N° 1271

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SEIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 24 mai 2023.

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 2022** (n° 1095),

TOME II

COMMENTAIRES DES RAPPORTEURS SPÉCIAUX SUR L'EXÉCUTION DES CRÉDITS

PAR M. JEAN-RENÉ CAZENEUVE,

Rapporteur général,

Député.

SOMMAIRE

Pages

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT *(M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial)* 7

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT *(M. Charles de Courson, rapporteur spécial)* 15

AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES ; *DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL (M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial)*.... 25

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ; *PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS (M. Marc Le Fur, rapporteur spécial)* 43

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION *(M. Bryan Masson, rapporteur spécial)*..... 55

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : ***AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC*** *(Mme Constance Le Grip, rapporteure spéciale)* 61

COHÉSION DES TERRITOIRES : LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE *(M. François Jolivet, rapporteur spécial)*..... 67

COHÉSION DES TERRITOIRES : POLITIQUE DES TERRITOIRES *(M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial)* 79

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT *(M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial)* 91

CULTURE : CRÉATION ; TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE *(M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial)*..... 105

CULTURE : PATRIMOINES *(M. Philippe Lottiaux, rapporteur spécial)* 115

DÉFENSE : BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE *(M. Emeric Salmon, rapporteur spécial)*..... 123

DÉFENSE : PRÉPARATION DE L'AVENIR *(M. Christophe Plassard, rapporteur spécial)* 131

DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT ; *PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE (Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial)*..... 145

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ; CHARGES DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT ; *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS (Mme Christine Arrighi et Mme Eva Sas, rapporteures spéciales)* 159

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ; SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ; *FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE (M. David Amiel et M. Emmanuel Lacresse, rapporteurs spéciaux)* 171

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ; EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ; CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DES MOBILITÉS DURABLES *(Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux)* 189

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES : AFFAIRES MARITIMES *(M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial)* 203

ÉCONOMIE : COMMERCE EXTÉRIEUR (*M. Franck Allisio, rapporteur spécial)* 211

ÉCONOMIE : DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS ; *PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS (M. Xavier Roseren, rapporteur spécial)* 219

ÉCONOMIE : STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ; *ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX (M. Michel Sala, rapporteur spécial)* 237

ÉCONOMIE : TOURISME *(Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale)* 243

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT *(M. Kevin Mauvieux, rapporteur spécial)* 251

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE *(M. Robin Reda, rapporteur spécial)* 259

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES *(M. Louis Margueritte, rapporteur spécial)* 271

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : ***GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*** *(M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial)* 287

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION *(Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre, rapporteurs spéciaux)* 293

INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 (*M. Damien Maudet, rapporteur spécial)* 301

JUSTICE *(M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial)* 313

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES *(M. Denis Masseglia, rapporteur spécial)* 323

OUTRE-MER *(M. Christian Baptiste et Mme Karine Lebon, rapporteurs spéciaux)*..... 333

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE : ***PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ; PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE*** - COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS : ***AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS*** *(M. Philippe Brun, rapporteur spécial)*..... 341

PLAN DE RELANCE *(M. Frédéric Cabrolier, rapporteur spécial)* 349

PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE *(M. Frédéric Cabrolier, rapporteur spécial)*..... 361

POUVOIRS PUBLICS *(Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale)* 373

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE *(M. Thomas Cazenave, rapporteur spécial)*..... 385

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR : RECHERCHE *(M. Mickaël Bouloux, rapporteur spécial)* 397

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ; *PENSIONS (M.Benoît Mournet, rapporteur spécial)*..... 409

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ; *AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES (Mme Marina Ferrari et M. Joël Giraud, rapporteurs spéciaux)*..... 423

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS *(Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale)* 433

SANTÉ *(Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale)* 441

SÉCURITÉS : POLICE NATIONALE, GENDARMERIE NATIONALE, SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ; *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS (Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale)*..... 449

SÉCURITÉS : SÉCURITÉ CIVILE *(M. Florian Chauche, rapporteur spécial)* 463

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES *(Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale)* 471

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE *(M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial)* 479

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ; CRÉDITS NON RÉPARTIS *(Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale)* 491

TRAVAIL ET EMPLOI *(M. Dominique Da Silva, rapporteur spécial)* 513

ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT

M. Karim Ben Cheikh, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 105 *ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE* 10

II. LE PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* 12

III. LE PROGRAMME 151 *FRANÇAIS À L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES* 13

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

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

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

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

En 2022, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 3,05 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 3,04 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est très proche du montant fixé en loi de finances initiale (LFI) [(1)], le taux de consommation des crédits s'établissant à 99,7 % pour les AE et à 99,4 % pour les CP. Par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2022, l'exécution des AE et des CP s'élève respectivement à 96,9 % et à 97,7 %.

Le projet de loi de règlement (PLR) pour 2022 demande l'annulation de 24,3 % des AE non engagées en fin de gestion et de 59,1 % des CP non dépensés.

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

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION *ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT* EN 2022

(en millions d'euros)

	P105 - *Action de la France en Europe dans le monde*		**P185 – *Diplomatie culturelle et d'influence***		**P151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires***		**Total mission *Action extérieure de l'État***	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
LFI	**1 950,98**	**1 953,77**	**730,81**	**730,81**	**373,92**	**374,05**	**3 055,71**	**3 058,63**
Décret d'avance (DA)	– 40,7	– 40,7	– 7,91	– 7,91	– 3,34	– 3,34	– 51,95	– 51,95
LFR 1	40,7	40,7	7,91	7,91	3,34	3,34	51,95	51,95
LFR 2	– 3,30	– 6,10	– 6,85	– 6,85	– 13,97	– 13,68	– 24,12	– 26,64
Reports de 2022	68,80	33,20	16,17	16,38	9,27	11,55	94,24	61,12
Mouvements réglementaires	– 20,77	– 20,31	5,47	5,47	12,66	12,66	– 2,65	– 2,18
Fonds de concours et attribution de produits (FDC et ADP)	14,51	14,51	5,98	5,98	0,44	0,44	20,94	20,94
Total des crédits disponibles	**2 010,21**	**1 975,07**	**751,58**	**751,79**	**382,33**	**385,01**	**3 144,12**	**3 111,88**

Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ACTION EXTÉRIEURE DE L'ÉTAT* EN 2022

(en millions d'euros)

	P105 - *Action de la France en Europe dans le monde*		P185 – *Diplomatie culturelle et d'influence*		P151 – *Français à l'étranger et affaires consulaires*		Total mission *Action extérieure de l'État*	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Total des crédits disponibles	2 010,21	1 975,07	751,58	751,79	382,33	385,01	3 144,12	3 111,88
Exécution	**1 918,48**	**1 912,28**	**749,43**	**749,49**	**377,16**	**378,46**	**3 045,07**	**3 040,23**
Annulations demandées	18,49	36,37	1,01	1,10	4,52	4,87	24,02	42,34
Reports sur 2023	73,24	26,43	1,15	1,20	0,64	1,69	75,03	29,31

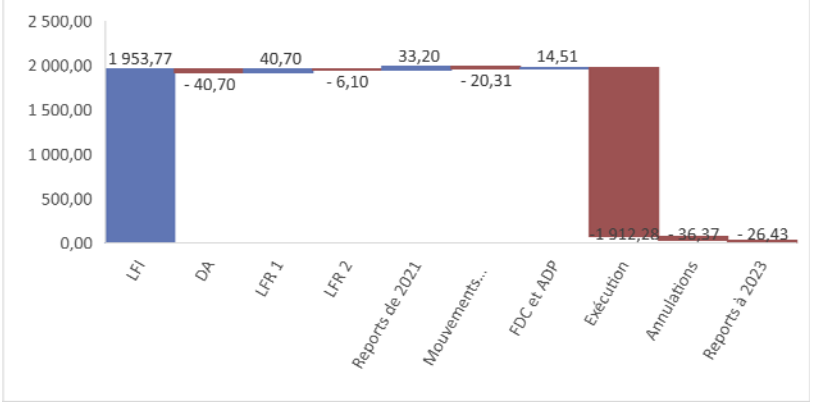
Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022

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

Initialement doté de 1,95 milliard d'euros en AE et en CP par la loi de finances pour 2022, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 1,92 et 1,91 milliard d'euros, soit un taux de consommation très proche du montant de la LFI (98,3 % pour les AE et 97,9 % pour les CP).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 105 *ACTION DE LA FRANCE EN EUROPE ET DANS LE MONDE* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022

À l'instar de l'ensemble de la mission *Action extérieure de l'État*, le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* a été peu affecté par des mouvements de crédits en gestion, le solde de ces derniers s'élève à seulement 21,3 millions d'euros en CP, soit 1,09 % des crédits votés en LFI.

La première loi de finances rectificative pour 2022 (1) n'a fait que rétablir les 40,7 millions d'euros d'AE et de CP provisoirement annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 (2) et qui avaient été mobilisés pour contribuer au financement des 5,86 milliards d'euros ouverts en urgence pour répondre aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Quant à la seconde LFR (3), elle a annulé 3,3 millions d'euros d'AE et 6,1 millions d'euros de CP correspondant à une partie de la réserve de précaution.

Le PLR pour 2022 demande l'annulation de 18,5 millions d'euros des AE et de 36,4 millions d'euros des CP, soit respectivement 0,9 % et 1,9 % des crédits initiaux. Si 79,8 % des AE non engagées ont été reportées sur l'année 2023, seulement 42,1 % des CP non exécutés l'ont été.

En 2022, l'exécution a été marquée, au niveau mondial, par le contexte de la guerre en Ukraine et du retour de l'inflation et, au niveau de l'Union européenne (UE), par la présidence française du Conseil de janvier à juin 2022. Celle-ci a nécessité de rehausser le plafond d'emplois du MEAE de 50 équivalents temps plein travaillés (ETPT), en LFR 2, ce qui a abouti, au niveau du seul programme 105, à une consommation de 8 172 ETPT (101,3 % de la dotation initiale).

Le rapporteur spécial observe que la guerre en Ukraine a été révélatrice du manque d'effectifs dont souffre le réseau diplomatique et consulaire, la gestion de nos compatriotes et des réfugiés ukrainiens ayant immédiatement mis en souffrance les ambassades et consulats concernés.

Si la consommation des crédits a été très proche du montant voté en LFI, un poste de dépense a toutefois connu une sous-exécution notable : l'action 02 *Action européenne* (79 % de la prévision en AE et CP). Elle s'explique principalement par le transfert de 29,19 millions d'euros vers le programme 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* (mission *Défense*) qui constitue une partie des 82,83 millions d'euros initialement destinés au financement de la Facilité européenne pour la paix (FEP). Il faut également noter une sous-consommation des crédits alloués aux contributions versées à Expertise France, qui finance des postes d'experts nationaux détachés dans les instances européennes, en raison de difficultés de recrutement.

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

(2) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

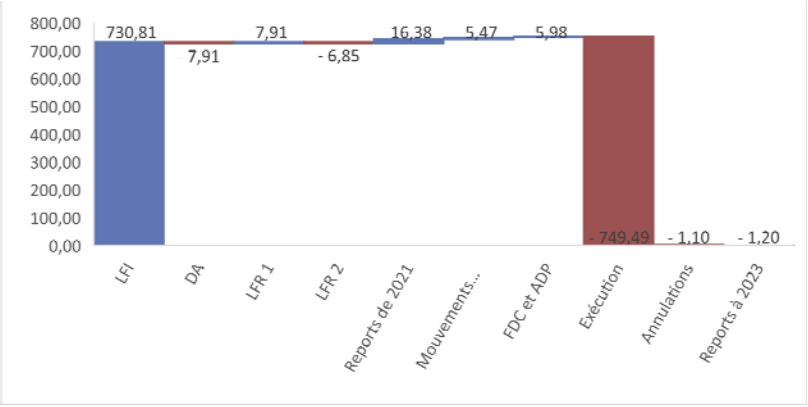
(3) Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

La LFI a doté ce programme de 730,81 millions d'euros en AE et en CP. Ils ont été exécutés à hauteur de respectivement 749,43 millions d'euros et 749,49 millions d'euros, soit un taux de consommation de 103 %.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 185 *DIPLOMATIE CULTURELLE ET D'INFLUENCE* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* a également été relativement peu affecté par les différents mouvements de crédits en cours de gestion (équivalent à 2,9 % des crédits initiaux).

La LFR 1 a rétabli les 7,91 millions d'euros en AE et en CP annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 tandis que la LFR 2 a annulé une partie de la réserve de précaution, à hauteur de 6,85 millions d'euros en AE et en CP.

Le PLR pour 2022 demande l'annulation de 1,01 millions d'euros d'AE et de 1,1 million d'euros de CP, correspondant à respectivement 0,1 % et 0,2 % du montant initial. Les reports sur l'année 2023 concerne 53,1 % des AE non engagées et 52,2 % des CP non dépensées.

Le programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* regroupe un niveau relativement faible de dépenses de personnel (9,4 % des crédits exécutés), les crédits correspondant essentiellement à des subventions pour charges de service public allouées à des opérateurs [(1)] ainsi qu' à des dépenses d'intervention (bourses étudiantes et subventions aux instituts français).

(1) Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), Atout-France, Campus-France et l'Institut français.

En 2022, la gestion budgétaire s'est inscrite dans la continuité de la mise en œuvre des grandes orientations définies par le Président de la République depuis 2017 en termes de stratégie d'influence. **Le rapporteur spécial observe que les moyens qui ont été alloués au programme ne traduisaient pas d'ambition de renforcement des vecteurs d'influence de notre pays.**

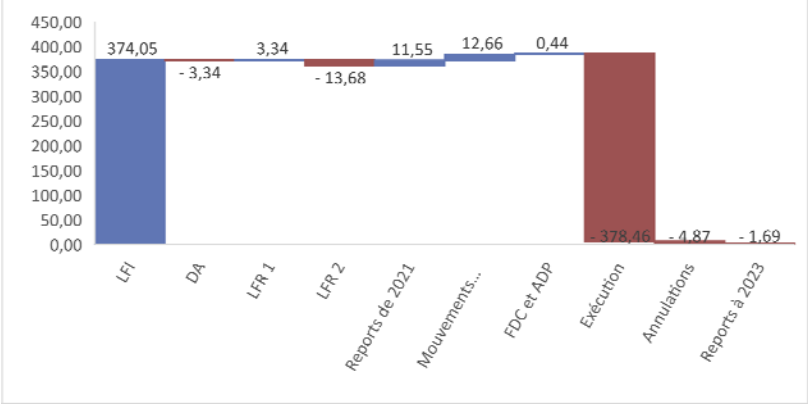
Bien que l'exécution des crédits ait été proche du montant inscrit en LFI, un poste de dépenses a fait l'objet d'une sur-exécution notable : l'action 07 *Diplomatie économique et développement du tourisme* (158 % des crédits initiaux en AE et CP) [(1)].

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

L'exécution des crédits de ce programme s'est élevée à 377,16 millions d'euros en AE et à 378,46 millions d'euros en CP. La consommation atteint ainsi 101 % des crédits votés en LFI, respectivement 373,92 millions d'euros en AE et 374,05 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 151 *FRANÇAIS DE L'ÉTRANGER ET AFFAIRES CONSULAIRES* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022

De la même manière que pour le reste de la mission *Action extérieure de l'État*, le programme 151 *Français à l'étranger et affaires consulaires* n'a pas connu d'importants mouvements de crédits au cours de l'année 2022. Le solde de ces derniers n'a atteint que 10,97 millions d'euros en CP, soit 2,9 % des crédits initiaux.

(1) Le commentaire de celui-ci appartient à Mme Emilie Bonnivard, rapporteure spéciale des crédits relatifs au tourisme.

En LFR 1, 3,34 millions d'euros provisoirement annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 ont été rétablis. **Le rapporteur spécial avait regretté l'absence de mesures spécifiques pour le pouvoir d'achat des Français de l'étranger au sein de ce collectif budgétaire. Il estime qu'un nouveau mode de calcul des taux de base de leur minima sociaux aurait pu représenter une piste.**

En LFR 2, 13,97 millions d'euros en AE et 13,68 millions d'euros en CP ont été annulés sur une partie de la réserve de précaution.

Le PLR pour 2022 demande l'annulation de 4,52 millions d'euros d'AE non engagées et de 4,87 millions d'euros de CP non dépensés, ce qui représente respectivement et 1,2 % et 1,3 % des montants votés en LFI.

Le report sur l'année 2023 concerne 12,5 % et 25,7 % des AE et CP non consommés.

L'action 03 *Instruction des demandes de visa* a été sur-exécutée à hauteur de 115 % en AE et en CP. Composée à 96,9 % de dépenses de personnel, la sur-exécution résulte de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022 ainsi que des effets de l'inflation sur le régime indemnitaire (indemnités de résidence à l'étranger principalement) des agents publics expatriés et des agents de droit local (ADL).

Quant à l'action 02 *Accès des élèves français au réseau AEFE*, les crédits consommés se sont élevés à 88 % du montant prévisionnel. Cela s'explique par la volonté de résorber l'excédent de trésorerie de l'AEFE (appelé « soulte ») né pendant la crise sanitaire. La soulte atteignait encore 7,5 millions d'euros à la fin de l'exercice 2022.

Concernant les emplois, la consommation du programme 151 *Français de l'étranger et affaires consulaires* s'est établie à 3 201 ETPT, soit 47 ETPT de moins que la part du plafond ministériel dédiée à ce programme. **Après des années de réduction d'effectifs, le rapporteur spécial regrette l'absence d'une volonté de réarmement des services consulaires.**

ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT

M. Charles de Courson, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 354 *ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT* 18

II. LE PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE* 19

III. LE PROGRAMME 216 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR* 21

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

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

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

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

En 2022, les crédits de la mission ont été consommés à hauteur de 4,79 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 4,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). Ce niveau est supérieur au montant fixé en loi de finances initiale (LFI) [(1)], le taux de consommation des crédits s'établissant à 108,7 % pour les AE et à 104,9 % pour les CP. Par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2022, l'exécution des AE et des CP s'élève respectivement à 94,2 % et à 94,88 %.

Le projet de loi de règlement (PLR) pour 2022 demande l'annulation de 103,67 millions d'euros d'AE et de 45,87 millions d'euros de CP.

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

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION *ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT* EN 2022

(en millions d'euros)

	P354 – *Administration territoriale de l'État*		**P232 – *Vie politique***		**P216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur***		**Total mission *Administration générale et territoriale de l'État***	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
LFI	**2 463,70**	**2 412,01**	**491,29**	**488,61**	**1 450,06**	**1 486,59**	**4 405,05**	**4 387,21**
Décret d'avance (DA)	– 12,55	– 12,55	– 9,66	– 9,66	– 16,72	– 16,72	– 38,94	– 38,94
LFR 1	12,55	12,55	9,66	9,66	154,72	16,72	176,94	38,94
LFR 2	– 16,49	– 14,42	– 13,98	– 16,40	– 15,15	– 23,61	– 45,62	– 54,44
Reports de 2021	44,10	29,81	83,52	89,76	83,27	34,19	210,89	153,76
Mouvements réglementaires	78,47	79,40	– 6,84	– 6,84	241,57	231,33	313,20	303,89
Fonds de concours et attribution de produits (FDC et ADP)	40,95	41,45	0	0	22,59	22,59	63,53	64,04
Total des crédits disponibles	**2 610,73**	**2 548,24**	**553,99**	**555,12**	**1 920,34**	**1 751,09**	**5 085,06**	**4 854,46**

Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ADMINISTRATION GÉNÉRALE ET TERRITORIALE DE L'ÉTAT* EN 2022

(en millions d'euros)

	P354 – *Administration territoriale de l'État*		**P232 – *Vie politique***		**P216 – *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur***		**Total mission *Administration générale et territoriale de l'État***	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Total des crédits disponibles	2 610,73	2 548,24	553,99	555,12	1 920,34	1 751,09	5 085,06	4 854,46
Exécution	**2 486,27**	**2 497,54**	**487,81**	**488,95**	**1 813,73**	**1 615,52**	**4 787,81**	**4 602,01**
Annulations demandées	92,45	30,02	1,04	0,56	10,18	15,29	103,67	45,87
Reports sur 2023	32,01	20,69	65,14	65,61	96,43	120,28	193,58	206,58

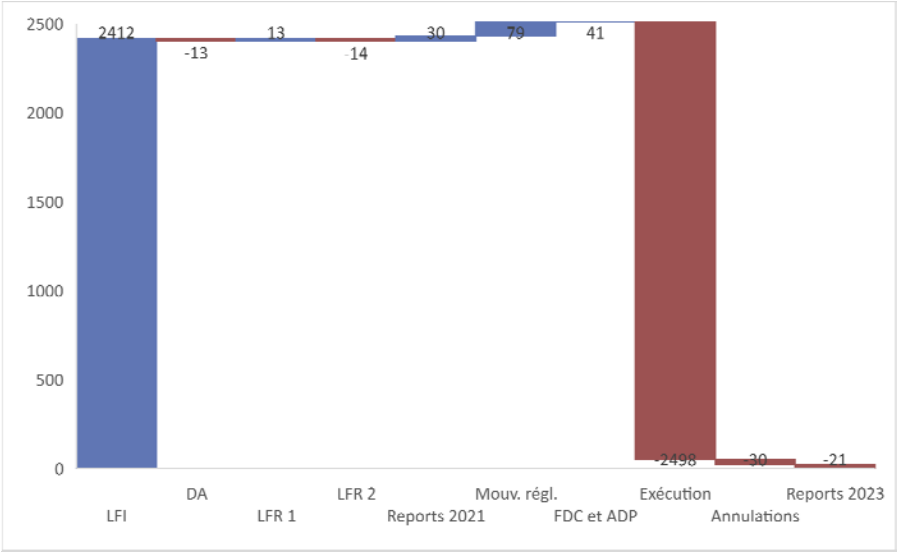
Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022

I. LE PROGRAMME 354 *ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT*

Initialement doté de 2,46 milliards d'euros en AE et de 2,41 milliards d'euros en CP par la loi de finances pour 2022, l'exécution des crédits du programme a respectivement atteint 2,49 et 2,5 milliards d'euros, soit un taux de consommation quasi égal au montant de la LFI pour les AE (100,9 %) et légèrement supérieur pour les CP (103,5 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 354 *ADMINISTRATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022

Le programme 354 *Administration territoriale de l'État* a été affecté par des mouvements sensibles de crédits en gestion, le solde des ouvertures et des annulations représentant une hausse de 6 % des AE et 5,6 % des CP en cours de gestion.

En effet, l'année 2022 a été marquée par la mise en œuvre de mesures catégorielles statutaires et indemnitaires dont le financement a été assuré par deux arrêtés de répartition à hauteur de 47,96 millions d'euros, dont 20,72 millions d'euros pour la seule compensation de la revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet. D'autres mouvements réglementaires (transferts et virements de crédits) se sont ajoutés à hauteur de 30,51 millions d'euros en AE et de 31,44 millions d'euros en CP. À ce sujet, la Cour des comptes recommande de « *ne pas recourir aux décrets de transfert lorsque les décisions sont connues avant le vote de la LFI* » (1).

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Administration générale et territoriale de l'État *en 2022 (NEB AGTE 2022).*

Quant aux attributions de produits (ADP) et aux fonds de concours (FDC), ils ont permis d'abonder les crédits du programme à hauteur de 40,95 millions d'euros en AE et de 41,45 millions d'euros en CP. L'essentiel de ces ressources supplémentaires est composé de redevances, dont 25,54 millions d'euros pour celle due au titre de l'acheminement des certificats d'immatriculation des véhicules.

En revanche, les lois de finances rectificatives (LFR) pour 2022 n'ont pas eu d'impact significatif sur la gestion. La première LFR [(1)] n'a fait que rétablir les 12,55 millions d'euros d'AE et de CP, qui avaient été provisoirement annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 [(2)] pour contribuer au financement des 5,86 milliards d'euros ouverts en urgence pour répondre aux conséquences de l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Quant à la seconde LFR [(3)], elle a annulé 16,49 millions d'euros d'AE et 14,42 millions d'euros de CP correspondant à une partie de la réserve de précaution, comme il est d'usage en fin de gestion.

Concernant les emplois, un plafond de 29 081,5 équivalents temps plein travaillé (ETPT) avait été alloué au programme. Il a été rehaussé en cours de gestion, d'une part, de 209,75 ETPT à la suite de transferts et, d'autre part, de 182 ETPT, à titre exceptionnel, afin de renforcer les effectifs des préfectures pour permettre l'accueil des réfugiés ukrainiens et pour réduire les délais de délivrance des titres d'identité. En fin de gestion, 29 421,58 ETPT ont été rémunérés soit une consommation du plafond d'emplois initial de 101,2 %.

En ce qui concerne la question de la dégradation des délais de délivrance des cartes nationales d'identité (CNI) et des passeports, ce sujet doit faire l'objet d'un rapport d'information du rapporteur spécial dans le cadre du Printemps de l'évaluation 2023.

Sur l'année 2023, 32,01 millions d'euros en AE et 20,69 millions d'euros en CP ont été reportés, principalement au titre du paiement de loyers. En conséquence, le PLR pour 2022 demande l'annulation de 92,45 millions d'euros d'AE non engagées et de 30,02 millions d'euros de CP non exécutés, soit respectivement 3,5 % et 1,2 % des crédits disponibles sur l'ensemble de l'exercice budgétaire.

II. LE PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE*

La LFI a doté ce programme de 491,29 millions d'euros en AE et de 488,61 millions d'euros en CP. Ces moyens ont été exécutés à hauteur de respectivement 487,81 millions d'euros et 488,95 millions d'euros, soit un taux de consommation de 99,3 % et 100,1 %.

---

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

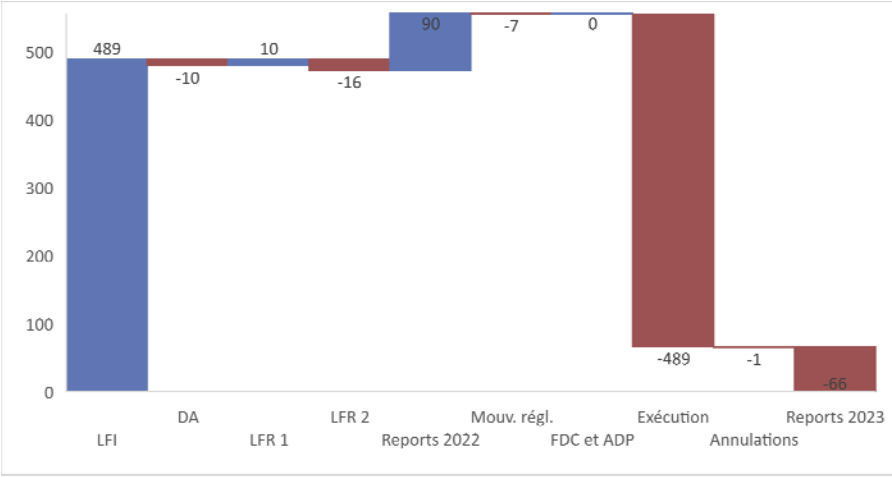
(2) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

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

L'année 2022 a été marquée par l'organisation de l'élection présidentielle (10 et 24 avril) et des élections législatives (12 et 19 juin).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 232 *VIE POLITIQUE* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022.

Le programme 232 *Vie politique* a bénéficié de reports importants de crédits non consommés en 2021 – 83,52 millions d'euros (CP) et 89,76 millions d'euros (AE) – afin de couvrir le décalage dans les remboursements de dépenses de campagne aux candidats aux élections départementales et régionales des 20 et 27 juin 2021 ainsi que les surcoûts engendrés par l'approvisionnement en matériel sanitaire.

En dehors de ces reports, les autres mouvements de crédits en cours de gestion ont été relativement faibles. La LFR 1 a rétabli les 9,66 millions d'euros d'AE et de CP annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 tandis que la LFR 2 a annulé une partie de la réserve de précaution, à hauteur de 13,98 millions d'euros en AE et de 16,40 millions d'euros en CP.

Les reports sur l'année 2023 sont également importants puisqu'ils concernent 65,14 millions d'euros d'AE non engagées et 65,61 millions d'euros de CP non exécutés en raison, là encore, du décalage dans le temps des opérations de remboursement de frais de campagne de candidats aux élections présidentielle et législatives de 2022. **Le rapporteur spécial rappelle que deux nouveaux indicateurs de performances ont été introduits, à son initiative, dans la loi de finances pour 2023 [(1)] pour mesurer le délai moyen de ces remboursements.**

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

En conséquence, le PLR pour 2022 demande l'annulation de seulement 1,04 millions d'euros d'AE et de 0,56 million d'euros de CP, correspondant à respectivement 0,2 % et 0,1 % du total des crédits disponibles en 2022.

Contrairement aux deux autres programmes de la mission, le programme 232 *Vie politique* rémunère peu d'emplois, ces derniers correspondant en totalité aux effectifs de la CNCCFP. Fixé à 65 ETPT, le plafond d'emplois a finalement été sous-consommé (60,83 ETPT) en raison d'un renouvellement conséquent du personnel (départ de dix agents en cours d'année) qui a entraîné des vacances de postes.

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

L'exécution des crédits de ce programme s'est élevée à 1,81 milliard d'euros en AE et à 1,62 milliard d'euros en CP. La consommation des crédits est supérieure de 25,1 % pour les AE et de 8,7 % pour les CP par rapport au montant voté en LFI.

Cette sur-exécution concerne, pour l'essentiel, l'action 03 *Numérique*, dont les crédits sont surconsommés à hauteur de 148,22 millions d'euros en AE et de 84,94 millions d'euros en CP, ainsi que l'action 05 *Affaires immobilières* pour les AE seulement, avec 158,18 millions d'euros d'engagements de crédits supplémentaires.

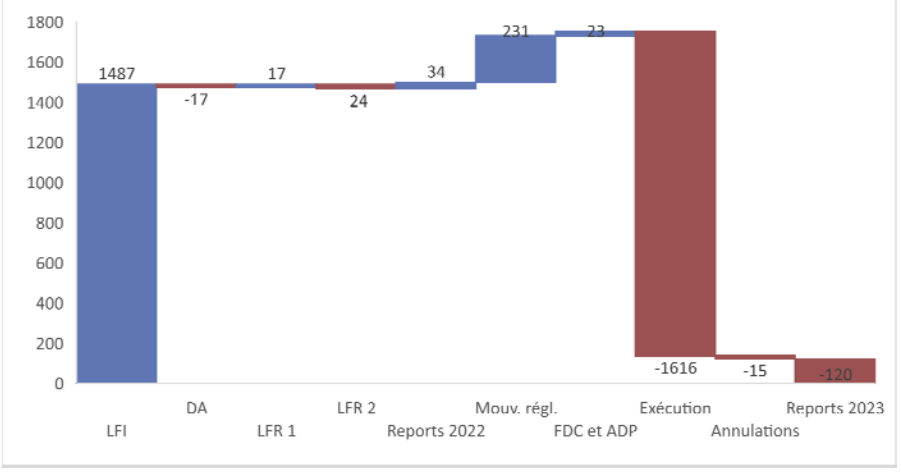
Pour les dépenses en matière numérique, l'écart entre la prévision initiale et la réalisation s'explique principalement par l'apport de 104,7 millions d'euros en AE et de 29,7 millions d'euros en CP issus du Plan de relance (programme 363 *Indépendance et compétitivité*) pour mener à bien plusieurs grands projets informatiques (Réseau radio du futur, Systèmes d'information (SI) européens, SI élections, SI Administration territoriale de l'État…). À ce titre, la Cour des comptes recommande de « *poursuivre l'identification des besoins pluriannuels de financement des différents projets d'investissements numériques et du maintien en condition opérationnelle des applications du ministère de l'intérieur* » [(1)], **préconisation à laquelle le rapporteur spécial souscrit également.**

Quant aux engagements de dépenses immobilières, ils affichent une surconsommation par rapport à la LFI en raison d'un apport postérieur du Plan de relance de 48,83 millions d'euros en AE, pour financer des dépenses d'investissement, auquel s'est ajouté un besoin de crédits pour renouveler le bail d'un immeuble de bureaux du ministère de l'intérieur à Paris, satisfait en LFR 1 (138 millions d'euros en AE).

(1) NEB AGTE 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 216 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'INTÉRIEUR* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022.

Le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* a connu d'importants mouvements de crédits en cours de gestion. Le solde des ouvertures et des annulations représente une hausse des dotations initiales de 32,4 % pour les AE et de 17,8 % pour les CP.

Les décrets de transfert et de virement ainsi que les arrêtés de répartition constituent l'essentiel de ces mouvements en gestion. Outre l'apport de crédits provenant du plan de relance, ils traduisent la compensation de la revalorisation de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022, la mise en œuvre de mesures interministérielles (1) et l'ajustement du périmètre du programme (2).

En LFR 1, 16,72 millions d'euros provisoirement annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 ont été rétablis tandis que 138 millions d'euros d'AE supplémentaires ont été ouverts afin de permettre le renouvellement du bail de l'immeuble Lumière (Paris, 12e arrondissement) pour la période 2024-2027 ainsi que de l'engagement du marché « gros électricité » pour 2023.

En LFR 2, 15,15 millions d'euros en AE et 23,61 millions d'euros en CP ont été annulés sur une partie de la réserve de précaution.

---

(1) Nouvelle grille indiciaire des catégories C et création de l'indemnité d'allocation forfaitaire aux maîtres d'apprentissage principalement.

(2) Cet ajustement a résulté, notamment, de la prise en charge des demandes indemnitaires en cas de refus de concours de la force publique découlant des mesures de restriction de l'octroi de celle-ci aux expulsions locatives pendant la crise sanitaire (en provenance du ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires) et de la mise en place du service d'assurance automobile du ministère de l'intérieur (transferts depuis les programmes 156 Gendarmerie nationale et *176* Police nationale*).*

Les reports sur l'année 2023 ont été relativement importants puisqu'ils correspondent à environ 90 % des crédits disponibles non consommés, soit 96,43 millions d'euros en AE et 120,28 millions d'euros en CP. En conséquence, le PLR pour 2022 demande respectivement l'annulation de 10,18 et 15,29 millions d'euros.

En ce qui concerne la consommation du plafond d'emplois, 11 108,17 ETPT ont été rémunérés sur les 11 128,44 ETPT qui avaient initialement été alloués au programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, soit un taux de réalisation très proche de la prévision (99,8 %).

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

M. Pascal Lecamp, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. MISSION *AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES* 26
A. UNE CONSOMMATION QUI DÉPASSE LE RECORD DE 2017 26
1. Un dépassement de 55,4 % de la prévision initiale 28
2. Des ouvertures significatives de crédits en gestion 28
B. PROGRAMME 149 *COMPÉTITIVITÉ ET DURABILITÉ DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE, DE LA FORÊT, DE LA PÊCHE ET DE L'AQUACULTURE* 29
1. Des crédits qui traduisent la récurrence des crises agricoles 30
2. Des moyens des opérateurs supérieurs de 67,9 % à la programmation 32
3. Des dépenses fiscales équivalentes à 48,7 % des crédits de la mission 33
4. Une maquette de performance satisfaisante 34
C. PROGRAMME 206 SÉCURITÉ ET QUALITÉ SANITAIRES DE L'ALIMENTATION 34
D. PROGRAMME 215 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'AGRICULTURE* 36
II. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL* 38
A. UN NEUVIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF EXCÉDENTAIRE 38
B. PROGRAMME 775 *DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT* 40
C. PROGRAMME 776 *RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION* 41
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 42

I. MISSION *AGRICULTURE, ALIMENTATION, FORÊT ET AFFAIRES RURALES*

La mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* (AAFAR) est composée des trois programmes 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*, 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation* et 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*.

Même additionnée à celle du compte d'affectation spéciale *Développement agricole et rural* (*cf. infra*), cette enveloppe ne constitue qu'une **part minoritaire des concours publics à l'agriculture** : au plan budgétaire, s'y ajoutent ceux de l'Union européenne (UE), pour près de 10 milliards d'euros, ceux portés par la direction générale de l'enseignement et de la recherche (DGER) du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA), soit 1,5 milliard d'euros et, à un degré moindre, les aides des régions et des agences de l'eau, pour 0,5 milliard d'euros, ce dernier ordre de grandeur devant progresser avec la programmation de la politique agricole commune (PAC) pour 2023 à 2027 compte tenu des interventions du second pilier transférées à ces collectivités.

A. UNE CONSOMMATION QUI DÉPASSE LE RECORD DE 2017

Le projet de loi de règlement (PLR) pour 2022 fait apparaître une **mobilisation de 4,66 milliards d'euros en autorisations d'engagement** (AE) et de **4,67 milliards d'euros en crédits de paiement** (CP). Sont reportés 265,5 millions d'euros en AE et 352,5 millions d'euros en CP sur 2023, et il est proposé d'annuler 149,5 millions d'euros en AE et 51,7 millions d'euros en CP.

La consommation atteint (en CP) 155,3 % de l'autorisation donnée par la loi de finances initiale (LFI) et 92 % des sommes ouvertes au long de l'exercice.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *AAFAR* DE 2012 À 2022

(en CP ; en milliards d'euros)

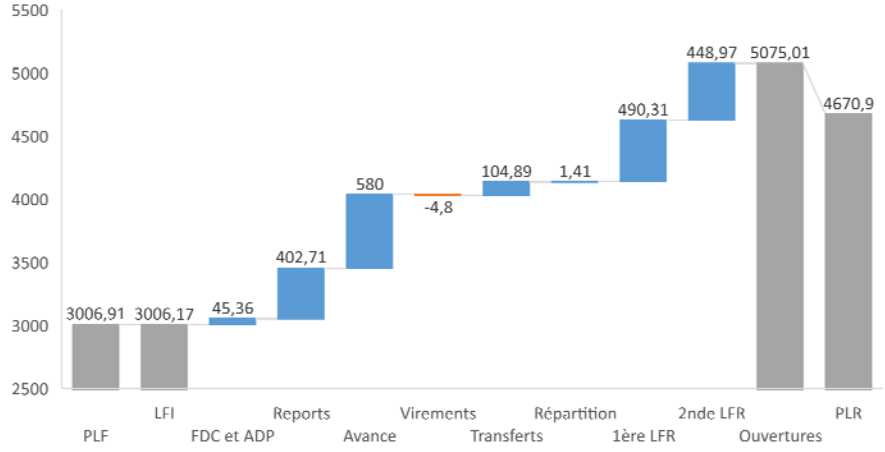
Programmes	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
P. 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture*	2,54	2,08	2,37	2,77	1,92	3,36	2,24	1,77	1,71	2,38	3,28
P. 206 *Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation*	0,54	0,50	0,51	0,51	0,55	0,63	0,55	0,55	0,56	0,61	0,79
P. 215 *Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture*	0,75	0,73	0,73	0,72	0,68	0,65	0,65	0,63	0,62	0,61	0,60
Total	**3,84**	**3,32**	**3,62**	**3,99**	**3,16**	**4,64**	**3,44**	**2,94**	**2,89**	**3,60**	**4,67**

Source : lois de règlement pour 2012 à 2020 ; projets de loi de règlement pour 2021 et 2022.

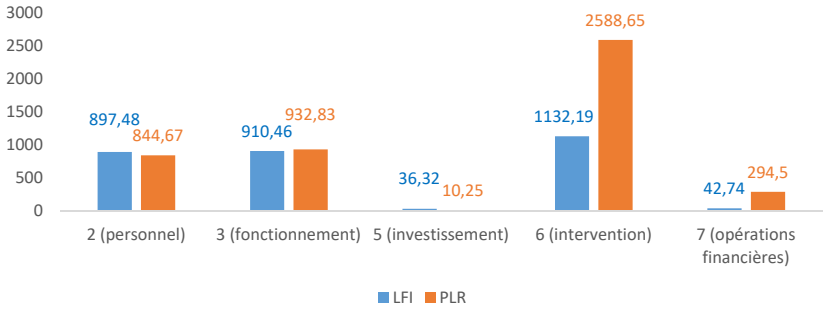
Le décaissement de 4,7 milliards d'euros en CP est plus important que le point haut de 2017 et se situe 28,1 % au-dessus de la moyenne des onze derniers exercices (soit 3,65 milliards d'euros).

PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES AU PROJET DE LOI DE RÈGLEMENT POUR 2022 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION *AAFAR* (haut) ET DE SES PROGRAMMES (milieu) ET COMPARAISON ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION PAR TITRES (bas)

(en CP ; en millions d'euros)



	Programme 149		Programme 206		Programme 215		Mission *AAFAR*	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
PLF pour 2022	**1 775,03**	**1 764,62**	**614,26**	**611,38**	**641,61**	**630,91**	**3 030,90**	**3 006,91**
LFI pour 2022	**1 774,88**	**1 764,47**	**614,17**	**611,30**	**641,11**	**630,40**	**3 030,16**	**3 006,17**
Fonds de concours et attrib. de produits	32,57	32,57	5,65	5,65	7,14	7,14	45,36	45,36
Mouvements réglementaires	1 057,59	1 059,20	15,02	18,46	15,16	6,55	1 087,77	1 084,21
Reports	*368,87*	*377,08*	*15,15*	*18,59*	*15,36*	*7,04*	*399,65*	*402,71*
Décret d'avance	*580,00*	*580,00*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*580,00*	*580,00*
Virements	*– 4,36*	*– 4,36*	*– 0,45*	*– 0,45*	*0,01*	*0,01*	*– 4,80*	*– 4,80*
Transferts	*113,08*	*106,48*	*s. o.*	*s. o.*	*– 1,57*	*– 1,59*	*111,51*	*104,89*
Répartition	*s. o.*	*s. o.*	*0,32*	*0,32*	*1,09*	*1,09*	*1,41*	*1,41*
1ère LFR pour 2022	**290,00**	**290,00**	**200,30**	**200,30**	**0,01**	**0,01**	**490,31**	**490,31**
2nde LFR pour 2022	**400,81**	**444,17**	**30,48**	**9,85**	**– 5,0**	**– 5,1**	**426,28**	**448,97**
Ouvertures totales	**3 555,85**	**3 590,41**	**865,62**	**845,56**	**658,41**	**639,04**	**5 079,88**	**5 075,01**
PLR pour 2022	**3 264,89**	**3 283,05**	**797,46**	**791,68**	**602,54**	**596,16**	**4 664,89**	**4 670,90**



Source : rapport annuel de performances (RAP) annexé au projet de loi de règlement pour 2022 ; note d'analyse de l'exécution budgétaire (NEB) de la Cour des comptes pour 2022.

