».**

Le 3 juin 2015, le ministre de l'intérieur a également annoncé la création de **1 000 missions de services civiques d'ici la fin 2015 et de plus de 3 000 d'ici 2016**, soit une multiplication par dix des services civiques au sein du ministère. De nouvelles missions seront créées au sein des préfectures, des services de police et de gendarmerie, et des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) pour lesquelles une expérimentation a été lancée en Lorraine depuis le 1^{er} février 2015.

La mobilisation doit se poursuivre à travers les autres ministères : l'éducation nationale, l'enseignement supérieur et la recherche (37 000 missions d'ici la rentrée 2017 dont 5 000 missions dans les écoles dès 2015) ; les affaires sociales, la santé et les droits des femmes (10 000 missions) ; les sports (15 000 missions d'ici à 2017, dont 2 000 cette année) ; les ministères financiers (lancement des recrutements d'ici l'automne).

– de renforcer la participation des grands réseaux associatifs agréés et d'étendre le recours aux services civiques à l'ensemble du monde associatif : les grands réseaux nationaux associatifs agréés se sont engagés à recourir davantage au service civique, tandis que certains acteurs du milieu associatif, tels que l'association *Le Mouvement associatif*, cherchent à diffuser la culture du service civique au sein de l'ensemble du monde associatif. Actuellement, 87,5 % des services civiques sont réalisés au sein de structures associatives.

– de mobiliser plus largement l'ensemble des collectivités territoriales au niveau local : en dépit d'une mobilisation importante des préfets ainsi que des directeurs régionaux de la jeunesse, les collectivités territoriales sont insuffisamment mobilisés pour accueillir davantage de jeunes en service civique. Le Rapporteur spécial se félicite de l'initiative annoncée par le Président de la République et prise par l'École nationale d'administration (ENA) dont les stagiaires seront chargés dès septembre prochain de mobiliser les préfectures et les services déconcentrés en faveur du service civique.

ii. Sécuriser les moyens humains et financiers de l'agence

Pour parvenir à l'objectif ambitieux de 170 000 services civiques, le renforcement des moyens financiers et humains de l'Agence du service civique (ASC) est impératif. **Le Rapporteur spécial insiste sur le fait que la montée en charge du dispositif ne doit pas se faire au détriment des autres lignes budgétaires en faveur de la vie associative ou de la jeunesse.**

Dans le cadre de **l'exécution 2014**, l'agence est parvenue à maîtriser ses dépenses à un niveau inférieur de celui envisagé : alors que le budget initial de l'agence prévoyait un niveau de dépenses de 140 millions d'euros, l'agence est parvenue, par des efforts de gestion, à une exécution de 127 millions d'euros. Le résultat affiché a ainsi permis de consolider le fonds de roulement de 10 millions d'euros. Toutefois, le montant de la subvention pour charges de service public en exécution 2014 est supérieur au montant inscrit en loi de finances initiale de près

de 10,5 %. En effet, en cours d'exercice, des redéploiements en gestion et un dégel de la réserve de précaution sont venus soutenir la montée en charge du service civique. **Ainsi, en fin d'exercice, le service civique a bénéficié de crédits supplémentaires à hauteur de 12 millions d'euros portant la subvention à 135,4 millions d'euros.**

L'agence était initialement dotée de 170 millions d'euros dans le cadre de la loi de finances pour 2015. **Afin d'assurer le passage de l'objectif de 45 000 à 70 000 services civiques, 73 millions d'euros supplémentaires ont été récemment débloqués :** 12 millions d'euros par dégel de la réserve de précaution et 61 millions d'euros par une ouverture de crédits par le décret d'avance n° 2015-402 du 9 avril 2015. L'agence bénéficiera également en 2015 du renforcement de 8 ETP supplémentaires. **Le Rapporteur spécial estime en conséquence que la situation budgétaire de l'agence pour 2015 est satisfaisante pour assurer la réalisation de l'objectif actualisé de 70 000 volontaires.**

À l'inverse, les besoins financiers de l'agence pour 2016 sont estimés à près de 580 millions d'euros, rendant nécessaire une diversification de ses ressources :

– **par une consolidation de la subvention pour charges de service public sans remettre en cause en gestion les crédits budgétaires dédiés à la jeunesse et à la vie associative :** le Rapporteur spécial se félicite de l'importance du décret d'avance du 9 avril 2015 et de la contribution de l'ensemble des ministères au financement du service civique. Une telle décision concrétise les préconisations du Rapporteur spécial, émises dans les précédents commentaires du rapport annuel de performances et rapports spéciaux, de faire contribuer l'ensemble des ministères au financement du service civique afin que le programme 163 ne soit pas le seul à assurer une politique de cohésion nationale à vocation interministérielle. Le Rapporteur spécial déplore néanmoins que la mesure ait été prise en exécution budgétaire, et réitère sa proposition de sanctuariser dès le projet de loi de finances des lignes budgétaires au sein des différents missions vers l'ASC ;

– **par le recours aux fonds européens mobilisés dans le cadre de l'initiative pour l'emploi des jeunes (IEJ) :** l'ASC a estimé qu'elle pouvait bénéficier, dans ce cadre, d'un financement de l'ordre de 37 millions d'euros sur la période 2015-2016. **Le Rapporteur spécial s'inquiète néanmoins des difficultés constatées pour faire aboutir le projet dès 2015.** En effet, en dépit d'importants efforts de simplification des démarches, les difficultés administratives rencontrées tant par l'ASC que par le secteur associatif retardent le traitement des dossiers, notamment pour satisfaire les exigences européennes relatives au contrôle des fonds utilisés et de l'assiduité des volontaires. **Le Rapporteur spécial soutient dès lors la mise en place d'un dispositif d'accompagnement en amont des associations agréées** en particulier par l'Agence de services et de paiement (ASP), les missions locales et les services déconcentrés régionaux ;

– **par le recours aux fonds d’origine privée et/ou publique, ainsi qu’au mécénat** : l’ASC a ainsi signée une première convention en 2014 avec le groupe CNP Assurance afin de financer de nouvelles missions de prévention dans le domaine de la santé. Le Rapporteur spécial se félicite du vote récent d’un amendement, lors de l’examen du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, clarifiant la possibilité pour d’autres personnes publiques ou mécènes de contribuer à assurer la montée en charge du dispositif. Ainsi, sans remettre en cause le principe du financement des missions par l’ASC par l’État, le budget de l’agence pourra être abondé de toutes catégories de ressources.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial estime que les moyens financiers et humains de l’ASC doivent tenir compte de la décision de rattacher à l’ASC l’Agence *Erasmus + France jeunesse sport* en charge de la mise en œuvre du volet jeunesse du programme *Erasmus + 2014-2020*. L’agence aura la charge, en lieu et place de l’Institut national de la jeunesse et de l’éducation populaire (INJEP), de la gestion administrative et financière ainsi que du développement du programme qui vise à permettre aux jeunes âgés entre 13 et 30 ans de réaliser une mobilité individuelle ou collective au sein des pays partenaires. À titre d’information, l’agence *Erasmus + France jeunesse sport* a reçu de la part de la Commission européenne une enveloppe de 14,2 millions d’euros.

b. Poursuivre la montée en charge des engagements en faveur de l’orientation sociale et professionnelle des jeunes

Parmi l’ensemble des politiques publiques en faveur de la jeunesse, le Rapporteur spécial souhaite faire un bilan d’étape de trois autres mesures du quinquennat : la mise en place de la garantie jeune ; la généralisation du service public régional d’orientation ; et le développement des contrats aidés.

i. Soutenir l’extension progressive à tout le territoire de la garantie jeune

La garantie jeunes vise à accompagner les jeunes les plus vulnérables pour les aider à rebondir et à s’insérer. Le dispositif dont les modalités de mise en place avaient été fixées par un décret et un arrêté du 1^{er} octobre 2013 concerne les jeunes âgés entre 18 et 25 ans en situation de précarité, sans emploi et sans formation. **La garantie jeune comporte un accompagnement individuel et collectif des jeunes par les missions locales**, permettant l’accès à une pluralité d’expériences professionnelles et de formations, en vue de construire ou de consolider un projet professionnel. Elle est également **une garantie de ressources** via le versement d’une allocation d’un montant mensuel de 433,75 euros. Enfin, les engagements respectifs du jeune et de la mission locale font l’objet d’un contrat conclu pour une durée maximale d’un an, renouvelable six mois au cas par cas.

Après avoir été expérimentée dans dix territoires et pour 10 000 jeunes depuis octobre 2013, le ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social a annoncé que **le dispositif sera étendu à 61 nouveaux territoires courant 2015**. Depuis le 1^{er} avril 2015, il a été étendu à 26 nouveaux départements, 26 autres départements devant être concernés à partir du 1^{er} septembre 2015. **L'objectif affiché par le gouvernement est d'atteindre 50 000 jeunes concernés en 2015, puis 100 000 jeunes en 2017.**

Le Rapporteur spécial soutient la généralisation progressive du dispositif à l'ensemble du territoire, tout en rappelant que cette généralisation doit être effectuée sans remise en cause de son contenu.