1. Un dépassement de 55,4 % de la prévision initiale

La LFI pour 2022 avait doté la mission *AAFAR* de 3,03 milliards d'euros en AE et 3,01 milliards d'euros en CP, sans écart majeur avec les ouvertures sollicitées par le projet de loi de finances (PLF) correspondant.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *AAFAR* EN 2022 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Programmes	**LFI**	**PLR**	***Exécution***	**LFI**	**PLR**	***Exécution***
P. 149 *Compétitivité et durabilité*	1 774,88	3 264,89	*183,9 %*	1 764,47	3 283,05	*186,1 %*
P. 206 *Sécurité et qualité sanitaires*	614,17	797,45	*129,8 %*	611,30	791,68	*129,5 %*
P. 215 *Conduite et pilotage*	641,11	602,54	*94,0 %*	630,40	596,16	*94,6 %*
Total	**3 030,16**	**4 664,89**	***153,9 %***	**3 006,17**	**4 670,90**	***155,4 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

La consommation est donc de 153,9 % en AE et 155,4 % en CP pour 2022, contre 118,4 % en AE et 118,5 % en CP pour 2021, alors que les trois exercices antérieurs avaient été marqués par des dépenses, en CP, très proches de la programmation (100,3 % en 2018, puis 100,7 % en 2019 et 98,3 % en 2020).

2. Des ouvertures significatives de crédits en gestion

Les mouvements en cours d'année ont porté les montants disponibles à 5,08 milliards d'euros en AE et en CP, soit une **augmentation de plus de deux tiers par rapport à la LFI**. Ils correspondent surtout aux réponses apportées à la crise de la grippe aviaire et aux aléas environnementaux (*cf. infra*).

De premières opérations ont été réalisées par la **voie réglementaire** : reports de 399,7 millions d'euros en AE et 402,7 millions d'euros en CP (jugés d'une « *ampleur inédite* » par la Cour des comptes, ils sont trois fois plus élevés qu'en

2021) ; abondement de 580 millions d'euros en AE et en CP avec le décret d'avance d'avril 2022 ; virements (sortants) de 4,8 millions d'euros en AE et en CP ; transferts et répartition (majoration de rémunérations) de 112,9 millions d'euros en AE et 106,3 millions d'euros en CP ; fonds de concours et attributions de produits de 45,4 millions d'euros en AE et en CP.

L'essentiel des moyens supplémentaires a été apporté dans le cadre des **deux lois de finances rectificatives** (LFR) d'août et décembre 2022. Elles se sont traduites par des abondements nets de 916,6 millions d'euros en AE et 939,3 millions d'euros en CP : 490,3 millions d'euros en AE et en CP pour la première, 426,3 millions d'euros en AE et 449 millions d'euros en CP pour la seconde (ouverture de 431,3 millions d'euros en AE et 454 millions d'euros en CP, et annulation de 5 millions d'euros en AE et 5,1 millions d'euros en CP).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *AAFAR* EN 2022 PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CRÉDITS OUVERTS

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Programmes	**Ouvertures**	**PLR**	***Exécution***	**Ouvertures**	**PLR**	***Exécution***
P. 149 *Compétitivité et durabilité*	3 555,85	3 264,89	*91,8 %*	3 590,41	3 283,05	*91,4 %*
P. 206 *Sécurité et qualité sanitaires*	865,62	797,45	*92,1 %*	845,56	791,68	*93,6 %*
P. 215 *Conduite et pilotage*	658,41	602,54	*91,5 %*	639,04	596,16	*93,3 %*
Total	**5 079,88**	**4 664,89**	***91,8 %***	**5 075,01**	**4 670,90**	***92,0 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

Sur cette base, ont été consommés 91,8 % des AE et 92 % des CP.

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

Le programme 149, dont est responsable la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE), représente 70,3 % des crédits de la mission.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 149 EN 2022 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**LFI**	**PLR**	***Exécution***	**LFI**	**PLR**	***Exécution***
21 *Adaptation des filières*	222,48	225,02	*101,1 %*	222,70	228,72	*102,7 %*
22 *Gestion des crises et des aléas de la production agricole*	8,81	1 184,21	*13 441,7 %*	8,81	1 184,36	*13 443,4 %*
23 *Appui au renouvellement et à la modernisation*	95,99	170,93	*178,1 %*	109,92	110,10	*100,2 %*
24 *Gestion équilibrée et durable des territoires*	475,62	350,30	*73,7 %*	451,69	418,91	*92,7 %*
25 *Protection sociale*	130,37	421,63	*323,4 %*	130,37	421,58	*323,4 %*
26 *Gestion durable de la forêt*	276,82	256,14	*92,5 %*	279,20	260,91	*93,4 %*
27 *Moyens de mise en œuvre des politiques publiques*	516,89	557,58	*107,9 %*	516,89	556,59	*107,7 %*
28 *Pêche et aquaculture*	47,90	99,10	*206,9 %*	47,91	101,89	*212,7 %*
Total	**1 774,88**	**3 264,89**	***183,9 %***	**1 764,47**	**3 283,05**	***186,1 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

1. Des crédits qui traduisent la récurrence des crises agricoles

Le rapport annuel de performances (RAP) indique une consommation de 183,9 % des AE et 186,1 % des CP votés en 2022, contre 132 % en 2021.

La prise en compte des mouvements en gestion fait apparaître une exécution de 91,8 % en AE et 91,4 % en CP : la quasi-totalité des ouvertures de crédits faites par voie réglementaire (96,7 %) et législative (78,2 %) a été réalisée à son profit et sa réserve de précaution a été dégelée (58,3 millions d'euros).

Trois situations se présentent pour la consommation en CP des actions.

● Premièrement, celle des actions 21 et 23 respecte la LFI.

● Deuxièmement, celle des actions 24 et 26 est inférieure à la prévision :

– le principal poste justifiant, sur la première, la consommation moindre de 32,8 millions d'euros en CP est celui des mesures agroenvironnementales et climatiques (MAEC) et des aides à la conversion vers l'agriculture biologique, car la différence a été assumée par des fonds européens de relance plutôt que l'État ;

– la différence sur la seconde, laquelle atteint 20,7 millions d'euros en AE et 18,3 millions d'euros en CP, s'explique notamment par des besoins moins élevés que prévu concernant la lutte contre les scolytes et par le report de travaux en Aquitaine et en Guyane pour la défense des forêts contre les incendies (DFCI) ;

● Troisièmement, celle des actions 22, 25, 27 et 28 dépassent l'enveloppe de la LFI. Elle est commentée dans l'ordre croissant des sommes en jeu :

– la surexécution de 39,7 millions d'euros concernant l'action 27 tient, une fois pris en compte la mise en réserve sur la subvention de sept opérateurs, au surplus de 46,9 millions d'euros imputé sur la provision pour aléas (PPA), qui a mobilisé 236,9 millions d'euros, répartis entre 141,9 millions d'euros pour quatre décisions de refus de remboursement d'avances prononcées par la Commission européenne, contre une estimation du ministère d'un peu plus de 40 millions d'euros, et 95 millions d'euros liés à des aides conjoncturelles (*cf. infra*) ;

– la consommation de l'action consacrée aux filières halieutiques, inscrite à partir de l'exercice 2023 sur le programme 205 *Affaires maritimes* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, est 54 millions d'euros au-dessus de l'autorisation, dont 21,8 millions d'euros pour une contribution à l'aide sociale de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) et 31,1 millions d'euros pour trois mesures d'indemnisation aux professionnels accusant une perte de chiffre d'affaires dans le contexte des négociations avec le Royaume-Uni, cette dernière somme provenant d'un fonds de concours européen ;

– le décaissement de 291,2 millions d'euros supplémentaires au titre de la protection sociale s'explique par la compensation au profit de la Mutualité sociale agricole (MSA) des exonérations de cotisations liées, surtout, à des aides de crises (présentées avec les autres dans le tableau *infra*), pour 285,6 millions d'euros, et, subsidiairement, soit au soutien à l'embauche de travailleurs occasionnels et de demandeurs d'emploi (TO-DE) prévu à l'article L. 741-16 du code rural et de la pêche maritime, avec un dépassement de 3,3 millions d'euros permis par la seconde LFR, soit à une aide spécifique pour les professionnels viticoles affectés par les sanctions américaines pour 2,3 millions d'euros ;

– celle de la première atteint 13 443,4 % (après 14 645,7 % en 2021), du fait de l'imputation sur cette ligne de la plupart des aides de crise : aléas climatiques, épizooties, difficultés liées au covid-19 (reliquats), etc.

En volume, ce taux, déjà jugé « *spectaculaire* » par le rapporteur général pour l'exercice précédent (14 645,7 %), tient à ce que la dotation de départ de l'action 22 n'était que de 8,8 millions d'euros, à peine au-dessus des 5 millions d'euros alloués entre 2016 et 2021. En valeur, la surexécution se répartit entre :

– 928,8 millions d'euros de dépenses de titre 6 (intervention), attribués pour 97,8 % au fonds d'allègement des charges (FAC) à raison de la grippe aviaire et des aides pour la résilience de l'économie, et au surplus au fonds national de gestion des risques en agriculture (FNGRA) pour le gel (*cf. infra*) ;

– 250 millions d'euros de dépenses de titre 7 (opérations financières) pour abonder le FNGRA en fin d'exercice.

AIDES DE CRISE (hors covid-19) **ASSUMÉES PAR LE PROGRAMME 149 EN 2021 ET 2022**

(en CP ; en millions d'euros)

	2021	2022	Imputation en 2022
***Influenza* aviaire hautement pathogène**	**52,1**	**378,0**	*Cf. infra*
Épisode de fin 2020 et début 2021	*52,1*	*67,0*	378 sur le FAC
Épisode de fin 2021 et début 2022	*0,0*	*311,0*	
Gel tardif et grêle	**69,0**	**184,1**	*Cf. infra*
Épisode d'avril 2021	*69,0*	*143,1*	112,7 *via* la MSA 20 sur le FNGRA 10,4 sur le FAC
Épisode d'avril 2022	*s. o.*	*41*	36 sur la PPA 5 *via* la MSA
Plan de résilience		**541,5**	*Cf. infra*
Guerre en Ukraine (hausse du coût des intrants, etc.)		*532,5*	382,5 sur le FAC 150 *via* la MSA
Autre mesures économiques et sociales		*9,0*	
Crise de la filière porcine	**0,0**	**215,3**	138 sur le FAC 59,4 sur la PPA 17,9 *via* la MSA
Arrêts d'activité liés au *Brexit*	**0,0**	**28,5**	28,5 *via* FranceAgriMer
Total	**121,1**	**1 347,5**	

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022 ; note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes pour 2022 ; rapport du contrôleur budgétaire et comptable (CBCM) pour 2022.

Le rapporteur spécial note que les actions 5 *Transition agricole* et 6 *Mer* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance* ont respectivement consommé 468,2 millions d'euros (64,1 %) et 85,6 millions d'euros (90 %) en CP des moyens prévus par la LFI pour 2022. Leurs axes ont été un plan de communication (2,4 millions d'euros), des appels à projets (33,9 millions d'euros), le fonds « avenir bio » (1,5 million d'euros), la plantation de haies (7 millions d'euros), le soutien aux protéines végétales (55,7 millions d'euros), les démarches pour le bien-être animal (54,9 millions d'euros), le renouvellement des équipements de protection (224 millions d'euros), les investissements forestiers (50,5 millions d'euros), les mesures pour une alimentation locale (51,4 millions d'euros) et la modernisation des navires de pêche (19,1 millions d'euros).

2. Des moyens des opérateurs supérieurs de 67,9 % à la programmation

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

Avec **2,24 milliards d'euros** en CP, le total des subventions pour charges de service public (448,1 millions d'euros), dotations en fonds propres (41,6 millions d'euros) et transferts (1,75 milliard d'euros) attribués à ses établissements mobilise 68,3 % des moyens du programme. Ce niveau dépasse l'exécution de 2021 de 44,5 % et la prévision pour 2022 de 67,9 % : la différence s'explique essentiellement par l'attribution à l'Établissement national pour les produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer) des 932,8 millions d'euros nécessaires au décaissement des aides de crise dont la gestion lui a été confiée. Il faut ajouter à ce montant **48,4 millions d'euros** de taxes affectées – dont près des deux tiers pour l'Office national des forêts (ONF) –, ce qui correspond à un montant supérieur de 12,6 % à la prévision et de 17,9 % à celui de 2021.

Les opérateurs ont respecté le plafond d'emplois, avec 11 589 ETPT pour une autorisation de 12 157 ETPT, mais ont réalisé un schéma de – 44 ETP au lieu de – 135 ETP, compte tenu de la forte activité de FranceAgriMer et de l'ONF.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX OPÉRATEURS DU PROG. 149 EN 2022 PAR RAPPORT À LA LFI

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Opérateurs	**LFI**	**PLR**	***Exécution***	**LFI**	**PLR**	***Exécution***
Agence de services et de paiement	836,28	765,51	*91,5 %*	824,77	791,06	*95,9 %*
Centre national de la propriété forestière	14,97	15,06	*100,6 %*	14,97	15,00	*100,2 %*
FranceAgriMer	131,19	1 075,66	*819,9 %*	131,19	1 060,66	*808,5 %*
Agence pour le développement et de l'agriculture biologique	10,88	11,39	*104,7 %*	10,88	13,89	*127,7 %*
Institut français du cheval et de l'équitation	40,07	39,19	*97,8 %*	40,07	39,19	*97,8 %*
Institut national de l'origine et de la qualité	17,70	17,32	*97,9 %*	17,70	17,32	*97,9 %*
Office de développement de l'économie agricole d'outre-mer	91,59	96,90	*105,8 %*	91,59	96,83	*105,7 %*
Office national des forêts	203,75	205,96	*101,1 %*	203,49	207,10	*101,8 %*
Total	**1 346,43**	**2 226,99**	***165,4 %***	**1 334,66**	**2 241,05**	***167,9 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

En outre, plusieurs établissements rattachés à d'autres ministères ont bénéficié d'un soutien à partir du programme 149, pour un montant total de 44,1 millions d'euros en CP [(1)].

3. Des dépenses fiscales équivalentes à 48,7 % des crédits de la mission

Toutes les dépenses fiscales de la mission *AAFAR* relèvent du programme 149. Elles représentent un effort de 2,27 milliards d'euros en 2022.

● **Vingt-six « niches » portent sur des impôts d'État**, pour un montant estimé à **2,16 milliards d'euros** (soit 0,6 % de moins qu'estimé).

Ce total doit être mis en perspective avec celui des crédits consommés de la mission (4,67 milliards d'euros) et fait apparaître une grande hétérogénéité :

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

– 59,5 % de l'ensemble, soit 1,4 milliard d'euros, correspondent aux taux réduits de la fraction de l'accise perçue en métropole sur les produits énergétiques autres que les gaz naturels et les charbons (ex-TICPE) et à l'avantage sur le gaz naturel et le méthane utilisés pour les travaux agricoles et forestiers ;

– parmi les suivantes, l'ordre de grandeur est de 485 millions d'euros pour les dix allègements concernant les bénéfices, qu'ils soient traités à l'impôt sur les sociétés (IS) ou à celui sur les revenus (IR), et de 215 millions d'euros pour les trois taux réduits de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ;

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

L'exercice 2022 est le premier au cours duquel les crédits d'impôt en faveur de la substitution au glyphosate et de l'engagement dans une certification de haute valeur environnementale (HVE) ont une incidence, respectivement de 45 millions d'euros et 30 millions d'euros.

● **Six dépenses fiscales diminuent le rendement de la taxe foncière sur les propriétés non-bâties** (TFPNB), impôt local, pour **115 millions d'euros** (soit un niveau inférieur de 3,4 % à la prévision).

Elles sont assumées par l'État.

4. Une maquette de performance satisfaisante

Concernant les quatre objectifs associés au programme et leurs treize indicateurs de **performance**, si la part de la surface agricole consacrée en 2022 à la production biologique n'a pas encore été publiée par l'agence compétente – la cible est de 12 % –, la plupart des autres items ont des résultats positifs. Il en va ainsi, par exemple, du ratio entre les aides publiques et l'excédent brut d'exploitation (EBE), avec un taux de 19,6 % (contre encore 25,5 % en 2021), qui manifeste la hausse de la production de 17,4 % en valeur et de 8 % en volume, ainsi que celle de 14,2 % de la rentabilité des entreprises agricoles.

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

Le programme 206 est placé sous la responsabilité de la direction générale de l'alimentation (DGAL). Avec 797,5 millions d'euros en AE et 791,7 millions d'euros en CP, sa consommation dépasse de près de 30 % la prévision et marque une hausse de 30 % également par rapport à l'exécution en 2021.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 206 EN 2022 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**LFI**	**PLR**	***Exécution***	**LFI**	**PLR**	***Exécution***
1 *Santé et protection des végétaux*	36,97	29,46	*79,7 %*	36,74	29,51	*80,3 %*
2 *Santé et protection des animaux*	114,38	333,80	*291,8 %*	112,23	325,89	*290,4 %*
3 *Sécurité de l'alimentation*	23,22	24,90	*107,2 %*	22,67	25,85	*114,0 %*
4 *Actions transversales*	85,65	76,10	*88,8 %*	86,70	76,86	*88,7 %*
5 *Élimination des cadavres et des sous-produits animaux*	4,00	3,84	*96,0 %*	4,00	3,84	*96,0 %*
6 *Mise en œuvre de la politique de sécurité sanitaire*	344,04	324,71	*94,4 %*	344,04	324,90	*94,4 %*
8 *Qualité de l'alimentation*	4,91	4,64	*94,5 %*	4,91	4,84	*98,6 %*
Total	**614,17**	**797,46**	***129,8 %***	**611,30**	**791,68**	***129,5 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

Une fois prises en compte les ouvertures en gestion – 5,7 millions d'euros de fonds de concours (majoritairement européens) et attributions de produits, 18,6 millions d'euros de reports et 210,2 millions d'euros avec les deux LFR [(1)] –, le taux de consommation s'établit à 92,1 % en AE et 93,6 % en CP. Sa réserve de précaution, soit 11 millions d'euros, a été totalement dégelée.

La sous-exécution de 7,2 millions d'euros sur l'action 1, de 9,8 millions d'euros sur l'action 4 et de 19,1 millions d'euros sur l'action 6 s'explique par l'annulation ou la réalisation partielles d'interventions à raison du décalage de la mise en œuvre du règlement (UE) n° 2016/2031 relatif aux organismes nuisibles aux végétaux et de moindres besoins dans les contrôles aux frontières.

Les actions 2 et 3 ont été fortement sollicitées par le double épisode d'*influenza* aviaire : 222,5 millions d'euros en AE et 216 millions d'euros en CP au titre de celui de 2021-2022 (45 millions d'euros pour les abattages de volailles, 22,6 millions d'euros pour la désinfection des foyers et 148,4 millions d'euros pour l'indemnisation des propriétaires) et 11,5 millions d'euros en AE et en CP à celui de 2022-2023. En revanche, la situation est stabilisée sur le front de la tuberculose ovine et de la peste porcine africaine.

La rémunération des 4 860 ETPT du programme 206 et les contributions ou cotisations y afférentes (titre 2) comptent pour 40,9 % de ses crédits.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée à ce programme.

Son unique opérateur, l'**Agence nationale de sécurité sanitaire, de l'alimentation, de l'environnement et du travail** (ANSES), est placé sous la

(1) 200,3 millions d'euros en AE et en CP dans la 1ère LFR puis 30,5 millions d'euros en AE et 9,8 millions d'euros en CP dans la 2nde LFR.

responsabilité de six directions d'administration centrale [1]. Sur les 113 millions d'euros en CP que lui a attribués l'État en 2022, la contribution du MASA est de 65,7 millions d'euros (+ 3,5 % par rapport à 2021), ce à quoi s'ajoutent 22,4 millions d'euros de taxes affectées (– 5,5 %). Le programme 206 a aussi financé cinq opérateurs relevant des deux autres unités de la mission *AAFAR* [2] et quinze extérieurs à elle [3], pour 17,2 millions d'euros en CP.

Les objectifs et indicateurs de **performance** enregistrent des résultats positifs, avec une couverture de désormais 100 % des départements par les projets alimentaires territoriaux (PAT) et un dépassement de la cible s'agissant des traitements d'animaux à la colistine : la Cour des comptes relève que cela « *confirme l'efficacité du plan Ecoantibio* », lequel sera remanié en 2023.

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

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

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 215 EN 2022 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**LFI**	**PLR**	***Exécution***	**LFI**	**PLR**	***Exécution***
1 *Moyens de l'administration centrale*	222,41	209,86	*94,4 %*	217,91	206,46	*94,7 %*
2 *Évaluation de l'impact des politiques publiques*	15,81	18,41	*116,4 %*	15,91	18,34	*115,3 %*
3 *Moyens des directions régionales et départementales*	321,33	302,65	*94,2 %*	321,54	304,14	*94,6 %*
4 *Moyens communs*	81,55	71,62	*87,8 %*	75,05	67,22	*89,6 %*
Total	**641,11**	**602,54**	***94,0 %***	**630,40**	**596,16**	***94,6 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

Son exécution de 94 % en AE et 94,6 % en CP en prenant pour base la LFI peut être ramenée à un taux de 91,5 % en AE et 93,3 % en CP après prise en compte des mouvements en gestion (fonds de concours et attributions de produits pour 7,1 millions d'euros en AE et en CP ; reports de 15,6 millions d'euros en AE et 7 millions d'euros en CP ; virements et transferts négatifs pour 1,6 million d'euros en AE et en CP ; annulations à hauteur de 5 millions d'euros en AE

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

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

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

et 5,1 millions d'euros en CP *via* la seconde LFR, soit 1 million d'euros de plus que la réserve de précaution). Cela correspond à un recul de 0,4 % en AE et 2,1 % en CP en comparaison avec 2021. Le rapporteur spécial rejoint la Cour des comptes pour saluer la « *maîtrise des fonctions support malgré l'inflation* ».

L'exécution de l'action 2 excède la LFI, le dépassement de 2,4 millions d'euros sur les travaux statistiques et le titre 2 étant compensé par de moindres dépenses résiduelles pour le recensement décennal et le report d'études. La sous-exécution de celles finançant les services centraux et déconcentrés tient surtout à une économie de 36,2 millions d'euros sur le titre 2. Pour la dernière, les décaissements inférieurs de 7,8 millions d'euros à la prévision, malgré le dépassement sur certains postes comme la communication qui explique le solde, ont pour principaux motifs les charges immobilières (– 1,6 million d'euros) avec les retards dans le regroupement de plusieurs opérateurs à Maisons-Alfort, informatiques (– 6,6 millions d'euros) avec le report de la numérisation des dossiers de ressources humaines, et contentieuses (– 0,9 million d'euros).

Les crédits de titre 2 représentent 87,4 % de l'enveloppe. Le plafond d'emplois, prévu à 6 805 ETPT, est exécuté à hauteur de 6 725 ETPT.

Aucune dépense fiscale n'est rattachée au programme 215.

L'**Institut national de formation des personnels du ministère de l'agriculture** (INFOMA), son seul opérateur, a bénéficié d'une subvention pour charges de service public à hauteur de 1,5 million d'euros en 2022. La hausse de 15,4 % par rapport à 2021 se justifie par un versement de 0,2 million d'euros destiné à financer une formation dans le cadre de la future police unifiée pour la sécurité sanitaire des aliments. Aucun schéma d'emplois ne lui a été appliqué : les ETPT pris en charge par le programme 215 et ceux sous plafond s'élèvent respectivement à 44 et 5. Ont aussi, malgré leur rattachement à d'autres programmes, été soutenus FranceAgriMer et plusieurs établissements d'enseignement supérieur à hauteur de 0,9 million d'euros.

Sur les sept indicateurs de **performance**, trois affichent des résultats inférieurs aux cibles. Par exemple, le taux de dématérialisation des enquêtes statistiques régulières affiche un recul de 5,5 points par rapport à 2021 et de 8,5 points par rapport à l'objectif pour 2022, ce que le RAP justifie par le fait que l'expérimentation d'un recueil par internet des données sur les cheptels à la fin de l'année 2021 a montré que « *le ministère ne dispose ni de l'outillage ni des moyens nécessaires à une collecte multi-mode* ». Des réflexions sont en cours avec l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).

II. COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *DÉVELOPPEMENT AGRICOLE ET RURAL*

Le compte d'affectation spéciale [(1)] *Développement agricole et rural* (CAS-DAR) est composé des programmes 775 *Développement et transfert en agriculture* et 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture.* Institué par l'article 52 de la loi de finances pour 2006, il est alimenté par une fraction, portée à 100 % en 2015, du produit de la **taxe sur le chiffre d'affaires des exploitants agricoles**, prévue à l'article 302 *bis* MB du code général des impôts. Son objet est de permettre le déploiement du programme national de développement agricole et rural (PNDAR pour les années 2022 à 2027), lequel vise à rendre l'agriculture moins dépendante aux intrants énergétiques ou chimiques et donc plus résiliente, durable et compétitive.

A. UN NEUVIÈME EXERCICE CONSÉCUTIF EXCÉDENTAIRE

En 2022, le CAS enregistre 144,7 millions d'euros de recettes, soit 14,8 % de plus que les 126 millions prévus par la LFI (+ 4,6 % par rapport à 2021). Ses 141,5 millions d'euros de dépenses en CP sont supérieurs de 12,3 % à leur plafond prévisionnel (+ 24,5 %). Il en résulte un **excédent de 3,2 millions d'euros** en CP en 2022. Sont annulés 2,7 millions d'euros d'AE et 1 euro de CP non reportés.

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

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS-DAR EN 2022
PAR RAPPORT À LA LFI (haut) **ET AUX OUVERTURES EN GESTION** (bas)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Programmes / actions	**LFI**	**PLR**	***Exécution***	**LFI**	**PLR**	***Exécution***
P. 775 *Développement et transfert en agriculture*	**60,48**	**61,86**	***102,3 %***	**60,48**	**62,54**	***103,4 %***
Développement et transfert	60,40	61,67	*102,1 %*	60,40	62,45	*103,4 %*
Fonction support	0,08	0,19	*237,5 %*	0,08	0,09	*112,5 %*
P. 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*	**65,52**	**70,88**	***108,2 %***	**65,52**	**78,96**	***120,5 %***
Recherche appliquée	65,02	70,79	*108,8 %*	65,02	78,75	*121,1 %*
Fonction support	0,50	0,09	*18,0 %*	0,50	0,21	*42,0 %*
Total	**126,00**	**132,73**	***105,3 %***	**126,00**	**141,50**	***112,3 %***

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Programmes	**Ouvertures**	**PLR**	**Exécution**	**Ouvertures**	**PLR**	**Exécution**
P. 775 *Développement et transfert en agriculture*	67,48	61,86	*91,7 %*	89,82	62,54	*69,6 %*
P. 776 *Recherche appliquée et innovation en agriculture*	87,49	70,88	*81,0 %*	152,91	78,96	*51,6 %*
Total après prise en compte des mouvements en gestion	**154,97**	**132,73**	***85,6 %***	**242,72**	**141,50**	***58,3 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

S'agissant des seuls CP, ont été reportés 98,4 millions d'euros depuis l'exercice 2021, puis un arrêté pris le 26 décembre 2022 a ouvert 18,3 millions d'euros – les deuxième et troisième alinéas du II de l'article 21 de la LOLF disposent que « *le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes* […] » et que « *si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations* […]*, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté* » –, lesquels ont nécessairement été reportés sur l'exercice 2023.

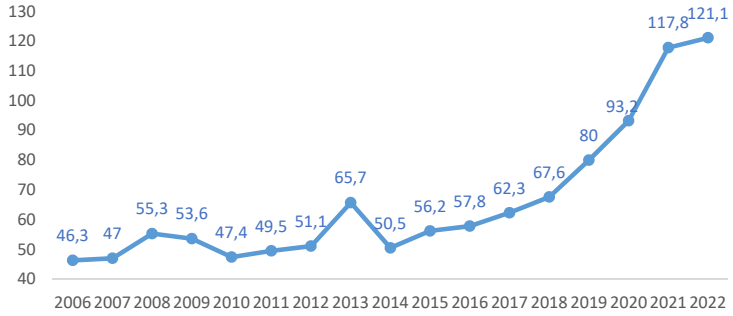
Puisque les excédents interviennent exercice après exercice et que le dernier alinéa du II de l'article 21 de la LOLF prévoit que « *les AE et les CP disponibles en fin d'année* [sur un CAS] *sont reportés sur l'année suivante* », **le solde cumulé du compte atteint 121,1 millions d'euros**.

Après une hausse de 24,6 millions d'euros en 2021, celle de 2022 apparaît modérée : pour la première fois depuis 2014, les dépenses n'ont pas été sous-exécutées par rapport à la LFI, grâce à un rattrapage des avenants qui avaient été

signés au début de la crise du covid-19, même si le début de la mise en place du nouveau PNDAR [1] n'a pas permis de consommer toutes les sommes ouvertes.

ÉVOLUTION DU SOLDE DU CAS-DAR DEPUIS 2006

(en CP ; en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après les lois de règlement pour les exercices 2006 à 2020 et le rapport annuel de performances annexé aux projets de loi de règlement pour 2021 et 2022.

Dans sa note d'analyse, la Cour des comptes réitère son opinion suivant laquelle le CAS-DAR devrait être réintégré au budget général et ses recommandations tenant d'une part à ce que soit identifiée l'origine de la différence persistante entre le solde comptable et les crédits reportés d'un exercice à l'autre, soit 7,1 à 19,9 millions d'euros selon les années, et d'autre part à ce que les jurys soient plus sélectifs quant aux bénéficiaires, pour éviter toute « *rente* ».

Sur ces trois points, le rapporteur spécial rappelle d'abord l'attachement des agriculteurs à cet instrument qu'ils financent directement, relève ensuite avec satisfaction que les diligences du ministère ont permis de clarifier la source d'une partie de l'écart comptable, lié à des indus au titre d'anciennes conventions avec l'Agence de services et de paiement (ASP) – trois enveloppes pour 14,2 millions d'euros – et souligne enfin que les modalités d'évaluation des programmes ont été révisées, avec un assouplissement *a priori* et un renforcement *a posteriori*, grâce notamment à un partenariat méthodologique avec l'Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement (INRAE).

B. PROGRAMME 775 *DÉVELOPPEMENT ET TRANSFERT*

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

Le RAP détaille ainsi sa consommation en 2022 :

(1) Bulletin officiel du MASA, *instructions nos CAB/C2021-561 et DGER/SDRICI/2021-561 du 19 juillet 2021.*

– 39,4 millions d'euros d'aides aux chambres d'agriculture (– 2,5 %), le jury constitué pour l'appel à projets REFLEX ayant déclaré moins de lauréats qu'envisagé et la tête de réseau n'ayant pas déposé de candidature ;

– 9,3 millions d'euros attribués aux organismes nationaux à vocation agricole et rurale (ONVAR) ou aux coopératives et à leur tête de réseau ;

– 8,3 millions d'euros fléchés vers un programme de génétique animale ;

– 5,5 millions d'euros pour financer diverses actions régionales, dont la labellisation des groupements d'intérêt économique et environnemental (GIEE).

Plus de 80 % des sommes ont été versées par l'ASP et FranceAgriMer.

C. PROGRAMME 776 *RECHERCHE APPLIQUÉE ET INNOVATION*

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

Les principales dépenses se répartissent en trois grandes catégories :

– 37,3 millions d'euros pour les cinq études des instituts techniques agricoles (ITA) et de l'Association de coordination technique agricole (ACTA), concernant par exemple l'élevage, la numérisation et le changement climatique ;

– 16,2 millions d'euros pour trois appels à projets nationaux, notamment relatifs à la lutte contre le dépérissement du vignoble, à la gestion efficiente de l'eau ou à la protection phytosanitaire du colza et des arbres fruitiers dans le contexte du retrait de plusieurs substances phosphorées comme le phosmet ;

– 22,5 millions d'euros au titre de dispositifs engagés jusqu'en 2021.

La part des décaissements effectuée par FranceAgriMer est de 25 %.

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire

– Direction générale de l'alimentation : Mme Emmanuelle Soubeyran, inspectrice générale de santé publique vétérinaire, directrice générale adjointe, M. Loïc Agnès, inspecteur en chef de la santé publique vétérinaire, chef du service du pilotage de la performance sanitaire et des affaires internationales, Mmes Marie-Odile Luccioni, inspectrice de santé publique vétérinaire, adjointe au sous-directeur des ressources et des services, Clémence Bourely, inspectrice en chef de santé publique vétérinaire, cheffe du bureau du pilotage du programme

– Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises : Mmes Marie-Agnès Vibert, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, cheffe du service de la gouvernance et de la gestion de la politique agricole commune, Édith Mérillon, ingénieure générale des ponts, des eaux et des forêts, sous-directrice, et Jeanne Lanquetot-Moreno, cheffe du bureau du budget et des établissements publics

Cour des comptes

MM. Hervé Boullanger, conseiller maître à la deuxième chambre, Bruno Berthet, Guillaume Brulé, conseillers référendaires en service extraordinaire, et Guillaume Bruneteau, rapporteur extérieur

AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT ;
PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS

M. Marc Le Fur, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LA MISSION BUDGÉTAIRE *AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT* 44

A. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS DE LA MISSION PORTÉE EN 2022 PAR UN CONTEXTE INTERNATIONAL INSTABLE 44

B. LE PROGRAMME 110 *AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT* 47

C. LE PROGRAMME 365 *RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT* 49

D. LE PROGRAMME 209 *SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT* 49

E. LE PROGRAMME 370 *RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »* 52

II. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS *PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS* 52

I. LA MISSION BUDGÉTAIRE *AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT*

La mission *Aide publique au développement* concourt au financement de l'aide publique au développement (APD) française et comprend quatre programmes, relevant de deux ministères. Les deux programmes « historiques » sont les programmes 110 *Aide économique et financière au développement*, géré par la direction générale du Trésor du ministère chargé de l'économie et des finances et 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement*, géré par le ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE) [(1)]. Deux programmes ont récemment été ajoutés à la mission. Le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'AFD* a été créé par la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances initiale pour 2021 et a été confié à la direction générale du Trésor. Le programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »,* géré par le MEAE, a été créé en 2022 en application de la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales.

La mission budgétaire ne représente que 58 % de l'effort national en faveur de l'aide au développement. De nombreux autres acteurs, dont les collectivités territoriales et les agences de l'eau, participent également à l'effort en faveur du développement [(2)]. Enfin, deux ressources extrabudgétaires participent au financement de l'aide publique au développement *via* le Fonds de solidarité pour le développement (FSD) : une partie des recettes de la taxe sur les billets d'avion (TSBA) dans la limite de 210 millions d'euros, et une partie de la taxe sur les transactions financières (TTF), dans la limite d'un plafond fixé à 528 millions d'euros.

A. UNE CROISSANCE DES CRÉDITS DE LA MISSION PORTÉE EN 2022 PAR UN CONTEXTE INTERNATIONAL INSTABLE

Les moyens de la mission *Aide publique au développement* se caractérisent par une croissance marquée et continue : entre 2017 et 2022, les crédits de paiement de la mission ont crû de 96 % à périmètre constant.

Cette croissance pluriannuelle significative s'explique par deux éléments. Si elle traduit la volonté du Président de la République de porter l'APD française à 0,55 % du RNB en 2022 (elle atteint cette même année 0,56 % du RNB), le rapporteur spécial souligne que la hausse des moyens consacrés à l'aide publique au développement s'explique également par la multiplication des crises et des besoins des pays bénéficiaires.

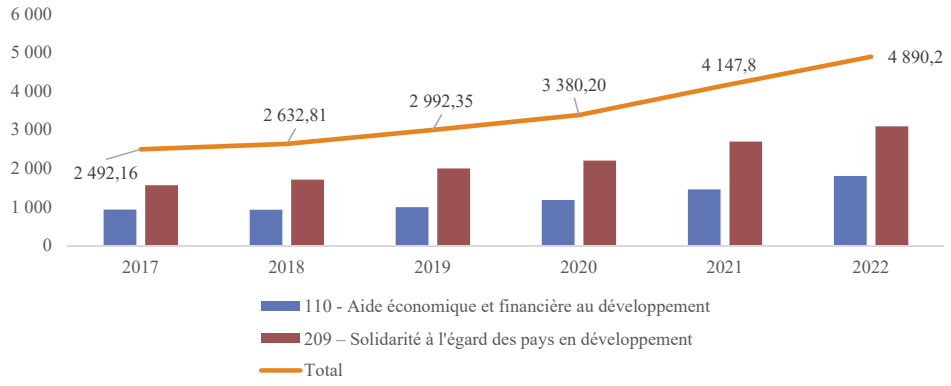
---

(1) Dans le cadre de ses travaux sur l'exécution pour l'année 2022, le rapporteur spécial a auditionné des représentants des deux ministères, de l'AFD et du Comité international de la Croix-Rouge.

(2) En 2021, dernière année pour laquelle les informations définitives sont connues, les collectivités territoriales et les agences de l'eau ont, par exemple, réalisé 144 millions d'euros de dépenses en faveur du développement.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DES PROGRAMMES 110 ET 209 DE LA MISSION *AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT*

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des rapports annuels de performances des années 2017 à 2022.

L'incidence du contexte international et géopolitique se traduit dans les résultats de l'aide publique au développement à l'échelle de l'OCDE. 2022 constitue à cet égard une année record : d'après les données préliminaires de l'OCDE, l'aide au développement des donneurs publics a atteint le niveau inédit de 204 milliards de dollars, après 186 milliards enregistrés en 2021. Deux facteurs expliquent ce niveau exceptionnellement élevé de l'aide publique au développement mondiale :

– les dépenses consacrées à l'accueil des réfugiés représentent 29,3 milliards de dollars, soit 14,4 % de l'APD totale, après 12,8 milliards en 2021 ;

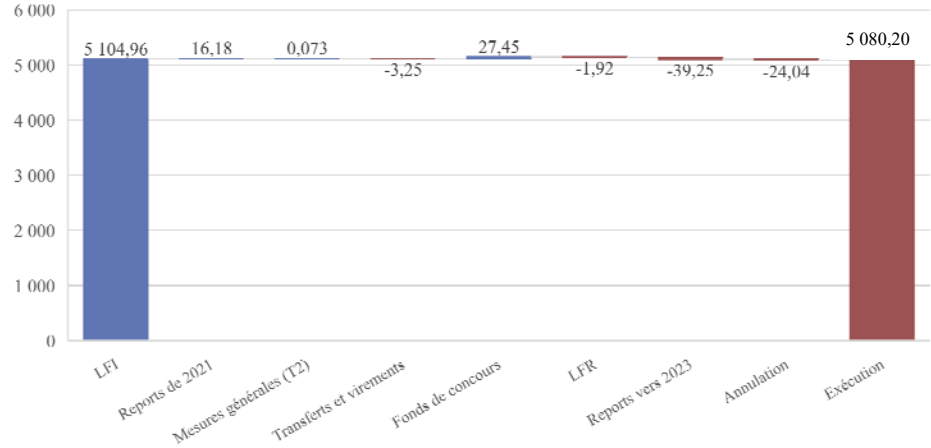
– l'aide mondiale fournie à l'Ukraine atteint 16,1 milliards de dollars en 2022.

À l'instar des autres pays donateurs, l'aide française est portée, en 2022, par un contexte international instable et caractérisé par des crises nombreuses et multifactorielles. Les dépenses de la mission ont atteint 6,07 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 5,08 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), respectivement en hausse de 8,03 % et en baisse de 8,76 % par rapport à 2021. La diminution des CP s'explique toutefois intégralement par la baisse des crédits alloués au renforcement des fonds propres de l'AFD, opération comptable entre l'État et l'Agence sans incidence sur le niveau d'APD effectivement accordée. Sur le périmètre des programmes 110 et 209, les crédits engagés ont crû de 40 % et les crédits décaissés ont augmenté de 17,9 %.

À l'échelle du programme, l'exécution des CP pour 2022 s'est révélée proche de la prévision en LFI (99,5 %). Le projet de loi de règlement prévoit donc une annulation de 24,04 millions d'euros de CP tandis qu'un montant limité de crédits (39,25 millions d'euros, légèrement plus important qu'en 2021) est reporté.