- ii. Garantir l'intégration des réseaux information jeunesse dans le nouveau service public régional d'orientation

Le service public régional d'orientation (SPRO) a été généralisé depuis le 1^{er} janvier 2015. Il permet la coordination des acteurs pour informer, conseiller et accompagner gratuitement chacun dans leurs choix d'orientation, de formation, et plus largement dans leur vie quotidienne et leurs projets. Il est ouvert à tous, quel que soit son âge et quelle que soit sa situation, mais s'adresse particulièrement bien aux jeunes par l'intégration des réseaux information jeunesse (IJ) au sein du dispositif.

La création du SPRO est partie du constat que la multiplicité des opérateurs et des procédures pour bénéficier de conseil, d'information et d'accompagnement, rend complexe l'accès aux services d'orientation. Il s'agissait d'offrir un service accessible et assurant la continuité de la prise en charge et du suivi du demandeur. **Il appartient donc aux régions d'animer, d'organiser et de coordonner les actions des organismes qui concourent au service public régional d'orientation** : centres d'information et d'orientation (CIO), missions locales, agences de pôle emploi, réseau information jeunesse, organismes collecteurs des fonds de la formation professionnelle, etc. Chaque organisme conserve ses rattachements administratifs et hiérarchiques, ses statuts et ses missions, mais mutualise compétences et ressources afin de répondre plus efficacement aux besoins et aux attentes du public.

En septembre 2013, une expérimentation du SPRO avait été lancée dans huit régions volontaires pour neuf académies. La généralisation du dispositif a été effectuée au 1^{er} janvier 2015.

Le Rapporteur spécial rappelle l'importance de l'intégration des réseaux information-jeunesse dans le cadre du déploiement sur l'ensemble du territoire du SPRO, notamment des centres régionaux information jeunesse (CRIJ). Une telle intégration est de nature à favoriser l'accueil et l'orientation des jeunes auprès de structures dont la qualité de l'accompagnement est avérée.

iii. Poursuivre les efforts entrepris en matière de développement des différentes formes de contrats aidés

Les **emplois d'avenir** constituent indéniablement un succès pour le Gouvernement puisque l'objectif de 150 000 emplois d'avenir fin 2014 a été largement dépassé. Dans le domaine des sports et de la jeunesse, le cap des 20 000 emplois a été franchi au cours du mois de septembre 2014, soit 5 000 de plus que l'objectif initial.

Les emplois d'avenir proposent aux jeunes peu ou pas qualifiés d'acquérir une véritable expérience professionnelle et de suivre une formation qualifiante. Leur financement est assuré à 75 % du salaire brut du jeune par l'État à hauteur d'un SMIC pendant 3 ans dans le secteur non-marchand et à 35 % dans le secteur marchand. En échange, l'employeur s'engage à accompagner le jeune avec un tuteur et à lui permettre d'accéder à des formations. Un bilan est réalisé plusieurs mois avant l'échéance du contrat. Il permet de trouver des solutions adaptées à la situation de chaque bénéficiaire : pérennisation de l'emploi, changement d'emploi grâce aux compétences acquises, reprise d'une formation, etc. **En raison du succès du dispositif auprès des jeunes et des employeurs, le programme a été poursuivi en 2015 avec un nouvel objectif de 65 000 emplois d'avenir.**

Le bilan des **contrats de génération** est quant à lui plus contrasté puisque seuls 33 000 contrats de génération ont été signés entre mars 2013 et mars 2015, pour un objectif de 75 000 contrats en 2015. La loi du 1^{er} mars 2013 a créé le contrat de génération qui est un dispositif visant à favoriser le maintien en emploi des seniors, l'insertion durable de jeunes dans l'emploi et la transmission de compétences dans l'entreprise. L'objectif initial de signer 500 000 contrats de génération en cinq ans semble désormais difficile à réaliser, même si le dispositif semble avoir particulièrement séduit les petites et moyennes entreprises industrielles où la dimension de transmission intergénérationnelle du savoir-faire est particulièrement adaptée. Ainsi, dans les petites entreprises de moins de 50 salariés, 29 000 demandes d'aides au contrat de génération avaient été déposées à la fin juin 2014.

Enfin, à la suite du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) de mars 2015, le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un **nouveau contrat aidé dans le secteur marchand (CUI-CIE) dit « contrat starter »** pour faciliter l'accès à l'emploi dans le secteur marchand des jeunes de moins de 30 ans en difficulté d'insertion. L'entreprise reçoit une aide à hauteur de 45 % du salaire et des cotisations sociales pendant une durée de 6 à 24 mois. L'objectif du Gouvernement est d'atteindre 13 000 contrats dès 2015. Le Rapporteur spécial souligne toutefois la nécessité pour les pouvoirs publics de développer les outils de communication autour de ce nouveau dispositif encore mal connu des publics cibles.

2. Les engagements en faveur de la vie associative

L'année 2014 avait été marquée par la loi relative à l'économie sociale et solidaire, considérablement renforcée par le vote de plusieurs amendements en faveur du développement de la vie associative. Le Rapporteur spécial souhaite dresser un bilan d'étapes des principales avancées de la loi, tout en effectuant au préalable un rappel des engagements récents pris à la suite du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC) de mars 2015.

a. Garantir la mise en œuvre et le financement des engagements issus du comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté

Le 6 mars 2015, sous la présidence du Premier ministre, **le comité interministériel à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC)** s'est engagé à mettre en œuvre 60 mesures pour l'égalité et la citoyenneté.

Le CIEC s'est ainsi engagé à favoriser le déploiement d'actions d'éducation populaire dans les territoires prioritaires, notamment par **la mobilisation de 100 millions d'euros supplémentaires, dont 50 millions d'euros en 2015**, pour conforter les associations de proximité, de l'éducation populaire et du sport. Les critères de répartition de l'enveloppe sont en cours d'élaboration. Le Rapporteur spécial insiste néanmoins sur le fait que ces crédits ne doivent pas venir compenser un désengagement des collectivités territoriales, sous prétexte de la baisse des dotations de l'État, auprès de certaines structures associatives, mais davantage venir conforter les dispositifs d'emplois qualifiés et pérennes dans les quartiers où la situation du monde associatif est fragile (FONJEP, adultes relais, etc.).

Le comité s'engage à soutenir la présence des mouvements et actions d'éducation populaires dans les territoires fragiles et à assurer la présence des adultes dans l'espace public et auprès des jeunes, par le renforcement d'animateurs, d'éducateurs, de médiateurs et d'adultes relais. Il prévoit également de transformer les lieux accueillants du public (centres sociaux, maisons des jeunes et de la culture, maisons de quartiers, etc.) en **fabriques d'initiatives citoyennes** impliquant les habitants et développant l'engagement bénévole. Enfin, il prend l'engagement de faire bénéficier les associations d'un **choc de simplification** des démarches administratives dont les ordonnances sont en cours de consultation depuis le 12 juin 2015.

Le comité a également rappelé le rôle du sport dans la construction du vivre ensemble et de la citoyenneté et permis d'engager la mise en place d'un **plan national « Citoyens du sport » doté de 6,8 millions d'euros** pour répondre aux besoins des associations sportives et des publics éloignés de la pratique sportive. Il se décline à travers différentes actions visant à :

– accompagner la professionnalisation des clubs par le recrutement de **400 emplois supplémentaires d'éducateurs sportifs** dans les quartiers de la politique de la ville (2,7 millions d'euros mobilisés) ;

– décliner un plan « *Citoyens du sport* » dans chaque fédération pour assurer le développement des pratiques sur les territoires prioritaires et la formation pour les bénévoles et salariés aux valeurs citoyennes (2 millions d’euros mobilisés) ;

– augmenter le nombre d’enfants bénéficiaire du programme « ***J’apprends à nager*** » en particulier dans les quartiers de la politique de la ville (1 million d’euros mobilisés) ;

– former 1 500 jeunes rencontrant des difficultés d’insertion sociale ou professionnelle aux métiers du sport dans le cadre du programme **Sésame vers l’emploi pour le sport et l’animation pour les métiers de l’encadrement (SESAME)** (0,6 million d’euros mobilisés) ;

– accompagner les associations qui proposent une offre sportive dans les territoires prioritaires (0,5 million d’euros).

Enfin, un dispositif de soutien au bilan des associations, pour un montant total de 3 millions d’euros, sera mis en place à travers un renforcement des interventions du Fonds de coopération de la jeunesse et de l’éducation populaire (FONJEP).

La ventilation des crédits entre les différentes structures et programmes devrait s’effectuer de la manière suivante : 3,7 millions d’euros pour le CNDS, 2,6 millions d’euros pour le programme *Sports* et 0,5 millions d’euros pour le budget dédié à la politique de la ville. Le Rapporteur spécial insiste sur la nécessité d’assurer la pérennité des crédits budgétaires en loi de finances et pour les trois prochaines années, au-delà des mesures exceptionnelles de dégel mises en place au cours de l’exécution budgétaire 2015.

LE PROGRAMME « TOUS PRÊTS ! »

Le Président de la République a annoncé le 30 mai 2015 le lancement d’un dispositif de soutien aux animations autour de l’EURO 2016 de football, le programme « *Tous Prêts !* », initié par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, en partenariat avec la Fédération française de football (FFF).

L’objectif du ministère et de la FFF est d’inscrire les projets d’animation autour de l’EURO 2016 de football dans une démarche éducative, citoyenne et durable, associant le plus grand nombre autour des valeurs du plaisir, de respect, d’engagement, de tolérance et de solidarité (PRETS).

À partir du 1^{er} juillet 2015, les projets d’animation répondant aux critères définis par le programme pourront bénéficier du label « *Tous Prêts !* » et éventuellement bénéficier d’un soutien financier. Ce programme sera déployé dans tous les départements, en métropole et en outre-mer. Les projets d’animation seront organisés sur l’ensemble du territoire et non spécifiquement dans les villes hôtes déjà fortement mobilisées.

c. Poursuivre et accélérer la mise en œuvre des mesures en faveur de la vie associative votées dans le cadre de la loi relative à l'économie sociale et solidaire

La loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire doit conduire à de nombreuses avancées pour les acteurs de la vie associative. Si un grand nombre de mesures ont déjà vu le jour, le Rapporteur spécial appelle le Gouvernement et l'ensemble des administrations concernées à accélérer la mise en œuvre de la loi dans le respect des orientations fixées par le Parlement.

- i. Alléger les formalités administratives des associations et des fondations à travers les ordonnances de simplification

L'article 62 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnances toutes mesures afin de simplifier les démarches des associations et des fondations auprès des administrations, notamment en adaptant les modalités d'enregistrement, d'agrément et de reconnaissance d'utilité publique et les conditions d'obtention de financements. Le même article précise que les ordonnances doivent être prises avant le 31 juillet 2015.

Le 14 janvier 2015, Yves Blein, député du Rhône, a remis au ministre de la ville, de la jeunesse et des sports, un rapport sur la simplification des mesures relatives aux associations afin d'identifier les principaux besoins au sein du secteur associatif.

Sur la base des conclusions du rapport et de divers travaux menés par le ministère de la ville, de la jeunesse et des sports, l'ordonnance a pour ambitions de couvrir quatre champs d'intervention :

- les procédures de création d'association et de fondation ;
- le financement privé des associations ;
- les obligations comptables des associations culturelles ;
- la gestion associative courante dont les demandes d'agréments et de subventions.

Le projet d'ordonnance a été soumis à une consultation ouverte le 12 juin 2015 avant consultations officielles des organismes compétents. La publication de l'ordonnance devrait quant à elle avoir lieu début juillet 2015.

- ii. Sécuriser les relations contractuelles entre le secteur associatif et les pouvoirs publics

La sécurisation des relations contractuelles entre le secteur associatif et les pouvoirs publics est un chantier structurant du Gouvernement qui doit désormais se décliner au travers de la **Charte d'engagements réciproques entre l'État, le mouvement associatif et les collectivités territoriales** signée par le Premier ministre le 14 février 2014.

Une circulaire du Premier ministre devrait également décliner la mise en œuvre opérationnelle de la charte des engagements réciproques et préciser la portée de **l'article 59 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire procédant à une redéfinition de la subvention publique**. Elle devrait être accompagnée d'un guide d'usage de la subvention et s'adressera particulièrement aux collectivités territoriales afin de clarifier l'utilisation des différents outils de financement des associations locales, notamment concernant le choix entre le recours aux appels d'offres ou à la subvention directe. La circulaire rappellera également aux préfetures la nécessité de décliner au niveau local la charte d'engagements réciproques. Sa publication devrait intervenir début juillet 2015.

- iii. Engager une réflexion sur la mise en place d'un congé d'engagement pour l'exercice de responsabilités associatives bénévoles

L'article 67 de la loi n° 2014-856 du 31 juillet 2014 relative à l'économie sociale et solidaire prévoyait que, dans les six mois, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'évaluation des dispositifs de congés existants pour favoriser le bénévolat associatif et sur la création d'un congé d'engagement pour l'exercice de responsabilités associatives bénévoles.

Le Rapporteur spécial indique qu'aucun rapport sur le sujet n'a été pour le moment remis au Parlement.

III. PROGRAMME 411 PROJETS INNOVANTS EN FAVEUR DE LA JEUNESSE

La loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 a créé le programme 411 *Projets innovants en faveur de la jeunesse* dont l'objectif est le soutien à des projets en faveur de la jeunesse dont l'impact aura été au préalable rigoureusement évalué. Il constitue une action entièrement nouvelle sans continuité par rapport aux programmes engagés dans le cadre du programme d'investissements d'avenir (PIA 1).

**EXÉCUTION 2014 DES CRÉDITS DU PROGRAMME « PROJETS INNOVANTS
EN FAVEUR DE LA JEUNESSE »**

(en millions d'euros)

| <i>Actions</i> | Autorisations d'engagement | | | Crédits de paiement | | |
|---|-----------------------------------|----------------|-------------------------|----------------------------|----------------|-------------------------|
| | LFI 2014 | LR 2014 | <i>Taux d'exécution</i> | LFI 2014 | LR 2014 | <i>Taux d'exécution</i> |
| Favoriser des politiques de jeunesse intégrées, à l'échelle d'un territoire | 100 | 84 | 84 % | 100 | 84 | 84 % |
| Totaux après mouvements | 84 ⁽¹⁾ | 84 | 100 % | 84 ⁽¹⁾ | 84 | 100 % |

(1) intégrant les ouvertures et / ou annulations des crédits pour un montant global de - 16 millions d'euros en AE et en CP.

Source : rapports annuels de performances de 2013 et de 2014.

Le fonds a été initialement doté de 100 millions d'euros, réduit à 84 millions d'euros par décision du Premier ministre et après validation en loi de finances rectificative.

L'opérateur désigné pour la mise en œuvre du programme est l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) qui a signé une convention prévoyant les modalités de mise en œuvre des crédits le 10 décembre 2014. Dans ce cadre, 84 millions d'euros ont été versés en fin d'exercice à l'agence, et se déclineront selon la logique suivante :

– **25 millions d'euros viendront soutenir l'initiative présidentielle « La France s'engage »** dont l'objectif est de sélectionner et d'accompagner le développement de projets innovants et portés par les acteurs de la société civile. Les projets candidats s'inscrivent dans le cadre d'appels à projets. Le soutien apporté aux porteurs de projets prend la forme d'actions de valorisation, d'accompagnement et de financement.

– **59 millions d'euros financeront des appels à projets** afin de favoriser sur un territoire donné l'émergence de politiques globales et intégrées qui permettent de soutenir des actions en faveur de la jeunesse, dans la limite d'une quinzaine de projets afin d'assurer une concentration efficace des moyens du PIA.

L'initiative « La France s'engage » est dotée au total de 50 millions d'euros dont 25 millions d'euros issus du programme d'investissements d'avenir (PIA 2). **Les crédits issus du PIA doivent toutefois être spécifiquement fléchés vers des actions en faveur de la jeunesse.** Les crédits sont confiés à l'ANRU via le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ) qui doit assurer un suivi régulier de l'utilisation des crédits et procéder à l'évaluation de l'impact des actions subventionnées. **Après plusieurs vagues de lauréats récompensés en 2014, 15 nouveaux projets ont été retenus le 22 juin 2015 pour intégrer le dispositif.** Les lauréats reçoivent une aide financière, d'environ 750 000 euros, ainsi que le label « La France s'engage » leur permettant de mettre en valeur auprès des différents acteurs la qualité de leur projet. Au total, 45 projets

ont déjà profité d'une valorisation, d'un accompagnement et d'un soutien financier dans le cadre de l'initiative. Le Rapporteur spécial souligne que le rythme des sélections doit néanmoins être soutenu pour permettre de liquider l'enveloppe de 25 millions d'euros du PIA d'ici 2017. Le Rapporteur spécial souhaiterait par ailleurs que la dimension équipements sportifs / éducation par le sport soit l'objet d'une attention particulière lors de la sélection des lauréats.

Les **appels à projets** visent quant à eux à financer des actions à plus grande échelle afin de favoriser sur un territoire de taille suffisante l'émergence de politiques globales et intégrées qui permettent de soutenir des actions en faveur des jeunes âgés entre 13 et 30 ans. L'objectif du PIA 2 n'est toutefois pas uniquement de financer des actions innovantes en faveur de la jeunesse, mais également de jouer un rôle de démonstrateur à grande échelle. **Les appels à projets s'étaleront sur moins d'un an au travers de trois levées : mai 2015, septembre 2015 et janvier 2016.** L'ensemble des projets feront l'objet d'un accompagnement du Commissariat général à l'investissement (CGI), gestionnaire du programme, et de l'ANRU.

*

* *

TRAVAIL ET EMPLOI :
*FINANCEMENT NATIONAL DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA
MODERNISATION DE L'APPRENTISSAGE*

Commentaire de M. Christophe CASTANER, Rapporteur spécial

SOMMAIRE

| | Pages |
|---|-------|
| I. LE PROGRAMME 102 <i>ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI</i> | 580 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS EN RAISON DES MÉCANISMES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE DROITS..... | 580 |
| B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TOUJOURS INSUFFISANTE | 581 |
| II. LE PROGRAMME 103 <i>ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI</i> | 582 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS | 582 |
| B. UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES FISCALES | 583 |
| C. DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE..... | 583 |
| III. LE PROGRAMME 111 <i>AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL</i> | 584 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS..... | 584 |
| B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE LACUNAIRE DANS LE CHAMP DE L'INSPECTION DU TRAVAIL..... | 585 |
| IV. LE PROGRAMME 155 <i>CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL</i> | 585 |
| A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS..... | 585 |
| B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS..... | 586 |
| C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE SATISFAISANT | 586 |
| V. LE PROGRAMME 412, <i>FORMATION ET MUTATIONS ÉCONOMIQUES</i> | 587 |

Sur l'ensemble de l'année 2014, le nombre de chômeurs inscrits en catégorie A a progressé de 189 100, soit 10 000 de plus qu'en 2013 (+ 177 800 en 2013). Cela correspond à une augmentation de 5,7 % par rapport à 2013.