EXÉCUTION DE LA MISSION *AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT*
EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)

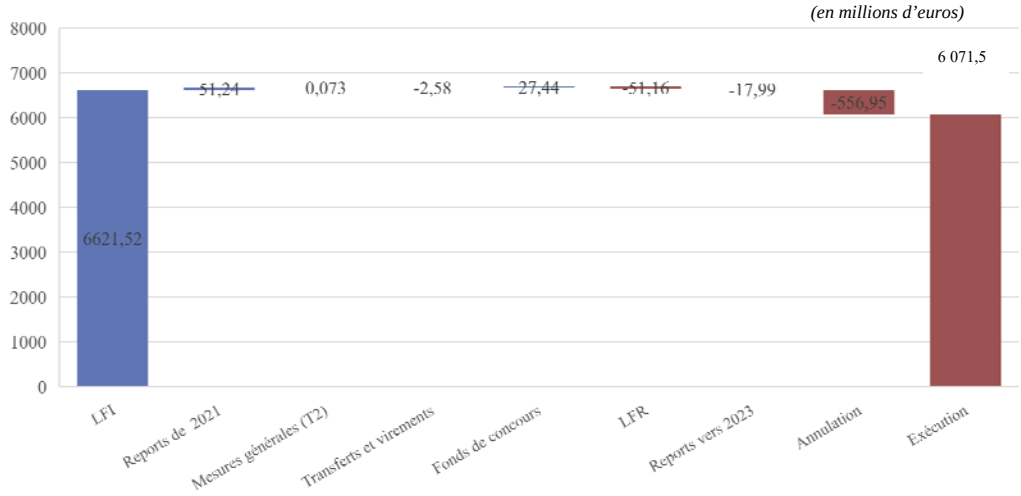


Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2022.

Un écart plus important entre la prévision et la réalisation est observé pour ce qui est des AE, dont la sous-consommation atteint 8,3 %. Cette sous-exécution s'explique par des aléas survenus en cours d'année (cf. *infra* I.B). Un montant d'AE important est donc annulé par le présent projet de loi de règlement (556,95 millions d'euros, soit 8,4 % de la programmation initiale), n'empêchant pas le report de 18 millions d'euros sur 2023, un niveau moins important toutefois que celui de 2021 sur 2022.

EXÉCUTION DE LA MISSION
***AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT* EN AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2022.

Ces résultats masquent cependant des disparités entre les programmes. Le programme 110 explique la majeure partie de la sous-consommation d'AE en raison de moindres dépenses de coopération technique et d'ingénierie et d'engagements moins élevés qu'anticipé pour la reconstitution de certains fonds multilatéraux. Le programme 209 a quant à lui porté plusieurs mesures d'urgence liées à la guerre en Ukraine. Si des mouvements en gestion et le dégel de la réserve de précaution ont permis de financer ces dépenses, une sur-consommation de CP (101,2 %), permise par l'ouverture de crédits en loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative (LFR) pour 2022, est néanmoins constatée sur ce programme.

B. LE PROGRAMME 110 *AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT*

Le programme 110 *Aide économique et financière au développement* est mis en œuvre par la direction générale du Trésor. Ce programme porte les contributions aux institutions multilatérales de développement, des crédits d'aide bilatérale (principalement des crédits de bonification visant à abaisser le coût des prêts réalisés par l'AFD) et la compensation d'annulations de dette à des organismes multilatéraux. Les dépenses du programme 110 atteignent 2,81 milliards d'euros en AE et 1,80 milliard d'euros en CP, soit respectivement 87,5 % et 96,8 % de la prévision.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 110
AIDE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE AU DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI		**Crédits exécutés**		**Écarts**	
	AE	***CP***	***AE***	***CP***	***AE***	***CP***
01 ***Aide économique et financière multilatérale***	1 866,19	1 260,13	1 753,38	1 244,00	94,0 %	98,7 %
02 ***Aide économique et financière bilatérale***	1 177,52	492,55	977,46	448,37	83,0 %	91,0 %
03 ***Traitement de la dette des pays pauvres***	170	109,35	80,78	109,35	47,5 %	100,0 %
TOTAL	**3 213,71**	**1 862,03**	**2 811,62**	**1 801,72**	**87,5 %**	**96,8 %**

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2022.

Si l'exécution s'avère légèrement inférieure à la prévision, elle excède de 130,9 % en AE et de 24 % en CP les dépenses de l'année 2021. La hausse significative des AE du programme s'explique par sa nature cyclique : il porte en effet les AE liées aux reconstitutions, en général trisannuelles, des fonds multilatéraux de développement. L'année 2022 n'échappe pas à cette règle, et l'augmentation des AE du programme s'explique majoritairement par la contribution à l'Association internationale de développement (AID). Les crédits engagés pour la vingtième reconstitution de l'AID, anticipée d'une année afin de permettre à ce guichet concessionnel de faire face aux surcoûts engendrés par la

crise sanitaire, atteignent 1,45 milliard d'euros. Cet engagement massif fera l'objet de décaissements entre 2023 à 2025 et permet à la France de conserver son rang de cinquième contributeur.

Les dépenses liées aux fonds multilatéraux œuvrant pour la protection de l'environnement enregistrent également une hausse substantielle en 2022, en cohérence avec les orientations définies par la loi de programmation du 4 août 2021 : les engagements accordés au Fonds pour l'environnement mondial (FEM) dans le cadre de sa huitième reconstitution atteignent 342,5 millions d'euros et sont tirés à la hausse par un effet de change défavorable. En outre, la contribution du programme au Fonds vert pour le climat (également financé par le FSD) atteint 419,7 millions d'euros en CP. Au total, les dépenses du programme 110 favorables à l'environnement ont progressé de 39 % par rapport à 2021 (1).

Au-delà de ces dépenses prévues par la loi de finances initiale, l'exécution du programme 110 a été marquée par plusieurs dépenses imprévisibles financées au titre de l'aide économique et financière bilatérale (action 2).

Tout d'abord, un abondement exceptionnel du compte de réserve de l'AFD a été réalisé à hauteur de 50 millions d'euros (issus du dégel de la réserve de précaution). Ce compte est un mécanisme d'indemnisation de l'AFD par l'État des pertes liées aux prêts souverains. Il permet d'alimenter les provisions constituées par l'Agence pour faire face à la défaillance d'un État emprunteur, servir les intérêts impayés et contribuer à indemniser l'Agence en cas d'annulation par l'État français de créances détenues sur un État étranger. Ce compte est en temps normal alimenté par des crédits de bonification du programme 110, à hauteur d'une prime de risque calculée pour chaque prêt, par la rémunération des fonds qui y sont placés et par une marge de risque pour les prêts souverains accordés aux très grands émergents. Pour la première fois, ces trois canaux traditionnels de financement se sont révélés insuffisants en 2022, en raison de la détérioration du risque souverain moyen, de l'expansion de l'activité de prêts de l'AFD (+ 4 milliards d'euros entre 2015 et 2020) et de l'octroi de prêts à des pays théoriquement fermés aux prêts souverains en application la « doctrine Lagarde » (2), mais pour lesquels les possibilités de dérogation ont été mobilisées. Le Kenya et le Rwanda ont par exemple bénéficié d'un prêt à ce titre. Ainsi, alors que le compte de réserve était doté de 547 millions d'euros lors de sa création en 2015, il représente désormais 1,1 milliard d'euros, reflétant les risques accrus que court l'AFD dans le contexte d'une augmentation sensible du risque de surendettement des pays en développement. Le rapporteur spécial alerte sur l'importance qu'est amené à prendre ce compte de réserve au cours des années à venir et sur la nécessité de diversifier ses modalités de financement à mesure que les vulnérabilités liées à la dette des pays en développement s'accroissent.

---

(1) Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.

(2) La doctrine « Lagarde » interdit d'allouer des prêts souverains aux pays considérés par le FMI comme présentant un risque élevé ou modéré de surendettement, dans le but préserver la soutenabilité de l'endettement public extérieur des pays bénéficiaires.

Ensuite, le coût de la bonification des prêts de l'AFD aux États étrangers a dépassé la prévision de 50 millions d'euros en AE et de 5,95 millions d'euros en CP, pour atteindre 1,05 milliard d'euros d'AE et 265,95 millions d'euros de CP. Ces dépenses correspondent à des bonifications de taux d'intérêt versées par l'État à l'AFD afin de lui permettre d'abaisser les taux proposés aux pays bénéficiaires de ses prêts. La hausse récente des taux d'intérêt explique la croissance de ces dépenses par rapport à 2021 ainsi que le surcoût par rapport à la prévision. En effet, en raison de la hausse des taux d'intérêt sur les marchés, l'effet de levier des prêts, c'est-à-dire le rapport entre un euro de bonification sur un prêt et le montant d'APD généré, s'est fortement dégradé. D'après les éléments communiqués par l'AFD, il était de 5 euros en 2020, et n'est plus que de 2,40 euros en 2022.

Ces dépenses supplémentaires ont pu être assurées par des redéploiements de crédits, et notamment par une sous-exécution des AE liées à la compensation aux institutions multilatérales de l'annulation de la dette de pays pauvres (cf. *infra* II, programme 852). Ces redéploiements ont été complétés par des annulations en gestion nettes de 33,29 millions d'euros en AE et de 11,53 millions d'euros en CP. Cette annulation importante dépasse par ailleurs les reports d'AE de l'année 2022 (51,07 millions d'euros en AE sur le programme), soulignant leur caractère excessif. Un tel niveau de report ne devrait pas se reproduire en 2023.

C. LE PROGRAMME 365 *RENFORCEMENT DES FONDS PROPRES DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT*

Le programme 365 *Renforcement des fonds propres de l'Agence française de développement*, créé par la loi de finances pour 2021, permet de renforcer le capital propre de l'AFD, opération rendue nécessaire par une évolution des règles prudentielles. Son exécution est très prévisible car le programme permet de consolider les fonds propres de l'AFD par un échange comptable entre l'Agence et l'État, neutre d'un point de vue budgétaire et dont le montant est décidé en début d'année.

L'exécution du programme 365 atteint 190 millions d'euros en AE et en CP en 2022, conformément à la prévision.

D. LE PROGRAMME 209 *SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT*

Le programme 209 *Solidarité à l'égard des pays en développement* dépend du MEAE. Il concentre les moyens d'intervention en dons (dons-projets de l'AFD, aide-projet du MEAE, crédits d'action humanitaire). Il comprend également les contributions volontaires aux institutions multilatérales ainsi que la participation française à la coopération européenne et les dépenses de personnel du programme.

Les dépenses du programme 209 atteignent 3,07 milliards d'euros en AE et 3,09 milliards d'euros en CP, en nette hausse par rapport à 2021 (+ 2,9 % en AE et + 14,6 % en CP). Cette augmentation des crédits était en grande partie prévue par

la loi de finances initiale, même si, en CP, les dépenses ont légèrement excédé la prévision : les crédits ouverts ont été exécutés à hauteur de 95,4 % en AE et de 101,2 % en CP.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU PROGRAMME 209
SOLIDARITÉ À L'ÉGARD DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT

(en millions d'euros)

	Crédits ouverts en LFI		Crédits exécutés		Écarts	
	AE	***CP***	***AE***	***CP***	***AE***	***CP***
02 *Coopération bilatérale*	1 728,27	1 557,7	1 438,05	1 478,89	83,2 %	94,9 %
05 *Coopération multilatérale*	844,54	850,22	993,35	971,03	117,6 %	114,2 %
07 *Coopération communautaire*	487,32	487,32	488,31	488,31	100,2 %	100,2 %
08 *Dépenses de personnels concourant au programme*	157,68	157,68	150,26	150,25	95,3 %	95,3 %
TOTAL	**3 217,81**	**3 052,92**	**3 069,97**	**3 088,48**	**95,4 %**	**101,2 %**

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2022.

La légère sur-exécution en CP s'explique par des dépenses non-budgétisées dues à des événements imprévisibles et ayant nécessité une réponse politique forte et immédiate. Le premier de ces événements est l'invasion russe en Ukraine, qui a entraîné une augmentation de 200 millions d'euros des dépenses humanitaires, dont la moitié a été financée par redéploiement de crédits. Ces crédits supplémentaires ont tout d'abord été portés par l'aide bilatérale *via* le fonds d'urgence humanitaire (FUH), dont les dépenses représentent 208,5 millions d'euros. L'Ukraine est désormais le premier pays d'intervention du centre des opérations humanitaires et de stabilisation du MEAE. L'aide alimentaire programmée atteint 140,4 millions d'euros, soit 18,7 % de plus que la prévision. Au sein de cette enveloppe, 3 millions d'euros ont bénéficié à l'Ukraine et 25 millions d'euros au programme alimentaire mondial – PAM – dans le cadre du doublement de la contribution de la France.

ÉVOLUTION DE L'AIDE HUMANITAIRE BILATÉRALE DU PROGRAMME 209

(en millions d'euros et en pourcentages)

	Réalisation 2021	Prévision 2022	Réalisation 2022	Écart entre la prévision et la réalisation	Écart entre 2021 et 2022
FUH	130,8	169,55	208,5	23,0 %	59,4 %
Aide alimentaire programmée	90,5	118,29	140,4	18,7 %	55,1 %

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2022.

Depuis le début de la guerre en Ukraine, en sus de cette aide humanitaire de 200 millions d'euros, la France a apporté une aide économique et financière de 1,7 milliard d'euros, dont 1,2 milliard d'euros de garanties à l'export (non-comptabilisés au titre l'APD).

Les crédits humanitaires ouverts au bénéfice de l'Ukraine ont également permis de financer des actions multilatérales : les contributions volontaires aux Nations unies dépassent de 23,5 % les crédits ouverts, pour atteindre 435,06 millions d'euros.

Le rapporteur spécial appelle depuis plusieurs années l'attention des gouvernements sur l'importance de l'aide humanitaire et se réjouit de la dynamique positive de ces dépenses. Face à la multiplication des situations de conflits et à l'exacerbation des violences, le rapporteur spécial souligne toutefois la nécessité de mobiliser les crédits ouverts pour conforter notre soutien à des organisations internationales structurantes et en mesure de répondre aux besoins les plus vitaux des populations. Le Comité international de la Croix-Rouge (CICR) est par exemple l'une d'entre elles. Cette organisation, dont la neutralité garantit la grande efficacité et qui est bien souvent la dernière présente dans les zones de conflit les plus dures, fait face depuis l'année dernière à une crise de financement inédite et lourde de conséquences en termes d'emplois et de capacités d'action dans les zones de guerre.

Les conséquences de la guerre sur l'approvisionnement alimentaire de nombreux pays et la dégradation structurelle de la sécurité alimentaire ont par ailleurs conduit la France à doubler sa contribution au PAM (+ 75 millions d'euros), ce que salue le rapporteur spécial. Ces dépenses supplémentaires, enregistrées au titre de la coopération multilatérale à hauteur de 50 millions d'euros, ont été en partie financées par des redéploiements de crédits à hauteur de 136,5 millions d'euros : l'aide-projet de l'AFD a été moins importante qu'en prévision et l'enveloppe initialement consacrée aux experts techniques internationaux (ETI) gérés par Expertise France a été redéployée. En outre, les 22,6 millions d'euros de la provision pour crise du programme 209 ont été mobilisés : l'utilité de cette nouvelle enveloppe dotée de crédits non affectés et dédiés aux crises n'est plus à prouver. Le rapporteur spécial appelle à pérenniser ce dispositif et à en augmenter le montant pour les années à venir.

En effet, les redéploiements de crédits n'ont pas suffi à couvrir l'ensemble des dépenses supplémentaires en CP : la réserve de précaution a été intégralement dégelée et 18,8 millions d'euros ont été prélevés sur la trésorerie du FSD. En dépit de ces ajustements, 31,48 millions d'euros en AE et 22,72 millions d'euros en CP ont dû être ouverts par loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 pour faire face aux besoins.

Les dépenses relatives à la coopération communautaire ont excédé la prévision d'environ 10 millions d'euros pour atteindre 488,31 millions d'euros, en raison de reliquats moins importants que prévu sur des fonds issus des 8e et 9e FED. Cette contribution est en diminution structurelle en raison de l'intégration en 2021 du FED à l'instrument de voisinage, de coopération au développement et de coopération internationale (NDICI), financé par la contribution de la France au budget général de l'UE et non plus par la mission.

Enfin, le programme compte 150 millions d'euros de dépenses de personnel, pour la rémunération des agents du MEAE travaillant à la mise en œuvre des actions du programme. Ces crédits ont permis la rémunération de 1 486,46 ETPT, pour une dotation initiale de 1 458 ETPT. Les crédits ont cependant été sous-consommés, en raison notamment d'un arrêté portant répartition de 0,07 million d'euros de crédits de dépenses de personnel en provenance de la mission *Crédits non répartis*. Il convient de noter que la ventilation des ETP dans le réseau est répartie entre les programmes 185 et 209 de manière parfois artificielle. À l'échelle du ministère, le plafond d'emploi a été respecté (13 584 ETPT).

E. LE PROGRAMME 370 *RESTITUTION DES « BIENS MAL ACQUIS »*

Le programme 370 *Restitution des « biens mal acquis »* a été créé par la loi de finances pour 2022 dans le but de disposer d'un mécanisme permettant de restituer les avoirs issus de la corruption internationale aux populations lésées, par le versement des recettes provenant de la cession des biens concernés. Ces fonds doivent permettre la mise en œuvre d'actions de coopération et de développement, qui ne seront toutefois pas comptabilisées au titre de l'APD française. Le programme sera alimenté au fur et à mesure de l'encaissement du produit de la vente des biens mal acquis, qui sera assurée par l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC). Si cette dernière a procédé à des ventes de biens meubles en fin d'année 2022, cette opération a été trop tardive pour figurer dans l'exécution pour 2022. Le programme ne porte donc aucun crédit ni en prévision ni en exécution au titre de l'année 2022.

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

Le compte de concours financiers *Prêts à des États étrangers* retrace en dépenses les versements réalisés au titre des prêts consentis à des États étrangers et à l'AFD. Les recettes du compte sont composées des remboursements en capital effectués par les débiteurs. Les quatre programmes du compte de concours financiers sont sous la responsabilité de la direction générale du Trésor et sont dotés de crédits évaluatifs, comme le prévoit l'article 24 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS *PRÊTS À DES ÉTATS ÉTRANGERS* POUR 2022

(en millions d'euros)

	Prévision en LFI	Ouverture par la LFR du 16 août 2022 sur le programme 853	Ouverture par la LFR du 1er décembre 2022 sur le programme 853	Annulations par la LFR du 1er décembre 2022 (P851 et P852)	Total des crédits ouverts	Exécution
Recettes	1 117,57					**1 718,19**
AE	1 724,03	315	100	– 173,92	1 965,11	**1 599,8**
CP	725,33	315	100	– 160,44	979,89	**914,92**
Solde annuel (recettes-CP)	392,23					**803,27**
Solde cumulé depuis la création du compte	**16 748,99**					

Source : commission des finances à partir du rapport annuel de performances pour l'année 2022.

L'ouverture de 415 millions d'euros en lois de finances rectificatives a permis de financer des prêts d'urgence à l'Ukraine et à la Moldavie sur le programme 853. En outre, le compte présente un solde positif bien plus important que celui prévu en LFI (803,27 millions d'euros contre 392,23 millions d'euros prévus en LFI), en raison de recettes liées au remboursement du prêt grec très supérieures à la prévision.

● Le programme 851 *Prêts du Trésors a des états étrangers en vue de faciliter la vente de biens et de services concourant au développement du commerce extérieur de la France* permet d'octroyer des prêts à des États pour le financement de projets de développement, tout en faisant appel pour les réaliser à des biens et services produits en France. La concrétisation des projets est souvent incertaine et dépend de facteurs exogènes, dont la concurrence internationale et la situation économique et politique des pays bénéficiaires.

Ceci explique la sous-exécution des AE du programme : alors que 1,5 milliard d'euros avaient été ouverts en LFI, seulement 1,17 milliard d'euros ont été engagés, correspondant à huit protocoles de prêts signés en 2022, dont un projet majeur portant sur le métro du Caire (777 millions d'euros).

● Le programme 852 *Prêts à des États étrangers pour consolidation de dettes envers la France* participe aux opérations de traitement de dette de l'initiative « Pays pauvres très endettés » (PPTE), qui vise à restaurer la solvabilité des pays bénéficiaires par des opérations d'annulation de dette extérieure.

Les AE et les CP ont fait l'objet d'une sous-exécution importante, pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le refinancement de la dette du Zimbabwe, évalué à 193 millions d'euros, n'a pas eu lieu, faute de gages suffisants de la part du gouvernement zimbabwéen. En outre, les négociations avec l'Éthiopie et la Zambie ne progressent pas aussi vite que prévu, et la situation économique du Tchad s'étant amélioré, l'opération envisagée ne semble plus nécessaire. Ainsi, 10,93 millions d'euros ont été consommés pour 224,03 millions d'euros ouverts.

● Le programme 853 *Prêts à l'Agence française de développement en vue de favoriser le développement économique et social dans des États étrangers* contribue au financement de l'AFD. Ses dépenses permettent à l'État d'octroyer à l'AFD une ressource à condition spéciale (RCS), prenant la forme de prêts à taux très préférentiels. Cette ressource permet ensuite à l'AFD d'octroyer des prêts concessionnels à des États ou des organismes non-souverains dans des pays étrangers. Étant donné que les RCS ne sont plus valorisées comme des fonds propres et ne sont donc plus utilisées comme outil de financement de l'AFD, ce programme ne portait plus d'AE depuis 2019.

Il a toutefois été utilisé en 2022 pour l'octroi de trois prêts d'urgence à l'Ukraine (400 millions d'euros) et à la Moldavie (15 millions d'euros), expliquant sa sur-exécution : alors que la prévision ne portait aucun AE, 415 millions d'euros ont été ouverts par les deux lois de finances rectificatives de l'année 2022. Les CP initialement prévus à hauteur de 190 millions ont également été augmentés de 415 millions d'euros, atteignant donc 605 millions d'euros.

Cette opération a été conçue comme une opération pour le compte de l'État et à ses seuls risques, ce qui justifie un usage des RCS distinct de leur fonction traditionnelle de réduction du coût des prêts de l'AFD. La contrôleure budgétaire et comptable ministérielle a toutefois rappelé que cette procédure devait rester exceptionnelle [(1)].

● Le programme 854 *prêts à des États membres de l'union européenne dont la monnaie est l'euro* vise à financer des prêts bilatéraux consentis par la France à un autre État membre de l'Union européenne.

Grâce à la mise en place du fonds européen de stabilité financière (FESF) puis du mécanisme européen de stabilité (MES), ce programme n'est plus sollicité. Aucun nouveau prêt n'a en effet été consenti depuis 2011, et la programmation pour 2022 ne comprenait pas de dépenses. Un mouvement en recettes de 1,14 milliard d'euros correspondant à un remboursement de capital a toutefois été enregistré.

(1) Rapport annuel de la contrôleure budgétaire et comptable ministérielle près le ministère de l'Europe e des affaires étrangères relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle de l'année 2022.

ANCIENS COMBATTANTS, MÉMOIRE ET LIENS AVEC LA NATION

M. Bryan Masson, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION EN DÉPIT DE DIVERS ALÉAS ET DE MESURES NOUVELLES 57

II. PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION 59

La mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation* a été dotée d'un budget de **2 085 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiements (CP)** par la loi de finances pour 2022 (1).

Depuis le 1er janvier 2022 et la disparition du programme 167 consacré aux *Liens entre la Nation et son armée*, la mission contient désormais deux programmes :

– le programme 169 *Reconnaissance et réparation en faveur du monde combattant, mémoire et liens avec la Nation* concentre 96 % des ressources budgétaires de la mission. Il porte principalement des dépenses d'intervention correspondant à des prestations servies aux ayants droit, dites de « guichet » ;

– le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la seconde guerre mondiale*.

La mission se caractérise par une exécution adéquate en dépit de différents aléas, par exemple la forclusion du dispositif de soutien aux enfants d'harkis mis en place en 2019, la revalorisation du point pour les pensions militaires d'invalidité (PMI) ou encore les difficultés de recrutement pour les opérateurs rattachés à cette mission.

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 158 ET 169 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	Programme 158		Programme 169		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Loi de finances initiale (LFI)	92,76	92,76	1 992,32	1 991,96	2 085,08	2 084,72
Reports de crédits 2021	5,81	5,85	5,73	6,75	11,54	12,60
FDC & ADP (hors reports)			19,66	19,66	19,66	19,66
Décrets d'avance	– 5,15	– 5,15	– 45,78	– 45,78	– 50,93	– 50,93
LFR 1	5,15	5,15	45,78	45,78	50,93	50,93
Mouvements réglementaires (Décrets de virements et décrets de transferts)			– 1,09	– 1,09	– 1,09	– 1,09
LFR 2	– 7,01	– 7,05	– 19,76	– 19,76	– 26,77	– 26,81
Total des crédits ouverts	91,56	91,56	1 996,85	1 997,52	2 088,41	2 089,08
Exécution (crédits consommés)	84,76	84,77	1 986,95	1 986,05	2 071,71	2 070,82
Reports 2023	– 2,65	– 2,74	– 9,25	– 11,44	– 11,91	– 14,18
Annulations PLR	– 4,14	– 4,05	– 0,658	– 0,027	– 4,79	– 4,07
Écart entre la prévision (LFI) et l'exécution	8	7,99	5,37	5,91	13,37	13,90
des crédits consommés par rapport à la LFI	91,38	91,39	99,73	99,70	99,36	99,33
des crédits consommés par rapport au total des crédits ouverts hors reports 2023	92,57	92,58	99,50	99,43	99,20	99,13

Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

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

I. PROGRAMME 169 : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION EN DÉPIT DE DIVERS ALÉAS ET DE MESURES NOUVELLES

L'année 2022 marque **une modification de l'architecture budgétaire du** programme 169. Précédemment, il portait essentiellement **les crédits consacrés aux actions et interventions au profit du monde combattant, 95 % de ces crédits étant alloués à des dépenses dites de « guichet ».** Suite à la disparition du programme 167 au 1er janvier 2022, le programme 169 contient également depuis cette date les crédits **des politiques concourant à la diffusion de l'esprit de défense au sein de la Nation, dont par exemple l'organisation de la journée de défense citoyenne (JDC).**

Au total, le montant des crédits ouverts en la loi de finances pour 2022 était de **1 992,32 millions d'euros en AE et 1 991,96 millions d'euros en CP. L'exécution s'est élevée à 1 986,95 millions d'euros en AE et à 1986,05 millions d'euros en CP. Elle a été conforme à la prévision,** malgré le financement de deux mesures phares, à savoir :

– la revalorisation du point pour les PMI et des pensions des retraites du combattant introduite en loi de finances initiale (LFI) ;

– le dispositif de soutien aux enfants de harkis lancé en 2019 qui a pris fin au 31 décembre 2022.

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2022, deux **amendements gouvernementaux (1) d'un montant total de 68,5 millions d'euros** ont été adoptés afin que le programme puisse faire face à d'éventuelles tensions liées à ces dispositifs.

Néanmoins, le rapporteur souligne que la revalorisation du point PMI de 2,3 % au 1er janvier 2022, le portant ainsi à 15,05 euros (2), et du montant de la retraite du combattant porté à 782,60 euros par an, a été financée, en partie grâce à **36,3 millions d'euros de sous-consommation sur d'autres postes, notamment la dette viagère (– 8 millions d'euros) (3) et les rentes mutualistes (– 7,5 millions d'euros) et rentes mutualistes du combattant (4) (– 11,5 millions d'euros).**

Comme la Cour des comptes, le rapporteur spécial appelle à considérer la **validité des hypothèses budgétaires retenues pour évaluer l'évolution des effectifs de bénéficiaires**. On note qu'en décembre 2022, le solde cumulé des crédits versés par le programme 169 au programme 743 *Pensions militaires*

(1) Amendement n°II-876 et amendement n°923.

(2) Contre 14,70 euros en 2021.

(3) La dette viagère comprend les pensions militaires d'invalidité et la retraite du combattant. Elle représente le premier poste d'intervention du programme 169, soit 1 412 millions d'euros prévus en LFI.

(4) Les titulaires de la carte du combattant et ceux disposant du titre de reconnaissance de la Nation peuvent adhérer à ce dispositif particulier de rente viagère leur offrant une majoration spécifique, déterminée en fonction de l'âge et du délai de souscription. Le plafond donnant lieu à la majoration est établi à 125 points d'indices des PMI, soit 1 881,25 euros.

d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions du CAS Pensions **était excédentaire de 17,5 millions d'euros.**

De plus, en cours d'exécution, l'Office national des combattants et des victimes de guerre (ONAC-VG) a bénéficié de crédits supplémentaires pour répondre à l'augmentation du nombre de dossiers d'enfants de supplétifs. Les **7,5 millions d'euros prévus en LFI ont dû être complétés par des versements complémentaires à hauteur de 15,75 millions d'euros,** le premier de 10,9 millions d'euros et le deuxième de 4,85 millions d'euros, tous deux issus du périmètre du budget opérationnel de programme (BOP) *Réparation* [(1)].

Les nouvelles actions assumées par le programme 169 suite à l'extinction du programme 167 ont été **correctement exécutées, en dépit de quelques aléas,** comme en témoigne la journée de défense citoyenne (JDC). Rattachée à l'action 8 « Liens armées-jeunesse », la JDC a été dotée de 20,4 millions d'euros en LFI, sur lesquels seulement 14,6 millions d'euros ont été consommés, soit une **exécution de 71,5 % des crédits ouverts pour la JDC**. Cet écart est dû à divers facteurs : du 1er janvier 2022 au 31 août 2022, la JDC s'est déroulée sur une demi-journée [(2)], réduisant les dépenses de transport et de nourriture initialement calibrées pour un déroulement sur une journée entière. De plus, suite à la crise sanitaire, les mairies accusent un retard dans le recensement des jeunes. À ces facteurs, s'ajoute **le taux d'absentéisme inquiétant estimé à 14,5 %**. Dans ces conditions, alors que la cible était d'accueillir 788 962 jeunes, seuls 762 785 ont été effectivement pris en charge.

Par ailleurs, le rapporteur constate **une sous-exécution du plafond d'emplois de deux des trois opérateurs du programme**. Selon le rapport annuel de performances (RAP) 2022, l'ONAC-VG et l'Institut national des Invalides (INI) rencontrent des problèmes conjoncturels de recrutement n'ayant pas de conséquence sur les prestations fournies. Concernant l'ONAC-VG, principal opérateur de la mission, la LFI prévoyait **une déflation des effectifs avec une baisse de 23 ETP** qui n'a pas été exécutée, le nombre important de postes vacants ayant permis à l'opérateur de se maintenir sous son plafond d'emplois.

En outre, le rapporteur estime que pour l'INI, qui recherche des personnels paramédicaux, *« la forte tension et les exigences pesant sur les professions d'infirmiers et aides-soignants »* décrites dans le RAP, constituent en réalité des **difficultés structurelles**. Il serait donc judicieux de renforcer l'attractivité des postes proposés.

Le graphique ci-dessous retrace les divers mouvements de crédits effectués en cours d'exécution, par décret et par les lois de finances rectificatives (LFR), principalement pour soutenir d'autres missions.

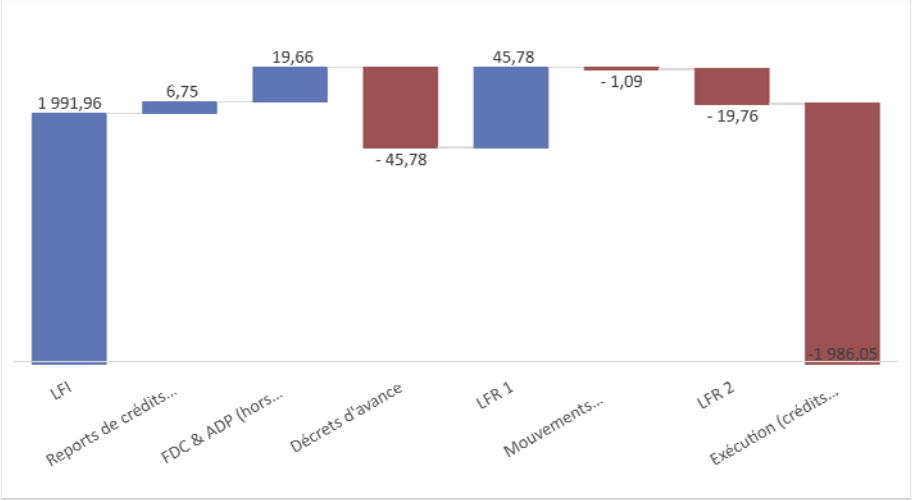
---

(1) Suite à la fusion des programmes 169, ce dernier compte désormais trois BOP : le BOP Direction du service national et de jeunesse (DSJN), le BOP Réparation et le BOP Reconnaissance.

(2) Ce format était adapté au contexte de crise sanitaire. Il avait également pour objectif de résorber le retard dans l'accueil des jeunes accumulé pendant la pandémie de covid-19.

EXÉCUTION 2022 DES CP DU PROGRAMME 169

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

Le rapporteur relève en outre que **9,2 millions d'euros de crédits en AE et 11,**4 millions d'euros **en CP** ont été reportés pour 2023 tandis que ce projet de loi de règlement (PLR) propose d'annuler **658 503 euros en AE et 27 567 euros en CP.**

II. PROGRAMME 158 : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION

Le programme 158 *Indemnisation des victimes des persécutions antisémites et des actes de barbarie pendant la Seconde guerre mondiale* porte trois dispositifs en faveur des victimes de spoliation intervenues du fait de législations antisémites [(1)], des orphelins dont les parents ont été victimes de persécutions antisémites [(2)] et de ceux dont les parents ont été victimes d'actes de barbarie [(3)].

La **LFI pour 2022 a ouvert 92,76 millions d'euros de crédits en AE et en CP**, dont 1,4 million d'euros de crédits de titre 2 et 91,33 millions d'euros hors titre 2. **La réserve de précaution a concerné 3,**65 millions d'euros **de crédits en AE et en CP hors titre 2**, soit **4 % des crédits hors titre 2 votés en LFI.**

L'essentiel des crédits exécutés, à savoir **82,96 millions d'euros de crédits en AE et en CP**, **relève des crédits d'intervention du titre 6**, **en légère baisse par rapport à 2021 où ces crédits se sont élevés à 85,56 millions d'euros**. Cette baisse de 2,6 millions d'euros est répartie sur les trois dispositifs. Elle s'explique par la diminution naturelle du nombre de bénéficiaires bien que la rente viagère,

(1) En vertu du décret n° 99-778 du 10 septembre 1999.

(2) En vertu du décret n° 2000-657 du 13 juillet 2000.

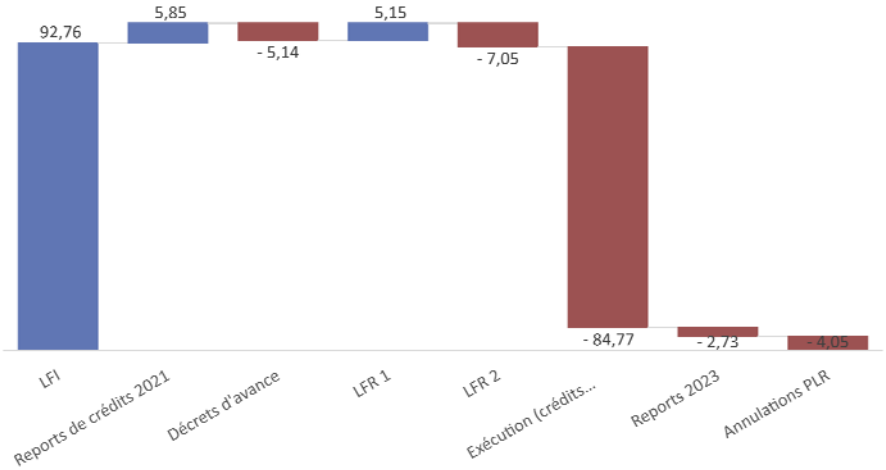
(3) En vertu du décret n° 2004-751 du 27 juillet 2004.

principalement versée aux orphelins de parents victimes d'actes de persécutions antisémites et d'actes de barbarie, connaisse une revalorisation annuelle. De la même manière, comme le souligne la Cour des comptes, le *« nombre de demandes pour spoliations de biens est en baisse en dépit d'une tendance à la hausse de dossiers à fort enjeu financier (supérieur à 100 000 euros), dont la finalisation nécessite toujours des délais plus longs »* [(1)].

Dans l'ensemble, le rapporteur spécial s'accorde avec la Cour des comptes pour souligner que l'exécution de ce programme n'a pas posé de difficulté particulière comme le montre le graphique ci-dessous.

EXÉCUTION 2022 DES CP DU PROGRAMME 158

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après les documents budgétaires.

(1) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022, mission Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation.

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS
AVANCES À L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Mme Constance Le Grip, Rapporteure spéciale

SOMMAIRE

___

Pages

I. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC SANS EFFET SUR LES DOTATIONS REÇUES 62

A. LA MODIFICATION DU MODE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC 62

B. L'AVENIR DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN QUESTION 63

II. 2022 : LA DERNIÈRE ANNÉE DU PLAN D'ÉCONOMIES 64

A. DES EFFORTS D'ÉCONOMIES RÉELS… 64

B. … ET UNE AUGMENTATION DES RECETTES PROPRES 65

C. UN AUDIOVISUEL PUBLIC DE QUALITÉ 66

Le compte de concours financiers *Avances à l'audiovisuel public* retrace les dotations versées aux six organismes de l'audiovisuel public (cinq sociétés et un établissement public industriel et commercial).

I. UN NOUVEAU MODE DE FINANCEMENT POUR L'AUDIOVISUEL PUBLIC SANS EFFET SUR LES DOTATIONS REÇUES

L'exécution du compte de concours financiers a été marquée par la suppression au cours de l'année 2022 de la contribution à l'audiovisuel public, remplacée par l'affectation d'une fraction du produit de la TVA en vertu de l'article 6 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 1).

A. LA MODIFICATION DU MODE DE FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC

Le nouveau mode de financement conduit à modifier légèrement le montant des dotations TTC (toutes taxes comprises) accordées aux organismes de l'audiovisuel public via le compte de concours financiers, passé de 3 701 millions d'euros dans la prévision de la LFI 2022 à 3 685 millions d'euros réellement exécutés En effet, l'affectation d'une fraction de TVA en lieu et place de la CAP induit plusieurs effets fiscaux, à compter de l'entrée en vigueur de l'article 6 de la LFR 1 pour 2022 :

– la fin de la collecte de la TVA au taux réduit de 2,10 % qui s'appliquait à la CAP versée aux opérateurs [(1)] ;

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

En revanche, l'assujettissement à la taxe sur les salaires en application de l'article 231 du CGI, due par les employeurs établis en France qui ne sont pas soumis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur au moins 90 % de leur chiffre d'affaires au titre de l'année précédant celle du paiement des rémunérations, ne produit logiquement ses effets qu'à partir de 2023.

Cette modification du mode de financement est sans effet substantiel sur le montant HT (hors taxes) réellement disponible pour les opérateurs.

(1) Ce taux de TVA était appliqué conformément aux dispositions du 3° du III de l'article 257 et de l'article 281 nonies *du code général des impôts (CGI) abrogés par l'article 6 de la LFR 1.*

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

(en millions d'euros)

	Prévision 2022 TTC	Exécution 2022 TTC	Prévision 2022 HT	Exécution 2022 HT	Écart prévision-exécution dotation HT
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
France Télévisions	2 406,8	2 386,2	2 357,3	2 357,7	+0,4
Arte France	278,6	284,1	272,9	273	+0,1
Radio France	588,8	583,7	576,7	576,8	+0,1
France Médias Monde	259,6	264,2	254,2	254,3	+0,1
Institut national de l'audiovisuel	89,7	89,7	87,9	88,3	+0,4
TV5 Monde	77,7	77,1	76,2	76,1	– 0,1
Total	**3 701,3**	**3 685**	**3 625,1**	**3 626,1**	**+1**

Source : Rapports annuels de performances.

Comme c'est le cas depuis plusieurs années, les crédits accordés aux organismes de l'audiovisuel public n'ont fait l'objet d'aucun gel ni de régulation budgétaire infra-annuelle.

B. L'AVENIR DU FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC EN QUESTION

Comme la rapporteure spéciale l'a souligné à l'automne 2022 [(1)], il semble que le financement de l'audiovisuel public au moyen d'une fraction de TVA contrevienne à l'article 2 de la LOLF (loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances) tel que modifié par le II de l'article 3 de loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques. Cet article prévoit qu'à partir du 1er janvier 2025, l'affectation à un tiers d'une imposition de toute nature « *ne peut être maintenue que si ce tiers est doté de la personnalité morale et si ces impositions sont en lien avec les missions de service public qui lui sont confiées* ». Or, le lien direct entre la TVA et la mission de service public de l'audiovisuel public paraît très incertain.

Quel que soit le mode de financement de l'audiovisuel public à partir du 1er janvier 2025, il conviendra de garantir des moyens pérennes aux opérateurs, adaptés aux missions de service public qui leur sont confiées. Les dotations devront être protégées de toute régulation infra-annuelle. La rapporteure spéciale sera attentive aux conclusions de la mission d'information relative à l'avenir de l'audiovisuel public de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, qui devrait inclure un volet relatif au mode de financement de l'audiovisuel public.

(1) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le PLF pour 2023 (n° 273), Annexe n° 07 Avances à l'audiovisuel public, *novembre 2022.*

II. 2022 : LA DERNIÈRE ANNÉE DU PLAN D'ÉCONOMIES

L'audiovisuel public a mis en œuvre un plan d'économies de 190 millions d'euros entre 2018 et 2022.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS DES OPERATEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DE 2018 À 2022

(HT, en millions d'euros)

	Exécution 2018	Exécution 2022	Effort d'économie en valeur absolue de 2018 à 2022	Effort d'économie en % de 2018 à 2022
	AE/CP	AE/CP	AE/CP	AE/CP
France Télévisions	2 516,9	2 357,7	– 159,2	– 6,3%
Arte France	279,5	273	– 6,5	– 2,3%
Radio France	596,3	576,8	– 19,5	– 3,3%
France Médias Monde	257,8	254,3	– 3,5	– 1,4%
Institut national de l'audiovisuel	88,6	88,3	– 0,3	– 0,3%
TV5 Monde	77,4	76,1	– 1,3	– 1,7%
Total	**3 816,5**	**3 626,2**	**– 190,3**	**– 5,0%**

Source : Rapports annuels de performances.

L'audiovisuel public a par ailleurs bénéficié du plan de relance, à hauteur de 73 millions d'euros sur la période 2021-2022 (dont 22,5 millions d'euros pour France Télévisions et 5 millions d'euros pour Radio France pour la seule année 2022).

A. DES EFFORTS D'ÉCONOMIES RÉELS…

Pour réaliser ces économies tout en maintenant leur équilibre financier, les opérateurs de l'audiovisuel public ont su limiter l'augmentation de leur charges d'exploitation, en particulier leur masse salariale.

ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DES OPÉRATEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DE 2018 À 2022

(en millions d'euros)

	Masse salariale 2018*	Masse salariale 2022*	Évolution en valeur absolue	Évolution en %
France Télévisions	904,0	871,7	– 32,3	– 3,6%
Arte France	23,4	22,5	– 0,9	– 3,8%
Radio France	396,8	401,8	+ 5,0	+ 1,3%
France Médias Monde	141,8	147,6	+ 5,8	+ 4,1%
Institut national de l'audiovisuel	66,6	66,9	+ 0,3	+ 0,5%
TV5 Monde	33,8	36,1	+2,3	+6,8%
Total	**1 566,4**	**1 546,6**	**– 19,8**	**– 1,3%**

Source : Rapports annuels de performances.

*Les données sont issues des rapports annuels de performances et peuvent différer à la marge de celles figurant dans les comptes de résultats des opérateurs. Les périmètres peuvent également varier selon les opérateurs. L'indicateur relatif à la masse salariale pour Arte France incluait en 2018 les dépenses de formation et d'action sociale contrairement à 2022.

Cette diminution traduit une baisse des effectifs chez de nombreux opérateurs. Le nombre d'ETP moyens est ainsi passé chez France Télévisions de 9 842 en moyenne en 2017 à 8 951 ETP en 2022.

B. … ET UNE AUGMENTATION DES RECETTES PROPRES

Par ailleurs, les six organismes de l'audiovisuel public ont été conduits à développer leurs ressources propres.

ÉVOLUTION DES RESSOURCES PROPRES DES OPERATEURS DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC DE 2018 À 2022

(en millions d'euros)

	Ressources propres 2018	Ressources propres 2022	Évolution en valeur absolue	Évolution en %
France Télévisions*	361,8	417,5	+ 55,7	+ 15,4%
Arte France	3,3	1,9	– 1,4	– 42,4%
Radio France	67,5	85,8	+ 18,3	+ 27,1%
France Médias Monde**	10,8	14,3	+ 3,5	+ 32,4%
Institut national de l'audiovisuel	39,4	42,3	+ 2,9	+ 7,4%
TV5 Monde	10,1	9,1	– 1,0	– 9,9%
Total	**492,9**	**570,9**	**+ 78,0**	**+ 15,8%**

Source : Rapports annuels de performances.

* Le montant des recettes propres de France Télévisions n'inclue pas le résultat de ses filiales.

** Le montant des recettes propres de France Médias Monde inclut les subventions des bailleurs de fonds internationaux.

La hausse des recettes propres des opérateurs représente ainsi près de 40 % de la baisse de la CAP enregistrée entre 2018 et 2022.

C. UN AUDIOVISUEL PUBLIC DE QUALITÉ

Les efforts réalisés n'ont pas conduit à proposer un audiovisuel public « au rabais » :

– l'investissement dans la création cinématographique et audiovisuelle a été maintenu à un niveau élevé (440 millions d'euros pour France Télévisions en 2022 contre 420,5 millions d'euros en 2018, 87,5 millions d'euros pour Arte en 2022 contre 90,2 millions d'euros en 2018) ;

– les niveaux d'audience restent satisfaisants voire sont en hausse : les parts d'audience passent, entre 2018 et 2022, de 2,4 % à 2,9 % pour Arte et de 26,8 % à 27,6 % pour Radio France. France 24 enregistre une audience *broadcast* de 101,7 millions de téléspectateurs par semaine en 2022 contre 79,8 en 2018. Le nombre de vidéos de l'INA vues en ligne par le grand public a quasiment triplé entre 2018 et 2022 (il est passé de 509 386 à 1 317 400) ;

– même si les efforts de modernisation numérique doivent être poursuivis, les résultats témoignent du virage pris. Ainsi, le cumul horaire de la consommation non linéaire de programmes est passé de 4,9 à 23,2 millions d'heures vues par an entre 2018 et 2022 pour TV5 Monde.

COHÉSION DES TERRITOIRES :
LOGEMENT ET HÉBERGEMENT D'URGENCE

M. François Jolivet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 177 : UNE GESTION RIGOUREUSE ET SINCÈRE À SALUER 69
A. DES OUVERTURES EXCEPTIONNELLES DE CRÉDITS POUR FAIRE FACE À DES ÉVÈNEMENTS IMPRÉVISIBLES 69
B. LA GESTION DES CHOCS EXOGÈNES 71
1. L'accueil des réfugiés ukrainiens 71
2. Le « Ségur social » et les opérations de mise à l'abri 72
II. LE PROGRAMME 109 : DES MARGES DE MANŒUVRE QUI ONT PERMIS DE FINANCER À BUDGET CONSTANT LA REVALORISATION ANTICIPÉE DES APL 72
III. LE PROGRAMME 135 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE ET LES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT SOCIAL. 73
A. LES REPORTS IMPORTANTS LIÉS AU FOND NATIONAL D'AIDE À LA PIERRE 74
B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE 75
C. LES AUTRES MOUVEMENTS 77

La mission *Cohésion des territoires* est composée de six programmes dont trois forment un ensemble cohérent dédié aux politiques publiques du logement et de l'hébergement d'urgence : le programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*, le programme 109 *Aide à l'accès au logement* et le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat.* **Ces trois programmes représentent en 2022 une exécution de 17,02 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 16,86 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une hausse de 1,8 % en AE et 3,6 % en CP par rapport à 2021.**

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES PROGRAMMES 177, 109 ET 135 DE 2020 À 2022

(en millions d'euros)

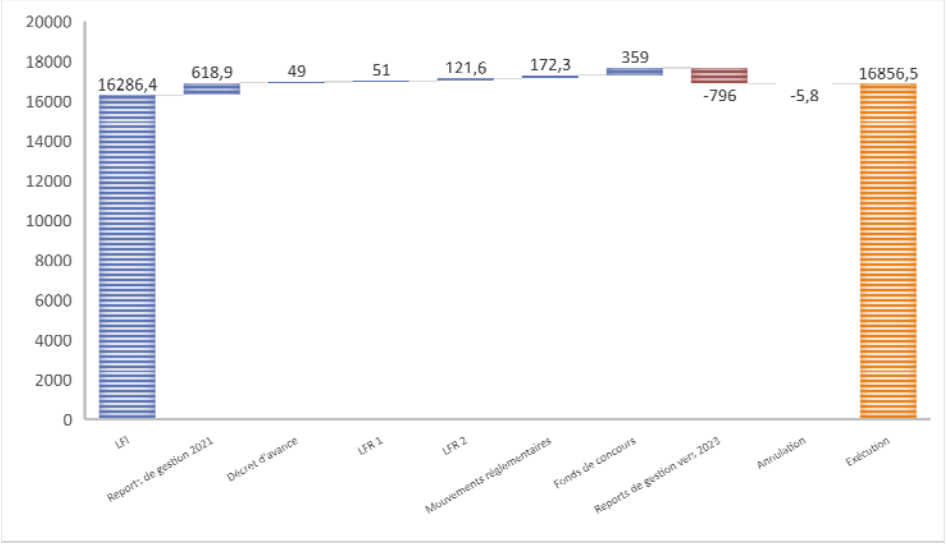
	Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021		Crédits exécutés en 2022		Évolution en valeur absolue 2021-2022		Évolution en pourcentage 2021-2022	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 177 *Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables*	2 412	2 434	2 877	2 898	2 976	2 885	+ 99	– 13	+ 3,4%	– 0,4%
Programme 109 *Aide à l'accès au logement*	13 893	13 893	12 438	12 437	13 078	13 079	+ 640	+ 642	+5,1%	+ 5,2%
Programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat*	593	510	1 396	941	962	892	– 434	– 49	-31,1%	– 5,2%
Total mission	**16 898**	**16 837**	**16 711**	**16 277**	**17 017**	**16 856**	**+ 306**	**+ 580**	**+ 1,8 %**	**+ 3,6 %**

Source : Documents budgétaires

L'exécution budgétaire de l'année 2022 atteint 99 % des AE et 95 % des CP disponibles. Elle a été marquée en gestion par l'ouverture de 234 millions d'euros sur le programme 177 (100 millions d'euros par le décret d'avance et 134 millions d'euros par la LFR 2) pour financer l'accueil de réfugiés ukrainiens, les mesures de revalorisation du « Ségur social » et des opérations de mises à l'abri en Île-de-France. Les autres mouvements significatifs de crédits ont concerné le programme 135 en raison du plan de relance et du fonctionnement habituel du Fonds national des aides à la pierre (FNAP).

LA GESTION DES CRÉDITS DES 177, 109 ET 135 DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(CP, en millions d'euros)



Source : Projet de loi de règlement 2022

I. LE PROGRAMME 177 : UNE GESTION RIGOUREUSE ET SINCÈRE À SALUER

Le programme 177 porte principalement les crédits de la veille sociale, de l'hébergement d'urgence et du logement adapté, en plus de diverses mesures associées (lutte contre les bidonvilles, actions de prévention contre les expulsions locatives, actions en faveur des gens du voyage, *etc.*).

A. DES OUVERTURES EXCEPTIONNELLES DE CRÉDITS POUR FAIRE FACE À DES ÉVÉNEMENTS IMPRÉVISIBLES

Contrairement aux années précédentes, il n'a pas été nécessaire d'ouvrir des crédits en cours de gestion pour pallier une budgétisation insuffisante de la LFI. L'enveloppe ouverte de 234 millions d'euros est due à des facteurs exogènes non prévisibles en LFI.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 177 DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	LFI	Reports de gestion 2021	Décret d'avance	LFR 2	Autres mouvements réglementaires	Reports de gestion vers 2023	Annulation	Exécution
AE	2 785,8	1,5	100	134,3	16,7	– 51,6	– 10,3	2 976,4
CP	2 677,5	11	100	134,3	16,7	– 54,1	0	2 885,4

Source : Documents budgétaires

Le pilotage sous enveloppe fermée du programme 177 a ainsi donné satisfaction grâce à un dialogue de gestion renforcé avec les responsables de BOP (budget opérationnel de programme) en région. Il s'est accompagné d'une amélioration des outils de suivi, d'une réforme de la tarification ainsi que de réflexions approfondies sur les pratiques d'achat.

L'amélioration des outils informatiques liés à la gestion du SIAO

La feuille de route de modernisation du système d'information SIAO (SI SIAO) vise deux objectifs : coordonner le parcours des personnes et piloter l'offre de places et d'accompagnement.

L'état existant du SI SIAO, à la fois obsolète techniquement et dysfonctionnel, nécessite une refonte de tous les grands domaines fonctionnels : la gestion des ménages et des informations sensibles collectées, le recensement et le pilotage de l'offre de places et d'accompagnement, le suivi des parcours des ménages et leurs prises en charge ainsi que la simplification des demandes. En 2022, 13 mises en production ont été réalisées, apportant des améliorations concernant le dossier des ménages.

Un jalon majeur a été atteint le 5 octobre 2022 avec la refonte de la gestion des personnes, supprimant la notion complexe de groupes au profit de la gestion de ménages. Une reprise de données d'ampleur a été effectuée, permettant de fiabiliser la base des personnes et de supprimer des doublons. La refonte de la fiche ménage a permis de rationaliser les informations collectées (par exemple sur la situation administrative), d'éviter les zones de textes non exploitables et sources d'erreur, de revoir les champs obligatoires et de simplifier le parcours utilisateur sur l'interface avec la transition à la charte de l'État. **La mise en place d'un suivi des modifications réalisées sur le dossier du ménage est un premier pas vers un SI SIAO coordinateur de l'ensemble des acteurs de la prise en charge.**

Source ; Direction interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

Par ailleurs, un contrôle renforcé des coûts unitaires par place (une **baisse unitaire de deux euros est ainsi constatée entre 2021 et 2022 par la DIHAL**) ainsi que **la baisse des nuitées hôtelières de 6 %** (le nombre moyen de places mobilisées est passé de 71 884 en 2021 à 67 783 en 2022) a ainsi permet de maintenir un niveau de places ouvertes plus élevé que prévu (201 025 places ouvertes au 31 décembre 2022 contre un objectif de 193 000 places prévu par l'instruction du 26 mai 2021).

Au 31 décembre 2022, le parc d'hébergement comptait :

– 48 483 places en centre d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) contre 46 257 au 31 décembre 2021 ;

– 81 680 places en hébergement hors CHRS contre 81 413 au 31 décembre 2021 ;

– 67 213 places à l'hôtel contre 69 433 au décembre 2021 ;

– 1 269 places en résidences hôtelières à vocation sociale (RHVS) contre 1 297 au 31 décembre 2021 ;

– 2 380 places mobilisées pour les périodes de grands froids en décembre contre 740 au 31 décembre 2021.

Les crédits exécutés au titre de l'hébergement d'urgence par rapport à 2021 sont en baisse de près de 170 millions d'euros (1,368 milliard d'euros en 2022 contre 1,537 milliard d'euros en 2021) alors qu'on observe une augmentation des crédits alloués au logement adapté (519 millions d'euros en 2022 contre 423 millions d'euros en 2021). Ces tendances traduisent la mise en œuvre effective du plan « Logement d'abord », donnant la priorité à des solutions appropriées favorisant l'insertion sociale durable des bénéficiaires à l'inverse à l'inverse des dépenses d'hébergement d'urgence coûteuses et non pérennes.

B. LA GESTION DES CHOCS EXOGÈNES

Si la gestion du programme s'est révélée rigoureuse, une enveloppe de 234 millions d'euros a été ouverte en gestion pour répondre aux défis apparus en 2022.

1. L'accueil des réfugiés ukrainiens

100 millions d'euros ont été ouverts sur le programme 177 pour l'accueil des réfugiés ukrainiens. Les dépenses se ventilent de la manière suivante :

– 28,2 millions d'euros au titre de l'intermédiation locative (IML) pour l'accueil de plus de 18 000 personnes (sur 26 500 réfugiés accueillis au total dans le parc social). Le forfait de 2 375 euros par place et par an a permis de financer la captation, la gestion locative sociale ou adaptée et l'accompagnement des réfugiés. Un complément de 200 euros par mois et par logement a été accordé pour plus de 3 000 logements ;

– 13,7 millions d'euros ont été consommés au titre de l'accompagnement social (hors IML) incluant l'hébergement citoyen ;

– 14,2 millions d'euros ont été versés à l'Agence de services et de paiement pour le financement de l'aide – jusqu'à 200 euros – accordée aux citoyens accueillant des réfugiés. Elle n'avait été versée qu'à 120 hébergeurs au 31 décembre 2022 ;

– 6,4 millions d'euros ont été versés aux associations pour renforcer leurs moyens en ingénierie et travailler sur les offres de logements disponibles (hébergement citoyen, logement social) ;

– 1,3 million d'euros ont permis de financer des opérations de logements en modulaire.

Il est à noter qu'aucune fongibilité n'a été rendue possible en gestion pour cette enveloppe de 100 millions d'euros. Les crédits non consommés ont été reportés en 2023.

2. Le « Ségur social » et les opérations de mise à l'abri

La LFR 2 a ouvert 134 millions d'euros au titre du « Ségur social » et des mises à l'abri en Île-de-France. La compensation prévue pour les professionnels de la filière éducative [(1)] a coûté 101 millions d'euros. Les 59 opérations de mise à l'abri en Île-de-France ont coûté en 2022 69 millions d'euros. Cette enveloppe a permis le financement d'une maraude menée par France Terre d'Asile et des dépenses d'hébergement et d'accompagnement social. L'enveloppe de 30 millions d'euros en LFR 2 a ainsi été entièrement consommée.

II. LE PROGRAMME 109 : DES MARGES DE MANŒUVRE QUI ONT PERMIS DE FINANCER À BUDGET CONSTANT LA REVALORISATION ANTICIPÉE DES APL

Les crédits du programme 109 ouverts en LFI, qui correspondent pour la quasi-totalité au financement des aides personnelles au logement, ont été entièrement consommés à hauteur de 13,08 milliards d'euros en AE=CP.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 109 DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	LFI	Reports de gestion 2021	Décret d'avance	LFR 2	Autres mouvements réglementaires	Reports de gestion vers 2023	Annulation	Exécution
AE	13 079,4	0	– 38,5	38,5	– 0,2	0	– 0,7	13 078,5
CP	13 079,4	0,5	– 38,5	38,5	– 0,2	0	– 0,4	13 079,4

Source : Projet de loi de règlement 2022.

(1) La revalorisation annoncée par le Premier ministre le 18 février 2022 a la forme d'une augmentation des rémunérations (dues à compter du 1er avril 2022) des personnels concernés (professionnels socio-éducatifs des établissements et services médico-sociaux et sociaux et autres structures éligibles) à hauteur de 183 euros nets mensuels. Pour le secteur privé non lucratif, le coût moyen pour l'employeur de cette revalorisation a été estimé à 5 270 euros par an par ETP

La revalorisation anticipée au 1er juillet des paramètres des aides personnelles au logement représentatifs du barème des dépenses (normalement revalorisés le 1er octobre) et des ressources (normalement revalorisés le 1er janvier) à hauteur de 3,5 %, décidée par la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat et le décret n° 2022-1096 du 29 juillet 2022, a représenté un coût supplémentaire de 169 millions d'euros. La baisse du chômage a permis de supporter cette hausse, de compenser les moindres recettes des cotisations employeurs tout en apurant intégralement la dette du fonds national d'aide au logement vis-à-vis des organismes de sécurité sociale qui était de 97 millions d'euros. **Le coût des aides au logement a représenté en 2022 15,721 milliards d'euros soit 268 millions d'euros de moins qu'en 2020.**

TABLEAU DES RECETTES ET DÉPENSES DU FONDS NATIONAL D'AIDE AU LOGEMENT (FNAL)

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Prévision 2022	Exécution 2022
Charges du FNAL	**16 950**	**15 989**	**15 876**	**15 721**
Aide personnalisée au logement (APL)	7 291	6 892	6 925	6 843
Allocation de logement sociale (ALS)	5 341	5 166	5 121	5 196
Allocation de logement familiale (ALF)	3 986	3 617	3 519	3 375
Frais de gestion	332	314	311	308
Ressources du FNAL	**17 016**	**16 136**	**15 882**	**15 818**
Cotisation employeurs	2 477	2 600	2 746	2 682
Surtaxe sur les plus-values immobilières	43	43	0	0
Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et les surfaces de stationnement annexées à ces catégories de locaux	116	66	66	66
Contribution exceptionnelle Action Logement	500	1 000	0	0
Subvention d'équilibre de l'État en provenance du programme 109	13 880	12 427	13 070	13 070
Excédent des ressources sur les charges permettant de rembourser la dette du FNAL	**+ 66**	**+ 147**	**+ 6**	**+ 97**

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

III. LE PROGRAMME 135 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE ET LES DIFFICULTÉS DU LOGEMENT SOCIAL.

Le programme 135 connaît chaque année des mouvements de crédits liés au fonctionnement du Fonds national des aides à la pierre. Il est également caractérisé

par un niveau très élevé des dépenses fiscales rattachées au programme (elles ont représenté 14,576 milliards d'euros en 2021 et 14,678 milliards d'euros selon les prévisions actualisées du RAP[1] en 2022) étant rappelé que le montant des dépenses fiscales est systématiquement sous-évalué *a priori* comme le remarque à nouveau la Cour des comptes dans sa note d'exécution budgétaire. [2]

EXÉCUTION DU PROGRAMME 135 DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(en millions d'euros)

	LFI	Reports de gestion 2021	Décret d'avance	LFR 1	LFR 2	Mouvements réglementaires (incluant arrêtés d'annulation de FDC)	Fonds de concours	Reports de gestion vers 2023	Annulation	Exécution
AE	529,5	211,9	-12,5	27,5	-9,9	79,5	359	-161,5	-61,4	962,1
CP	529,5	607,4	-12,5	12,5	-12,7	155,8	359	-741,9	-5,5	891,7

Source : Documents budgétaires

A. LES REPORTS IMPORTANTS LIÉS AU FONDS NATIONAL D'AIDE À LA PIERRE

Le Fonds national d'aide à la pierre (FNAP) est l'établissement public chargé de répartir les aides à la pierre entre les différents territoires et par type de logement social. Financé en 2022 par une partie des cotisations des bailleurs sociaux à la Caisse de garantie du logement locatif social (75 millions d'euros) et Action Logement (350 millions d'euros) ainsi que par une partie des prélèvements instaurés par l'article 55 de la loi dite « SRU » [3] (0,7 million d'euros) et sa majoration (39 millions d'euros en 2022), le FNAP abonde le budget de l'État, au moyen de deux fonds de concours [4] sur décision de versement de son président. Cette décision suit l'adoption par son conseil d'administration du budget initial du FNAP incluant des objectifs nationaux et une répartition territoriale de ces aides à la pierre. La décision de versement précise la ventilation entre les deux fonds de concours. Une fois versées, les sommes sont gérées par la DHUP sur ces fonds de concours, dans le respect de l'intention de la partie versante.

Selon la « règle d'or » en vigueur pour la dernière année, le FNAP doit ouvrir le même nombre d'AE et de CP ce qui a conduit une fois encore à ouvrir un niveau de CP décorrélé des besoins réels, à l'origine d'un report de plus en plus important d'année en année de CP non consommés. Ainsi sur l'enveloppe totale

(1) Pour le montant des dépenses fiscales non chiffrées pour 2022, c'est le montant de 2021 qui est pris en compte lorsqu'il existe dans ce calcul.

(2) Les prévisions en LFI 2021 de l'ensemble des dépenses fiscales de la mission Cohésion des territoires *étaient de 14,6 milliards d'euros contre un chiffrage définitif de 15,6 milliards d'euros établi en 2023. Les dépenses fiscales du programme 135 représentent 93 % du montant total des dépenses fiscales de la mission.*

(3) Cf. *Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.*

(4) Le fonds de concours n°1-2-00479 « Contribution du FNAP à la mise en œuvre de la politique du logement – Opérations nouvelles » et le fonds de concours « Contribution du FNAP à la mise en œuvre de la politique du logement – PLAI adaptés et IML communes carencées » via *une recette fléchée issue du produit de la majoration sur les prélèvements SRU.*

de 607 millions d'euros de CP reportés de 2021 à 2022, plus de 520 millions d'euros proviennent des fonds de concours du FNAP après autorisations d'engagement. De façon similaire, sur l'enveloppe de 742 millions d'euros en CP reportée de 2022 à 2023 sur le programme 135, 700 millions d'euros proviennent du FNAP. Le nouveau décret relatif au fonctionnement du FNAP (1) va permettre d'ajuster les crédits de paiement des fonds de concours aux besoins réels de l'exercice, ce qui générera un niveau de trésorerie important pour le FNAP par la diminution des CP versés les premières années.

Par ailleurs, lorsque les AE versés *via* les fonds de concours du FNAP au budget de l'État n'ont pas été consommées, elles font l'objet d'un report avant d'être annulées en début d'année suivante et restituées au FNAP, par minoration des montants de versement de fonds de concours. Ainsi, sur l'enveloppe de 212 millions d'euros d'AE reportées de 2021 à 2022, plus de 180 millions d'euros proviennent du FNAP et ont fait l'objet d'une annulation-restitution en début d'année. De façon similaire, sur l'enveloppe de 161,5 millions d'euros d'AE reportés de 2022 à 2023, plus de 155 millions d'euros proviennent des fonds de concours n'ayant pas été consommés. **Le faible niveau de consommation sur le FNAP (379 millions d'euros engagés contre une prévision de 530,9 millions d'euros en LFI 2022 sur l'action 01) s'explique par les difficultés actuelles rencontrées par le secteur du logement social : près de 95 679 logements ont été agréés en 2022 soit un niveau légèrement plus élevé qu'en 2021 mais assez éloigné des objectifs de 2022 établis à 125 000 logements sociaux agréés.**

B. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN DE RELANCE

Le programme 135 a bénéficié de 70 millions d'euros en AE et 150 millions d'euros en CP du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*, pour la rénovation énergétique des logements sociaux, ainsi que 19,5 millions d'euros en AE et 16 millions d'euros en CP du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* pour des actions de réhabilitation des accueils de jour et des aires d'accueil des gens du voyage.

La mise en œuvre du plan de relance explique également le niveau important de reports de 2022 sur 2023 des CP du noyau budgétaire (130,5 millions d'euros).

(1) Cf. décret n° 2023-125 du 21 février 2023 modifiant les règles relatives au budget du Fonds national des aides à la pierre.

EXÉCUTION DES CRÉDITS RELANCE SUR LE PROGRAMME 135

(en millions d'euros)

Programme de la mission relance	Objet des dépenses	Action du programme 135 concernée	Crédits prévus par les LFI sur les programmes 362 et 364 sur l'ensemble du plan de relance		Exécution cumulée 2021 et 2022		Crédits reportés en 2023	
			AE	CP	AE	CP	AE	CP
P362 Écologie	Réhabilitation lourde et rénovation énergétique des logements sociaux & Appel à projet pour des solutions innovantes de massification de rénovation énergétique de logements sociaux "MassiRéno"	Action 10	485	215	483,5	93,7	0	121,3
P364 Cohésion	Humanisation des accueils de jour	Action 09	23,1	10,7	23,7	6	0	4,7
	Réhabilitation des aires d'accueil des gens du voyage	Action 09	22,4	9,3	21,2	4,8	0	4,5
	Expérimentations (rachat d'hôtels et habitats modulaires)	Action 09	5,1	2,5	2,5	2,5	0	0
	Accélération du plan de transformation des foyers de travailleurs migrants	Action 01 - FNAP (*via* fonds de concours 479)	1	1	1	1	0	0
	Centres d'hébergement d'urgence en zone tendue	Action 01 - FNAP (*via* fonds de concours 479)	7	7	7	7	0	0
TOTAL			**543,6**	**245, 5**	**538,9**	**115**	**0**	**130,5**

Source : DHUP.

C. LES AUTRES MOUVEMENTS

La LFR 1 a rétabli les crédits annulés par le décret d'avance et a ouvert 15 millions d'euros supplémentaires en AE pour financer le financement de l'engagement de l'État pour le renouveau du Bassin minier : elles ont été intégralement consommées.

Le dégel d'une partie des crédits mis en réserve a permis de financer un transfert sortant vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* (10 millions d'euros en AE=CP) au titre notamment de la contribution du ministère du logement au financement de l'indemnisation des bailleurs suite aux refus de concours de la force publique aux expulsions locatives. La LFR 2 a procédé au deuxième dégel au bénéfice du plan tourisme (1,3 million d'euros en AE et 1,5 million d'euros en CP) annulé le reliquat de la réserve de précaution (9,9 millions d'euros en AE et 9,7 millions d'euros en CP) et une enveloppe supplémentaire de 3 millions d'euros en CP.

Hors plan de relance et FNAP, la consommation des crédits budgétaires a été plutôt conforme à la prévision (sous-consommation de l'action 03 liée au nombre significatif d'arrêtés préfectoraux en matière de lutte contre l'habitat indigne encore non suivis d'effet, surexécution de l'action 05 liée aux nombreux chantiers du ministère après l'adoption de la loi relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, surestimation du plafond de la taxe spéciale d'équipement au titre de l'action 07, *etc.*)

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU NOYAU BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 135

(en millions d'euros)

		LFI 2022		Exécution 2022	
		AE	CP	AE	CP
Action 1	SNE - numéro unique (action 01)	5,0	5,0	5,5	5,5
	Bassin minier (action 01)	10,0	10,0	23,7	3,7
	Gens du voyage (action 01)	2,5	2,5	2,1	1,0
Action 2	Soutien à l'accession à la propriété (SGFGAS) (action 02)	4,1	4,1	3,8	3,8
Action 3	Lutte contre l'habitat indigne (action 03)	15,5	15,5	11,0	11,1
Action 4	Qualité de la construction (action 04)	5,0	5,0	7,3	6,5
	Contentieux de l'habitat (action 04)	35,0	35,0	37,1	35,5
	Contentieux de l'urbanisme (action 04)	3,1	3,1	4,1	3,8
	Observatoires des loyers (action 04)	3,6	3,6	3,0	3,0
	Rénovation thermiques logements (ANAH) (action 04)	170,0	170,0	163,2	163,2
	Sécheresse-réhydratation (Action 04)			0,3	0,4
Action 5	Commissions DALO (action 05)	9,0	9,0	10,1	6,9
	ITSN -ex Soutien (action 05)	20,4	20,4	24,0	23,0
Action 7	Villes et territoires durables (action 07)	17,0	17,0	15,7	16,5
	Politiques d'aménagement de l'Etat (action 07)	47,0	47,0	44,3	46,6
	Budgétisation TSE assise sur la TH pour les EPF locaux	182,3	182,3	175,1	175,1

Source : DHUP.

COHÉSION DES TERRITOIRES :
POLITIQUE DES TERRITOIRES

M. Nicolas Sansu, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 112 PEU SATISFAISANTE 82
A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NOMBREUX QUI INTERROGENT 82
1. Des transferts en provenance du plan de relance discutables 82
2. Des annulations proposées par le projet de loi de règlement étonnantes 83
3. Des ouvertures de crédits en LFR 2 qui contreviennent au principe d'annualité budgétaire 83
B. UNE GESTION DU FNADT (FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE) INAPPROPRIÉE 84
II. DES INTERROGATIONS CONCERNANT L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 147 85
A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIMITÉS 85
B. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX CITÉS ÉDUCATIVES ET AUX ADULTES RELAIS À SURVEILLER 85
1. Quelques baisses et des sous-exécutions 86
2. Les crédits alloués à la rémunération et à la formation des adultes-relais sont insuffisants au regard des objectifs. 86
III. LE SUIVI PARLEMENTAIRE COMPLEXE DU PROGRAMME 162 87
A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS 87
B. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR PAR ACTION 88

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

– le programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* porte les crédits de différents dispositifs contractualisés avec les collectivités territoriales, de programmes nationaux et les subventions pour charges de service public d'opérateurs œuvrant pour l'aménagement du territoire ;

– le programme 162 *Interventions territoriales de l'État* regroupe les crédits de sept actions territorialisées et interministérielles. Les crédits fongibilisés sont mis à disposition des préfets de région en vue de simplifier leur mise en œuvre ;

– le programme 147 *Politique de la ville* mobilise les crédits spécifiques accordés aux 1 514 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

L'exécution budgétaire atteint 1,26 milliard d'euros en AE et 1,02 milliard d'euros en CP en 2022. La différence en AE entre l'exécution et la prévision est notamment liée au report des crédits de l'exercice 2021 vers l'exercice 2022 pour le doublement du Pont du Larivot en Guyane sur le programme 162 ainsi qu'au transfert en cours de gestion de crédits du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* sur le programme 112.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA *POLITIQUE DES TERRITOIRES*

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2021		LFI 2022*		Exécution 2022		Écart entre la prévision et l'exécution	
	AE**	CP	AE	CP	AE**	CP	AE	CP
112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire*	300,6	382,5	282,2	284,9	382,5	338	+ 35,5 %	+ 18,6 %
162 *Interventions territoriales de l'État*	87,1	68	147,1	176,4	328,1	137,7	+ 123 %	– 21,9 %
147 *Politique de la ville*	523,3	523,9	558,3	558,3	551,5	551,8	– 1,2 %	– 1,2 %
Total	**911**	**974,4**	**987,6**	**1 019,6**	**1 262,1**	**1 027,5**	**+ 27,8 %**	**+ 0,8 %**

Source : Rapports annuels de performances.

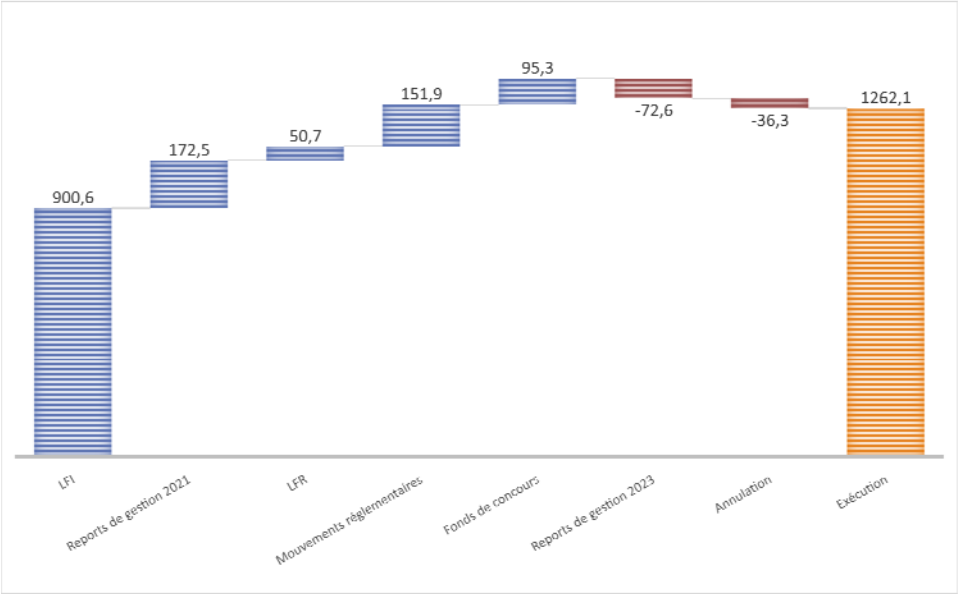
* La prévision inclut les fonds de concours et avances de produits

**L'exécution en AE minore les autorisations d'engagement réellement consommées en 2022 par le montant des annulations d'AE engagées sur des années antérieures, devenues sans objet et n'ayant pas fait l'objet d'une autorisation de recyclage.

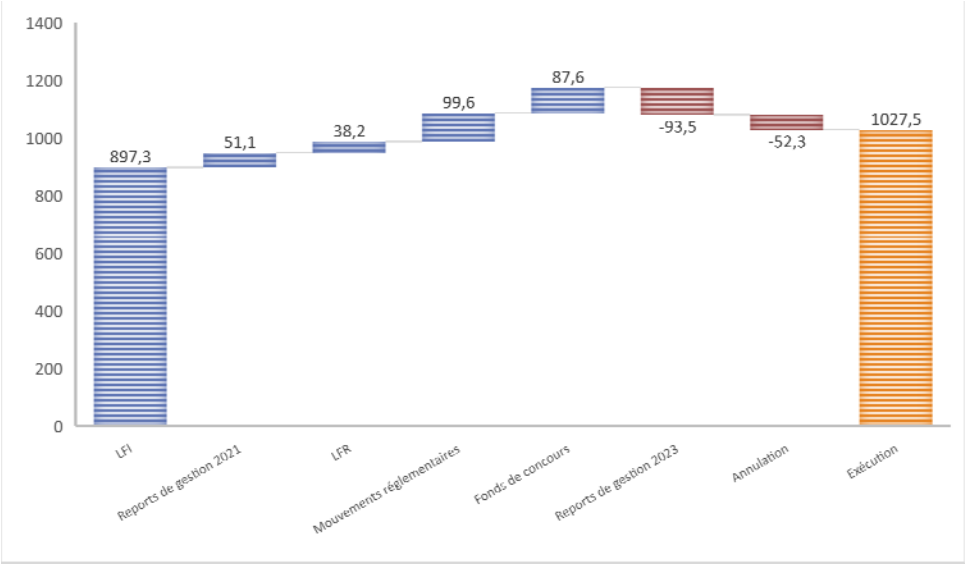
L'exécution 2022 est marquée par des reports et des mouvements réglementaires de crédits relativement importants sur les programmes 162 et 112.

LA GESTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 112, 147 ET 162 DE LA LFI À L'EXÉCUTION

AE, en millions d'euros



CP, en millions d'euros



Source : Loi de règlement et note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes.
Les crédits relatifs à la LFI ne concernent que les crédits ouverts en LFI hors fonds de concours et attributions de produits prévus par le PAP. Par ailleurs, les crédits annulés par le décret d'avance tout comme leur rétablissement en LFR n'est pas indiqué.

I. UNE EXÉCUTION DU PROGRAMME 112 PEU SATISFAISANTE

L'exécution du programme 112 peut faire l'objet de plusieurs critiques.

A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS NOMBREUX QUI INTERROGENT

En dehors des reports de crédit de 2021 à 2022 (liés notamment aux reports croisés au titre du programme « Destination France » à hauteur de 10 millions d'euros en AE=CP) et les attributions de fonds de concours prévues dans le PLF (participation des opérateurs nationaux au fonds national France Services et financement des chefs de projet du dispositif « Petites villes de demain » par l'ANCT et la Banque des territoires), **l'exécution 2022 du programme 112 a été marquée par une ouverture inédite de crédits en fin d'exercice par la LFR 2 et des transferts entrants importants en provenance de la mission *Plan de relance*.**

EXÉCUTION DU PROGRAMME 112

(en millions d'euros)

	LFI*	Reports de gestion 2021	Décret d'avance	LFR1	LFR 2	Autres mouvements réglementaires	Fonds de concours	Reports de gestion 2023	Annulation	Exécution
AE	244,2	17,6	- 8,1	8,1	45,1	130,3	36,7	- 60	- 31	**382,5**
CP	247	20,1	- 8,1	8,1	32,9	102,3	36,6	- 53,6	- 47,2	**338**

Source : Projet de loi de règlement 2022.

* Crédits du noyau budgétaire ouverts (hors prévisions de fonds de concours et d'attributions de produits).

1. Des transferts en provenance du plan de relance discutables

Les transferts entrants de crédits atteignent comme en 2021 des niveaux élevés de 130,3 millions d'euros en AE et 102,3 millions d'euros en CP. **La majeure partie des crédits transférés provient du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* (104,1 millions d'euros en AE et 76,1 millions d'euros en CP)**. Ces crédits en provenance du programme 364 ont été entièrement consommés en AE et partiellement en CP.

CONSOMMATION DES CRÉDITS EN PROVENANCE DU PROGRAMME 364

	AE	CP
CPER et CPIER-	77	30,9
Fabriques de territoire	16,2	16,4
Agenda rural -	11,3	11,5
TOTAL	104,5	58,8

Source : Documents budgétaires(*)

S'il convient de saluer les efforts de présentation du rapport annuel de performances, qui distingue les crédits en provenance du plan de relance des crédits

ouverts en LFI sur le programme 112, le principe de la distinction entre « crédits relance » et « crédits 112 » pour les dispositifs contractualisés ne paraît pas entièrement fondée. En ce qui concerne les crédits des contrats de plan État-région (CPER) et contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER), la somme totale des AE ouvertes en 2022 (près de 140 millions d'euros) correspond aux annualités moyennes ayant vocation à être engagées sur l'ensemble de la durée des contrats. **L'inscription initiale d'une partie de ces crédits sur le plan de relance relevait donc uniquement de l'affichage politique.**

2. Des annulations proposées par le projet de loi de règlement étonnantes

Le projet de loi de règlement propose l'annulation de 31 millions d'euros en AE et 47,2 millions d'euros en CP. Si l'annulation des AE, principalement liée à des retraits d'engagements juridiques antérieurs atteignant 28 millions d'euros en 2022, n'appelle pas de commentaire particulier, **les annulations de CP sont davantage étonnantes étant donné qu'elles correspondent souvent à des crédits transférés en gestion 2022.** Ces annulations concernent notamment :

– le centre de formation des apprentis (CFA) Médéric pour un montant de 11,1 millions d'euros (15 millions d'euros en AE=CP transférés par le décret n° 2022-451 du 23 mars 2022) ;

– le projet « Destination France » pour un montant de 2 millions d'euros ;

– le plan « Avenir Lourdes » pour un montant de 2,2 millions d'euros (3,5 millions d'euros en AE=CP transférés par le décret n° 2022-934 du 27 juin 2022).

Le reliquat des crédits dont le projet de loi propose l'annulation est lié à un « niveau de consommation moins dynamique concernant les crédits du plan de relance pour les CPER et CPIER 2021-2027 ainsi *[qu'à]* des moindres consommations sur les anciennes générations » selon la DGCL.