Pour les jeunes de 18 à 25 ans, priorité de l'action du Gouvernement depuis deux ans, l'évolution du chômage est incertaine. Le nombre de jeunes inscrits à Pôle emploi a augmenté de 1,7 % en 2014, mais a baissé de 0,2 % en décembre. Pour encourager cette baisse, le Gouvernement a récemment annoncé la mise en place de 100 000 emplois d'avenir supplémentaires.

Chez les personnes âgées de 25 à 50 ans, le chômage a augmenté de 5,1 % en 2014. La faible augmentation en décembre (+ 0,2 %) pourrait toutefois annoncer une amélioration pour l'année 2015. En ce qui concerne les 50 ans et plus, la situation apparaît nettement dégradée. La hausse du chômage est de 10,8 % sur l'ensemble de l'année 2014, et la dynamique ne faiblit pas de manière significative en décembre 2014 (+ 0,6 %).

Dans ce contexte, la mission *Travail et Emploi* a été sollicitée pour limiter les effets du ralentissement économique sur l'emploi. En effet, la spécificité des crédits de la mission est d'être constituée à hauteur de 92 % de crédits d'intervention, dont une partie fonctionne selon une logique de « guichet » très sensible à la conjoncture.

Les crédits inscrits en loi de finances initiale (LFI) pour 2014 s'élèvent à 12,27 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 11,12 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), concentrés à plus de 90 % sur les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. La loi de finances rectificative de fin d'année a procédé à une annulation des crédits à hauteur de 526,66 millions d'euros en AE et 194,70 millions d'euros en CP.

La consommation des crédits a été inférieure aux crédits disponibles après annulation : 11,654 milliards d'euros en AE et 10,674 milliards en CP. L'exécution des crédits en 2014 est inférieure de 7,2 % à 2013 en AE, mais en légère augmentation pour les CP (+ 1,4 %). Cette sous-exécution des crédits est étonnante alors que la courbe du chômage n'a pas encore été inversée.

Le compte d'affectation spéciale *Fonds national de développement et de modernisation de l'apprentissage* a également connu une baisse de ses crédits (de 825 millions d'euros en AE et CP en 2013 à 774 millions en 2014 en AE et CP), qui s'explique en partie par la réforme du financement de l'apprentissage.

APERÇU GÉNÉRAL DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

(en millions d'euros)

| Mission/programmes | Autorisations d'engagement (AE) | | | |
|---------------------------|---------------------------------|----------|---------------------|-------------------|
| | LFI | LFR | Crédits disponibles | Crédits consommés |
| P 102 | 7 566,70 | 0,03 | 8 086,15 | 7 981,24 |
| P 103 | 3 656,20 | - 499,44 | 2 793,42 | 2 743,92 |
| P 111 | 122,17 | 0,00 | 82,51 | 62,04 |
| P 155 | 776,07 | - 3,25 | 763,39 | 740,41 |
| Mission Travail et emploi | 12 271,14 | - 526,66 | 11 851,47 | 11 653,61 |

* LFI = solde des mouvements de toutes natures et attributions de produits.

Source : ministère du Travail.

| Missions / Programmes | Crédits de paiement (CP) | | | |
|---------------------------|--------------------------|----------|----------------------|-------------------|
| | LFI | LFR | Crédits disponibles* | Crédits consommés |
| P 102 | 7 240,45 | 0,03 | 7 292,47 | 7 193,79 |
| P 103 | 2 879,14 | - 167,48 | 2 756,78 | 2 552,51 |
| P 111 | 69,62 | 0,00 | 63,83 | 60,29 |
| P 155 | 786,14 | - 3,25 | 774,90 | 741,38 |
| Mission Travail et emploi | 11 125,35 | - 194,70 | 11 013,98 | 10 673,97 |

* LFI + solde des mouvements de toutes natures + fonds de concours et attributions de produits.

Source : ministère du Travail.

La consommation des crédits atteint 97 % en AE et 98 % en CP, comme les années précédentes. L'exercice 2014 a donc donné lieu à une sous-consommation des crédits votés en LFI à hauteur de 617 millions d'euros en AE et de 451 millions d'euros en CP. Néanmoins, les deux principaux programmes de la mission sont dans une situation contrastée :

– une exécution tendue sur le programme 102 (une surconsommation de 414 millions d'euros en AE, soit + 5,5 %, et une légère sous-consommation en CP de 46 millions d'euros) ;

– une sous-exécution notable sur le programme 103 (une sous-consommation de 912 millions d'euros en AE, soit - 24,9 %, et de 326 millions d'euros en CP, soit - 11,3 %).

Enfin, comme en 2014, la mission *Travail et Emploi* se singularise par le montant très conséquent des dépenses fiscales qui lui sont rattachées. Les 26 dépenses fiscales de la mission s'élèvent à 9,1 milliards d'euros sur les programmes 102 (4 dispositifs pour 2,27 milliards d'euros), 103 (15 dispositifs pour 5,47 milliards d'euros) et 111 (7 dispositifs pour 1,38 milliard d'euros). L'importance de ces dépenses, le plus souvent dépourvues d'indicateurs de

performance ou d'évaluation par les responsables de programmes, constitue un problème majeur et persistant au regard des sommes en cause et dont la progression est constante depuis plusieurs années. Il convient cependant de remarquer que, au sein du programme 102, le montant de la prime pour l'emploi (PPE), a fortement évolué à la baisse, passant de 2,46 milliards d'euros à 2,200 milliards d'euros, en raison de la non-indexation du barème de la PPE sur l'inflation en 2012 (réduisant le nombre de bénéficiaires de la mesure), de la montée en charge du RSA activité, non-cumulable avec la PPE, mais aussi de l'augmentation du chômage.

I. LE PROGRAMME 102 ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI

Le programme 102 regroupe l'ensemble des dispositifs visant à favoriser l'insertion des personnes les plus éloignées de l'emploi, notamment au moyen de contrats aidés, et à améliorer les taux d'emploi, en particulier ceux des jeunes et des seniors. Le programme 102 est le plus important, en termes de financement, de la mission.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE SUPÉRIEURE AUX PRÉVISIONS EN RAISON DES MÉCANISMES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI EN FIN DE DROITS

Le programme 102 a été doté en loi de finances initiale pour 2014 de 7 556,7 millions d'euros en AE et de 5 240,4 millions d'euros en CP. La loi de finances rectificative de décembre 2014 a augmenté les AE et les CP de 30 000 euros. La dépense finale s'élève à 7,981 milliards d'euros en AE et à 7,194 milliards d'euros en CP (inférieur aux prévisions en AE de 424,3 millions mais 46,4 millions d'euros de plus que prévu par la LFI en CP).

Parmi les principales actions entreprises en 2014 sur le programme 102, le recrutement de 450 000 personnes en emplois aidés a été un élément important. Les objectifs ont été globalement atteints, voire dépassés (tous contrats aidés confondus, le taux d'atteinte des objectifs est de 103,6 %). En ce qui concerne le contrat unique d'insertion - contrat d'accompagnement dans l'emploi (CUI-CAE), le taux d'atteinte de l'objectif est de 103,9 % avec 311 686 CUI-CAE prescrits au cours de l'année 2014.

Quant au contrat unique d'insertion - contrat initiative emploi (CUI-CIE) 49 564 ont été prescrits en 2014, ce qui porte le taux d'atteinte de l'objectif à 99,1 %. Les objectifs en nombre d'emplois ont également été atteints sur le dispositif des emplois d'avenir : 99 622 emplois d'avenir (dont 8 626 emplois d'avenir professeur) ont été prescrits, soit 104,9 % de l'objectif atteint. La LFI 2014 prévoyait 1 215,87 millions d'euros en autorisations d'engagement et 1 291,25 millions d'euros en crédits de paiement pour les emplois d'avenir, mais la dépense de 1 727,84 millions d'euros en autorisations d'engagement n'a été que de 1 057,46 millions d'euros en crédits de paiement.

L'écart entre la prévision et la réalisation s'explique par plusieurs facteurs :

– alors que la LFI a été bâtie sur une volumétrie de 50 000 emplois d'avenir, la volumétrie totale programmée a été de 95 000 emplois (dont 10 000 emplois d'avenir professeur), conséquence du report, en 2014, de 5 000 contrats non-prescrits en 2013 et du renouvellement de tous les contrats arrivant à échéance en 2014, soit 36 000 contrats sur l'année ;

– mais, en sens inverse le coût des contrats prescrits avant 2014 a été minoré par rapport aux hypothèses retenues lors de la construction de la LFI en raison d'un moindre volume de contrats à financer au cours du deuxième semestre 2013 et de la baisse du coût unitaire des contrats prescrits résultant de la hausse du poids des emplois d'avenir du secteur marchand (30 % contre 20 % prévu lors de la programmation initiale).

Par ailleurs, les crédits versés en 2014 au Fonds de solidarité étaient prévus à 1 116,7 millions d'euros en LFI, mais ont été réalisés à hauteur de 1 279,53 millions d'euros. Cette dépense supplémentaire s'explique directement par l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits. Ainsi, la dépense de l'allocation de solidarité spécifique s'élève à 2 571,81 millions d'euros, soit près de 129,61 millions d'euros au-dessus des crédits prévus en LFI.

Enfin, la subvention à Pôle emploi s'est élevée à 1 519 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Une subvention pour charge de service public de 1 489 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement lui a été versée. Les 30 millions d'euros mis en réserve en début d'exercice ont été dégelés en fin d'année 2014, non pas pour abonder la subvention pour charge de service public, mais pour contribuer au financement du plan « 100 000 formations prioritaires ». En effet, l'État a participé à hauteur de 50 millions d'euros au financement en abondant la section « interventions » du budget de Pôle emploi. La consommation a été nettement supérieure aux ouvertures de crédits : 1 651 millions d'euros en AE, 1 659 millions d'euros en CP.

B. UNE ÉVALUATION DE LA PERFORMANCE TOUJOURS INSUFFISANTE

Le programme 102 comporte 14 indicateurs de performance.

Selon l'indicateur 1.2, le taux de persistance en situation de chômage s'est stabilisé à 31,7 points pour les jeunes de moins de 25 ans, a légèrement diminué pour les seniors de plus de 50 ans (de 57,5 en 2013 à 57,4 en 2014).

Ces indicateurs sont fortement impactés par les évolutions de la conjoncture économique, mais aussi de façon plus structurelle par les caractéristiques de ces publics et par le fonctionnement du marché du travail (segmentation, sélectivité des employeurs etc.).

Le « taux de sortie dans l'emploi durable six mois après une formation prescrite par Pôle emploi » est passé de 31 % en 2012 à 37 % en 2013 et 2014, ce qui justifie l'accent mis par la politique gouvernementale en faveur de l'accès à des qualifications pour les demandeurs d'emploi.

II. LE PROGRAMME 103 ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI

Composé presque exclusivement de crédits d'intervention (les dépenses de personnel et d'investissements étant prises en charge par le programme 155), le programme 103 intervient en priorité pour l'accompagnement des mutations économiques et le développement de l'emploi dans certains secteurs particuliers.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE MARQUÉE PAR UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 103 est le deuxième plus important de la mission, en termes de crédits, après le programme 102. Les crédits ouverts sur l'année 2014 (ouvertures, annulations et décret d'avance inclus) ont représenté 3 656,2 millions d'euros en AE et 2 879,14 millions d'euros en CP. La loi de finances rectificative a diminué les AE de 499,44 millions d'euros et les CP de 167,48.

Les crédits effectivement consommés se sont élevés à 2 743,92 millions en AE et 2 552,51 millions d'euros en CP. Le programme affiche ainsi une sous-consommation en AE à hauteur de 412,84 millions d'euros, tandis que près de 136 millions d'euros n'ont pas été utilisés en CP.

Il convient de souligner qu'en 2013, près de 176 millions d'euros n'avaient pas été utilisés en CP. Cette sous-utilisation récurrente est regrettable s'agissant d'un programme qui comporte de nombreux dispositifs d'appui aux mutations économiques.

À titre d'exemple, l'utilisation des dispositifs d'activité partielle diminue légèrement en 2014 après avoir augmenté en 2013. La dotation prévue en LFI 2014 s'élevait seulement à 120 millions d'euros en AE et CP. L'exécution 2014 s'élève à 220,47 millions d'euros en AE et 220,59 millions d'euros en CP. La dépense 2014 a permis de financer un total de 22,1 millions d'heures d'activité partielle (hors APLD) – contre 26,4 millions en 2013 et 18,3 en 2012. Ce dépassement des crédits inscrits en LFI a notamment été financé par un rattachement de fonds de concours à hauteur de 47,46 millions d'euros en provenance de l'Unédic. L'écart entre prévision et exécution s'explique par un recours plus important que prévu au dispositif dans un contexte de crise persistant et par le maintien jusqu'au 31 décembre 2014 d'un système de financement de l'Unédic par fonds de concours. La consommation de crédits au titre de l'activité partielle intègre donc la part de financement qui revient à l'Unédic.

Ce programme porte également la mise en œuvre des contrats de génération. Plus de 5 000 accords et plans d'action d'entreprise ont été conclus et plus de 40 branches professionnelles ou d'interbranches, représentant 5 millions de salariés, étaient couvertes par des engagements sur le contrat de génération au 31 décembre 2014. Le dispositif a représenté une dépense de 256,12 millions d'euros en AE et de 83,55 millions d'euros en CP.

Enfin, il est aussi regrettable de constater une sous-utilisation persistante des crédits ouverts dans le cadre de la dotation globale de restructuration. En effet, cette dotation a bénéficié de 31,5 millions d'euros en AE et en CP en LFI pour 2014. Cependant, la dépense finale s'est élevée à seulement 26,38 millions d'euros en AE et 22,81 millions d'euros en CP. Le ministère du Travail explique cela par le contenu du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) qui est très proche de celui des cellules de reclassement, diminuant ainsi le recours à ce dernier dispositif. Il conviendrait donc d'en tirer les conséquences en augmentant les crédits alloués au Fonds national pour l'emploi (FNE) sur cette même action. Le FNE a en effet démontré son efficacité dans le cadre des restructurations (notamment dans le cas de l'entreprise Lejaby), afin de faciliter la continuité de l'activité et de favoriser l'adaptation des salariés dont les entreprises sont affectées par la crise économique et financière à de nouveaux emplois.

B. UNE RÉDUCTION DES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales attachées au programme 103 ont diminué en 2014 par rapport à 2013, mettant fin à une tendance à l'évolution continue de ces mêmes dépenses. Elles s'élèvent à 5,47 milliards d'euros en 2014 (contre 6,57 milliards d'euros en 2013). La suppression de la dépense fiscale « Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires » y a notamment contribué.

C. DES PROGRÈS LIMITÉS EN MATIÈRE DE DÉMARCHE DE PERFORMANCE

Le programme 103 est structuré autour de cinq objectifs et de treize indicateurs. Ils visent à :

- mesurer l'effectivité du contrôle de la formation professionnelle,
- développer la GPEC dans les PME au bénéfice des salariés les plus fragilisés par les mutations économiques,
- contribuer à la revitalisation des territoires et au reclassement des salariés licenciés pour motif économique,
- faciliter l'insertion dans l'emploi par le développement de l'alternance,

– stimuler la création et la reprise des TPE et favoriser l'embauche dans des secteurs d'activité spécifiques.

Concernant le premier objectif, le rapport annuel de performance 2013, à travers son indicateur 1.1, montre que la « Part de la masse financière contrôlée sur la masse contrôlable » se situe en deçà des prévisions (1,79 pour un objectif de 3,20). Ce résultat contraste avec celui de l'année passée et plaide pour une ambition renouvelée en matière de contrôle de la formation professionnelle, notamment par le regroupement en cours des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

De manière inquiétante, l'indicateur 3.3 « Taux de reclassement à l'issue des dispositifs d'accompagnement des licenciés économiques », en premier rang desquels se trouve le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), affiche un résultat positif de 24,1 % pour un objectif initial de 50 % dans le PAP 2014. L'écart entre la prévision 2014 et la réalisation 2014 résulte de deux facteurs : d'une part, la persistance d'une conjoncture économique et d'une situation du marché du travail moroses, alors qu'une amélioration était anticipée et d'autre part, le fait que la cible fixée dans le PAP 2014 ne prenait pas en compte l'amélioration du taux de renseignement des motifs de sortie, passé d'un peu plus de 40 % à plus de 90 % pour les cohortes terminées, qui a eu un effet sur le taux de reclassement. En effet, la plupart des motifs non-enseignés concernaient des bénéficiaires qui avaient terminé leur CSP sans solution et dont les dossiers n'avaient pas été clos par les opérateurs du CSP (Pôle emploi et prestataires privés). La cible a donc été fixée à un niveau trop élevé sans anticiper l'effet de la réintégration des données dans l'outil de suivi.

III. LE PROGRAMME 111 AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

Le programme 111 est le moins doté de la mission avec 122,17 millions d'euros en AE et 60,29 millions d'euros en CP ouverts sur l'ensemble de l'année 2014.

Les crédits finalement consommés se sont élevés à 37,75 millions d'euros en AE et 66 millions d'euros en CP (soit une sous-exécution de 60,13 millions d'euros en AE et de 9,31 millions d'euros en CP).

Faiblement doté, le programme 111 supporte lui aussi de nombreuses dépenses fiscales dont sept d'entre elles représentent un coût total de 1,38 milliard d'euros en 2014.

B. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE LACUNAIRE DANS LE CHAMP DE L'INSPECTION DU TRAVAIL

Le programme 111 est structuré autour de cinq actions et de onze indicateurs qui contribuent à mesurer l'efficacité de l'inspection du travail, de la lutte contre le travail illégal, de la prévention et de la réduction des risques professionnels et de la dynamisation du dialogue social.

L'indicateur « Part des entreprises s'étant mises en conformité suite à un premier constat d'infraction établi par l'inspection du travail à l'occasion de contrôles portant sur les priorités nationales », montre que 53 % des entreprises se sont mises en conformité après un contrôle, au cours de l'année 2014, pour un objectif initial fixé à 43 %. Ce résultat est en amélioration par rapport à 2013.