3. Des ouvertures de crédits en LFR 2 qui contreviennent au principe d'annualité budgétaire

45,1 millions d'euros en AE et 32,9 millions d'euros en CP ont été ouverts en LFR 2 pour des dépenses programmées en 2023. Conjugués au dégel de la réserve de précaution (8,1 millions d'euros en AE et 8,9 millions d'euros en CP), **ces crédits devront permettre de financer :**

– l'augmentation de la contribution de l'État aux maisons France services (augmentation de la dotation annuelle par structure sur le programme 112 de 15 000 euros à 20 000 euros) à hauteur de 15,6 millions d'euros ;

– le programme « Destination France » (qui fait l'objet par ailleurs d'une proposition d'annulation de crédits dans le présent projet de loi de règlement) à hauteur de 10 millions d'euros ;

– le financement d'aménagements routiers ainsi que l'augmentation de la subvention pour charges de service public de l'ANCT à hauteur de 27,6 millions d'euros en AE et 15,4 millions d'euros en CP ;

Ces crédits (53,2 millions d'euros en AE et 41 millions d'euros en CP) ont été reportés en 2023 comme cela avait été prévu. **Ces ouvertures, qu'elles soient la contrepartie d'un accord politique avec la chambre haute pour permettre l'adoption de la LFR 2 ou qu'elles résultent d'arbitrages interministériels tardifs, contreviennent de façon flagrante au principe d'annualité budgétaire. Ces demandes de crédits auraient dû être examinées dans le cadre de l'examen du PLF 2023 le rapporteur spécial ayant d'ailleurs pu défendre, mais sans succès, lors de l'examen en commission du PLF des amendements similaires concernant les maisons France services.**

B. UNE GESTION DU FNADT (FONDS NATIONAL D'AMÉNAGEMENT ET DE DÉVELOPPEMENT DU TERRITOIRE) INAPPROPRIÉE

La Cour des comptes soulève, dans sa note d'exécution budgétaire, une utilisation des crédits du FNADT peu conforme à sa vocation [(1)] : là où le FNADT doit intervenir « en complément des fonds publics et privés mobilisés pour ces opérations, notamment pour accompagner en ingénierie les collectivités maîtres d'ouvrage de projets locaux », **le FNADT a été utilisé en 2022 pour diverses opérations sans lien direct avec sa doctrine d'utilisation** :

– l'acquisition de la maison de la créativité de Toulon (5 millions d'euros) ;

– le développement de l'apprentissage dans le secteur de l'hôtellerie-restauration en Île-de-France porté par le centre de formation des apprentis (CFA) Médéric ;

– des participations à des travaux routiers de contournement d'Auxerre (7 millions d'euros), aux travaux de la route de la Rochaille dans les alpes de Haute-Provence (3 millions d'euros) ou de la route Marionnaise dans les Hautes Alpes.

Ces opérations sont inscrites pour la plupart dans les contrats liant l'État aux collectivités territoriales : c'est le cas pour l'acquisition de la maison de la créativité prévue dans le CMRTE (contrat métropolitain de relance et de transition écologique de la métropole Toulon Provence Méditerranée) ou des travaux routiers inscrits dans les volets « mobilité multimodale » des CPER Bourgogne-Franche-Comté et Provence-Alpes-Côte d'Azur 2015-2020. Il n'est pas d'usage que le programme 112 finance le volet « mobilité multimodale ».

Interrogée, la DGCL se retranche derrière les arbitrages gouvernementaux sans justifier du bien-fondé du recours au FNADT. Si la souplesse d'utilisation du FNADT constitue un atout, il est crucial que les

(1) Cf. *Instruction du 7 janvier 2022 relative à la composition et aux règles d'emploi des dotations et fonds de soutien à l'investissement en faveur des territoires.*

mesures à la discrétion du Gouvernement au sein du FNADT soient limitées ou justifiées plus précisément (ces mesures discrétionnaires atteignent 20,8 millions d'euros en AE et 11,8 millions d'euros en CP en 2022).

II. DES INTERROGATIONS CONCERNANT L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 147

Contrairement au programme 112, le programme 147 a fait l'objet d'une exécution régulière.

EXÉCUTION DU PROGRAMME 147

(en millions d'euros)

	LFI (crédits ouverts)	Reports de gestion 2021	Décrets d'avance	LFR 1	Autres mouvements réglementaires	Fonds de concours	Reports de gestion 2023	Annulation	Exécution
AE	558	2,6	-9,5	18,9	-15,4	0,3	-0,2	-3,4	**551,5**
CP	558	4,5	-9,5	18,9	-15,4	0,3	-1,4	-3,5	**551,8**

Source : documents budgétaires

A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS LIMITÉS

Outre les reports limités de 2021 à 2022 liés notamment à des retards techniques concernant le déploiement des cités éducatives, le programme 147 enregistre comme chaque année des transferts sortants permettant de compenser les administrations ayant mis à disposition du corps préfectoral des agents publics (« délégués du préfet ») à hauteur de 15,4 millions d'euros.

Par ailleurs, pour la troisième et dernière [(1)] année consécutive, une ouverture de crédits a été nécessaire en LFR 1 (9,5 millions d'euros à laquelle s'ajoute la restitution des crédits issus de la réserve de précaution et annulés par le décret d'avance) afin de financer l'opération « Quartiers d'été » (enveloppe totale de 30 millions d'euros).

B. LES CRÉDITS ALLOUÉS AUX CITÉS ÉDUCATIVES ET AUX ADULTES RELAIS À SURVEILLER

L'action 01 concentre 90 % des crédits du programme. Si le RAP affiche une consommation de 498,1 millions d'euros en AE et 497,9 millions d'euros en CP, la consommation réelle après retraitements d'erreurs est de 501,3 millions d'euros en AE et 501,7 millions d'euros en CP. Sur ce montant, 370,4 millions d'euros ont été consacrés aux contrats de ville.

(1) Un rebasage des crédits du programme 147 a été acté en LFI 2023 pour prendre en charge les dépenses récurrentes du dispositif.

1. Quelques baisses et des sous-exécutions

Le rapporteur regrette certaines baisses constatées par rapport à 2021. Concernant le pilier « cohésion sociale », on enregistre une baisse de – 21 % des crédits consommés pour le volet « culture et expression artistique » (22,9 millions d'euros en 2022), de – 17 % pour le volet « parentalité et droits sociaux », de – 10 % pour le volet « santé ». **Le pilier « développement économique et emploi » accuse une baisse de – 12 %** (55,6 millions d'euros en 2022). À l'inverse, certaines hausses sont notables comme le quasi-triplement des crédits alloués à la tranquillité et à la sûreté publique (passage de 4,6 millions d'euros en 2021 à 13,3 millions d'euros en 2022).

La hausse des crédits dédiés au volet éducation du pilier cohésion sociale (+22 % par rapport à 2021, soit 152 millions d'euros) est à saluer. Cependant, la montée en puissance des cités éducatives est moins rapide qu'escomptée : 69,2 millions d'euros ont été consommés en 2022 contre une prévision de 79,5 millions d'euros. La sous-consommation du dispositif se répète donc après celle de 2021. Une moindre exécution des crédits dédiés aux programmes de réussite éducative (PRE) est aussi à noter : 61,3 millions d'euros contre une prévision de 68,2 millions d'euros en PLF 2022. **Au regard du taux d'exécution élevé du programme en fin d'année et de l'utilisation des crédits mis en réserve pour l'opération « Quartiers d'été », le rapporteur spécial espère que la montée en puissance des cités éducatives n'a pas été entravée par les contraintes budgétaires rencontrées en gestion. Il rappelle également que les crédits des cités éducatives n'ont pas vocation à remplacer ceux des PRE.**

2. Les crédits alloués à la rémunération et à la formation des adultes-relais sont insuffisants au regard des objectifs.

Enfin, la dynamique de recrutement des adultes-relais s'est confirmée : les ouvertures de postes supplémentaires (+ 1 000 en 2019, + 1 514 en 2020 soit un total de 6 514 postes ouverts en 2022) avaient d'abord conduit à une sous-consommation du dispositif en 2019 et en 2020 avant l'inversement de la tendance en 2021. En 2022, la consommation de 98 millions d'euros est supérieure aux prévisions (93 millions d'euros dans le PLF), alors même que le nombre d'adultes-relais en poste est demeuré inférieur au plafond. La forte consommation des crédits a conduit le responsable de programme à demander le ralentissement des recrutements en cours d'exercice. **L'abondement du dispositif en PLF 2023 à hauteur de 5 millions d'euros (pour un montant total de 98 millions d'euros) ne permettrait de financer que 4 600 postes (occupés à temps plein) selon la Cour des comptes : si la vacance frictionnelle et les délais de recrutement expliquent l'existence d'un écart entre le nombre de postes ouverts et le nombre de postes effectivement occupés, il est clair que l'objectif affiché de 6 514 postes d'adultes-relais ouverts est insincère en l'absence des crédits suffisants.**

III. LE SUIVI PARLEMENTAIRE COMPLEXE DU PROGRAMME 162

Comme chaque année, les crédits du noyau budgétaire du programme 162 *Interventions territoriales de l'État* ouverts en LFI ne représentent qu'une part minoritaire des crédits disponibles en cours de gestion (29 % en AE et 52 % en CP).

EXÉCUTION DU PROGRAMME 162

(en millions d'euros)

	LFI (crédits ouverts)	Reports de gestion 2021	Décrets d'avance	LFR 1	LFR 2	Autres mouvements réglementaires	Fonds de concours	Reports de gestion 2023	Annulation	Exécution
AE	98,4	152,3	-2,2	2,2	-3,9	37	58,3	-12,1	-1,9	328,1
CP	92,3	26,5	-2,2	2,2	-4,2	12,7	50,7	-38,5	-1,6	137,7

Source : Projet de loi de règlement 2022.

A. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS IMPORTANTS

Comme chaque année, le programme 162 a bénéficié des fonds de concours en provenance de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF – pour les actions 04 et 10 concernant respectivement les plans d'investissement pour la Corse et le fonds interministériel pour la transformation de la Guyane, et de l'Office français de la biodiversité pour l'action 10. Il a également reçu les transferts entrants de différents ministères (notamment du ministère de l'agriculture à hauteur de 6 millions d'euros en AE pour l'action 02 – *Eau – Agriculture en Bretagne* et, pour la première fois, pour l'action 11 – *Reconquête de la qualité des cours d'eau en Pays de la Loire*).

Faits marquants de l'exécution 2022, le programme 162 a enregistré un niveau particulièrement élevé de reports en AE de 2021 à 2022 et des transferts entrants en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* :

– les reports d'AE affectées non engagées (113,1 millions d'euros) ont principalement permis d'engager en 2022 les crédits pour les travaux de doublement du Pont du Larivot en Guyane (150 millions d'euros en AE dont 13,1 millions en provenance du programme 364, le coût total des travaux étant évalué à 197 millions d'euros). Ils s'ajoutent à d'autres reports de crédits de fonds de concours (36,6 millions d'euros en AE et 17,7 millions d'euros en CP) pour la Corse et la Guyane, ainsi qu'à différents reports des crédits du noyau budgétaire (2,5 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP). Des reports croisés après transfert en gestion rendent complexe le suivi des crédits de certaines actions [(1)]. Les reports de crédits de 2022 à 2023 seront plus importants en CP qu'en AE (26,2 millions d'euros de CP pour les plans d'investissement pour la Corse et 12,6 millions d'euros

(1) Le caractère complexe du suivi est manifeste dans le cas des crédits du programme 364 relatifs au lancement du plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC), transférés pour partie en gestion vers le programme 112 et dont les crédits non consommés ont été reportés sur le programme 162.

de CP au titre du fonds interministériel pour la transformation de la Guyane) contrairement à l'année précédente, en raison notamment de la fin de la période d'engagement des crédits du PEI Corse (Plan exceptionnel d'investissement pour la Corse) et l'avancée des travaux du pont du Larivot ;

– 30,4 millions d'euros en AE et 6,7 millions d'euros ont été transférés en cours de gestion du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* pour les premières opérations du Plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC).

B. LES POINTS D'ATTENTION DU RAPPORTEUR PAR ACTION

Concernant l'action 02 – *Eau – Agriculture en Bretagne* exécutée à hauteur de 7 millions d'euros en CP, le rapporteur spécial ne peut que regretter le transfert tardif (en juillet) sur le programme 162 des crédits en provenance du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'agriculture*. **Alors même que l'État a été enjoint par le tribunal administratif de Rennes en 2021 à renforcer son action de lutte contre les algues vertes, la Cour des comptes, dans sa note d'exécution budgétaire, s'étonne qu'aucun crédit supplémentaire n'ait été prévu en 2022** : « *il convient de noter que pour les opérations de l'action 02, il n'y a eu aucun financement* via *les crédits du plan de relance, du plan France 2030, du programme d'investissement d'avenir ou du plan de résilience.* » [(1)]

Le niveau d'AE exécutées est particulièrement élevé sur l'action 04 (137,1 millions d'euros), 2022 étant la dernière année d'engagements des crédits du PEI (Plan exceptionnel d'investissement) Corse. **Le niveau de restes à payer du programme 162 augmente donc fortement pour atteindre 449,3 millions d'euros au 31 décembre 2022**. Compte tenu de la mise à disposition par l'ATIFT d'un plafond de 20 millions d'euros par an, les CP du PEI sur fonds de concours devraient être décaissés jusqu'en 2029 alors que le montant des restes à payer sur les crédits du noyau budgétaire devrait être apuré dès 2026. **La Cour des comptes enjoint le responsable de programme à maintenir un pilotage budgétaire serré et, en vue du déploiement du Plan de transformation et d'investissement pour la Corse (PTIC), doter ce dernier d'un cadre de référence renforçant ses modalités de pilotage**.

Le rapporteur regrette la sous-exécution de l'action 08 – *Volet territorialisé du plan national d'action chlordécone* qui atteint 3,9 millions d'euros en AE et 3,7 millions d'euros en CP (contre une prévision de 4,3 millions d'euros en AE=CP) alors même que les crédits ne sont pas à la hauteur des enjeux. **C'est un triste symbole alors que l'État français a été condamné par le tribunal administratif de Paris le 24 juin 2022 pour sa négligence dans la régulation de ce pesticide ultra-toxique**.

(1) Note d'exécution budgétaire 2022 de la mission « Cohésion des territoires », p. 29.

Enfin, la construction du pont du Larivot, à laquelle se borne malheureusement l'engagement de l'État en Guyane au titre du contrat de convergence et de transformation, prend du retard : les AE nécessaires à l'engagement du marché principal de construction du pont (141 millions d'euros), attendues en 2021, n'ont été mises à disposition qu'en février 2022. Le retard de 6 mois ne sera pas rattrapé. Alors que les travaux de fonction des piles en rivière ont commencé, **la mise en service est attendue après la réalisation des travaux de raccordement en 2026**.

CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT

M. Daniel Labaronne, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 165 *CONSEIL D'ÉTAT ET AUTRES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES* 94

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS 95

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT 96

II. LE PROGRAMME 126 *CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL* 97

III. LE PROGRAMME 164 *COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES* 99

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS 101

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT 101

IV. LE PROGRAMME 340 *HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES* 101

En 2022, la mission *Conseil et contrôle de l'État* regroupait quatre programmes :

– le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, cadre de gestion des crédits et des emplois alloués au juge administratif, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) ;

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

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

– le programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*, qui portait les moyens de fonctionnement de l'organisme du même nom, lequel doit apprécier le réalisme des prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *CONSEIL ET CONTRÔLE DE L'ÉTAT* EN 2022

(en millions d'euros)

	Crédits demandés en LFI *y compris fonds de concours et attributions de produits*		**Crédits exécutés *y.c. fdc et adp***		**Écart en valeur absolue (et en %)**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*	442,0	481,3	553,2	476,3	+ 111,3 (+ 25,2%)	– 5 (– 1,1 %)
Programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*	44,6	44,6	45,8	44,1	+ 1,3 (– 2,8 %)	– 0,5 (– 1,1 %)
Programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*	227,7	228,6	232,4	232,1	+ 4,6 (+ 2,1 %)	+ 3,5 (+ 1,5 %)
Programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*	1,4	1,4	0,8	0,8	– 0,5 (– 37,2%)	– 0,5 (– 37,2 %)
Total	715,7	755,9	832,3	753,4	**+ 116,6 (+ 16,3 %)**	**– 2,5 (– 0,3 %)**

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances (RAP) de la mission Conseil et contrôle de l'État *pour l'année 2022.*

(1) Celles-ci étaient en 2022 la Cour de discipline budgétaire et financière, le Conseil des prélèvements obligatoires et la Commission permanente de contrôle des sociétés de perception et de répartition des droits. Créée par la loi n° 48-1484 du 25 septembre 1948 afin de sanctionner les actes des agents publics constituant des fautes lourdes ou des irrégularités dans la gestion des finances publiques, la Cour de discipline budgétaire et financière a disparu le 1er janvier 2023 en application de l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics, prise sur le fondement de l'article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

Inférieure à 1 % entre 2019 et 2020, la progression des crédits de paiement (CP) exécutés avait connu une légère accélération en 2021, pour atteindre 2,1 %. Elle se fait plus sensible encore en 2022, atteignant près de 6,9 %. L'exécution des autorisations d'engagement (AE) croît également – de plus de 17,4 % –, ce qui n'avait pas été le cas en 2021. Comme l'année précédente, c'est la progression des crédits du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* qui, dépassant en proportion et en montant absolu celle des crédits des autres programmes, explique la plus grande part de cette évolution qui porte les crédits exécutés à près de 832,3 millions d'euros en AE et 753,4 millions d'euros en CP.

L'ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION DEPUIS 2019

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2019		**Crédits exécutés en 2020**		**Crédits exécutés en 2021**		**Crédits exécutés en 2022**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*	407,3	417,7	455,61	428,3	456,55	450,02	553,22	476,29
Programme 126 *Conseil économique, social et environnemental*	46,82	46,82	43,52	43,52	36,33	36,05	45,83	44,09
Programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières*	230,8	220,7	220,58	218,29	215,46	218,31	232,37	232,13
Programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*	0,34	0,35	0,38	0,38	0,55	0,54	0,85	0,85
Total	**685,3**	**685,6**	**720,09**	**690,49**	**708,89**	**704,92**	**832,27**	**753,36**

Source : RAP de la mission Conseil et contrôle de l'État *pour les années 2019 à 2022.*

L'EXERCICE 2022 : DES CRÉDITS PRÉVUS AUX CRÉDITS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

	Programme 126		**Programme 165**		**Programme 164**		**Programme 340**		**Mission**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
LFI	**44,6**	**44,6**	**441,8**	**481,1**	**225,7**	**226,6**	**1,4**	**1,4**	**713,4**	**753,7**
LFR	-0,1	-0,1	8,9	7,3	3,8	3,8			12,5	11,0
Reports de créditsde 2021			137,9	9,4	6,7	2,1			144,6	11,5
FDC & ADP (hors reports)	1,6	1,6	0,4	0,4	2,8	2,8			4,8	4,8
Autres mouvements	-0,2	-0,2	-1,0	-1,0	1,6	1,6			0,4	0,4
Crédits disponibles	45,8	45,8	588,0	497,2	240,5	236,8	1,3	1,4	875,7	781,2
Exécution	45,8	44,1	553,2	476,3	232,4	232,1	0,8	0,8	832,3	753,4

Source : commission des finances, d'après le RAP et la note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Conseil et contrôle de l'État *pour 2022.*

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

Placé sous la responsabilité du vice-président du Conseil d'État, le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* constitue le support budgétaire des ressources humaines et matérielles allouées au Conseil d'État, aux 9 cours administratives d'appel [1], aux 42 tribunaux administratifs, ainsi qu'à la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il finance également les dépenses de personnel relatives aux magistrats administratifs affectés à la Commission du contentieux du stationnement payant (CCSP). Premier programme de la mission par le montant de ses crédits, il a consommé en 2022 67 % des AE et 64 % des CP de celle-ci.

L'EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

(en millions d'euros)

Prévision LFI [1] ***Consommation*** **[1]**	**2019**		**2020**		**2021**		**2022**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Action 1 *Fonction juridictionnelle : Conseil d'État*	28,62 *28,81*	28,62 *28,81*	28,98 *29,46*	28,98 *29,46*	29,24 *30,64*	29,24 *30,64*	30,39 *31,49*	30,39 *31,49*
Action 2 *Fonction juridictionnelle : Cours administratives d'appel*	55,13 *51,26*	55,13 *51,26*	55,47 *50,9*	55,47 *50,9*	56,37 *51,99*	56,37 *51,99*	57,78 *56,12*	57,78 *56,13*
Action 3 *Fonction juridictionnelle : Tribunaux administratifs*	164,33 *165,52*	164,33 *165,52*	166,12 *167,24*	166,12 *167,24*	169,75 *168,99*	169,75 *168,99*	172,27 *179,35*	175,27 *179,35*
Action 4 *Fonction consultative*	16,14 *15,59*	16,14 *15,59*	16,24 *14,39*	16,24 *14,39*	16,39 *14,27*	16,39 *14,27*	16,8 *14,74*	16,8 *14,74*
Action 5 *Fonction études, expertise et services rendus aux administrations de l'État et des collectivités*	8,25 *9,52*	8,25 *9,52*	8,3 *10,46*	8,3 *10,46*	8,38 *11,54*	8,38 *11,54*	8,87 *11,8*	8,87 *11,8*
Action 6 *Soutien*	174,54 *101,9*	111,15 *112,3*	187,26 *146,7*	119,83 *119,4*	144,18 *139,27*	126,44 *132,75*	106,75 *217,74*	146,08 *140,8*
Action 7 *Cour nationale du droit d'asile*	36,77 *34,73*	36,77 *34,73*	44,93 *36,45*	44,93 *36,45*	45,33 *39,86*	45,33 *39,86*	46,15 *41,97*	46,15 *41,97*
Total des crédits prévus en LFI [1] [a]	**483,79**	**420,4**	**507,29**	**439,87**	**469,65**	**451,91**	**442**	**481,33**
Total des crédits ouverts [1] [b]	**509,2**	**434,83**	**602,71**	**450,89**	**605,07**	**465,04**	**588,02**	**497,22**
Total des crédits consommés **[1] [c]**	***407,33***	***417,73***	***455,61***	***428,3***	***456,55***	***450,02***	***553,22***	***476,29***
Taux d'exécution **[c/a]**	***84,2 %***	***99,4 %***	***89,8 %***	***97,4 %***	***97,2 %***	***99,6 %***	***125,2 %***	***98,95 %***
Taux de consommation **[c/b]**	***80,0 %***	***96,1 %***	***75,6 %***	***95 %***	***75,5 %***	***96,8 %***	***94,01 %***	***95,79 %***

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

Source : rapports annuels de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État*, pour les années 2019 à 2022.*

[1] Dont crédits ouverts par voie de fonds de concours et attributions de produits.

L'exercice 2022 est marqué par une consommation satisfaisante des crédits de paiement du programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives*, l'écart des montants exécutés, qui se sont élevés à 476,3 millions d'euros, aux montants ouverts par la loi de finances initiale, qui se sont élevés à 481,3 millions d'euros, étant inférieur à 2 % ; tandis que l'écart à l'ensemble des crédits ouverts, d'un montant de 497,2 millions d'euros, était à peine supérieur

(1) La neuvième cour administrative d'appel, établie à Toulouse, créée à compter du 1er janvier 2022, tenait ses premières audiences au printemps 2022.

à 4 %. La croissance du montant des crédits de paiement consommés, atteignant 5,8 %, était légèrement inférieure à celle des montants prévus par la LFI, qui s'élevait à 6,9 %. Sont reportés sur 2023 5,2 millions d'euros, le projet de loi de règlement prévoyant l'annulation de 15,8 millions d'euros.

Du point de vue des AE, alors que la LFI prévoyait une baisse de 5,9 %, la consommation a progressé de près de 21,2 %, pour dépasser 553,2 millions d'euros. Le programme aura en effet bénéficié d'importants reports d'AE non engagées de l'année 2022, si bien que la consommation reste inférieure de près de 6 % aux crédits disponibles. Sont ainsi reportés sur 2023, 10,9 millions d'euros, le projet de loi de règlement prévoyant l'annulation de 23,9 millions d'euros.

Le poids relatif des dépenses de personnel (titre 2) reste quasi stable, passant de 80,1 % en 2021 à 79,9 % en 2022 des crédits de paiement exécutés. Il convient de rappeler que les dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5) sont imputées sur la seule action 6 *Soutien*, les autres actions ne portant donc que des crédits de titre 2.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 165

(en millions d'euros)

Prévision LFI, *y.c. fdc et adp* ***Consommation***, *y.c. fdc et adp*	**2021**		**2022**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	367,33 *360,34*	367,33 *360,34*	377,87 *380,54*	377,87 *380,54*
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	96,02 *75,99*	71,19 *64,63*	55,47 *42,46*	71,52 *63,27*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	6,29 *20,21*	13,38 *25,06*	8,66 *130,22*	31,93 *32,48*
Total	**469,65** ***456,55***	**451,91** ***450,02***	**442** ***553,22***	**481,33** ***476,29***

Source : rapports annuels de performances de la mission Conseil et contrôle de l'État, *pour les années 2021 et 2022.*

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS

En 2022, les crédits consommés au titre des dépenses de personnel du programme 165 *Conseil et contrôle de l'État* ont progressé de 10,5 millions d'euros, soit une hausse de 2,9 %, par rapport à l'exercice 2021.

Cette évolution procède de deux facteurs principaux.

D'une part, pour la sixième année consécutive, le programme bénéficiait d'un schéma d'emplois positif de 72 équivalents temps plein (ETP), qui a été exécuté en totalité. Ainsi que le relève la Cour des comptes, *« la croissance du contentieux ou la volonté d'accélérer la réduction du stock des affaires a justifié, en 2022, un renforcement structurel ou conjoncturel de certaines juridictions, notamment la cour administrative d'appel de Paris et les tribunaux administratifs*

de Bordeaux,Nantes, Nice et Montreuil » [1]. Le plafond d'emplois progressait pour sa part de 33 équivalents temps plein travaillé (ETPT), pour atteindre 4 286 ETPT ; il a été exécuté à hauteur de 4 219 ETPT, en hausse de 24 ETPT par rapport à 2021, soit un taux de consommation de 98 %. Cette sous-consommation, modérée, s'explique par le fait que les recrutements sont intervenus plus tardivement que prévu.

D'autre part, les magistrats et agent de greffe auront bénéficié d'une revalorisation indemnitaire d'un montant cumulé de 8,89 millions d'euros. La loi de finances rectificative du 16 août 2022 [2] (LFR 1) a ouvert à cette fin près de 9 millions d'euros de crédits de titre 2 [3].

Le rapporteur spécial déplore que le rapport annuel de performances ne fasse aucune mention de la Commission du contentieux du stationnement payant. Celle-ci a, selon la Cour des comptes, bénéficié d'un renfort de 3 ETP. Si le programme 165 *Conseil et contrôle de l'État* ne finance que les dépenses de personnel relatives aux magistrats y siégeant [4], ce n'en est pas moins une juridiction administrative à part entière.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

En 2022, les dépenses de fonctionnement et d'investissement ont progressé au total de 79,5 % en AE et de 10,4 % en CP par rapport à 2021, pour atteindre des montants de 172,68 millions d'euros en AE et de 95,75 millions d'euros en CP.

C'est essentiellement la hausse de près de 110 millions d'euros des AE exécutées au titre des dépenses d'investissement (titre 5) qui explique cette progression de la consommation des AE. La programmation des crédits ne prévoyait pourtant qu'une modeste augmentation de 2,37 millions d'euros des AE de titre 5. Le programme 165 *Conseil d'État et autres juridictions administratives* aura effectivement bénéficié du report de la totalité des AE non consommées en 2021, notamment en raison de perturbations du programme immobilier des juridictions administratives causées par la crise sanitaire. Le report, au total, de 138 millions d'euros d'AE non consommées en 2021 a permis le financement d'opérations non programmées par la loi de finances initiale pour 2022, telles la restructuration du rez-de-chaussée d'une aile du Palais Royal, le traitement des façades du tribunal administratif de Nîmes, l'extension du tribunal administratif de Dijon, le

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire *de la mission* Conseil et contrôle de l'État *pour 2022*, p. 33.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(3) Du point de vue du programme 165 Conseil d'État et autres juridictions administratives, *la LFR 1 a par ailleurs rétabli les crédits annulés par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, avant qu'ils ne soient annulés par la loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 2).*

(4) Les autres dépenses de la Commission du contentieux du stationnement payant sont financées par le programme 216 Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur *de la mission* Administration générale et territoriale de l'État*, nonobstant le fait que le rapport annuel de performances de celle-ci n'en dise rien.*

renouvellement du bail du tribunal administratif de Toulon et des projets informatiques. Les reports de CP atteignaient pour leur part le montant plus modeste de 9,3 millions d'euros.

Il convient de noter une légère sous-exécution des crédits de fonctionnement, résultant d'une meilleure maîtrise des dépenses d'occupation de locaux et des dépenses courantes, et de frais de justice moindres que prévu, l'activité de la Cour nationale du droit d'asile ayant été moins importante qu'il n'était envisagé lors de l'élaboration du projet de loi de finances.

II. LE PROGRAMME 126 *CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL*

En raison du régime comptable et administratif spécifique, dérogatoire aux règles de la comptabilité publique, du Conseil économique, social et environnemental [(1)], celui-ci ne dispose pas d'un comptable public et ses dépenses ne sont pas retracées dans le système d'information budgétaire et comptable de l'État Chorus, de sorte que les tableaux synthétiques figurant dans le rapport annuel de performances ainsi que ceux figurant dans les annexes du projet de loi de règlement présentent des chiffres inexacts – et, de surcroît, divergents entre eux. **Le rapporteur spécial déplore le manque de lisibilité de l'information budgétaire relative au CESE.** Il convient en outre de noter que, même si la totalité des crédits disponibles n'ont pas été consommés, le projet de loi de règlement ne prévoit ni annulations ni reports sur 2023.

L'institution n'en tient pas moins une comptabilité de dépenses afin de suivre les opérations quotidiennes et les montants globaux par action sont précisés dans les développements – non dans les tableaux – du RAP de la mission *Conseil et contrôle de l'État*. Ce sont ces chiffres qui sont retenus pour l'établissement de la présente fiche d'exécution.

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

L'EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 126

(en millions d'euros)

Prévision LFI [1] / *Consommation* [1]	2019		2020		2021		2022	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Action 1 *Représentation des activités économiques et sociales*	27,1 *27,19*	27,1 *27,19*	30,27 *28,9*	30,27 *29,18*	30,27 *21,29*	30,27 *21,29*	30,22 *12,82*	30,23 *12,82*
Action 2 *Fonctionnement de l'institution*	13,68 *14,44*	13,68 *14,44*	14,37 *13,27*	14,37 *13,1*	14,07 *14,4*	14,07 *14,13*	12,5 *31,8*	12,5 *29,97*
Action 3 *Communication et international*	1,46 *1,46*	1,46 *1,46*	1,8 *1,36*	1,8 *1,35*	1,8 *0,64*	1,8 *0,64*	1,85 *1,21*	1,85 *1,21*
Total des crédits prévus en LFI [1] [a]	**42,24**	**42,24**	**46,44**	**46,44**	**46,14**	**46,14**	**44,57**	**44,58**
Total des crédits ouverts [1] [b]	**46,82**	**46,82**	**43,53**	**43,53**	**44,79**	**44,79**	**45,85**	**45,85**
***Total des crédits consommés* [1] [c]**	***43,1***	***43,1***	***43,53***	***43,63***	***36,33***	***36,05***	***45,83***	***44,09***
***Taux d'exécution* [c/a]**	***102 %***	***102 %***	***93,7 %***	***93,9 %***	***78,7 %***	***78,1 %***	***102,8 %***	***98,9 %***
***Taux de consommation* [c/b]**	***92 %***	***92 %***	***100 %***	***100,2 %***	***81,1 %***	***80,5 %***	***99,96 %***	***96,2 %***

Source : RAP de la mission Conseil et contrôle de l'État, *pour les années 2019 à 2022.*

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

En 2021, avec une consommation effective de 36,3 millions d'euros en AE et de 36,1 millions d'euros en CP, l'exécution du budget du Conseil économique, social et environnemental paraissait sensiblement en retrait de ce qu'elle était les années précédentes, que l'on considère le montant absolu des dépenses, le taux d'exécution des crédits prévus par la loi de finances initiale ou le taux de consommation des crédits ouverts. Selon, la Cour des comptes, l'écart entre les crédits disponibles et l'exécution était *« historiquement élevé »* [1]. Cette situation s'expliquait par la réforme du Conseil [2], entrée en vigueur le 1er avril 2021, qui avait notamment pour objet de réduire le nombre de membres – celui-ci passait de 233 à 175, soit 58 membres de moins – et de supprimer les « personnalités associées », par le renouvellement des membres du CESE, la transition d'une mandature à l'autre étant l'occasion d'économies sur les frais de restauration, de déplacement, d'hébergement, ainsi qu'en matière de rémunérations, et par une sous-consommation des crédits destinés aux dispositifs visant à recueillir ou susciter la parole citoyenne, dont le coût se révélait sensiblement inférieur à celui de la convention citoyenne pour le climat de 2020.

En 2022, le programme renoue avec des taux d'exécution élevés : 102,8 % en AE et 98,9 % en CP. Les montants consommés représentent en outre près de 100 % du total des AE et 96,2 % des CP ouvertes. Par rapport à l'année 2019, dernier exercice avant la crise sanitaire, ils progressent de 6,3 % en AE et de 2,3 % en CP, pour atteindre 45,8 millions d'euros en AE et 44,1 millions d'euros en CP.

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire *de la mission* Conseil et contrôle de l'État *pour l'année 2021, p. 15.*

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

La réforme du CESE continue cependant de produire ses effets. Ainsi la forte sous-exécution de l'action 1 *Représentation des activités économiques et sociales* s'explique-t-elle notamment par la diminution du nombre des membres et des personnalités associées, tandis que les formations de travail continuent de recourir aux visioconférences, ce qui tend à réduire les frais de déplacement. En revanche, dans le cadre de l'action 2 *Fonctionnement de l'institution*, également financée par des ressources propres au Conseil grâce à la valorisation du Palais d'Iéna, les dépenses d'investissement ont augmenté pour financer des projets informatiques et logistiques et finaliser des travaux d'accessibilité et de mise en conformité du bâtiment.

III. LE PROGRAMME 164 *COUR DES COMPTES ET AUTRES JURIDICTIONS FINANCIÈRES*

Alors qu'en 2021, le montant des crédits de paiement consommés avait été quasi identique à celui de l'exercice précédent, il a progressé en 2022 de 6,3 % pour atteindre 232,13 millions d'euros, les AE exécutées progressant pour leur part plus sensiblement de 7,8 % pour atteindre un montant quasi identique à celui des CP de 232,37 millions d'euros À deux années de légère sous-exécution des crédits programmés succède une légère surexécution de 2 % en AE et 1,5 % en CP, la consommation de l'ensemble des crédits ouverts, qui s'élevaient à plus de 240,5 millions d'euros en AE et près de 236,9 millions d'euros, atteignant pour sa part un taux de 96,6 % en AE et de 98 % en CP. Sont reportés sur 2023 près de 4 millions d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP, le projet de loi de règlement proposant l'annulation de 1,95 million d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP.

Les recettes encaissées par voie d'attribution de produits connaissent une forte progression par rapport à l'exercice précédent, passant de 1 million d'euros à 2,5 millions d'euros. Elles correspondent à la rémunération de prestations de commissariat aux comptes, réalisées par la Cour au profit d'organisations internationales, notamment la rémunération de son mandat de commissaire aux comptes de l'Organisation des Nations unies – celle-ci devrait s'élever en année pleine à 4,2 millions de dollars, soit 3,7 millions d'euros –, et aux produits de cessions de biens mobiliers.

EXÉCUTION PAR ACTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d'euros)

Prévision LFI (1) *Consommation* (1)	2019		2020		2021		2022	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Action 21 *Examen des comptes publics*	42,47 *40,54*	42,47 *40,45*	41,76 *39,78*	41,56 *39,69*	41,73 *40,06*	41,6 *40,02*	46,19 *46,58*	46,2 *46,51*
Action 22 *Contrôle des finances publiques*	16,51 *16,32*	16,51 *16,32*	16,61 *16,30*	16,61 *16,30*	16,61 *16,23*	16,6 *16,23*	16,92 *17,22*	16,92 *17,22*
Action 23 *Contrôle des gestions publiques*	62,52 *61,31*	62,52 *61,31*	62,62 *61,74*	62,62 *61,74*	62,78 *61*	62,78 *61*	63,92 *65,03*	63,92 *65,03*
Action 24 *Évaluation des politiques publiques*	36 *35,55*	36 *35,55*	36,37 *35,76*	36,37 *35,76*	36,51 *35,18*	36,51 *35,18*	35,88 *36,52*	35,88 *36,52*
Action 25 *Information des citoyens*	7,52 *7,34*	7,52 *7,34*	7,48 *7,17*	7,48 *7,17*	7,49 *7,38*	7,49 *7,38*	7,54 *7,66*	7,54 *7,66*
Action 26 *Mise en jeu de la responsabilité des comptables publics et des gestionnaires publics*	4,92 *4,81*	4,92 *4,81*	4,92 *4,84*	4,92 *4,84*	4,96 *4,69*	4,96 *4,69*	5,06 *5,14*	5,06 *5,14*
Action 27 *Pilotage et soutien des juridictions financières*	62,96 *64,93*	50,66 *54,9*	55,21 *54,99*	51,45 *52,79*	56,06 *50,91*	52,18 *53,81*	52,21 *54,21*	53,1 *54,06*
Total des crédits prévus en LFI (1) (a)	**232,97**	**220,67**	**225,01**	**221,01**	**226,15**	**222,13**	**227,73**	**228,64**
Total des crédits ouverts (1) (b)	**237,61**	**225,2**	**227,97**	**222,86**	**226,18**	**223,62**	**240,51**	**236,84**
***Total des crédits consommés* (1) (c)**	***230,8***	***220,7***	***220,6***	***218,3***	***215,46***	***218,32***	***232,37***	***232,13***
***Taux d'exécution* (c/a)**	***99,1 %***	***100,0 %***	***98,03 %***	***98,8 %***	***95,3 %***	***98,3 %***	***102 %***	***101,5 %***
***Taux de consommation* (c/b)**	***97,1 %***	***98,0 %***	***96,76 %***	***98,0 %***	***95,3 %***	***97,6 %***	***96,6 %***	***98 %***

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

Source : RAP des années 2019 à 2022 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

Les dépenses de personnel forment l'essentiel des dépenses du programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* : d'un montant de près de 202,9 millions d'euros, elles représentent plus de 87,4 % des crédits de paiement exécutés. Leur poids relatif est quasi stable par rapport à l'exercice précédent.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 164

(en millions d'euros)

Prévision LFI, y.c. fdc et adp ***Consommation, y.c. fdc et adp***	2021		2022	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	196,23 *192,66*	196,23 *192,65*	200,65 *202,86*	200,65 *202,86*
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	22,65 *21,91*	24,95 *25,05*	24,95 *26,25*	26,18 *27,06*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	7,22 *0,88*	0,91 *0,6*	2,08 *3,22*	1,8 *1,2*
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,05 *0,01*	0,05 *0,01*	0,05 *0,03*	0,05 *0,03*
Total	**226,15** ***215,46***	**222,13** ***218,32***	**227,73** ***232,37***	**228,64** ***232,13***

Source : RAP 2021 et 2022 de la mission Conseil et contrôle de l'État.

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS

S'établissant à près de 200,7 millions d'euros tant en AE qu'en CP, les crédits de titre 2 prévus par la loi de finances initiale voyaient leur montant progresser de 2,3 % par rapport à l'exercice 2021. Si cette progression de la programmation est moindre que la hausse de 3,6 % de l'exercice précédent, il convient de noter que les montants exécutés ont été supérieurs de 1,1 % à ceux prévus.

Comme l'année précédente**,** le schéma d'emploi – fixé en 2022 à 30 ETP – est sous-exécuté, la réalisation n'atteignant que 18 ETP. Une nouvelle fois, les entrées et les sorties ont été supérieures à la prévision. Le nombre total des sorties s'établit ainsi à 283,3 ETP pour 216 ETP initialement prévus, tandis que le nombre total des entrées s'établit à 301,4 ETP pour 246 ETP initialement prévus.

Le plafond d'emplois, fixé à 1 798 ETPT, en très légère baisse de 3 ETPT, est consommé à hauteur de 1 766 ETPT – en progression de 6 ETPT –, soit 98,2 %. Ainsi la consommation du plafond d'emplois s'améliore-t-elle de 0,6 point.

La revalorisation indemnitaire des conseillers de chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC), ainsi que des présidents de section de CRTC, des auditeurs de la Cour et des conseillers référendaires en service extraordinaire a justifié l'ouverture de 3,8 millions d'euros par la LFR 1.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Hors titre 2, le programme 164 *Cour des comptes et autres juridictions financières* a bénéficié de reports d'un montant de 6,6 millions d'euros en AE et 2,1 millions d'euros en CP.

Les dépenses de fonctionnement progressent de 8,4 %, en raison du mandat de commissariat aux comptes de l'Organisation des Nations unies et d'un retour à une activité normale après deux années marquées par la crise sanitaire. Les crédits alloués à l'investissement ont, à hauteur de 70 %, bénéficié à des immobilisations informatiques en vue du développement d'une application informatique métier.

IV. LE PROGRAMME 340 *HAUT CONSEIL DES FINANCES PUBLIQUES*

En application de l'article 22 [(1)] de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques [(2)], le programme 340 avait pour objet le financement des moyens de fonctionnement du Haut Conseil des finances publiques (HCFP), qui doit apprécier le réalisme des

(1) « Le président du Haut Conseil des finances publiques gère les crédits nécessaires à l'accomplissement de ses missions. Ces crédits sont regroupés au sein d'un programme spécifique de la mission Conseil et contrôle de l'État. »

(2) Loi organique n° 2012-1403 du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques.

prévisions macroéconomiques du Gouvernement, notamment par rapport aux engagements européens de la France.

Le rapporteur spécial s'interrogeait sur la pertinence de l'existence de ce programme spécifique. Ainsi écrivait-il dès le début de la XVe législature [1] : *« le constat* [d'une enveloppe modeste et sous-consommée] *ne peut que raviver les interrogations quant à la pertinence de son maintien et ne peut qu'encourager son rattachement au programme 164* Cour des comptes et autres juridictions financières *»*.