De manière générale, nombre d'indicateurs demeurent faussés ou renseignés de manière incomplète pour l'inspection du travail, suite aux mouvements qui ont déstabilisé le service depuis l'annonce d'une réforme en profondeur.

IV. LE PROGRAMME 155 *CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL*

Le programme 155 est le programme support de l'ensemble de la mission. Il concentre à lui seul la quasi-totalité des dépenses de personnel (titre 2) ainsi que les moyens de fonctionnement et d'investissement et les moyens d'études, de statistiques, de recherches et d'évaluation pour les quatre programmes de la mission.

Il apparaît que la gestion du ministère du Travail et de l'emploi, en termes de gestion budgétaire et de respect du schéma d'emplois, est satisfaisante.

A. UNE EXÉCUTION BUDGÉTAIRE LÉGÈREMENT INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS

La loi de finances initiale pour 2014 a doté le programme 155 de 776,07 millions d'euros en AE et de 786,14 millions d'euros en CP. La loi de finance rectificative de décembre 2014 a diminué de 3,25 millions d'euros les AE et les CP.

Les crédits consommés se situent à 740,41 millions d'euros en AE et à 741,38 millions d'euros en CP. L'exécution est ainsi négative de 42,48 millions d'euros en AE et de 31,44 millions en CP. L'exécution 2013 est donc légèrement inférieure aux crédits ouverts sur l'année mais proche des autorisations initiales.

B. UNE ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PERSONNEL ET DES EFFECTIFS CONFORME AUX PRÉVISIONS

Les dépenses de personnel représentent 82 % des crédits du programme (640 millions d'euros) et concernent 9 846 équivalents temps plein travaillés (ETPT) en 2014. Le plafond de la mission *Travail et emploi* pour 2014, porté par le programme 155, était fixé à 9 900 ETPT, en LFI, et a été porté à 9 913 en gestion à la suite du transfert entrant de 13 ETPT, relatif au remboursement de la mise à disposition par le ministère du Travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social d'agents qui contribuent à la mise en œuvre de la politique de la ville, dans le cadre du dispositif des délégués du préfet.

C. UN PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE SATISFAISANT

S'agissant de l'indicateur 2.1 relatif à l'emploi des DIRECCTE, 17 régions enregistrent pour 2014 un écart entre leur effectif réel moyen annuel et leur effectif de référence compris dans un intervalle de plus ou moins 2 % : la valeur de cet indicateur en 2014 confirme l'amélioration progressive des résultats de la mise en œuvre du dispositif de pilotage des effectifs dans les DIRECCTE, déjà évalué à la fin des exercices de 2009 à 2013 (respectivement 10, 14, 15, 16 et 16 régions). Ce dispositif s'appuie notamment sur les commissions administratives paritaires préparées dans le cadre de dialogues de gestion réguliers avec les services, sur le comité de recrutement et sur les dialogues de gestion annuels. Ce résultat reflète l'ambition d'améliorer l'équilibre de la répartition des moyens humains sur le territoire tout en prenant en compte des facteurs structurels comme les spécificités régionales mais également en prenant en compte des facteurs aléatoires tels que les fluctuations du nombre de départs naturels des agents ou autres mouvements non programmés.

Par ailleurs, s'agissant de l'indicateur 2.2 relatif à l'obligation d'emploi de travailleurs handicapés, le maintien du taux d'emploi à un niveau égal ou supérieur à 6,5 % (le chiffre sera consolidé en mai) doit être attribué à plusieurs actions volontaristes :

– la fixation d'un objectif de recrutements annuels d'agents en situation de handicap permettant de compenser les sorties (mobilité et départs en retraite principalement) ;

– une politique de maintien en emploi des agents dont l'état de santé se dégrade (adaptation des postes, des horaires et des conditions de travail) ;

– une meilleure identification des agents handicapés grâce à l'action des correspondants handicap et aux actions de lutte contre les discriminations liées au handicap dans le milieu professionnel.

Le ministère continue à maintenir une vigilance accrue sur l'exemplarité de sa politique des ressources humaines, comme en témoigne l'obtention par les

ministères sociaux du label diversité décerné par l'association française de normalisation (AFNOR) en juillet 2012, reconnaissant ainsi la politique mise en place en matière de promotion de la diversité et de lutte contre les discriminations.

V. LE PROGRAMME 412, *FORMATION ET MUTATIONS ÉCONOMIQUES*

Le programme 412 *Formation et mutations économiques* a été créé en 2014 pour porter les crédits du nouveau programme d'investissements d'avenir. Il traduit les objectifs déterminés par la Conférence sociale de juin 2013, en s'appuyant sur des engagements réciproques et durables des membres d'un consortium, associant notamment les acteurs économiques et de la formation locaux autour d'une offre d'accompagnement globale : ingénierie de nouvelles formations, accueil et hébergement des stagiaires, formation des enseignants, appui aux démarches innovantes d'organisation du travail, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et d'amélioration des conditions de travail.

Les projets, que le programme d'investissement d'avenir pourrait cofinancer aux côtés des acteurs qui les portent, devront se distinguer par le caractère innovant et exemplaire de leur démarche. Un nombre limité de projets pourra être sélectionné et contribuera notamment à faciliter les transitions professionnelles dans les bassins d'emploi en mutations, dans les filières et métiers en développement, dans le cadre d'un dialogue territorial avec les partenaires sociaux et les collectivités locales garantissant l'inscription du projet dans les territoires concernés. Les projets éligibles devront intégrer un pourcentage minimum de ressources externes de 50 %, et devront présenter, par ailleurs, des éléments permettant d'apprécier le caractère innovant, exemplaire et transférable du projet. L'apport financier du PIA a une valeur d'exception et d'amorçage pour donner à des projets innovants les moyens indispensables à leur lancement et à leur pérennité.

La loi de finances pour 2014 a doté le programme de 150 millions d'euros en AE et CP. À la suite d'une annulation de crédits, ces montants ont été abaissés à 126 millions d'euros. Les crédits budgétaires ont été délégués à l'opérateur, la Caisse des dépôts et consignations, en fin d'exercice 2014, sur la base d'une convention signée entre l'État (ministre de l'Éducation nationale, de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, ministre de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique et ministre du Travail, de l'Emploi et du Dialogue social) et la CDC.

Le suivi des objectifs assignés par l'État à ce programme d'investissement d'avenir et à l'opérateur en charge de la réalisation de ce programme sera effectué par l'opérateur au fur et à mesure des appels à projet et du décaissement des fonds. Les subventions allouées à ces projets devront jouer un rôle d'amorçage et n'ont pas vocation à se substituer aux financements de droit commun en matière d'emploi et de formation professionnelle initiale et continue. Elles compléteront

les financements apportés par les porteurs de projets. L'appel à projets « Partenariats pour la formation professionnelle et l'emploi », lancé en novembre 2014, est ouvert du 1^{er} décembre 2014 jusqu'au 28 février 2017 à des projets ambitieux et innovants comportant des co-financements publics et privés représentant au moins 50 % de l'assiette éligible du projet.

*

* *

COMPTES SPÉCIAUX :
*PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES
SERVICES PUBLICS*

Commentaire de M. Guillaume BACHELAY, Rapporteur spécial

—
SOMMAIRE
—

| | Pages |
|--|-------|
| I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT</i> | 590 |
| 1. Les cessions d'actifs sont en baisse, du fait d'un contexte économique peu propice | 590 |
| 2. Les dépenses en dehors du périmètre de l'APE représentent la majorité des dépenses du programme 731 | 592 |
| 3. Pour la première fois depuis 2007, des opérations de désendettement de l'État ont été réalisées | 593 |
| 4. Des remarques de la Cour des comptes | 593 |
| II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS <i>AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS</i> | 594 |
| 1. La sous-exécution systématique du programme 821 justifierait un ajustement de la programmation | 595 |
| 2. Les remboursements de la part des organismes distincts de l'État et gérants des services publics sont inférieurs aux prévisions | 595 |
| 3. Le programme organise un financement par avance récurrent et sans objet précis du besoin de fonds de roulement du budget annexe <i>Contrôle et exploitation aériens</i> (BACEA) | 596 |
| 4. Le programme 825 garde sa pertinence | 596 |
| III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE <i>CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE</i> | 596 |
| 1. Les opérations sont conformes au calendrier prévu | 596 |
| 2. La poursuite des versements dépendra de la mise en œuvre de la cinquième revue | 598 |

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

L'exécution 2014 est conforme aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2014 (LFI), nonobstant les mouvements de crédits liés aux opérations de cession de titres, parts ou droits de sociétés proprement dites, dont la programmation est par nature notionnelle ⁽¹⁾.

EXÉCUTION ET SOLDE DU CAS *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DEPUIS 2009*

(en milliards d'euros)

| | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-------------------------------|------|------|--------|------|------|------|
| Prévisions de recettes | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 5,0 | 13,1 | 10,0 |
| Recettes constatées | 3,5 | 3,0 | 0,6 | 9,7 | 11,0 | 6,9 |
| Crédits consommés | 1,8 | 6,7 | 0,7 | 10,2 | 9,9 | 7,3 |
| Solde de l'exercice | 1,6 | -3,7 | -0,082 | -0,5 | 1,2 | -0,4 |
| Solde cumulé | 5,8 | 2,1 | 2,1 | 1,5 | 2,8 | 2,4 |

Source : Cour des comptes.