L'article 30 de la loi organique du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques [2] a abrogé l'article 22 de la loi organique du 17 décembre 2012 relative à la programmation et à la gouvernance des finances publiques, ce qui, sans contraindre la maquette budgétaire, levait l'interdiction que les moyens du HCFP fussent fondus avec ceux de la Cour des comptes, l'autonomie de gestion du président du Haut Conseil des finances publiques étant par ailleurs préservée à la suite de l'adoption d'un amendement du rapporteur spécial [3] .

Ainsi la maquette de la mission *Conseil et contrôle de l'État* prévoit-elle, depuis le 1er janvier 2023, que les moyens du Haut Conseil des finances publiques soient portés par une action *ad hoc* du programme 164 *Cour des comptes et juridictions financières* : l'action 28 *Gouvernance des finances publiques*.

La gestion 2022 fut donc le dernier exercice de l'existence du programme 340 *Haut Conseil des finances publiques*. Comme les précédents exercices sans aucune exception, il est marqué par une nette sous-exécution des crédits programmés. Celle-ci s'explique par des recrutements intervenus plus tard que prévu.

Les dépenses de personnel ont représenté 95,2 % des dépenses du programme. N'ont été consommés au titre du fonctionnement que 36 070 euros, pour financer l'évolution du site internet du HCFP et pour le fonctionnement courant de l'institution. S'y ajoute une dépense d'intervention de 5 000 euros, correspondant à la cotisation du HCFP au Network of European Union Independent Fiscal Institutions, organisation européenne qui réunit les institutions fiscales indépendantes.

Le programme n'existant plus en 2023, le projet de loi de règlement prévoit l'annulation de l'ensemble des crédits non consommés.

---

(1) Annexe n° 10 de M. Daniel Labaronne au rapport n° 1302 de M. Joël Giraud, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2019, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 11 octobre 2018.

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

(3) Amendement CS7 de M. Daniel Labaronne à l'article 12 de la proposition de loi organique relative à la modernisation de la gestion des finances publiques n° 4110.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 340 DEPUIS SA CRÉATION

(en euros)

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Crédits ouverts en LFI [1]	**782 396**	**818 675**	**816 546**	**522 842**	**454 144**	**467 481**	**428 302**	**479 812**	**1 103 078**	**1 352 354**
dont titre 2	332 396	368 675	366 546	372 842	404 144	417 481	378 189	429 673	1 052 939	1 302 215
hors titre 2	450 000	450 000	450 000	150 000	50 000	50 000	50 113	50 139	50 139	50 139
Consommation	**354 735**	**332 397**	**219 805**	**365 297**	**362 155**	**332 001**	**349 106**	**383 130**	**535 153**	**849 243**
dont titre 2	196 439	311 674	204 131	344 736	357 248	319 977	333 407	372 616	512 324	808 174
hors titre 2	158 296	20 723	15 674	20 561	4 907	12 024	15 699	10 514	22 830	41 070
Taux de consommation	**45,3 %**	**40,6 %**	**26,9 %**	**69,9 %**	**79,7 %**	**71,0 %**	**81,5 %**	**79,9 %**	**48,5 %**	**62,8 %**
Taux de consommation du titre 2	59,1 %	84,5 %	55,7 %	92,5 %	88,4 %	76,6 %	88,2 %	86,7%	48,7 %	62,1 %
Taux de consommation hors titre 2	35,2 %	4,6 %	3,5 %	13,7 %	9,8 %	24,0 %	31,3 %	21,0 %	45,5 %	81,9 %

Source : commission des finances d'après les RAP de la mission Conseil et contrôle de l'État *pour les années 2013 à 2022.*

(1) Pour l'année 2013, les montants sont ceux ouverts par le décret d'avance n° 2013-398 du 13 mai 2013 et prélevés, à due concurrence, sur les crédits ouverts au sein du programme 164 Cour des comptes et autres juridictions financières*, le calendrier d'examen par le Parlement du projet de loi de finances pour 2013 n'ayant pas permis de doter le programme 340* Haut Conseil des finances publiques.

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

M. Alexandre Holroyd, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 C*RÉATION* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION DE 45 MILLIONS D'EUROS 107

A. L'EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DE PAIEMENT 108

B. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 131 109

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 *SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE LÉGÈRE SUR-EXÉCUTION PROCHE DE 9 MILLIONS D'EUROS 111

III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 361 *TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À 20 MILLIONS D'EUROS 113

Au sein de la mission *Culture*, les crédits destinés à financer les politiques publiques en matière de création artistique, de démocratisation de la culture et de transmission des savoirs ainsi que ceux consacrés aux fonctions support du ministère sont répartis entre les programmes 131 *Création*, 175 *Patrimoines*, 224 *Soutien aux politiques du ministère de la culture* et 361 *Transmission des savoirs et démocratisation de la culture*.

L'exécution 2022 des programmes 131, 224 et 361 **se caractérise par des dépenses toujours élevées : les crédits ont été exécutés à hauteur de 2 508,72 millions d'euros en AE et de 2 514,21 millions d'euros en CP**, **soit des montants légèrement supérieurs à ceux observés en 2021** (2 474 millions d'euros en AE et 2 439,74 millions d'euros en CP) **et à ceux ouverts par la loi de finances initiale (+ 53,3 millions d'euros en AE et + 76,09 millions d'euros en CP).**

Après deux années budgétaires exceptionnelles marquées par l'incidence financière des dispositifs d'aides déployés à la suite de la crise sanitaire, l'exécution des programmes 131, 224 et 361 n'a pas encore retrouvé son niveau antérieur à cette pandémie en raison, d'une part, du prolongement de certains dispositifs de soutien et, d'autre part, des dépenses publiques engagées en réponse aux nouvelles difficultés rencontrées par les acteurs culturels à la suite de la hausse des coûts de l'énergie et du relèvement du point d'indice des agents publics intervenus en 2022. Ces éléments affectent cependant différemment ces trois programmes dont l'exécution globale et détaillée est présentée ci-après.

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 131, 224 ET 361 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	P 131		P. 224		P. 361		Total	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI (a)	921,73	914,83	777,34	775,41	756,35	747,89	2 455,42	2 438,12
LFR 1 (b) [1]	17,99	17,99	1,98	1,98	14,61	14,61	34,58	34,58
LFR 2 (b') [2]	42,38	47,38	– 1,65	– 1,65	13,03	13,03	53,76	58,76
Reports de crédits 2021 (c)	6,23	9,11	0,07	2,04	6,22	1,66	12,52	12,81
FDC & ADP (hors reports) (d)	0,09	0,09	1,79	1,79	8,17	9,89	10,05	11,77
Autres mouvements (e)	– 7,25	– 6,98	9,92	8,39	– 17,61	– 16,11	– 14,94	– 14,70
Solde des crédits ouverts et annulés hors reports 2023 (a, b, b', c, d et e) (f)	981,18	982,44	789,45	787,97	780,77	770,97	2 551,40	2 541,38
Exécution (crédits consommés)	962,16	960,28	786,38	784,18	760,18	769,75	2 508,72	2 514,21
% des crédits consommés par rapport à la LFI	104,39 %	104,97 %	101,16%	101,13%	100,51%	102,92 %	102,17 %	103,12 %
% des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés hors reports 2023	98,06 %	97,74 %	99,61 %	99,52 %	97,36 %	99,84 %	98,33 %	98,93 %
Reports 2023	3,88	2,13	2,39	3,66	17,76	2,84	24,03	10,66

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

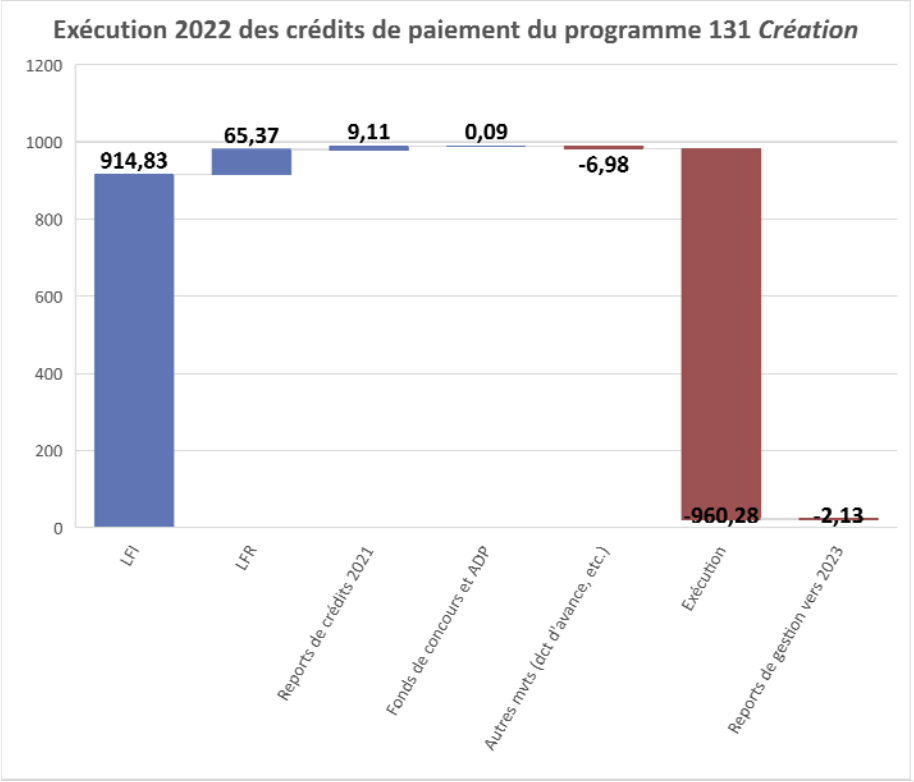
I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 131 C*RÉATION* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION DE 45 MILLIONS D'EUROS

Le programme 131 finance la création artistique dans le spectacle vivant (musique, théâtre, danse, cirque, arts de la rue, conte, marionnettes, *etc*.) et les arts visuels (céramique, *design*, dessin, graphisme, gravure, illustration, nouveaux médias, peinture, photographie, sculpture, vidéo, *etc*.). Onze dépenses fiscales principales et quatre subsidiaires sont également rattachées à ce programme.

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

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

A. L'EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DE PAIEMENT



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

Doté de 914,83 millions d'euros par la loi de finances initiale, le programme 131 a été exécuté à hauteur de 960,28 millions d'euros, soit un taux de consommation proche de 105 % correspondant à une sur-exécution de 45,45 millions d'euros principalement imputable au prolongement des dispositifs de soutien au secteur culturel mis en place durant la crise sanitaire (1) et, dans une moindre mesure, aux nouveaux concours apportés aux acteurs et opérateurs culturels en réponse à la croissance des prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice des agents publics. Pour faire face à ces dépenses supplémentaires, le programme 131 a bénéficié notamment de deux ouvertures de crédits, l'une par la première loi de finances rectificative (+ 17,99 millions d'euros) et l'autre par la seconde loi de finances rectificative (+ 47,38 millions d'euros). Selon la Cour des comptes, ces mesures attestent d'une « *exécution relativement tendue* » (2).

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 ne procède à aucun ajustement significatif sur les crédits de paiement du programme 131.

B. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 131

Sur les 28 dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* en 2022, 15 (11 dépenses fiscales principales et 4 dépenses fiscales subsidiaires) étaient rattachés au programme 131 pour un coût estimé à **618 millions d'euros pour les dépenses fiscales principales et 425 millions d'euros pour les dépenses fiscales subsidiaires**.

(1) La note d'analyse de l'exécution budgétaire de la Cour des comptes mentionne l'aide temporaire (versée par Pôle emploi) aux employeurs organisateurs de spectacles entrant dans le champ d'application du guichet unique pour le spectacle vivant, les dispositifs pour l'emploi pérenne dans le spectacle, un versement à la société des auteurs-compositeurs dramatiques dans le cadre de la prolongation d'une aide permettant de compenser les pertes de rémunération des auteurs, un versement au groupe Audiens dans le cadre du prolongement d'une aide spécifique pour les intermittents recrutés pour des spectacles qui ont été annulés en raison de la crise sanitaire.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire, mission Culture*, avril 2023, page 22.*

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 131
CHIFFRAGE 2022

(en millions d'euros)

Dépenses fiscales principales sur impôts d'État (11) : **(dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière principale)**	**Chiffrage initial 2022**	**Chiffrage actualisé 2022**
Taux de 5,5 % applicable aux théâtres, cirques, concerts, spectacles de variété, sur les droits d'entrée dans les salles de cinéma et les parcs zoologiques	500	300
Taux de 10 % applicable aux droits d'admission aux expositions, sites et installations à caractère culturel, ludique, éducatif et professionnel ainsi qu'aux loteries foraines	290	190
Taux de 2,10 % applicable aux droits d'entrée des 140 premières représentations de certains spectacles	52	50
Crédit d'impôt en faveur des métiers d'art	30	47
Crédit d'impôt pour dépenses de production de spectacles vivants	22	15
Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI	11	7
Crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques	10	4
Déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants	3	3
Exonération des sommes perçues dans le cadre de l'attribution du prix Nobel ou de récompenses internationales de niveau équivalent au prix Nobel dans les domaines littéraire, artistique ou scientifique	1	1
Abattement de 50 % sur le bénéfice imposable des jeunes artistes de la création plastique	1	1
Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale	nc	nc
Sous-total 1 :	**920**	**618**
Dépenses fiscales subsidiaires sur impôts d'État (4) (dépenses fiscales sur impôts d'État contribuant au programme de manière subsidiaire)		
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres audiovisuelles	140	188
Crédit d'impôt pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques	85	160
Crédit d'impôt pour les entreprises de création de jeux vidéo	57	43
Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2023, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles	25	34
Sous-total 2 :	**307**	**425**
Total :	**1 227**	**1 043**

Source : projet annuel de performances.

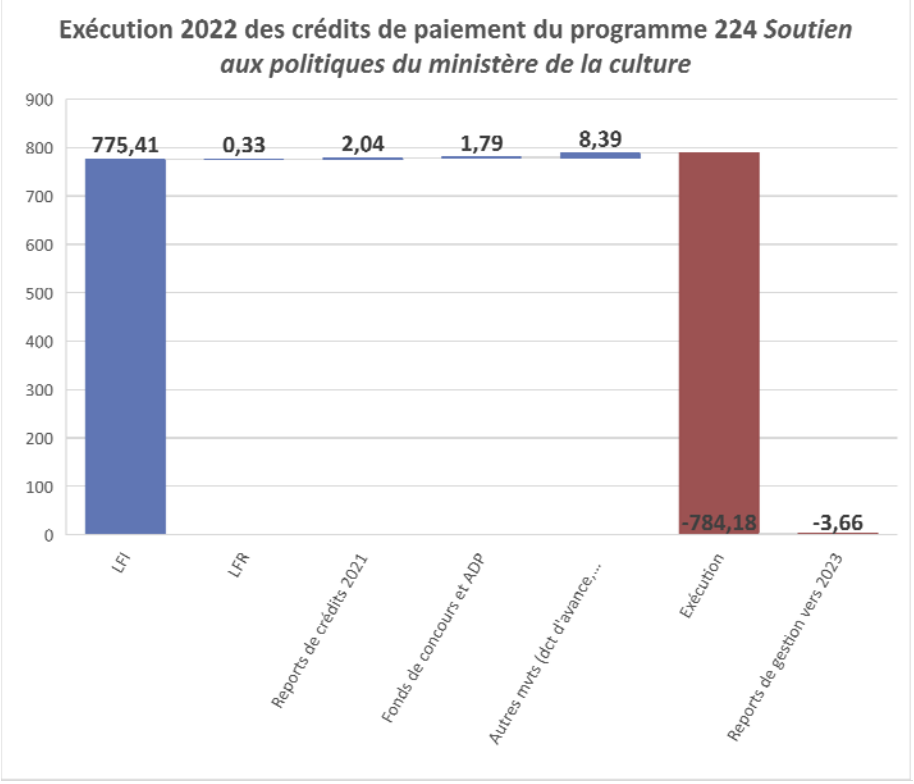
Le coût estimé des dépenses fiscales principales (618 millions d'euros) demeure encore nettement inférieur à son niveau antérieur à la crise sanitaire (925 millions d'euros en 2019 pour 10 dépenses fiscales) (1) ce qui témoigne du niveau toujours fragile de l'activité du spectacle vivant.

(1) Le crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques a été créé en 2020.

Le rapporteur spécial partage le souhait de la Cour des comptes d'une meilleure connaissance et d'une meilleure évaluation de ces dépenses fiscales. Il déplore notamment que le nombre de bénéficiaires de 4 dépenses fiscales soit inconnu [(1)].

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 224 *SOUTIEN AUX POLITIQUES DU MINISTÈRE DE LA CULTURE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE LÉGÈRE SUR-EXÉCUTION PROCHE DE 9 MILLIONS D'EUROS

Depuis 2021, le programme 224 est recentré sur le financement des fonctions opérationnelles (dépenses logistiques, de systèmes d'information, de ressources humaines, *etc*.) et internationales du ministère de la culture. Ce programme comprend notamment la masse salariale de l'ensemble du ministère.



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

(1) Il s'agit des dépenses fiscales suivantes : franchise en base pour les auteurs et les interprètes des œuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas la limite fixée au III de l'article 293 B du CGI, crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques, déduction sur cinq ans du prix d'acquisition des œuvres originales d'artistes vivants et imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale.

Doté de 775,41 millions d'euros par la loi de finances initiale, le programme 224 a été exécuté à hauteur de 784,18 millions d'euros, soit un taux de consommation proche de 101,3 % correspondant à une **sur-exécution de 8,77 millions d'euros** imputable à la revalorisation du point d'indice des agents publics. Pour faire face à cette dépense supplémentaire, le programme 224 a bénéficié de mesures de régulation prises en dehors des lois de finances rectificatives. Ces mesures ont principalement pris la forme du dégel de la réserve de précaution, de deux arrêtés de répartition pour mesures générales (d'un montant cumulé de 13,4 millions d'euros), d'un décret de virement (d'un montant de 2,8 millions d'euros) et de deux décrets de transfert (d'un montant cumulé de 0,45 million d'euros). L'effet des deux lois de finances rectificatives a été relativement neutre sur le programme 224 : si la première loi de finances rectificative a ouvert 1,98 million d'euros en faveur de ce programme, la seconde a réduit ses crédits de 1,65 million d'euros.

Le programme 224 porte les dépenses de personnel de l'ensemble de la mission *Culture* (hors dépenses de personnel des opérateurs assumées dans le cadre de leurs dépenses de fonctionnement relevant du titre 3). En 2022, le schéma d'emplois ministériel de ce programme a été exécuté conformément aux prévisions tandis que le plafond d'emploi ministériel a été sous-exécuté.

Le schéma d'emplois [(1)] résultant de la loi de finances prévoyait un solde de – 15 ETP qui, selon le rapport annuel de performances, a été exécuté conformément aux prévisions (– 14,8 ETP).

Fixé à 9 434 ETPT par la loi de finances initiale, le plafond des autorisations d'emplois [(2)] a été abaissé à 9 427 ETP par le décret n° 2022-1512 du 2 décembre 2022. Ainsi redéfini, ce plafond a été exécuté à hauteur de 9 241 ETPT, en retrait de 186 ETPT en raison, selon la Cour des comptes, d'un « *contingentement des entrées un début d'année et […] de(s) sorties plus précoces* » [(3)]. Des **difficultés de recrutement sur les filières de surveillance et scientifique** ont de nouveau été observées. Leur renouvellement pose question puisque « *les grands chantiers patrimoniaux exigent un contrôle scientifique et technique accru, que les services déconcentrés de l'État peinent aujourd'hui à fournir* » [(4)].

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 procède à une annulation de crédits non consommés et non reportés du programme 224 à hauteur de 1,05 million d'euros.

---

(1) Le schéma d'emploi, exprimé en équivalents temps plein (ETP), correspond au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile.

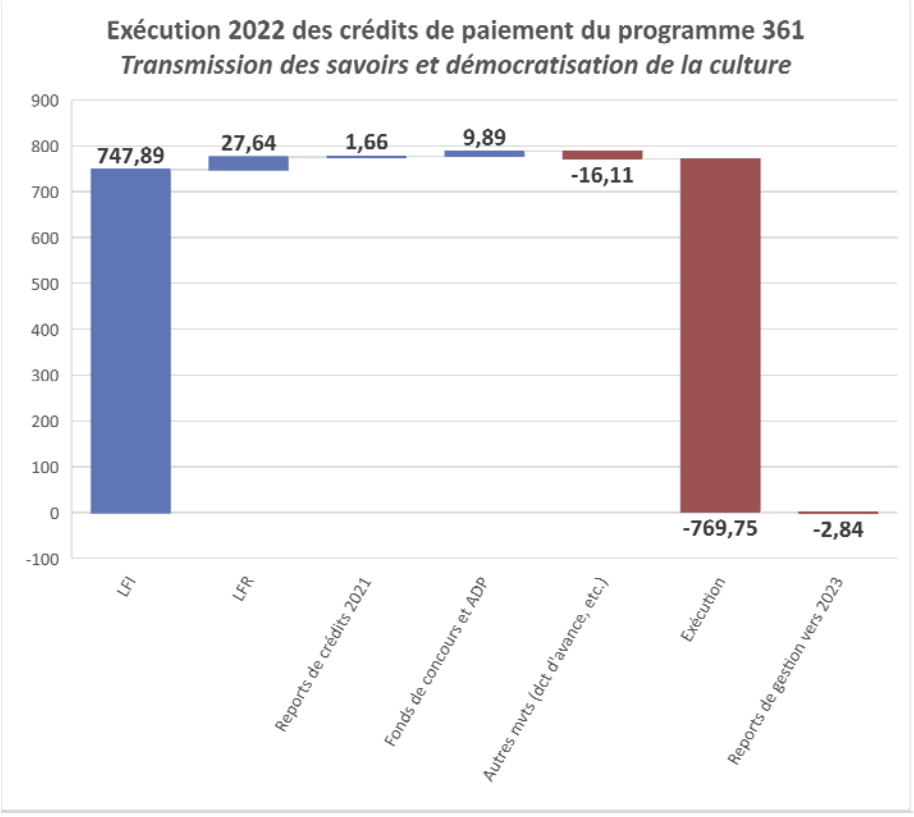
(2) Le plafond des autorisations d'emplois, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), constitue la limite imposée par le Parlement dans la gestion des emplois au cours de l'année.

(3) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire, mission Culture*, avril 2023, page 33.*

(4) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire, mission Culture*, avril 2023, page 35.*

III. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 361 *TRANSMISSION DES SAVOIRS ET DÉMOCRATISATION DE LA CULTURE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION LÉGÈREMENT SUPÉRIEURE À 20 MILLIONS D'EUROS

Le programme 361 soutient les établissements d'enseignement supérieur et d'insertion professionnelle, la démocratisation et l'éducation artistique et culturelle (au moyen notamment du « pass Culture »), la langue française et les langues de France ainsi que la recherche culturelle et la culture scientifique et technique.



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

Doté de 747,89 millions d'euros par la loi de finances initiale, le programme 361 a été exécuté à hauteur de 769,75 millions d'euros, soit un taux de consommation de 102,7 % correspondant à une **sur-exécution de 21,86 millions d'euros** imputable aux effets de la revalorisation du point d'indice des agents publics sur les 13 opérateurs du programme, à un besoin de financement des bourses sur critères sociaux versées aux étudiants des 99 établissements composant « l'enseignement supérieur culture » et au financement du dispositif de « l'été

culturel » (1). Pour faire face à ces dépenses supplémentaires, et après avoir subi une annulation de 16,1 millions d'euros de crédits décidée par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance, le programme 361 a bénéficié notamment d'un abondement de crédits par la première (+ 14,61 millions d'euros) puis par la seconde loi de finances rectificative (+ 13,03 millions d'euros).

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 ne procède à aucun ajustement significatif sur les crédits de paiement du programme 361.

(1) *Selon le site internet du ministère de la culture,* « l'Été culturel est une opération nationale visant à soutenir des propositions artistiques et culturelles (concerts, représentations, ateliers, projets participatifs, *etc.*), toutes disciplines confondues, ayant lieu en juillet et août. […] Une attention particulière est portée aux territoires prioritaires : les quartiers prioritaires de la politique de la ville et les zones rurales » *(https://www.culture.gouv.fr/Demarches-en-ligne/Par-type-de-demarche/Appels-a-projets-candidatures/Ete-culturel).*

CULTURE :
PATRIMOINES

M. Philippe Lottiaux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175 *PATRIMOINES* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION DE 75 MILLIONS D'EUROS 117

II. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175 121

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

L'exécution 2022 du programme 175 **se caractérise par des dépenses de nouveau élevées : les crédits ont été exécutés à hauteur de 1 122,12 millions d'euros en AE et de 1 096,81 millions d'euros en CP**, **soit des montants supérieurs à ceux ouverts par la loi de finances initiale (+ 87,45 millions d'euros en AE et + 74,58 millions d'euros en CP)** correspondant à un taux de consommation de 107,3 %.

Si cette sur-exécution n'est pas négligeable, elle est sensiblement moindre que celle observée en 2021 où, pour faire face aux conséquences des fermetures décidées du fait de la crise sanitaire, l'État avait apporté un soutien massif aux opérateurs patrimoniaux et muséaux : En 2021, le niveau des crédits exécutés s'établissait à 1 391,53 millions d'euros en AE et à 1 395,28 millions d'euros en CP.

MONTANT DES CRÉDITS DU PROGRAMME 175 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	P 175	
	AE	**CP**
LFI (a)	**1 034,67**	**1 022,23**
LFR 1 (b) (1)	18,84	18,84
LFR 2 (b') (2)	15,3	15,3
Reports de crédits 2021 (c)	92,48	36,92
FDC & ADP (hors reports) (d)	93,03	96,38
Autres mouvements (e)	– 19,09	– 19,25
Solde des crédits ouverts et annulés hors reports 2023 (a, b, b', c, d et e) (f)	1 235,25	1 170,45
Exécution (crédits consommés)	**1 122,12**	**1 096,81**
% des crédits consommés par rapport à la LFI	108,45 %	107,29 %
% des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés hors reports 2023	90,84 %	93,71 %
Reports 2023	3,91	5,69

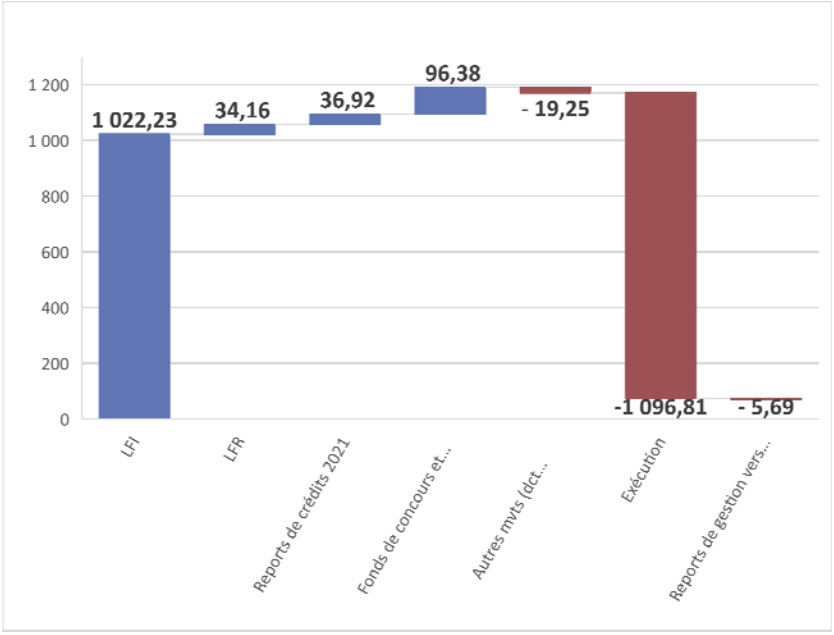
Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

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

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

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 175 *PATRIMOINES* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-CONSOMMATION DE 75 MILLIONS D'EUROS

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 175 *PATRIMOINES*



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

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

L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022 ACTION PAR ACTION DU PROGRAMME 175 (EN CP Y COMPRIS FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS)

(en millions d'euros)

	CP LFI	CP exécutés	Écart
01 - Monuments historiques et patrimoine monumental	432,74	479,39	+ 10,8 %
02 - Architecture et sites patrimoniaux	35,11	33,14	– 5,61 %
03 - Patrimoine des musées de France	364,48	383,88	+ 5,32 %
04 - Patrimoine archivistique	34,57	32,66	– 5,53 %
08 - Acquisition et enrichissement des collections publiques	9,78	9,34	– 4,50 %
09 - Patrimoine archéologique	145,55	158,40	+ 8,83 %
Total :	**1 022,23**	**1 096,81**	**+ 7,3 %**

Source : rapport annuel de performances.

S'agissant de l'action 1 « *Monuments historiques et patrimoine monumental* », la sur-exécution s'élève à 46,65 millions d'euros et résulte, selon le rapport annuel de performances, des « *versements à destination de l'établissement public chargé de la conservation et de la restauration de Notre-Dame de Paris (EP-RNDP) financés par voie de fonds de concours, par divers mouvements de fongibilités, ainsi que par le report de crédits affectés sur tranches fonctionnelles* »[(1)]. Cette explication est juste mais insuffisante puisque, comme l'atteste le tableau suivant, elle masque la sous-exécution préoccupante des crédits de restauration des monuments historiques « hors grands projets ».

DÉTAIL DE L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 2022 DES CP DE L'ACTION 1 *MONUMENTS HISTORIQUES ET PATRIMOINE MONUMENTAL*

(en millions d'euros)

Par destination de crédits	CP LFI	CP exécutés	Écart
Monuments historiques « hors grands projets »	**312,09**	**283,33**	– 9,22 %
Crédits d'entretien	49,51	48,32	– 2,40 %
Subventions versées aux opérateurs et assimilés concernant les monuments historiques	6,15	6,60	+ 7,32 %
Crédits de restauration	**256,43**	**228,41**	**– 10,93 %**
Dont dépenses d'investissement monuments nationaux (subvention Centre des monuments nationaux)	*20,93*	*21,28*	+ 1,67 %
Dont dépenses d'investissement MH État	*85,90*	*71,81*	– 16,40 %
Dont dépenses d'intervention MH non État	*149,60*	*135,32*	– 9,55 %
Monuments historiques « grands projets »	42,65	45,13	+ 5,81 %
Grand palais	12	12,07	+ 0,58 %
Versailles	18	18,52	+ 2,89 %
Site archives nationales de Paris	1,65	0,15	– 90,91 %
Fontainebleau	5,80	5,63	– 2,93 %
Villers-Cotterêts	5,20	8,77	+ 68,65 %
Restauration de la cathédrale Notre-Dame	0	63,43	
Total monuments historiques	**345,73**	**391,89**	+ 13,35 %

(1) Rapport annuel de performances 2022 de la mission Culture*, page 50. Le niveau élevé des fonds de concours du programme 175 (96,38 millions d'euros) tient pour une part significative à la restauration de Notre-Dame de Paris pour laquelle les dons reçus transitent par le programme 175.*

En 2022, les crédits dédiés aux monuments historiques « hors grands projets » ont été sous-exécutés à hauteur de 9,22 % (312,09 millions d'euros ouverts et 283,33 millions d'euros exécutés). Dans cet ensemble, l**es crédits de restauration des monuments historiques « hors grands projets » ont été sous-consommés de près de 11 %** : sur les 256,43 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale, seuls 228,41 millions d'euros ont été exécutés. Si le rapport annuel de performances pour 2022 impute cette situation à la crise sanitaire [(1)], le rapporteur spécial souligne que cette sous-consommation préexistait à la pandémie. Ainsi, en 2019, ces crédits étaient déjà affectés par une sous-exécution de 14,42 millions d'euros. La permanence de cette situation a peut-être d'autres origines et tient probablement, d'une part, à la difficulté des collectivités territoriales à présenter des dossiers de restauration en raison d'une insuffisante assistance à maîtrise d'ouvrage et, d'autre part, aux tensions observées dans les effectifs des directions régionales des affaires culturelles chargées d'instruire ces demandes [(2)].

Les crédits de l'action 2 « *Architecture et sites patrimoniaux* » qui financent principalement la subvention pour charges de service public de la Cité de l'architecture et du patrimoine ont été exécutés de manière proche des crédits initiaux (35,11 millions d'euros ouverts et 33,14 millions d'euros exécutés) et n'appellent pas d'observation particulière.

Les crédits de l'action 3 « *Patrimoine des musées de France* » qui financent à titre principal les subventions apportées à 13 établissements nationaux ont été sur-exécutés de près de 20 millions d'euros (364,48 millions d'euros ouverts et 383,88 millions d'euros exécutés) en raison, essentiellement, de compléments de crédits versés aux opérateurs pour tenir compte de la revalorisation du point d'indice des agents publics. Le montant de cette action est toutefois en retrait de plus de 100 millions d'euros par rapport à 2021 (où 495,92 millions d'euros avaient été consommés). Après la crise sanitaire, le soutien apporté par l'État à certains grands opérateurs s'est réduit du fait de l'amélioration de leur situation financière. En 2022, le Louvre a par exemple reçu 105 millions d'euros alors qu'il en avait reçu 200 millions en 2021. En 2022, l'établissement public du musée et du domaine national de Versailles a reçu 92 millions d'euros contre 141 millions en 2021. En 2022, l'établissement public du musée d'Orsay et du musée de l'Orangerie a reçu 38 millions d'euros contre 68 millions en 2021.

---

(1) Rapport annuel de performances 2022 de la mission Culture : *« La consommation des crédits déconcentrés consacrés à la restauration des monuments historiques a été fortement impactée par la crise sanitaire. Le retard de consommation pris durant cette période n'a pu être que partiellement rattrapé, ce qui explique en grande partie l'écart par rapport à la LFI », (page 51).*

(2) Le rapporteur spécial renvoie sur ce point à son analyse sur le déficit d'ingénierie en matière d'assistance à maîtrise d'ouvrage des petites collectivités territoriales figurant dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2023. Assemblée nationale, projet de loi de finances pour 2023, rapport spécial n° 292, annexe 12, M. Philippe Lottiaux, page 20.

Les crédits de l'action 4 « *Patrimoine archivistique* » qui financent le fonctionnement de différents acteurs en matière d'archives crédits ont été exécutés de manière proche des crédits initiaux (34,57 millions d'euros ouverts et 32,67 millions d'euros exécutés) et n'appellent pas d'observation particulière. Il en va de même pour les crédits de l'action 8 « *Acquisition et enrichissement des collections publiques* » qui soutiennent différentes dépenses d'acquisition dont l'exécution est conforme aux crédits initiaux (9,78 millions d'euros ouverts, 9,34 millions d'euros de crédits exécutés).

Les crédits de l'action 9 « *Patrimoine archéologique* » qui financent à titre principal l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) et, de manière secondaire, d'autres dépenses archéologiques, ont été sur-exécutés à hauteur de 12,85 millions d'euros (145,55 millions d'euros ouverts, 158,40 millions d'euros de crédits exécutés) en raison notamment du relèvement, en cours d'exercice, de la subvention pour charges de service public versée à l'INRAP (5,9 millions d'euros) et des dépenses de fonctionnement des services régionaux d'archéologie (+ 8,3 millions d'euros) ce qui soulève, une nouvelle fois, la question de l'équilibre du modèle financier de l'archéologie.

Pour faire face à ces dépenses supplémentaires, le programme 175 a bénéficié de reports de crédits notables (36,92 millions d'euros) et de fonds de concours substantiels (96,38 millions d'euros). Affecté marginalement par des décrets de transfert et de virement (pour un solde de – 0,1 million d'euros), ce programme a étonnamment fait l'objet d'une annulation de crédits de 18,84 euros par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance avant de bénéficier d'une ouverture de crédits par la première (+ 18,84 millions d'euros) puis par la seconde loi de finances rectificative (+ 15,3 millions d'euros).

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la **Cour des comptes** alerte à nouveau sur le **niveau élevé des restes à payer du programme 175** [(1)]. Inférieurs à 600 millions d'euros jusqu'en 2017, ces restes à payer s'établissent désormais à **756,64 millions d'euros**. Dans son analyse, la Cour « *déplore que le ministère ne cherche pas à résorber de façon plus diligente le stock de restes à payer du P 175. Il s'expose à un risque de demandes de crédits de paiement dans les années futures très supérieures à ses disponibilités, ce risque étant sans doute aggravé par le fait qu'une grande part des projets d'investissement sont conduits de façon relativement autonome par des opérateurs* » [(2)].

Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 ne procède à aucun ajustement significatif sur les crédits de paiement du programme 175.

---

(1) Les restes à payer correspondent au solde des autorisations d'engagement n'ayant pas donné lieu à consommation de crédits de paiement au 31 décembre de l'exercice.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire, mission Culture*, avril 2023, page 46.*

II. LES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175

Sur les 28 dépenses fiscales rattachées à la mission *Culture* en 2022, **13** étaient rattachées au programme 175 pour un coût estimé à **185 millions d'euros**.

COÛT ESTIMÉ DES DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 175
CHIFFRAGE 2022

(en millions d'euros)

	Chiffrage initial 2022	**Chiffrage actualisé 2022**
Suppression du prélèvement de 20 % sur les capitaux décès lorsque le bénéficiaire est exonéré de droit de mutation à titre gratuit	80	90
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux	29	38
Imputation sur le revenu global sans limitation de montant des déficits fonciers supportés par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine (immeubles bâtis)	20	16
Déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus	15	18
Réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques	10	6
Exonération de la taxe forfaitaire sur les bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité en cas de vente aux musées bénéficiaires de l'appellation « musée de France » ou aux services d'archives et bibliothèques de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'une autre personne publique	5	5
Exonération de la taxe forfaitaire pour les cessions et exportations de métaux précieux, bijoux, objets d'art, de collection et d'antiquité réalisées par des non-résidents	5	5
Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	3	5
Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques	1	1
Exonération des monuments historiques classés ou inscrits et des parts de SCI familiales détenant des biens de cette nature	ε	1
Exonération des mutations à titre gratuit ou onéreux portant sur des œuvres d'art, livres, objets de collection ou documents de haute valeur artistique ou historique et agréés, dont le nouveau propriétaire fait don à l'État	0	0
Réduction de l'impôt au titre des sommes consacrées par les entreprises à l'achat d'un trésor national	-	-
Taux de 5,5 % applicable aux importations d'œuvres d'art, d'objets de collection, y compris en provenance d'autre État-membre de l'Union européenne et pour les livraisons d'œuvres d'art effectuées par leur auteur ou ses ayants droit – taux de 10 % applicable aux livraisons d'œuvres d'art effectuées à titre occasionnel par les personnes qui les ont utilisées pour les besoins de leurs exploitations et chez qui elles ont ouvert droit à déduction de la TVA	non connu	non connu
Total :	**168**	**185**

Source : projet annuel de performances pour 2022, pages 37-38.

Le coût estimé des dépenses fiscales associées au programme 175 a été réévalué de 17 millions par rapport à la loi de finances initiale et présente un niveau proche de celui observé en 2021 (180 millions d'euros).

S'il considère que les objectifs de ces dépenses fiscales sont pertinents et que certaines gagneraient à être étendues au regard des besoins existants dans le secteur du patrimoine, le rapporteur spécial partage cependant le souhait de la Cour des comptes d'une meilleure connaissance et d'une meilleure évaluation de ces dépenses. Il déplore notamment que le nombre de bénéficiaires ne soit connu que pour 4 des 13 dépenses [(1)] et inconnu pour 9 d'entre elles, alors même que leur coût est estimé à 122 millions d'euros.

(1) Il s'agit de :

– La réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les sites patrimoniaux remarquables (SPR), les quartiers anciens dégradés, et les quartiers du Nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) : Nouveau dispositif Malraux (4 040 ménages bénéficiaires) ;

– La déduction du revenu global des charges foncières supportées par les propriétaires d'immeubles classés ou inscrits au titre des monuments historiques ou labellisés Fondation du patrimoine et non productifs de revenus (4 284 ménages bénéficiaires) ;

– La réduction d'impôt sur les sociétés pour les entreprises ayant effectué des versements en faveur de l'achat de Trésors nationaux et autres biens culturels spécifiques (9 entreprises bénéficiaires) ;

– La réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques (931 ménages bénéficiaires).

DÉFENSE :
BUDGET OPÉRATIONNEL DE LA DÉFENSE

M. Emeric Salmon, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 178 *PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES* 124
A. EN COURS DE GESTION, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES D'UN MONTANT SIGNIFICATIF 124
B. UNE CONSOMMATION DIVERGENTE ENTRE LES AE ET LES CP 125
II. LE PROGRAMME 212 *SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE* 126
A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 127
B. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES MESURES NON PRÉVUES 128
C. LES EFFECTIFS : UN EXERCICE 2022 RÉVÉLATEUR DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ET DE FIDÉLISATION 129

I. LE PROGRAMME 178 *PRÉPARATION ET EMPLOI DES FORCES*

Sous la responsabilité du chef d'état-major des armées, le programme 178 *Préparation et emploi des forces* assure la préparation des forces et la conduite des opérations. Il occupe une place centrale dans le dispositif de défense car ses quatre objectifs (assurer les fonctions stratégiques de connaissance et communication, de prévention, de protection, et d'intervention) correspondent, avec la dissuasion, à la totalité des fonctions stratégiques assignées aux forces armées. **En 2022, le programme 178 représente 31 % des AE et 29 % des CP exécutés sur la mission *Défense***.

A. EN COURS DE GESTION, DES CRÉDITS SUPPLÉMENTAIRES D'UN MONTANT SIGNIFICATIF

L'exercice 2022 a été marqué par une conjoncture économique et géopolitique exceptionnelle qui a fortement impacté le programme 178.