RÉPARTITION DES RECETTES ET DES DÉPENSES EN 2014

(en milliards d'euros)

| Recettes | | Dépenses | |
|------------------------------|------------|----------------------------|------------|
| Versements du budget général | 5,0 | Engagements internationaux | 3,3 |
| – dont MES | 3,3 | – dont MES | 3,2 |
| – dont PIA | 1,7 | Périmètre APE | 0,67 |
| Cessions et remboursements | 1,8 | Hors périmètre APE | 1,8 |
| | | – dont PIA | 1,7 |
| | | Désendettement | 1,5 |
| TOTAL | 6,8 | TOTAL | 7,3 |

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

1. Les cessions d'actifs sont en baisse, du fait d'un contexte économique peu propice

Évaluées en LFI à 10,01 milliards d'euros – correspondant à 5 milliards de produits de cession et 5 milliards de versements du budget général – les recettes du compte se sont finalement établies à 6,8 milliards d'euros, du fait d'une baisse des produits de cession. Ces derniers se sont élevés à 1,6 milliard d'euros au lieu des 5,0 milliards prévus, du fait d'un contexte économique volatile qui n'a pas permis de céder davantage d'actifs, selon le rapport annuel de performances (RAP) pour 2014.

(1) Il s'agit d'éviter de révéler les intentions de l'État actionnaire, ce qui pourrait avoir une incidence sur la valorisation de ses participations.

En 2014, les versements du budget général représentent donc 73 % des recettes. Ils consistent en :

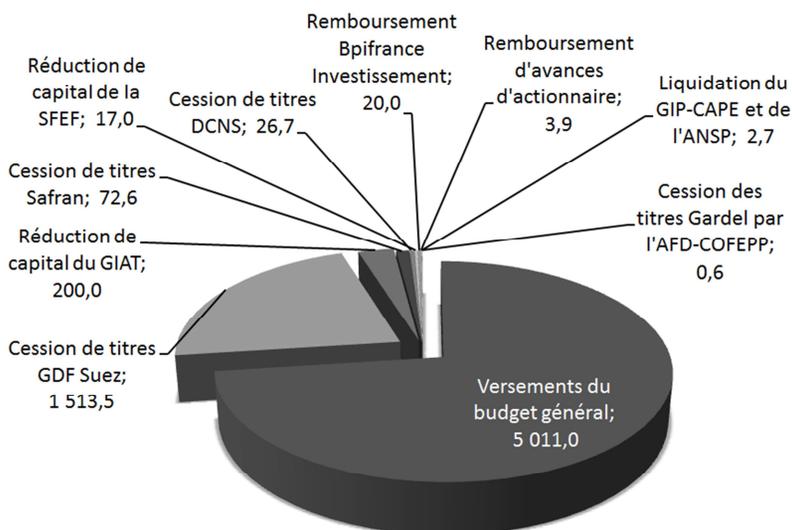
– un versement de 3,2 milliards d’euros en provenance du programme 336 au titre du Mécanisme européen de stabilité (MES) ;

– un versement d’1,7 milliard d’euros dans le cadre du deuxième programme des investissements d’avenir (PIA2).

La cession de titres de GDF Suez représente quant à elle l’essentiel des produits de cession d’actifs. *In fine*, le montant des cessions s’est élevé à 2,3 % du portefeuille des participations cotées de l’État (2,9 % en comptant la cession des titres Airbus Group effectuée par la Sogepa). Dans le même temps, la valeur du portefeuille des participations cotées de l’État est passée de 80 à 77,7 milliards d’euros entre le 31 décembre 2013 et le 31 décembre 2014, soit une baisse annuelle de 2,9 %.

LES RECETTES DU COMPTE EN 2014
Versements du budget général et détail des produits de cession

(en millions d’euros)



SFEF : société de financement de l’économie française. GIAT, DCNS, Safran, GDF Suez : groupes industriels français. GIP-CAPE : groupement d’intérêt public Centre d’accueil de la presse étrangère. ANSP : Agence nationale des services à la personne. AFD-COFEPP : Agence française de développement - Compagnie financière européenne de prise de participations.

Source : note d’analyse de l’exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

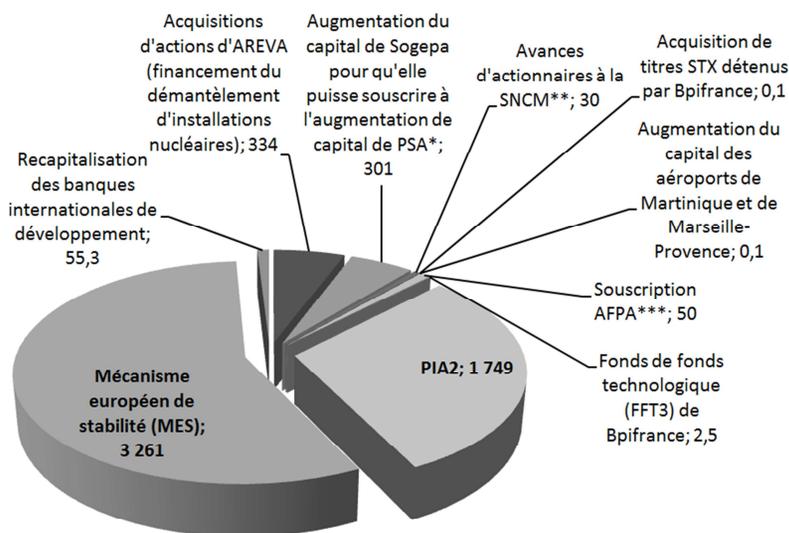
2. Les dépenses en dehors du périmètre de l’APE représentent la majorité des dépenses du programme 731

En dépenses, les crédits exécutés au titre du programme 731 *Opérations en capital intéressant les participations financières de l’État* sont en baisse, à 5,7 milliards d’euros au lieu de 8,5 en LFI.

La Cour des comptes note que la majorité des dépenses du programme 731 sont hors du périmètre de l’APE, ce qui confirme la pluralité des objectifs du CAS.

LES DÉPENSES DU PROGRAMME 731

(en millions d’euros)



(*) La Cour des comptes rappelle qu’une partie de l’augmentation de 800 millions d’euros du capital de PSA a été financée par la cession, *via* la Sogepa, de 1 % du capital d’Airbus Group, ainsi que par le dividende versé en 2014 par Airbus Group à Sogepa (50 millions d’euros). (**) Compte tenu du placement en redressement judiciaire de la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM), la récupération des avances est peu probable. (***) La Cour des comptes rappelle que l’Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est structurellement déficitaire, ce qui suscite des interrogations quant au caractère patrimonial de l’opération réalisée.

Source : note d’analyse de l’exécution budgétaire pour 2014, Cour des comptes.

3. Pour la première fois depuis 2007, des opérations de désendettement de l'État ont été réalisées

La mission de désendettement de l'État et de ses établissements publics a été assurée conformément aux objectifs prévus en LFI.

Un versement d'1,5 milliard d'euros a été réalisé le 10 octobre dernier sur le compte d'affectation spéciale (P732) au profit de la Caisse de la dette publique (CDP). Ainsi, pour la première fois depuis 2007, des produits de cession ont été affectés au désendettement.

Tout en se félicitant de la reprise des opérations de désendettement, le rapporteur spécial souhaite la poursuite d'une politique de gestion active du portefeuille de participations publiques de l'État pour contribuer à la politique de soutien à l'investissement et la compétitivité. Il renouvelle son souhait de voir une part essentielle des ressources disponibles affectées à des réinvestissements, pour la croissance durable et l'emploi.

4. Des remarques de la Cour des comptes

La Cour des comptes s'interroge sur plusieurs opérations de caractère patrimonial :

– la souscription à hauteur de 50 millions d'euros à l'émission de titres de l'AFPA, association structurellement déficitaire ;

– les avances d'actionnaires consenties à la Société nationale Corse Méditerranée (SNCM), qui vient de déposer le bilan et d'être placée en redressement judiciaire.

Par ailleurs, si le caractère patrimonial des interventions en fonds propre dans le cadre du PIA2 n'est pas discutable, les conventions entre l'État et les opérateurs excluent parfois l'existence de retours sur investissement pour l'État ou les orientent vers le budget général, ce que la Cour des comptes juge en contradiction avec l'interprétation stricte de la règle interdisant tout reversement au budget général depuis un compte d'affectation spéciale ⁽¹⁾.

En outre, est relevée la modification des statuts de la Société de gestion de participations aéronautiques (Sogepa). Initialement dédiée aux interventions dans le secteur de l'aéronautique et de la défense, la Sogepa est devenue en 2014 une société par actions simplifiée (SAS), notamment pour permettre la prise de participation indirecte de l'État dans le capital de PSA-Peugeot-Citroën. Son périmètre d'intervention étant devenu plus large, la Sogepa pourrait devenir un vecteur permettant de s'affranchir des règles de gestion et de transparence budgétaire liées au compte d'affectation spéciale ainsi que les contraintes de

(1) « Il.– Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale » (article 21 de la loi organique relative aux lois de finances).

périmètres définies par le décret n° 2004-963 du 9 septembre 2004 modifié relatif au périmètre de l'APE. Selon la Cour, « l'absence de remontée au CAS PFE du produit de la cession de 1 % du capital d'Airbus Group, via Sogepa et pour un montant de 451 M€ est l'illustration de ce risque [...] Il en va de même avec l'opération d'acquisition d'actifs PSA Peugeot-Citroën, toujours par Sogepa et pour un montant global de 800 M€, qui n'a fait l'objet que d'une imputation partielle au CAS PFE, pour le seul montant de 300 M€ consacré à l'augmentation du capital de Sogepa. »

Le Gouvernement s'est engagé à ce que les participations détenues par la Sogepa figurent à l'annexe au décret de 2004 listant les entreprises relevant du portefeuille de l'État et que les opérations de la Sogepa soient détaillées dans les documents budgétaires, dès le rapport annuel de performances pour 2014, ce qui est le cas. On peut toutefois déplorer le manque de lisibilité qui en découle.

Enfin, la plupart des indicateurs de performance ayant été jugés peu pertinents, ils ont évolué dans le projet de loi de finances pour 2015, conformément aux souhaits et propositions formulés par le rapporteur afin de mieux appréhender la performance de l'État actionnaire. Les données fournies pour 2014 permettent cependant d'affirmer que la cession des actifs de GDF Suez s'est faite dans des conditions satisfaisantes. Comme le souligne la Cour des comptes, les indicateurs ne concernent pas les opérations réalisées par l'intermédiaire d'entités comme la Sogepa.

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

CRÉDITS OUVERTS POUR LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS EN 2014

Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics

(en milliards d'euros)

| Type de crédits | LFI 2014 | Crédits ouverts | Exécution |
|----------------------------|----------|-----------------|-----------|
| Autorisations d'engagement | 7,54 | 7,54 | 7,02 |
| Crédits de paiements | 7,54 | 7,54 | 7,02 |

Solde cumulé au 31 décembre 2014 : 2,25 milliards d'euros.

Source : note d'analyse de l'exécution budgétaire 2014 du compte de concours financiers Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics, Cour des comptes, mai 2015.

Comme l'indique le tableau ci-dessus, l'exécution 2014 est légèrement en deçà des prévisions de la loi de finances initiale (LFI).

RECETTES ET DE DÉPENSES DU COMPTE POUR 2014

(en millions d'euros)

| | Prévision LFI 2014 | | | Exécution 2014 | | |
|---------------|--------------------|---------------------|--------------|----------------|---------------------|-------------|
| | Recettes | Dépenses (AE=CP) | Solde | Recettes | Dépenses (AE=CP) | Solde |
| Compte | 7 548 | 7 541 | + 6,7 | 7 006 | 7 002 | - 15 |
| P 821 | 7 200 | 7 200 | 0 | 6 755 | 6 755 | 0 |
| P 823 | 145 | 59 | + 86 | 48 | 0 | + 48 |
| P 824 | 202 | 267 | - 65 | 202 | 267 | - 65 |
| P 825 | 0 | 15 | - 15 | 0 | 0 | 0 |

Les chiffres étant arrondis, il peut en résulter des écarts dans le résultat des opérations.

Source : rapport annuel de performances 2014.

1. La sous-exécution systématique du programme 821 justifierait un ajustement de la programmation

S'agissant du programme 821, le montant des crédits consommés est inférieur de 445 millions d'euros à celui programmé en LFI. Cette situation est récurrente, selon la Cour des comptes. Le programme présente une consommation stable (6,6 milliards d'euros en 2013, 6,7 milliards en 2012) qui permettrait d'ajuster la prévision à 7 milliards d'euros.

2. Les remboursements de la part des organismes distincts de l'État et gérants des services publics sont inférieurs aux prévisions

S'agissant des avances consenties à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics (P823), le programme n'a pas enregistré de consommation de crédits cette année, les projets d'investissements de l'Agence pour l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) ayant été reportés en 2015 et la « réserve » de 50 millions d'euros pour les besoins imprévus n'ayant pas été consommée.

Les recettes en exécution se révèlent inférieures aux prévisions. Elles s'élèvent à 48,4 millions d'euros au lieu des 145,6 millions d'euros prévus en LFI, du fait de moindres remboursements de la part des opérateurs.

En 2013, la Cour des comptes avait recommandé d'appliquer sans délai à l'avance consentie en 2009 à la Cité de la Musique les dispositions de l'article 24 de la LOLF relatives aux suites à donner aux défauts de remboursement. Elle s'estime aujourd'hui satisfaite puisqu'un remboursement substantiel est prévu pour la période 2015-2017, ainsi qu'un plan de règlement du reliquat, qui sera inscrit dans le prochain contrat triennal avec l'établissement.

3. Le programme organise un financement par avance récurrent et sans objet précis du besoin de fonds de roulement du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA)

La Cour des comptes renouvelle sa recommandation de cesser de recourir au compte d'avance pour faire face au déséquilibre financier structurel du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ou BACEA. Elle note toutefois que le recours aux avances de l'État pour le financement du BACEA a été significativement réduit dans la LFI pour 2015 (168 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement).

4. Le programme 825 garde sa pertinence

Comme en 2013, les crédits disponibles sur le programme 825, soit 15 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, n'ont pas été consommés. Les indemnisations s'opèrent jusqu'à présent de façon concertée entre les laboratoires Servier et l'ONIAM. Toutefois, comme le note la Cour des comptes, le programme garde sa pertinence dès lors que des indemnisations pourraient survenir en application de décisions de justice. Des crédits de même montant ont donc été ouverts en 2015.

III. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRIBUTION DE LA FRANCE AU DÉSENETTEMENT DE LA GRÈCE

1. Les opérations sont conformes au calendrier prévu

L'exécution est conforme à la programmation en loi de finances initiale. Le programme 796 n'a pas été utilisé en 2014. Trois opérations ont été exécutées sur le CAS au titre du programme 795.

- En dépenses, les versements suivants ont été effectués à la Grèce :

- 101,8 millions d'euros au titre de l'action n° 1 ;

- 399 millions d'euros au titre de l'action n° 2.

- En recettes, les versements suivants, en provenance de la Banque de France, ont alimenté le compte :

- 399 millions d'euros, au titre de l'action n° 2.

Pour mémoire, **l'action n° 1 a déjà été intégralement préfinancée en 2013**. En vertu de la convention du 3 mai 2012, la Banque de France a versé à l'État l'intégralité du montant décidé par l'Eurogroupe en deux tranches : une première tranche de 198,7 millions d'euros en 2012 et le solde en 2013.

OPÉRATIONS RÉALISÉES DEPUIS 2012 AU TITRE DE L'ACTION N° 1 DU PROGRAMME 795

Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Reste à verser entre 2015 et 2020 |
|--|-------|-------|-------|-----------------------------------|
| Recettes | | | | |
| Versement de la Banque de France à l'État (recettes) | 198,7 | 555,6 | - | 0 |
| Dépenses | | | | |
| Versements de l'État à la Grèce programmés (AE) | 198,7 | 555,6 | - | - |
| Versements effectifs de l'État à la Grèce (CP) | - | 149,0 | 101,8 | 304,8 |

Source : rapport annuel de performances 2014.

La Banque de France a pu achever le préfinancement total de cette action en 2013 du fait d'un résultat net de l'exercice 2012 – versé en 2013 – inhabituellement élevé (résultat à répartir de 3,3 milliards d'euros).

OPÉRATIONS RÉALISÉES DEPUIS 2012 AU TITRE DE L'ACTION N° 2 DU PROGRAMME 795

Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre

(en millions d'euros)

| | 2012 | 2013 | 2014 | Reste à verser entre 2015 et 2020 |
|--|------|------|------|-----------------------------------|
| Recettes | | | | |
| Versement de la Banque de France à l'État (recettes) | - | 450 | 399 | 1 211 |
| Dépenses | | | | |
| Versements de l'État à la Grèce programmés (AE) | - | 450 | 399 | 1 211 |
| Versements effectifs de l'État à la Grèce (CP) | - | 450 | 399 | 1 211 |

Source : rapport annuel de performances 2014.

Pour l'action n° 2, le montant versé à la Grèce s'est élevé à 399 millions d'euros. Une recette, d'un montant équivalent, provient d'une partie du dividende versé par la Banque de France à l'État pour l'exercice 2013 ⁽¹⁾.

Après un solde nettement excédentaire en 2013, du fait du préfinancement de l'action n° 1, **le solde du compte s'établit à -101,8 millions d'euros en 2014**. Il restera **structurellement négatif** à l'avenir car les dépenses au titre du reversement des revenus tirés des obligations détenues pour compte propre ne seront pas couvertes par des recettes – puisque celles-ci auront été versées par anticipation en 2012 et en 2013.

(1) Le résultat net à répartir de la Banque de France au titre de l'exercice 2013 s'est élevé à 2,5 milliards d'euros : l'État a reçu 399 millions d'euros affecté au CAS le 20 juin 2014 et 1,3 milliard d'euros versés en recettes du budget général en fin d'année 2014.

2. La poursuite des versements dépendra de la mise en œuvre de la cinquième revue

La décision de l'Eurogroupe du 20 février 2015 envisage que le montant des rétrocessions dû au titre du portefeuille de politique monétaire (action n° 2) pour l'exercice 2014 soit versé à la Grèce (au plus tard le 30 juin 2015) dès lors que celle-ci répond effectivement aux orientations fixées par la cinquième revue.

*

* *