En 2022, **la programmation des crédits du programme 178 s'est établie à 14 893 millions d'euros en AE et à 10 799 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de 4,46 % en CP par rapport à la LFI 2021.

● En cours de gestion, **le programme s'est vu attribuer un total de 1 765 millions d'euros de CP supplémentaires par rapport à la budgétisation initiale**. Ces crédits proviennent :

– d'attributions de produits à hauteur de 351,4 millions d'euros en AE=CP, relevant pour une majeure partie des remboursements des soins assurés par le service de santé des armées (164,4 millions d'euros en AE=CP) et des produits des cessions de biens mobiliers (74 millions d'euros en AE=CP) ;

– de fonds de concours pour 13,6 millions d'euros en AE et 47,3 millions d'euros en CP, notamment au titre de la contribution de la partie allemande à la coopération franco-allemande dans le domaine du transport (33,7 millions d'euros en CP)

– d'ouvertures de crédits dans le cadre de la LFR du 1er décembre 2022 (1) à hauteur de 1 450,5 millions d'euros en AE et de 1 325,6 millions d'euros en CP afin de couvrir l'effort de la France en faveur de l'Ukraine, financer le surcoût des opérations extérieures et missions intérieures (OPEX-MISSINT) et ceux liés à l'inflation dont la hausse du prix du carburant opérationnel. Ces ouvertures de crédits ont été en partie financées par l'annulation partielle des crédits mis en réserve des autres programmes de la mission *Défense* (149,6 millions d'euros en AE=CP) ;

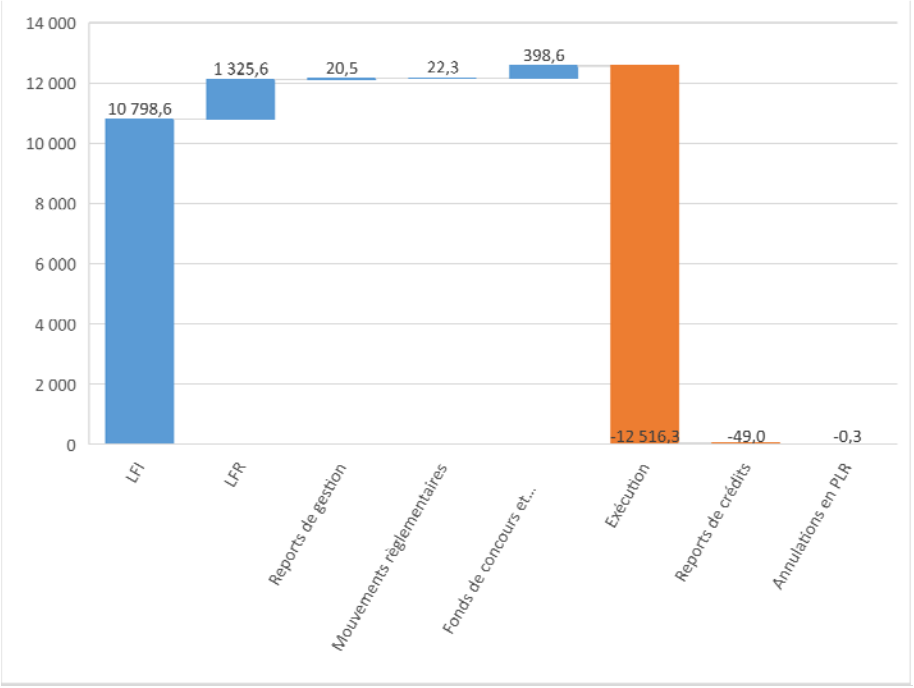
(1) Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

– de reports de crédits de l'exercice précédent (20,49 millions d'euros en CP) ;

– de mouvements réglementaires (22,3 millions d'euros en CP) issus notamment de transferts provenant du programme 212 *Soutien de la politique de défense*.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 178

(en millions d'euros)



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

B. UNE CONSOMMATION DIVERGENTE ENTRE LES AE ET LES CP

Au total, les crédits ouverts sur le programme 178 se sont élevés à 20 499 millions d'euros en AE et à 12 566 millions d'euros en CP pour un taux de consommation respectivement de 77,1 % et de 99,6 %.

● L'exercice 2022 est marqué par des **montants importants de crédits reportés en AE sur l'exercice 2023 en raison de plusieurs marchés de maintien en condition opérationnelle (MCO) qui n'ont pas pu à ce stade aboutir** [(1)]. Plusieurs marchés de MCO sont en effet en attente de décisions concernant la loi de

(1) Il s'agit notamment des marchés de MCO de l'Airbus A330 Multi Role Tanker Transport, de l'Alphajet et du PUMA.

programmation militaire 2024-2030. Un arrêté du 23 janvier 2023 (1) a ainsi reporté sur l'exercice 2023 **365,3 millions d'euros en AE** et l'arrêté du 2 mars 2023 (2) a reporté **3 907,6 millions d'euros en AE.**

● En CP, **l'exécution a progressé de 12 % par rapport à 2021 dans le contexte de la guerre en Ukraine**. Les dépenses supplémentaires résultant directement du conflit en Ukraine se sont en effet élevées à **666 millions d'euros en AE et à 541 millions d'euros en CP** (dont 531,5 millions d'euros en AE et 466 millions d'euros en CP liés au renforcement du flanc oriental de l'OTAN).

Il convient de noter que **les restes à payer du programme 178 continuent de croître**, mais à un rythme légèrement moins soutenu que sur les exercices précédents. **En 2021, les restes à payer du programme 178 atteignaient 26,25 milliards d'euros**, soit leur niveau le plus haut depuis 10 ans. **En 2022, ils s'élèvent à 29,53 milliards d'euros**, ce qui correspond à une hausse de 3,3 milliards d'euros résultant de différents marchés de MCO (3).

II. LE PROGRAMME 212 *SOUTIEN DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE*

Placé sous la responsabilité du secrétaire général de l'administration, le programme 212 *Soutien de la politique de la défense* rassemble les fonctions de soutien mutualisé et les politiques transverses au ministère des armées. Les crédits de ce programme représentent 33 % (4) de ceux de la mission Défense et financent en majeure partie des dépenses de titre 2.

Les CP ouverts en LFI 2022 étaient en augmentation de 449 millions d'euros par rapport à la LFI 2021 (+ 2 %) **pour atteindre 22 479,5 millions d'euros**. Cette hausse des crédits, plus marquée qu'entre la programmation 2020 et 2021 (+ 0,4 %), est intégralement portée par le titre 2.

(1) Arrêté du 23 janvier 2023 portant report de crédits.

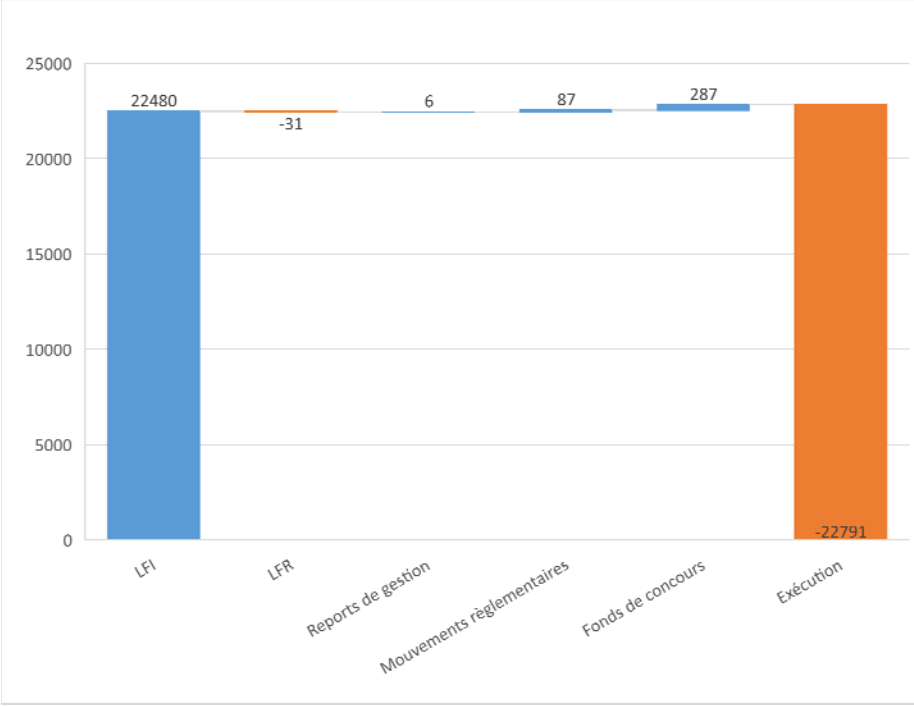
(2) Arrêté du 2 mars 2023 portant report de crédits.

(3) Il s'agit notamment des marchés de MCO des moteurs des flottes d'hélicoptères ou encore des frégates multi-missions.

(4) 44 % en incluant le CAS Pensions.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 212

(en millions d'euros)



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

A. LES CRÉDITS HORS TITRE 2

Hors titre 2, **le programme 212 a été doté en LFI 2022 de 1 257 millions d'euros en CP**, ce qui représente une diminution de 1,65 % par rapport à la LFI 2021. **Les AE ouvertes en LFI ont atteint un montant nettement supérieur au CP (4 236,7 millions d'euros)** en raison du financement du contrat de concession « Ambition logement » [(1)] qui a été engagé pour 2,8 milliards d'euros sur une période de 35 ans. Ces crédits, qui permettent d'assurer le financement d'un contrat majeur pour le ministère des Armées, sont issus du vote d'un amendement de crédits de 2 772 millions d'euros en AE. **Le rapporteur spécial considère que ce montant aurait dû être inscrit au PLF, y compris de manière prévisionnelle**.

● Entre les exercices 2021 et 2022**, les reports de crédits s'élèvent à 15,7 millions d'euros en AE**, dont 9,3 millions d'euros par arrêté du 25 janvier 2022 et 6,4 millions d'euros par arrêté du 17 février 2022. **En CP, 6,4 millions d'euros ont été reportés par l'arrêté de report du 17 février 2022**.

(1) Le Plan Ambition logement prévoit l'externalisation de la gestion des logements du ministère des Armées à partir du 1er janvier 2023.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 [1] a annulé 47,9 millions d'euros en AE et CP afin de contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. **La LFR du 16 août 2022 a ouvert 47,9 millions d'euros en AE=CP** sur le programme 212 afin de reconstituer les marges de gestion tandis que **la LFR du 1er décembre 2022 a annulé 31,4 millions d'euros en AE=CP**.

Le solde des virements s'élève à – 21,5 millions d'euros en AE et 0,06 en CP. Le solde des transferts est également négatif et abaisse les crédits du programme de – 4,3 millions d'euros en AE et de – 5 millions d'euros en CP. Les rattachements de fonds de concours s'élèvent quant à eux à 2,3 millions d'euros en AE=CP et les attributions de produits à 19,4 millions d'euros en AE=CP.

En cours de gestion, **une partie des crédits de la réserve de précaution ont été annulés (31,36 millions d'euros) pour couvrir les surcoûts du programme 178**. Les recettes ont quant à elle atteint 21,62 millions d'euros pour une prévision de 20,3 millions d'euros. Enfin, 0,2 million d'euros supplémentaires, issus de mouvements de fongibilité asymétrique vers les crédits hors titre 2, sont venus abonder les crédits disponibles.

● **L'ensemble de ces mouvements ont porté les crédits disponibles hors titre 2 à 4 216 millions d'euros en AE et à 1 248,8 millions d'euros en CP**. Le taux d'exécution des crédits disponibles atteint 99,8 % AE et 100 % en CP.

Il est à noter qu'entre l'exercice 2022 et 2023, 9 millions d'euros en AE ont été reportés par l'arrêté du 23 janvier 2023 [2] et 21 800 euros en AE=CP par l'arrêté du 2 mars 2023 [3].

B. LES CRÉDITS DU TITRE 2 : UNE EXÉCUTION MARQUÉE PAR DE NOMBREUSES MESURES NON PRÉVUES

La programmation des crédits de titre 2, fixée à 21 222,5 millions d'euros en AE=CP, a augmenté de 2,5 % entre les LFI 2021 et 2022. Cette hausse de la programmation est notamment liée à la mise en œuvre de **la deuxième annuité de la nouvelle politique de rémunération des militaires** (+ 70 millions d'euros) et **des dépenses induites par la mise en place de la protection sociale complémentaire** (+ 50 millions d'euros).

● En 2022, **l'exécution des crédits de titre 2 s'établit à 21 542,3 millions d'euros** en AE=CP (dont 12 926,3 millions d'euros hors CAS *Pensions*) ce qui représente 42 % des crédits consommés à l'échelle de la mission. En fin de gestion, le solde est positif (+ 36,7 millions d'euros) par rapport aux ressources disponibles (21 579,2 millions d'euros). Dans ce total, **les dépenses liées aux OPEX/MISSINT**

(1) Décret d'avance n°2022-512 du 7 avril 2022.

(2) Arrêté du 23 janvier 2023 portant report de crédits.

(3) Arrêté du 2 mars 2023 portant report de crédits.

s'élèvent à 324,7 millions d'euros, dont 255,9 millions d'euros pour les OPEX (305,9 millions d'euros en 2021) et 68,7 millions d'euros pour les MISSINT (84 millions d'euros en 2021).

La gestion 2022 des crédits de titre 2 a été marquée **par l'entrée en vigueur de mesures interministérielles non prévues ainsi que par la crise économique et géopolitique** :

– la revalorisation du point d'indice au 1er juillet 2022 représente un surcoût de + 146 millions d'euros ;

– les trois revalorisations successives du SMIC représentent un coût total de + 45,8 millions d'euros ;

– le renforcement du dispositif de l'OTAN en Europe de l'Est à la suite de l'invasion de l'Ukraine au premier trimestre 2022 représente un coût de 43,8 millions d'euros.

Les recettes s'établissent à un niveau inférieur que prévu (265 millions d'euros pour 272,3 millions d'euros programmés) du fait des moindres attributions de produits au titre des remboursements de soins opérés par le service de santé des armées (SSA).

● Les surcoûts constatés ont été en partie compensés par **de moindres dépenses du fait de la sous-réalisation du schéma d'emplois** (– 25 millions d'euros de dépenses). Le programme a également reçu **deux abondements successifs en provenance du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*** pour un total de 93,2 millions d'euros. Ces abondements ont permis de porter à l'équilibre le solde du programme en son titre 2. **L'arrêté du 25 octobre 2022 (1) a ouvert 26,2 millions d'euros supplémentaires** pour financer diverses mesures, dont 6,8 millions pour couvrir la hausse du SMIC et 11,2 millions d'euros pour financer l'indemnité inflation.

C. LES EFFECTIFS : UN EXERCICE 2022 RÉVÉLATEUR DES DIFFICULTÉS DE RECRUTEMENT ET DE FIDÉLISATION

Le schéma d'emplois était fixé en LFI à + 492 ETP dont 450 ETP sur le périmètre de la LPM conformément à son article 6 et de + 42 ETP au profit du Service industriel de l'aéronautique (SIAé). Du fait du retard constaté en 2021, **le schéma a été porté à + 1210 ETP au titre du mécanisme dit « d'avance-retard »**.

● En 2022, comme en 2021, **le ministère des armées n'est pas parvenu à réaliser ce schéma d'emplois puisqu'il a été sous-exécuté à hauteur de – 1018 ETP, soit un écart de – 2 228 ETP par rapport à la cible de + 1 210 ETP.** 27 707 entrées nouvelles ont été constatées (+ 7 % par rapport à 2021), ce qui

(1) Arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits.

constitue un volume de recrutement exceptionnel. Néanmoins, le volume des entrées n'a pas compensé le volume des départs subis qui s'est également accru en 2022 (5 % par rapport à 2021). Les départs ont principalement concerné les sous-officiers et les personnels civils de catégorie A et B en raison du déficit d'attractivité de ces postes par rapport au secteur privé. Le plafond d'emploi en LFI 2022 s'élevait à 271 372 ETPT. **L'effectif moyen ne s'est établi qu'à 266 777 ETPT, illustrant la sous-exécution du schéma d'emploi**.

● Selon le rapporteur spécial, **l'exercice 2022 révèle les difficultés de recrutement et de fidélisation du ministère**. La loi de programmation militaire 2024-2030 devrait tenir compte de ces problématiques afin de permettre la poursuite de la remontée en puissance des effectifs des armées. Le rapporteur spécial note également que le mécanisme dit « d'avance-retard », qui reporte automatique les retards constatés, conduirait à **un schéma d'emploi à + 3 700 ETP en 2023, ce qui semble peu réaliste**.

DÉFENSE :
PRÉPARATION DE L'AVENIR

M. Christophe Plassard, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Page

L'EXÉCUTION DE LA MISSION *DÉFENSE* 132

I. LE PROGRAMME 144 *ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE* 135

A. UN PROGRAMME PEU AFFECTÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA GUERRE EN UKRAINE 135

B. RENSEIGNEMENT : DES MOYENS RENFORCÉS MAIS UN NOUVEAU REPORT DE L'OPÉRATION « FORT NEUF DE VINCENNES » 136

C. PROSPECTIVE ET PRÉPARATION DE L'AVENIR : UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION 137

1. Les études amont 137

2. Les fonds de soutien à l'innovation de défense 137

D. UNE FIN DE GESTION MARQUÉE PAR DE FAIBLES ANNULATIONS DE CRÉDITS 138

II. LE PROGRAMME 146 *ÉQUIPEMENT DES FORCES* 138

A. DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES A LA GUERRE EN UKRAINE 139

B. UN NIVEAU ÉLEVÉ D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AFFECTÉES NON ENGAGÉES 140

C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 2,5 % 141

1. La montée en puissance des programmes à effet majeur 142

2. La poursuite du plan de soutien au secteur aéronautique 143

D. UNE FIN DE GESTION MARQUÉE PAR DE FAIBLES ANNULATIONS DE CRÉDITS 143

L'EXÉCUTION DE LA MISSION *DÉFENSE* (1)

● La loi de finances pour 2022 (2) a fixé les crédits de la mission *Défense* à 59,6 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 49,6 milliards d'euros en crédits de paiement (CP). **Hors contribution au CAS *Pensions***, les **CP** s'élevaient à **40,9 milliards d'euros**, conformément à la loi de programmation militaire (LPM) pour la période 2019-2025 (3). L'écart de 100 millions d'euros par rapport aux 41 milliards d'euros prévus à l'article 3 de la LPM provenait, comme les années précédentes, d'une mesure de périmètre liée à la suppression en 2020 des loyers budgétaires (4).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *DÉFENSE*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**
P144 – Environnement et prospective de la politique de défense	2 146,4	1 935,0	– 9,8 %	1 778,4	1 839,9	+ 3,5%
P178 – Préparation et emploi des forces	14 892,9	15 798,3	+ 6,1%	10 798,6	12 516,3	+ 15,9%
P212 – Soutien de la politique de la défense	25 459,2	25 728,7	+ 1,1%	22 479,5	22 791,2	+ 1,4%
P146 – Équipement des forces	17 087,5	15 982,9	– 6,5 %	14 503,6	14 580,1	+ 0,5%
Total	**59 586,0**	**59 444,9**	**– 0,2 %**	**49 560,1**	**51 727,6**	**+ 4,4%**

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

● Si, dans le cadre du plan de résilience économique et sociale présenté par le Gouvernement pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le **décret d'avance** d'avril 2022 (5) a procédé à une annulation de 300,3 millions d'euros en AE et en CP, ces crédits ont été intégralement rétablis par la **première loi de finances rectificative** pour 2022 (6).

(1) La présente note d'exécution analyse uniquement l'exécution des crédits des programmes 144 et 146, ceux des programmes 178 et 212 faisant l'objet d'une note séparée.

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

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

(4) Ce mécanisme de la politique immobilière de l'État, conçu comme un levier d'incitation à la rationalisation immobilière, consistait à faire supporter aux ministères occupant des locaux dont l'État est propriétaire une charge à raison des surfaces de bureaux occupés. Peu efficaces et majorant artificiellement les crédits budgétaires, ils ont été supprimés en 2019 pour l'ensemble des ministères, à l'exception du ministère des armées, pour lequel la suppression est intervenue en 2020.

(5) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

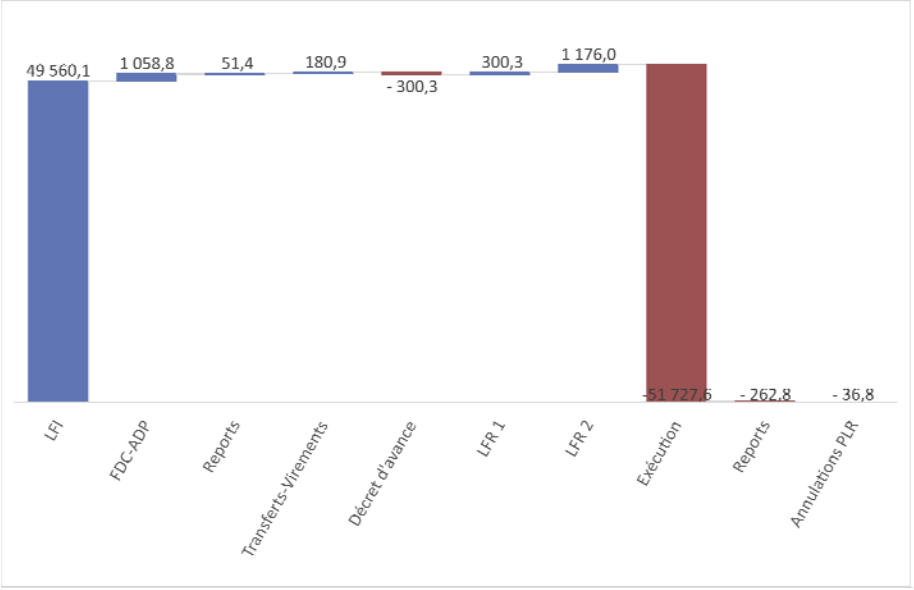
(6) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

En outre, la **seconde loi de finances rectificative** (1) a ouvert 1,45 milliard d'euros d'AE et 1,33 milliard d'euros de CP supplémentaires, en partie compensés par une annulation de 149,6 millions d'euros en AE et en CP (dont 25,8 millions d'euros pour le programme 144 et 92,5 millions d'euros sur le programme 146).

La mission *Défense* a également bénéficié de 1,06 milliard d'euros de **fonds de concours** et d'**attributions de produits** (contre une prévision de 818 millions d'euros), notamment liés au produit des cessions d'avions de chasse Rafale à la Croatie fin 2021.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION *DÉFENSE*

(en millions d'euros)



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

● Les **AE consommées** s'élèvent à 59,4 milliards d'euros, soit un niveau très proche de la prévision (– 0,2 %). Malgré les crédits supplémentaires dont a bénéficié la mission, certains engagements ont été reportés en fin d'année en raison de retards liés au contexte d'inflation mais aussi dans la perspective de la LPM 2024-2030. Les AE affectées non engagées ont ainsi atteint 25,9 milliards d'euros au 31 décembre 2022, en majeure partie concentrées sur le programme 146.

Les **CP exécutés** atteignent 51,7 milliards d'euros et excèdent les crédits ouverts dans la loi de finances (+ 4,4 %).

L'exercice 2022 a été particulièrement affecté par les conséquences de la **guerre en Ukraine** : les dépenses supplémentaires de la mission sont estimées à

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

859 millions d'euros en AE et 603 millions d'euros en CP, pour le remplacement de matériels et de carburants cédés à l'Ukraine – notamment celui des camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar), financé par le programme 146 – ainsi que pour le renforcement des activités opérationnelles sur le flanc Est de l'OTAN.

Des dépenses supplémentaires ont également été rendues nécessaires en raison de l'**inflation**, en particulier pour les carburants opérationnels ; 225 millions d'euros ont ainsi été ouverts dans la seconde loi de finances rectificative.

Les surcoûts liés aux **opérations extérieures** et aux **missions intérieures** ont dépassé de 344,7 millions d'euros la provision de 1,2 milliard d'euros prévue dans la loi de finances, en raison du redimensionnement des engagements des forces en Afrique de l'Ouest et au Sahel. Ils ont été pris en charge par des contributions internationales (+ 37,2 millions d'euros) et par l'ouverture de crédits supplémentaires (+ 333,7 millions d'euros), tandis que des crédits de titre 2 non utilisés ont été redéployés pour financer d'autres dépenses de personnel du ministère (– 26,3 millions d'euros).

En définitive, les crédits de paiement non utilisés représentent une très faible part des crédits ouverts : 207,2 millions d'euros de crédits et 55,7 millions d'euros de fonds de concours et d'attributions de produits sont reportés de 2022 sur 2023, tandis que le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour 2022 prévoit l'annulation de 36,7 millions d'euros.

● Le montant des **restes à payer** de la mission atteint 91 milliards d'euros au 31 décembre 2022. Il est plus élevé que fin 2021 (+ 9 %) mais demeure inférieur à la prévision (– 3 %), la préparation du projet de LPM 2024-2030 ayant conduit à reporter certains engagements. Ainsi que le rapporteur spécial l'a indiqué dans son avis sur le projet de LPM [(1)], la hausse des restes à payer n'est pas anormale mais résulte, notamment, de la montée en puissance des grands programmes d'armement sur le programme 146, qui exigent un niveau d'engagements élevé dans leur phase initiale puis des paiements étalés sur plusieurs années voire plusieurs décennies.

Le niveau des **reports de charges** atteint 3,88 milliards d'euros, soit 13,7 % des crédits hors titre 2 ouverts dans la loi de finances initiale, contre une cible de 12 % fixée dans le rapport annexé à la LPM 2019-2025. Le relâchement du report de charge a été utilisé par le ministère des armées comme un moyen d'atténuer les effets de l'inflation. Le rapporteur estime qu'il s'agit là d'un instrument utile, à condition qu'il reste dans une proportion soutenable. Il note que le report de charges diminue par rapport à 2021 (3,88 milliards d'euros mais 14,4 % des crédits hors titre 2 ouverts dans la loi de finances) et que le montant des intérêts moratoires est en baisse (12,7 millions d'euros contre 18,8 millions d'euros en 2021).

---

(1) Assemblée nationale, avis de M. Christophe Plassard fait au nom de la commission des finances, de l'économie général et du contrôle budgétaire, annexé au rapport n° 1234 de la commission de la défense nationale et des forces armées sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense, enregistré à la présidence le 12 mai 2023.

I. LE PROGRAMME 144 *ENVIRONNEMENT ET PROSPECTIVE DE LA POLITIQUE DE DÉFENSE*

En 2022, les dépenses du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de la défense* se sont élevées à 1,94 milliard d'euros en AE et à 1,84 milliard d'euros en CP. Les AE ne représentent que 90,2 % des crédits ouverts dans la loi de finances, tandis que le taux d'exécution des CP s'élève à 103,5 %.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 144

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**
Action 03 – Recherche et exploitation du renseignement intéressant la sécurité de la France	665,3	483,6	– 27,3 %	409,5	482,9	+ 17,9 %
Action 07 – Prospective de défense	1 439,8	1 414,0	– 1,8 %	1 327,7	1 319,7	– 0,6 %
Action 08 – Relations internationales et diplomatie de défense	41,3	37,4	– 9,4 %	41,3	37,4	– 9,5 %
Total	**2 146,4**	**1 935,0**	**– 9,8 %**	**1 778,4**	**1 839,9**	**+ 3,5 %**

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

A. UN PROGRAMME PEU AFFECTÉ PAR LES CONSÉQUENCES DE LA GUERRE EN UKRAINE

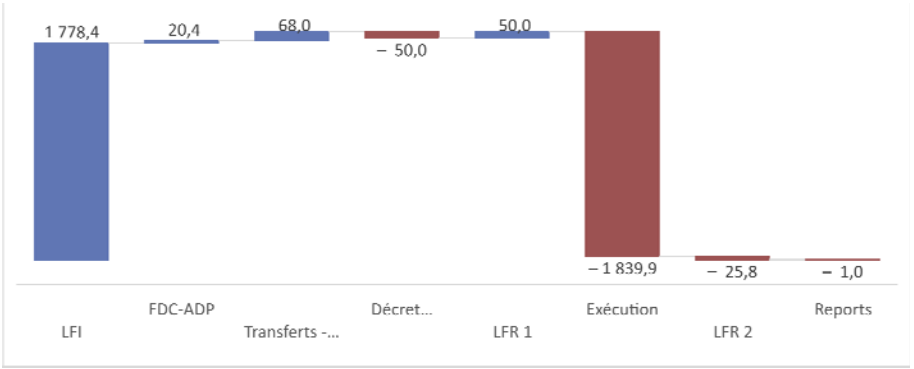
Si, dans le cadre du plan de résilience économique et sociale présenté par le Gouvernement pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le **décret d'avance** d'avril 2022 a procédé à une annulation de 50 millions d'euros en AE et en CP, ces crédits ont été intégralement rétablis dans la première loi de finances rectificative pour 2022.

Par ailleurs, des **dépenses supplémentaires** ont été effectuées, à hauteur de 11,2 millions d'euros en AE et de 5 millions d'euros en CP, liés au renforcement de la présence des services de renseignement aux abords de la zone du conflit russo-ukrainien ainsi qu'à la fourniture d'équipements techniques.

Enfin, le programme a subi des surcoûts liés à l'**inflation** des prix de l'**énergie** (+ 8 millions d'euros de CP), aux **infrastructures** (+ 9 millions d'euros) et à la masse salariale des **opérateurs** du fait de la hausse du point d'indice de la fonction publique (+ 6 millions d'euros). Ils ont été partiellement compensés par un dégel de la réserve de précaution, par des redéploiements ainsi que par le décalage à 2023 de certaines dépenses (projets d'études et des services de renseignement).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 144

(en millions d'euros)



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

B. RENSEIGNEMENT : DES MOYENS RENFORCÉS MAIS UN NOUVEAU REPORT DE L'OPÉRATION « FORT NEUF DE VINCENNES »

L'exécution 2022 a confirmé la **montée en puissance**, prévue dans la LPM 2019-2025, **des moyens mis à la disposition des services de renseignement**, la direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) et la direction du renseignement et de la sécurité de la défense (DRSD). Les crédits consommés sur l'action 03 s'élèvent à 483,6 millions d'euros en AE et 482,9 millions d'euros en CP.

Les **CP** sont **supérieurs de 18 % aux prévisions de la loi de finances** et augmentent de 2 % par rapport à l'exécution 2021. Cette sur-exécution concerne avant tout les moyens de la **DGSE**, qui outre ses activités en Europe de l'Est a également vu ses moyens en matière de cyberdéfense renforcés ; le service a pu bénéficier de plusieurs transferts et virements de crédits (+ 77,3 millions d'euros) ainsi que d'attributions de produits (+ 19,3 millions d'euros) et de redéploiements internes au programme (+ 22,9 millions d'euros). La sur-exécution concerne aussi, dans une moindre mesure, les moyens alloués à la **DRSD**, qui sont supérieurs de 1,9 % à la prévision, du fait de mouvements internes au programme.

À l'inverse, les **AE** consommées sont nettement **inférieures aux crédits ouverts dans la loi de finances** (– 27,3 %), ce qui explique pour une large part la sous-consommation des AE du programme 144 (– 9,8 %). Cela résulte des **retards pris par le projet de nouveau siège pour la direction centrale de la DGSE** au Fort neuf de Vincennes, lié à la demande des deux attributaires potentiels du marché principal de pouvoir affiner leur offre dans un contexte marqué par une inflation dynamique. Les 1,1 milliard d'euros d'AE, initialement ouverts dans la loi de finances pour 2021, et qui avaient été partiellement reportés sur l'exercice 2022, ont à nouveau été reportés sur 2023 sous la forme d'AE affectées non engagées [(1)].

(1) À ces 1,1 milliard d'euros d'AE affectées non engagées (AEANE) s'ajoutent 76,4 millions d'euros d'AEANE pour deux autres projets d'infrastructures situés en Île-de-France, soit un total de 1,18 milliard d'euros.

C. PROSPECTIVE ET PRÉPARATION DE L'AVENIR : UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION

1. Les études amont

Conformément à la LPM 2019-2025, les crédits alloués aux **études amont** étaient, dans la loi de finances pour 2022, pour la première fois **supérieurs à 1 milliard d'euros** : 1,1 milliard d'euros en AE et 1 milliard d'euros en CP. Les crédits consommés ont atteint 995,9 millions d'euros en CP ; ils sont donc proches de la prévision et augmentent de 13 % par rapport à l'exécution 2021.

Les principales études annoncées ont été réalisées, en particulier s'agissant des technologies relatives aux évolutions du programme **Rafale**, au programme **SCAF** (système de combat aérien du futur) et aux **planeurs hypersoniques**. Toutefois, les études technologiques et d'architecture du programme **MGCS** (système principal de combat terrestre), mené en coopération franco-allemande, ont été reportées de 2022 à 2023.

Les crédits consommés pour les études amont et les études opérationnelles ou technico-opérationnelles relatives à la **dissuasion nucléaire** sont quant à eux inférieurs à la prévision (– 6,4 %) et en diminution par rapport à 2021 (– 5 %). L'exercice 2022 a néanmoins permis de poursuivre les études relatives aux sous-marins nucléaires lanceurs d'engins de troisième génération, aux évolutions du missile M51 ainsi qu'à la préparation du renouvellement de la composante aéroportée.

2. Les fonds de soutien à l'innovation de défense

Le programme 144 comprend également les dotations du ministère des armées relatives au fonds de soutien à l'innovation de défense.

Le **fonds Definvest** permet à l'État, aux côtés d'investisseurs financiers et industriels, de prendre des participations minoritaires (jusqu'à 10 millions d'euros) au capital de PME dont les activités et les technologies sont stratégiques pour la défense, afin de les protéger contre d'éventuelles tentatives étrangères de prédation. Ce fonds, dont la gestion est déléguée à Bpifrance, a initialement été doté de 50 millions d'euros pour la période 2018-2025, et sa dotation a été portée à 100 millions d'euros en 2020, soit une moyenne de 12,5 millions d'euros par an. En 2022, les dépenses du fonds se sont élevées à **10 millions d'euros**, un montant identique à celui des années précédentes, et **cinq PME** ont pu bénéficier d'un apport en capital.

Le **Fonds d'innovation de défense**, également géré par Bpifrance, vise à soutenir des entreprises duales développant des technologies innovantes potentiellement mobilisables pour les systèmes de défense, avec des participations minoritaires pouvant aller jusqu'à 20 millions d'euros. La dotation du fonds, créé fin 2020, s'élève à 200 millions d'euros sur sept ans. En 2022, la dotation de 35 millions d'euros prévue dans la loi de finances a été intégralement consommée

(contre 20 millions d'euros exécutés en 2021 sur 30 millions prévus). **Deux entreprises** ont pu bénéficier d'un apport en capital.

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

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

D. UNE FIN DE GESTION MARQUÉE PAR DE FAIBLES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Les reports de crédits de 2022 sur 2023 sont demeurés à un niveau très modéré (1,5 million d'euros en AE et aucun report en CP).

La seconde loi de finances rectificative a procédé à une annulation de 25,8 millions d'euros en AE et en CP, afin de compenser les surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures financés par le programme 178.

Enfin, le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 prévoit une annulation de 20,4 millions d'euros en AE.

II. LE PROGRAMME 146 *ÉQUIPEMENT DES FORCES*

En 2022, 15,98 milliards d'euros d'AE et 14,58 milliards d'euros de CP ont été consommés sur le programme 146. Malgré l'impact de la guerre en Ukraine, le montant des CP demeure proche de la prévision, tandis que la sous-consommation des AE résulte principalement du report de certains engagements lié à des retards ou dans la perspective des arbitrages attendus dans le cadre de la LPM 2024-2030.

---

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

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

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

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**
Action 06 – Dissuasion	6 277,5	5 149,7	– 18,0 %	4 362,8	4 478,4	+ 2,6 %
Action 07 – Commandement et maîtrise de l'information	2 947,7	2 145,6	– 27,2 %	2 611,3	2 405,0	– 7,9 %
Action 08 – Projection - mobilité - soutien	1 079,4	874,1	– 19,0 %	1 654,9	1 629,3	– 1,6 %
Action 09 – Engagement et combat	5 694,9	6 126,7	+ 7,6 %	4 957,7	5 129,2	+ 3,5 %
Action 10 – Protection et sauvegarde	841,7	1 220,9	+ 45,1 %	699,6	562,2	– 19,6 %
Action 11 – Préparation et conduite des opérations d'armement	246,4	340,2	+ 38,1 %	217,2	286,6	+ 32,0 %
Action 12 – Parts étrangères et programmes civils	0,0	25,9	–	0,0	89,5	–
Action 13 – Soutien à l'effort de défense de pays tiers	0,0	100,0	–	0,0	0,0	–
Total	**17 087,5**	**15 982,9**	**– 6,5 %**	**14 503,6**	**14 580,1**	**+ 0,5 %**

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

A. DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES LIÉES À LA GUERRE EN UKRAINE

Le programme 146 a été particulièrement affecté par les conséquences de la guerre en Ukraine, qui a entraîné des dépenses supplémentaires, à hauteur de 182 millions d'euros en AE et 57 millions d'euros en CP. Parmi ces crédits, **110,5 millions d'euros d'AE** et **21,5 millions de CP** ont été mobilisés pour le **remplacement des 18 camions équipés d'un système d'artillerie (Caesar)** prélevés sur les moyens de l'armée de terre pour être cédés à l'Ukraine (la livraison des nouveaux matériels aux forces françaises est prévue pour 2024). Les 71,7 millions d'euros d'AE et 36 millions d'euros de CP restant concernent d'autres commandes réalisées en vue de cessions directes aux forces armées ukrainiennes.

En outre, 200 millions d'euros d'AE et de CP ont été prélevés sur les crédits mis en réserve du programme pour créer un **fonds spécial de soutien à l'Ukraine**, qui doit permettre à ce pays d'acquérir des équipements militaires ou d'assurer le maintien en condition opérationnelle de ces équipements directement auprès des industriels de la BITD. Ces crédits n'ont pas été consommés en 2022 et ont été intégralement reportés en 2023 ; si la création du « fonds Ukraine » était souhaitable, le rapporteur souligne que la solution retenue contrevient à l'annualité budgétaire.

Par ailleurs, l'**inflation** a entraîné des surcoûts pour le programme 146 à hauteur de **360 millions d'euros**. Ils ont été financés par des mesures d'économies et par le décalage de l'avancement de certains programmes, notamment du fait de retards industriels.

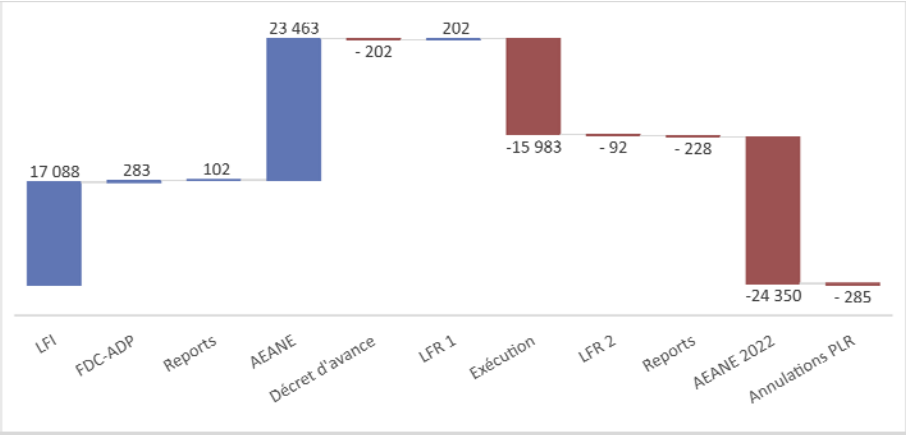
B. UN NIVEAU ÉLEVÉ D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AFFECTÉES NON ENGAGÉES

Outre les **AE ouvertes** dans la loi de finances initiale, le programme 146 a également bénéficié de fonds de concours et d'attributions de produits (+ 283 millions d'euros), de reports de crédits (+ 102 millions d'euros) et d'AE affectées non engagées reportées des exercices antérieures (+ 23,5 milliards d'euros) – pour un **total de 40,85 milliards d'euros**.

Les **AE exécutées** (15,98 milliards d'euros) concernent notamment les programmes à effet majeur financés par la mission *Défense* : le **programme SCAF** (système de combat aérien du futur) pour lequel un accord avec l'Allemagne et l'Espagne a été obtenu en décembre 2022 (1,48 milliard d'euros), le **programme Scorpion** de modernisation des véhicules blindés (1,41 milliard d'euros pour la commande de 302 Griffon, 88 Jaguar et 54 Mepac), le programme de système sol-air moyenne portée terrestre (SAMP-T) de nouvelle génération (0,91 milliard d'euros), le programme d'avions de chasse Rafale (0,75 milliard d'euros) ou encore les infrastructures d'accueil des sous-marins nucléaires d'attaque du **programme Barracuda** (0,45 milliard d'euros).

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)



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

Les AE consommées sont toutefois bien inférieures au total des AE ouvertes et même aux prévisions de la loi de finances initiale (– 6,5 %). Cela résulte de **contretemps dans l'avancement de certains programmes**, notamment de retards pris, dans un contexte d'inflation dynamique, par les négociations de contrat ou par les réceptions d'offres de la part des industriels.

En outre, **l'engagement de plusieurs programmes a été reporté de 2022 à 2023** dans l'attente des décisions qui doivent être arbitrées dans le cadre de la future LPM pour 2024-2030 en cours de discussion au Parlement. Sont notamment concernés le programme de mise à niveau des avions MRTT (avions multi-rôles de

ravitaillement en vol et de transport) au standard 2 (330 millions d'euros), le programme d'hélicoptère de manœuvre de nouvelle génération (264 millions d'euros), le programme de rétrofit de l'avion de chasse Rafale vers le standard F4 (178 millions d'euros), le projet de système de commandement et de conduite des opérations aérospatiales (160 millions d'euros), le programme d'hélicoptère à usage gouvernemental (157 millions d'euros) ou encore le lancement de la phase B du programme IRIS (Instruments de renseignement et d′imagerie spatiale).

Cette sous-consommation a conduit à un montant **d'AE affectées non engagées (AEANE)** de 24,35 milliards d'euros, reportées de 2022 sur 2023.

RÉPARTITION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT AFFECTÉES NON ENGAGÉES

(en millions d'euros)

Programmes d'armement	AE affectées non engagées au 31 décembre 2022
SNLE 3G	1 096
HIL	1 034
SCORPION étape 1	981
TIGRE standard 3	971
RAFALE	847
MRTT	752
CONTACT étape 2	740
M51.3	710
Hawkeye	708
SYRACUSE IV	656
BARRACUDA	619
ASN4G	617
SCCOA 5	608
MALE Pérenne	578
PI ASB	513
MICA NG	500
Autres tranches fonctionnelles (AEANE < 500 M€)	12 419
Total AEANE	**24 350**

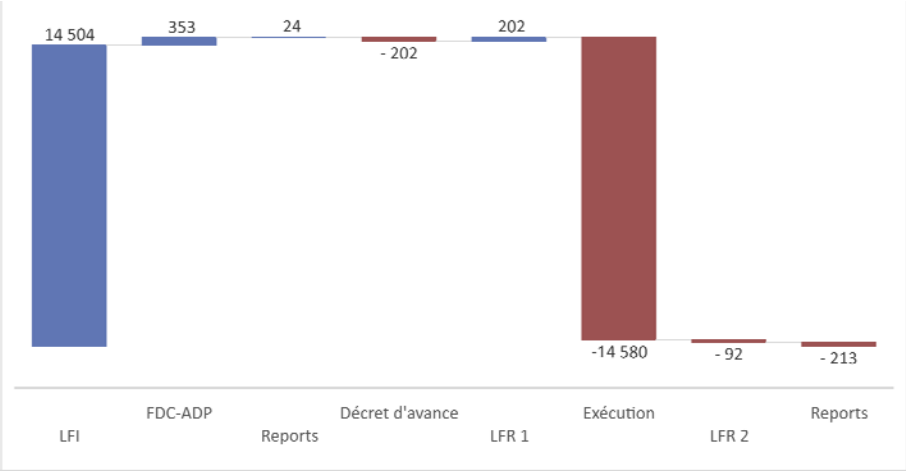
Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Défense, avril 2023.

C. DES CRÉDITS DE PAIEMENT EN HAUSSE DE 2,5 %

Les crédits de paiement consommés sur le programme 146 (14,58 milliards d'euros) excèdent légèrement les crédits votés en loi de finances initiale (+ 0,5 %). Ces-derniers ont été complétés par 353 millions d'euros de **fonds de concours** et d'**attributions de produits**, notamment 269,9 millions d'euros concourant au remplacement des Rafale cédés à la Croatie fin 2021 et 73,5 millions d'euros au titre de la participation de l'Allemagne au financement du centre de formation de l'escadron franco-allemand de transport tactique C-130J, basé à Évreux.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 146

(en millions d'euros)



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

1. La montée en puissance des programmes à effet majeur

Les CP exécutés sur les programmes à effet majeur, qui représentent plus de la moitié des dépenses du programme 146, ont notamment porté sur :

– le **programme Scorpion** de modernisation des véhicules blindés de l'armée de terre : 857,6 millions d'euros exécutés (sur la sous-action 09.77), dont 779 millions d'euros liés à la livraison de 200 véhicules supplémentaires (27 Jaguar, 113 Griffon, 60 Serval) et des infrastructures d'accueil associées ; l'armée de terre s'est également vu livrer 1 char Leclerc rénové et 1 100 véhicules légers de transport polyvalents ;

– le **programme Barracuda** de sous-marins nucléaires d'attaque (SNA) : 916,3 millions d'euros consommés (sur la sous-action 09.74), dont 687 millions d'euros liés à la livraison du deuxième SNA, le *Duguay-Trouin*, dont la livraison prévue en 2022 a toutefois été reportée à début 2023 ;

– le **programme Rafale** : 824,4 millions d'euros exécutés (sur la sous-action 09.59), dont 408,9 millions d'euros pour l'opération Rafale *stricto sensu*, avec la livraison d'un avion de chasse ; l'armée de l'air et de l'espace s'est également vu livrer 12 avions de chasse Mirage 200D rénovés ;

– le **programme de frégates multi-missions** (FREMM) (402,4 millions d'euros exécutés sur la sous-action 09.73), avec la livraison de la *Lorraine*, la seconde FREMM à capacité de défense aérienne renforcée ; la marine nationale n'a toutefois pas pu réceptionner le *Jacques Chevallier*, le premier bâtiment ravitailleur de forces du **programme Flotlog** ;

– dans le domaine de la projection, de la mobilité et du soutien : le **programme MRTT** (3 avions multi-rôles de ravitaillement en vol et de transport livrés, pour un montant de 394 millions d'euros de CP exécutés sur la sous-action 08.55), le **programme A400 M** (2 avions livrés, pour un montant de 328,7 millions d'euros de CP consommés sur la sous-action 08.42) et le **programme d'hélicoptères NH 90** (6 appareils livrés) ;

– dans le domaine de la connaissance et de la maîtrise de l'information : le **programme Syracuse IV** (lancement du satellite Syracuse 4A et livraison des stations au sol associées, pour 244,8 millions d'euros de CP, malgré le décalage du lancement du Syracuse 4B en 2023) ; le **programme Ceres** (livraison d'un système de renseignement électromagnétique spatial) ; le **programme Musis** a néanmoins connu des retards avec le décalage du lancement du satellite CSO-3 lié à un changement de lanceur (passage de Soyuz à Ariane 6 du fait de la crise ukrainienne) ;

– s'agissant des **munitions** : des missiles et torpilles ont été livrés au ministère (56 missiles anti-aériens Mica remotorisés, 93 missiles de croisière Scalp, 8 torpilles Artemis, 200 missiles de moyenne portée) bien que dans une proportion un peu moindre que ce qui était prévu (il manque notamment 30 missiles Mica et 6 missiles Scalp).

Les CP consommés pour les moyens de **dissuasion** (action 06) s'élèvent à 4,48 milliards d'euros ; ils excèdent de 115,6 millions d'euros la prévision de la loi de finances initiales (+ 2,6 %), notamment en raison d'un coût des matières valorisées plus important que prévu.

2. La poursuite du plan de soutien au secteur aéronautique

Par ailleurs, des paiements ont été réalisés au titre du plan de soutien au secteur aéronautique, qui avait conduit à anticiper 601 millions d'euros de commandes en 2020 et 2021 afin de soutenir les entreprises affectées par la crise sanitaire. Ainsi, **98,2 millions d'euros de CP** ont été consommés, et le troisième **avion A330** destiné à être transformé en MRTT (avion multi-rôle de ravitaillement en vol et de transport) a été **livré** (après les deux premières livraisons de 2020).

D. UNE FIN DE GESTION MARQUÉE PAR DE FAIBLES ANNULATIONS DE CRÉDITS

En définitive, 92 millions d'euros d'AE et de CP ont été annulées dans la seconde loi de finances rectificative pour 2022, afin de compenser une partie des surcoûts liés aux opérations extérieures et aux missions intérieures financés par le programme 198.

Par ailleurs, 228 millions d'euros d'AE et 213 millions d'euros de CP ont été reportés de 2022 sur 2023.

Dans le projet de loi de règlement et d'approbation des comptes pour l'année 2022, il est proposé d'annuler 285 millions d'euros d'AE non utilisées.

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

Mme Marie-Christine Dalloz, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LA MISSION *DIRECTION DE L'ACTION DU GOUVERNEMENT* 146
A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2022 146
B. PRINCIPALES OBSERVATIONS : PROGRAMMES 129, 308 ET 359 148
1. Le programme 129 : Coordination du travail gouvernemental 148
2. Le programme 308 : Protection des droits et libertés 151
3. Le programme 359 : Présidence française du conseil de l'Union européenne en 2022 153
II. LE BUDGET ANNEXE *PUBLICATIONS OFFICIELLES ET INFORMATION ADMINISTRATIVE* 154
A. UNE LÉGÈRE ÉROSION DES RECETTES PAR RAPPORT À 2001 156
B. UNE DYNAMIQUE BAISSIÈRE DE DÉPENSES 156

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

En 2022, la mission *Direction de l'action du Gouvernement* comptait trois programmes :

– le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* qui retrace les dépenses du Premier ministre et des ministres et secrétariats d'État lui étant rattachés, ainsi que les dépenses des entités placées sous son autorité ;

– le programme 308 *Protection des droits et libertés* qui regroupe notamment les crédits de sept autorités administratives indépendantes et d'une autorité publique indépendante, compétentes en matière de protection des droits et libertés ;

– le programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022*, programme à durée limitée, qui a porté les crédits du secrétariat général de la présidence française du Conseil de l'Union européenne, chargé de coordonner l'ensemble des manifestations liées à la présidence française du premier semestre de l'exercice 2022.

A. EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2022

Sur l'ensemble de la mission, la loi de finances initiale (LFI) pour 2022 prévoyait des crédits à hauteur de 849,65 euros en autorisations d'engagement (AE) et de 959,95 euros en crédits de paiement (CP), hors fonds de concours et attributions de produits.

Ainsi, à l'échelle de la mission, le taux d'exécution des crédits ouverts s'élève à 88,8 % en AE et à 85,8 % en CP.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DE LA MISSION

(en millions d'euros)

Programme	P129 *Coordination du travail gouvernemental*		P308 *Protection des droits et libertés*		P359 *Présidence française du Conseil de l'UE en 2022*		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures en LFI hors fonds de concours et attributions de produits (a)	709,19	739,88	117,05	117,51	23,40	102,56	849,65	959,95
Crédits ouverts y compris fonds de concours et attributions de produits (b)	773,76	823,79	116,35	117,11	69,42	95,90	959,53	1 036,80
Reports de crédits et de fonds de concours	*96,89*	*109,87*	*0,29*	*0,61*	*87,01*	*34,59*	*184,19*	*145,07*
Décret d'avance	*– 7,48*	*– 7,48*	*– 0,90*	*– 0,90*	*– 2,86*	*– 2,86*	*– 11,24*	*– 11,24*
LFR I	*7,48*	*7,48*	*0,90*	*0,90*	*2,86*	*2,86*	*11,24*	*11,24*
LFR II	*– 24,07*	*– 18,66*	*– 1,00*	*– 1,00*	*– 38,97*	*– 39,23*	*– 64,04*	*– 58,89*
Rattachement de fonds de concours	*48,73*	*48,73*			*0,77*	*0,77*	*49,50*	*49,50*
Rattachement d'attributions de produits	*0,39*	*0,39*					*0,39*	*0,39*
Autres mouvements réglementaires (arrêté de répartition, décrets de dépenses accidentelles, décrets de transfert, décrets de virement et décrets d'annulation de fonds de concours)	*– 57,39*	*– 56,42*	*0,01*	*0,01*	*– 2,80*	*– 2,80*	*– 60,18*	*– 59,21*
Exécution (c)	672,44	683,90	114,99	115,49	64,55	90,58	851,98	889,96
Taux d'exécution des crédits votés en LFI (c/a) *(%)*	*94,8*	*92,4*	*98,2*	*98,3*	*275,8*	*88,3*	*100,3*	*92,7*
Taux d'exécution des crédits ouverts (c/b) *(%)*	*86,9*	*83,0*	*98,8*	*98,6*	*93,0*	*94,4*	*88,8*	*85,8*

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

Le 9 mars 2022, le contrôleur budgétaire et comptable ministériel a émis un avis favorable sur les trois programmes de la mission. Il a toutefois émis des réserves relatives à la soutenabilité de la programmation sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* en raison des « aléas budgétaires pesant sur la gestion 2022 » liés au changement de Gouvernement qui pouvait affecter le budget du Service d'information du Gouvernement ainsi qu'aux opérations immobilières en cours et au coût du service Viginum [(1)] pour le SGDSN.

Pour l'année 2023, le programme 129 bénéficie d'un report de crédits d'un montant global de 77,6 millions d'euros en AE et de 120,8 millions en CP, le programme 308 de 0,2 million d'euros en AE et 0,6 million d'euros en CP et le programme 359 de 0,4 million d'euros en AE et 0,9 million d'euros en CP [(2)]. À l'échelle de la mission, la loi de règlement prévoit l'annulation de 29,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement non consommées et non reportées et 24,5 millions d'euros de crédits non consommés et non reportés.

(1) VIGINUM est le service technique et opérationnel de l'État chargé de la vigilance et de la protection contre les ingérences numériques étrangères.

(2) Les crédits reportés sur le programme 359 sont ouverts sur le programme 129 en raison de l'extinction du programme 359 en 2023.

B. PRINCIPALES OBSERVATIONS : PROGRAMMES 129, 308 ET 359

1. Le programme 129 : Coordination du travail gouvernemental

En 2022, le périmètre du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* s'est élargi avec la mise en place du Secrétariat général à la planification écologique (SGPE) et de la Délégation interministérielle à l'encadrement de l'État (DIESE), ce qui va à rebours du mouvement de rationalisation des petites structures rattachées au Premier ministre initié en 2019. La constitution d'un nouveau gouvernement pendant l'été 2022 a eu pour conséquence le rattachement de trois nouveaux secrétariats d'État au Premier ministre, à savoir le secrétariat d'État chargé de l'enfance, le secrétariat d'État chargé de la mer et le secrétariat d'État chargé de l'économie sociale et solidaire et de la vie associative.

Ce programme porte également les crédits de trois opérateurs : la Grande chancellerie de la Légion d'honneur (GCLH), l'Observatoire français des drogues et tendances addictives (OFDT) et l'Institut des hautes études de défense nationale (IHEDN).

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 129

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2022	Exécution 2022		Prévision LFI 2022	Exécution 2022	
129 – *Coordination du travail gouvernemental*	709,19	672,44	– 36,75 (– 5,2 %)	739,88	683,90	– 55,98 (– 7,6 %)
01 – *Coordination du travail gouvernemental*	101,14	100,84	– 0,30 (– 0,3 %)	101,14	101,56	+ 0,43 (+ 0,4 %)
02 – *Coordination de la sécurité et de la défense*	375,49	283,32	– 92,17 (– 24,5 %)	380,82	290,90	– 89,92 (– 23,6 %)
03 – *Coordination de la politique européenne*	17,22	16,26	– 0,96 (– 5,6 %)	17,22	16,29	– 0,93 (– 5,4 %)
10 – *Soutien*	103,06	103,45	+ 0,39 (+ 0,4 %)	128,00	131,41	+ 3,41 (+ 2,7 %)
11 – *Stratégie et prospective*	23,16	19,45	– 3,71 (– 16,0 %)	23,16	19,58	– 3,58 (– 15,5 %)
13 – *Ordre de la légion d'honneur*	27,95	28,46	+ 0,51 (+ 1,8 %)	27,95	28,46	+ 0,51 (+ 1,8 %)
15 – *Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives*	16,55	65,19	+ 48,64 (+ 293,9 %)	16,55	48,62	+ 32,07 (+ 193,8 %)
16 – *Coordination de la politique numérique*	44,62	55,46	+ 10,84 (+ 24,3 %)	45,04	47,07	+ 2,02 (+ 4,5 %)

Source : Rapport annuel de performances.

Le Service d'information du Gouvernement (SIG), dont les crédits sont portés par l'action 1 *Coordination du travail gouvernemental*, présente un taux de consommation de 74 % en AE et en CP en raison de la sous-consommation des

crédits affectés à l'accessibilité des services de communication au public en ligne et dont chaque ministère est responsable. Or, la période de réserve républicaine a contraint la communication des ministères sur une période de quelques mois. Ainsi, l'unité opérationnelle *Accessibilité* présente un taux de consommation de 19 % en AE et 22 % en CP tandis que l'unité opérationnelle *SIG,* qui concerne notamment les actions de communication, l'analyse de l'évolution de l'opinion et les services applicatifs (référencement et développement numérique ainsi que les mesures d'audience des sites internet), présente un taux de consommation de 96 % en AE et de 98 % en CP.

En raison d'une forte croissance des demandes d'indemnisation en 2022 (+ 51 %), le Comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) présente une surconsommation de 2,33 millions d'euros en AE et en CP (+ 17,1 %). Cet écart a pu être couvert par la réserve pour aléas de gestion constituée au niveau du programme.

L'écart constaté entre l'exécution et la prévision sur l'action 2 *Coordination de la sécurité et de la défense* s'explique notamment par le transfert sortant d'un montant de 93,53 millions d'euros en AE et de 94,38 millions d'euros en CP du budget opérationnel de programme (BOP) du Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN) au titre, d'une part, du financement de projets interministériels liés à la défense et à la sécurité nationale dans le cadre des capacités techniques interministérielles (CTIM) à hauteur de 89 millions d'euros en AE et en CP et, d'autre part, de la contribution du SGDSN au développement de projets en faveur de la défense et de la sécurité nationale pour un montant de 4,5 millions d'euros en AE et 5,4 millions d'euros en CP. En effet, le SGDSN exerce une fonction de financeur de projets liés à la sécurité de l'État. **Le rapporteur spécial constate cependant que ces mouvements ont pour conséquence de faire échapper la gestion de ces crédits au responsable du programme 129, ainsi qu'à majorer initialement, de manière artificielle, les crédits du SGDSN**. Par ailleurs, en début d'année 2022, le SGDSN a octroyé à l'IHEDN une subvention d'investissement sous forme d'une dotation en fonds propres à hauteur de 343 000 euros en AE et en CP afin de soutenir le projet de mise en conformité avec le règlement général de protection des données (RGPD) et de transformation numérique de l'institut, qui n'avait pas été programmé au moment de la pré-notification de la subvention.

Sur l'action 10 *Soutien*, la conjoncture sur les prix de l'énergie ainsi que l'engagement d'un nouveau marché ont conduit à une surconsommation de 2 millions d'euros en AE (+ 566 %) des crédits affectés aux dépenses immobilières du site Ségur-Fontenoy. Toutefois, les dépenses immobilières des autres sites ont été sous-exécutées à hauteur de 2,7 millions d'euros en AE (– 30 %) et 0,6 million d'euros en CP (– 8 %) du fait du renoncement d'une prise à bail et de l'absence consécutive de souscription à une assurance pour les biens immobiliers. Une autre surconsommation notable est observée sur le poste des dépenses informatiques et de télécommunication, à hauteur de 1,1 million d'euros en AE (+ 9 %) et 2,8 millions d'euros en CP (+ 23 %), qui est toutefois en partie

compensée par une moindre dépense des crédits d'investissement : – 1 million d'euros en AE (– 18 %) et – 0,9 million d'euros en CP (– 21 %), certaines opérations ayant été reportées ou suspendues, voire, pour les dépenses d'investissement informatique, déjà été effectuées en 2021.

L'action 11 *Stratégie et prospective*, qui porte les crédits de France stratégie, présente une sous-exécution notable de 3,7 millions d'euros en AE (– 16 %) et 3,6 millions d'euros en CP (– 15 %) qui se traduit notamment par un report de crédits sur l'exercice 2023. En effet, sur les dépenses de fonctionnement, la sous-exécution atteint 2,5 millions d'euros en AE (– 46 %) et 2,1 millions d'euros en CP (– 36 %) en raison notamment de projets d'études déclarés à ce stade infructueux ou n'ayant pu être réalisés. Par ailleurs, le BOP du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) a perçu 1 million d'euros en AE et en CP en cours de gestion par transfert depuis le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* afin de financer les dépenses d'études du comité chargé de l'évaluation du plan de relance. Néanmoins, seuls 0,3 million d'euros en AE et 0,2 million d'euros en CP ont été engagés en 2022 car toutes les études n'ont pas été lancées en 2022.

La Grande chancellerie de la Légion d'honneur, dont les crédits sont portés par l'action 13, s'est vue attribuer une dotation complémentaire de 0,74 million d'euros, représentant 3 % de son budget inscrit en loi de finances initiale, afin de couvrir la hausse du point d'indice et l'augmentation du coût des fluides et autres approvisionnements résultant de l'inflation. Elle a en outre perçu du programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* une dotation en fonds propres de 0,3 million d'euros pour l'acquisition des deux dernières tranches d'une partie du fonds de la collection Spada. Ses comptes affichent un niveau de trésorerie conséquent – soit 18,3 millions d'euros – du fait de reports d'investissement (9,5 millions d'euros) et d'un solde de valeurs mobilières de placement (0,8 million d'euros).

La Mission interministérielle de lutte contre les drogues et les conduites addictives (MILDECA), dont les crédits sont inscrits sur l'action 15, présente une sur-exécution très significative de 48,6 millions d'euros en AE (+ 294 %) et 32,1 millions d'euros en CP (+ 194 %) qui s'explique par une enveloppe, après report, de 52,7 millions d'euros mis à disposition de la MILDECA à partir du fonds de concours « Produits des cessions de biens confisqués dans le cadre de la lutte contre les produits stupéfiants » sur l'exercice 2022. Le montant de ce fond n'avait été estimé qu'à 20 millions d'euros dans le projet annuel de performance pour 2022. Le caractère imparfait des prévisions budgétaires annoncées en loi de finances initiale s'explique par la tardiveté de la présentation des projets par les ministères bénéficiaires des crédits du fonds de concours, ces projets n'étant présentés qu'au mois de février de l'année de gestion. Il en va de même pour les dépenses d'investissement, qui ne faisaient l'objet d'aucune prévision dans les documents budgétaires pour 2022, mais dont le coût s'élève finalement à 15,9 millions d'euros en AE et 8,2 millions d'euros en CP afin de permettre l'achat de matériels informatiques et de véhicules automobiles.

Par ailleurs, l'importante surconsommation des crédits de paiement de l'action 16 *Coordination de la politique numérique* peut s'expliquer par des transferts de crédits substantiels : 8,2 millions d'euros en AE et 10,1 millions d'euros en CP au titre de refacturation de prestations de services informatiques, dont 3,3 millions d'euros en AE et en CP depuis le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* afin de contribuer au financement du projet « Résilience du réseau interministériel de l'État ». La DINUM a également bénéficié de 1,1 million d'euros au titre des reports des crédits de fonds de concours de 2021 à 2022.

Les crédits de titre 2 du programme 129 ont été sous-consommés à hauteur de 11,3 millions d'euros (– 4,5 %). Cette sous-exécution résulte, d'une part, de la référence à l'estimation faite en 2021 qui était déjà plus élevée que l'exécution constatée en 2021 et, d'autre part, de la difficulté des services à pourvoir les postes vacants. La consommation s'établit à 2 728,45 ETPT pour un plafond de 2 879,55 ETPT. La sous-consommation de 151,10 ETPT est la conséquence de la mise en place progressive des nouveaux cabinets et de la réalisation tardive des recrutements. En effet, la seconde loi de finances rectificative pour 2022 avait relevé le plafond d'emplois de 52,5 ETP, le portant à 2 871,55, afin de prendre en compte les personnels affectés à deux cabinets ministériels supplémentaires.

Si la création d'un corps des administrateurs de l'État par la réforme de l'encadrement supérieur de l'État mise en œuvre en 2022 n'a pas provoqué de surcoût sur la partie indiciaire, l'harmonisation partielle des régimes indemnitaires induit un surcoût estimé à 0,4 million d'euros en 2022. À cet égard, le montant des mesures catégorielles s'élève à 2,07 millions d'euros dont 1,39 million d'euros pour des mesures indemnitaires et 0,68 million d'euros pour des mesures statutaires. La mesure de revalorisation de 3,5 % du point d'indice a été financée par le programme en cours de gestion 2022.

2. Le programme 308 : Protection des droits et libertés

Le programme 308 *Protection des droits et libertés* finance sept autorités administratives indépendantes (AAI), une autorité publique indépendante (API), le Comité consultatif national d'éthique et la Commission nationale consultative des droits de l'homme. En application de la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM) a remplacé le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) dont les crédits étaient portés par ce programme et la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI) dont les crédits étaient portés par le programme 334 *Livre et industries culturelles* de la mission *Culture.*

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 308

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2022	Exécution 2022		Prévision LFI 2022	Exécution 2022	
308 – *Protection des droits et libertés*	117,05	114,99	– 2,06 (– 1,8 %)	117,51	115,49	– 2,02 (– 1,7 %)
02 – *Commission nationale de l'informatique et des libertés*	24,30	23,59	– 0,71 (– 2,9 %)	24,30	23,95	– 0,35 (– 1,4 %)
03 – *Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique*	46,56	46,38	– 0,18 (– 0,4 %)	46,56	46,38	– 0,18 (– 0,4 %)
05 – *Contrôleur général des lieux de privation de liberté*	5,04	4,73	– 0,31 (– 6,1 %)	5,44	5,18	– 0,26 (– 4,8 %)
06 – *Autres autorités indépendantes*	3,96	3,98	+ 0,03 (+ 0,7 %)	3,96	3,97	+ 0,02 (+ 0,4 %)
09 – *Défenseur des droits*	24,40	24,34	– 0,06 (– 0,3 %)	24,40	24,24	– 0,16 (– 0,6 %)
10 – *Haute autorité pour la transparence de la vie publique*	9,15	8,71	– 0,44 (– 4,9 %)	9,21	8,52	– 0,69 (– 7,5 %)
12 – *Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement*	3,04	2,68	– 0,36 (– 11,8 %)	3,04	2,66	– 0,38 (– 12,5 %)
13 – *Commission du secret de la défense nationale*	0,60	0,58	– 0,02 (– 3,5 %)	0,60	0,58	– 0,02 (– 3,5 %)

Source : Rapport annuel de performances.

Les crédits des huit actions du programme 308 ont globalement été correctement exécutés en 2022. Seule l'action 6 *Autres autorités indépendantes* se distingue par une très légère sur-exécution. En effet, l'augmentation du montant des charges communes du bâtiment Ségur-Fontenoy ainsi que des dépenses informatiques ont dû être couvertes par la réserve pour aléas de gestion constituée au niveau du programme.

En ce qui concerne spécifiquement les crédits de titre 2, la réserve, d'un montant de 0,3 million d'euros, a été intégralement rendue disponible en fin de gestion et 0,01 million d'euros ont été ouverts par arrêté du 25 octobre 2022 afin de financer des mesures interministérielles. Cette réserve de précaution avait toutefois été amputée de 0,5 million d'euros pour le financement de la revalorisation du point d'indice des agents de l'ARCOM. L'exécution des crédits du titre 2 s'élève ainsi à 48,8 millions d'euros auxquels il faut ajouter 3,9 millions d'euros au titre du compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Concernant les emplois, le schéma d'emplois a été modifié en gestion pour atteindre + 33 ETP contre + 30 ETP prévus initialement. Ces trois nouveaux emplois ont bénéficié à la Commission d'accès aux documents administratifs, à la Commission nationale de contrôle des techniques de renseignement et au Défenseur des droits. La consommation du plafond d'emplois s'élève à 645 ETPT pour une prévision de 671 ETPT en raison des délais de recrutement plus longs que prévu.

3. Le programme 359 : Présidence française du conseil de l'Union européenne en 2022

En 2021, le programme 359 *Présidence française du Conseil de l'Union européenne en 2022* a été créé afin de préparer et d'organiser la présidence française du Conseil de l'Union européenne (UE). L'année 2022 constitue donc la seconde année d'exécution de ce programme qui disparaît pour l'exercice 2023.

L'utilisation de l'ensemble des crédits dédiés à l'organisation de cet événement fait l'objet d'une évaluation du rapporteur spécial dans le cadre du Printemps de l'évaluation.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 359

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2022	Exécution 2022		Prévision LFI 2022	Exécution 2022	
359 – Présidence française du Conseil de l'UE en 2022	23,40	64,55	+ 41,15 (+ 175,8 %)	102,56	90,58	– 11,99 (– 11,7 %)
01 – *Activités obligatoires de la présidence*	8,76	22,76	+ 14,00 (+ 159,8 %)	37,72	30,83	– 6,88 (– 18,2 %)
02 – *Manifestations correspondant à l'initiative propre de la Présidence*	10,58	32,98	+ 22,40 (+ 211,7 %)	48,48	44,02	– 4,46 (– 9,2 %)
03 – *Fonctionnement du SGPFUE et des « biens collectifs »*	4,06	8,80	+ 4,75 (+ 117,0 %)	16,37	15,72	– 0,64 (– 3,9 %)

Source : Rapport annuel de performances.

Les trois actions sont surconsommées de manière notable en autorisations d'engagement en raison du rattrapage du retard pris dans les engagements en 2021. À l'inverse, elles sont sous-consommées, dans des proportions différentes selon les actions, en crédits de paiement. Cette sous-consommation tient en particulier à l'organisation d'événements, à Bruxelles notamment, ayant été financés par des fonds européens alors que ces événements avaient initialement été prévus en France. Par ailleurs, les restrictions sanitaires applicables pendant la période de la PFUE ont conduit à basculer des événements en visioconférence. Enfin, le dispositif de double mise en réserve – c'est-à-dire une mise en réserve légale de précaution classique correspondant à 0,5 % des crédits annuels de titre 2 (6 millions d'euros sur la période 2021-2022) et à 4 % des crédits annuels hors titre 2, couplée à une mise en réserve exceptionnelle de 10 % des crédits disponibles (14,4 millions d'euros) sur les deux années de gestion – constitue un autre facteur de sous-exécution. **Si la sous-exécution semble présentée comme la capacité à avoir réalisé des mesures d'économie, à cette échelle, le rapporteur considère qu'ils démontrent une estimation imparfaite des besoins de financement**. Ce sont ainsi 39 millions d'euros qui ont été annulés par la seconde loi de finances rectificative pour 2022.

En 2022, le programme 359 a bénéficié d'un montant très important de reports : 87 millions d'euros en AE et 34,6 millions d'euros en CP, ce qui représente respectivement 372 % et 34 % des crédits inscrits en loi de finances pour 2022. Ces reports sont en partie dus au renvoi à 2022 de l'organisation par les ministères, en raison de la crise sanitaire, des réunions prévues au mois de janvier 2022 et dont les crédits auraient dû être engagés avant la fin de l'année 2021. **Le rapporteur regrette la proportion de ces reports de crédits qui ont pour conséquence d'affaiblir l'autorisation votée par le Parlement sur le budget et qui portent atteinte au principe d'annualité budgétaire**.

En outre, le programme 359 a transféré près de 2,8 millions d'euros à deux autres programmes. D'une part, le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* a bénéficié d'un transfert de 1,3 million d'euros afin de financer le forum des mondes méditerranéens. **Le rapporteur note toutefois que cet événement, bien que s'inscrivant dans une dimension européenne, ne faisait pas partie de la programmation de la PFUE**. D'autre part, le programme 175 *Patrimoines* de la mission *Culture* a perçu 1,5 million d'euros au titre d'un transfert visant à compenser certaines charges supportées par le château de Versailles dans le cadre de l'organisation du sommet des chefs d'État et de gouvernement.

Concernant les crédits de titre 2, la spécificité du programme 359 tient à l'absence d'emplois inscrits. En effet, les crédits de titre 2, exécutés à hauteur de 1,95 million d'euros en 2022, ont financé la rémunération des réservistes des ministères des armées et de l'intérieur et la prise en charge d'indemnités versées à des militaires d'active ayant endossé des fonctions de chauffeurs d'autorités. Le secrétariat général était composé de collaborateurs, 41 au maximum, qui étaient mis à disposition par d'autres administrations et, par conséquent, non financés par les crédits du programme 359.

Enfin, en 2022, le programme 359 a bénéficié du rattachement de 16 financements européens, pour un montant total de 0,8 million d'euros. Les versements n'ayant été réalisés qu'à hauteur d'environ 60 % en fin d'année 2022, les reliquats seront rattachés au programme 129. Ces crédits seront annulés pour les montants correspondants déjà financés par le programme 359 en avance de phase.

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

Le budget annexe *Publications officielles et information administrative* fixe les moyens financiers de la direction de l'information légale et administrative (DILA). Il a pour objectif de garantir l'accès au droit des citoyens, de contribuer à la transparence de la vie publique et d'éclairer le débat public.

Le budget annexe se compose de deux programmes :

– le programme 623 *Édition et diffusion*, qui regroupe l'ensemble des activités « métiers » de la DILA ;

– le programme 624 *Pilotage et ressources humaines*, qui porte les fonctions support.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU BUDGET ANNEXE

(en millions d'euros)

Programme	P623 Édition et diffusion		P624 Pilotage et ressources humaines		Total mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Ouvertures en LFI (a)	51,11	44,94	104,27	104,41	155,38	149,35
Crédits ouverts (b)	54,32	46,29	103,36	102,76	157,68	149,05
Reports de crédits	*4,75*	*1,35*	*0,74*	*0*	*5,49*	*1,35*
Décret d'avance						
LFR I	*0*	*0*	*0,3*	*0,3*	*0,3*	*0,3*
LFR II	*– 1,54*		*– 1,95*	*– 1,95*	*– 3,49*	*– 1,95*
Rattachement de fonds de concours						
Rattachement d'attributions de produits						
Autres mouvements réglementaires						
Exécution (c)	42,24	44,52	99,33	97,76	141,57	142,28
Taux d'exécution des crédits votés en LFI (c/a) *(%)*	*82,6*	*99,1*	*95,3*	*93,6*	*91,1*	*95,3*
Taux d'exécution des crédits ouverts (c/b) *(%)*	*77,8*	*96,2*	*96,1*	*95,1*	*89,8*	*95,5*

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

A. UNE LÉGÈRE ÉROSION DES RECETTES PAR RAPPORT À 2001

ÉVOLUTION DES RECETTES DE LA DILA

(en millions d'euros)

	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	Prévision 2022 actualisée	Exécution 2022
Recettes d'annonces	192,52	168,60	198,29	159,80	169,80	189,36
Associations	4,35	0,60	0	0	0	0
BOAMP	85,14	71,33	80,39	63,20	67,20	71,11
BALO	6,88	7,00	7,02	6,00	6,00	7,33
BODACC	95,64	89,06	110,14	90,00	96,00	110,60
JO	0,51	0,56	0,74	0,60	0,60	0,33
Recettes hors annonces	5,61	4,56	5,83	4,20	4,20	4,30
Ventes et publications	2,14	1,34	1,60	1,50	1,50	1,50
Prestation et travaux d'édition	2,51	1,93	2,87	2,20	2,20	1,99
Autres activités	0,96	1,29	1,36	0,50	0,50	0,81
Total des recettes	198,13	173,16	204,13	164,00	174,00	193,66

Source : Rapport annuel de performances.

Les recettes de la DILA s'érodent légèrement par rapport à 2021 (– 5,1 %) mais restent malgré tout en hausse de 29,7 millions d'euros (+ 18,1 %) par rapport à la prévision inscrite dans la loi de finances initiale pour 2022. Cette baisse par rapport à l'exercice 2021 s'explique notamment par la fin de la facturation complémentaire des avis publiés au Journal officiel de l'Union européenne (JOUE), qui avait été anticipée dans les prévisions présentées en loi de finances pour 2022 et par la baisse de moitié des recettes d'annonces légales publiées au Journal officiel, qui s'élèvent désormais à 0,3 million d'euros, résultant de l'entrée en vigueur de la procédure simplifiée de changement de nom patronymique. Sur le volet des recettes hors annonces, la diminution atteint 1,5 million d'euros (– 26,2 %) du fait de recettes exceptionnelles en 2021.

B. UNE DYNAMIQUE BAISSIÈRE DE DÉPENSES

Comme les années précédentes, l'exécution budgétaire des programmes 623 *Édition et diffusion* et 624 *Pilotage et ressources humaines* est, d'un point de vue global, inférieure à la prévision inscrite en loi de finances initiale.

EXÉCUTION 2022 DES PROGRAMMES 623 ET 624

(en millions d'euros)

	AE		Écart à la prévision	CP		Écart à la prévision
	Prévision LFI 2022	Exécution 2022		Prévision LFI 2022	Exécution 2022	
623 – Édition et diffusion	51,11	42,24	– 8,88 (– 17,4 %)	44,94	44,52	– 0,42 (– 0,9 %)
01 – *Diffusion légale*	33,21	29,56	– 3,65 (– 11,0 %)	28,85	31,50	+ 2,65 (+ 9,2 %)
02 – *Information administrative et vie publique*	17,90	12,68	– 5,22 (– 29,2 %)	16,09	13,02	– 3,07 (– 19,1 %)
624 – Pilotage et ressources humaines	104,27	99,33	– 4,93 (– 4,7 %)	104,41	97,76	– 6,65 (– 6,4 %)
01 – *Pilotage, modernisation et activités numériques*	8,51	9,24	+ 0,73 (+ 8,6 %)	8,65	7,67	– 0,98 (– 11,4 %)
03 – *Dépenses de personnel*	62,90	61,86	– 1,04 (– 1,6 %)	62,90	61,86	– 1,04 (– 1,7 %)
04 – *Convention État – Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels*	32,86	28,23	– 4,63 (– 14,1 %)	32,86	28,23	– 4,63 (– 14,1 %)
Total	155,38	141,57	– 13,81 (– 8,9 %)	149,35	142,28	– 7,07 (– 4,7 %)

Source : Rapport annuel de performances.

Sur l'action 1 *Diffusion légale* du programme 623 *Édition et diffusion*, la surconsommation des crédits est principalement imputable à la sous-action 2 *Infrastructure et sécurité informatiques*. En effet, la DILA a renforcé de manière significative le niveau de sécurité de ses sites internet et de ses applications ainsi que la robustesse de son infrastructure informatique afin de se prémunir contre le risque de cyberattaques. Ces prestations d'ingénierie et d'expertise, qui n'avaient pas été prévues au moment de l'élaboration du budget, s'établissent à 1,6 million d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP. En outre, sur la partie des opérations en capital, de nouveaux projets d'investissement non prévus ont été réalisés pour un montant global de 2,2 millions d'euros en AE et en CP. À l'inverse, la sous-exécution des autorisations d'engagement s'explique par l'affectation complémentaire de 5 millions d'euros sur la tranche fonctionnelle « Nouveaux outils de production normative » afin de porter le montant total du budget de ce projet à 10 millions d'euros. Sur l'année 2022, le niveau des crédits exécutés sur cette action s'élève ainsi à 29,6 millions d'euros en AE et 31,5 millions d'euros en CP, ce qui représente un écart de – 3,7 millions d'euros en AE (– 11,0 %) et + 2,6 millions d'euros en CP (+ 9,2 %) par rapport à la prévision.

Sur l'action 2 *Information administrative et vie publique* du programme 623 *Édition et diffusion* la hausse du coût des matières premières, notamment de la pâte à papier (+ 40 %), a engendré une surconsommation de 0,7 million d'euros en AE et en CP. La sous-exécution des crédits s'explique par une moindre réalisation des dépenses concourant aux opérations d'investissement.

La sur-exécution observée sur les autorisations d'engagement de l'action 1 *Pilotage, modernisation et activités numériques* du programme 624 *Pilotage et*

ressources humaines s'explique par la révision à la hausse de l'engagement juridique relatif à la fourniture d'électricité (+ 0,7 million d'euros), même si la mise en œuvre de mesures spécifiques a permis de maintenir l'exécution des crédits de paiement en deçà de la prévision budgétaire.

Enfin, s'agissant de l'action 4 *Convention État – Société anonyme de composition et d'impression des journaux officiels*, les crédits ont été sous-exécutés à hauteur de 4,6 millions d'euros en AE et en CP (– 14,1 %) principalement du fait de la mise en œuvre des plans de départs qui concourent à la réduction de la masse salariale.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS ;
CHARGES DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT ;
CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS

Mme Christine Arrighi et Mme Eva Sas, rapporteures spéciales

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* : UNE EXÉCUTION TRÈS ÉLOIGNÉE DE LA PRÉVISION EN RAISON DES SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME ET DE FACTEURS CONJONCTURELS 162

A. LES CRÉDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE ONT ÉTÉ COMPLÉTÉS TANT PAR DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES QUE PAR D'IMPORTANTS FONDS DE CONCOURS 163

1. La première loi de finances rectificative 163

2. La seconde loi de finances rectificative 163

3. Les fonds de concours 164

B. DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES SIGNIFICATIFS 164

1. Un décret d'avance majeur 164

2. Des reports de crédits importants 164

a. Les crédits antérieurs reportés en 2022 164

b. Les crédits reportés en 2023 165

C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE MONTRENT LES CONSÉQUENCES CONCRÈTES DU SOUS-INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX 166

1. Les conséquences néfastes pour les voyageurs 166

2. Les conséquences néfastes pour le report modal 166

II. LE PROGRAMME 355 *CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT* 167

III. LE BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS* 167
A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE AUX PRÉVISIONS 168
B. DES RECETTES DYNAMIQUES 168
C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DIVERS 169
D. UN ENDETTEMENT STABILISÉ 169

Les crédits relatifs aux transports se répartissent entre :

– ceux consacrés aux transports terrestres au sein de la mission *Écologie, développement et mobilités durables* du budget général de l'État. Ils sont inscrits sur le programme 203 *Infrastructures et services de transports* pour les transports ferroviaires, routiers, fluviaux et collectifs et, sur le programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État* ;

– ceux consacrés aux transports aériens, inscrits sur le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA).

CRÉDITS ALLOUÉS AUX TRANSPORTS

(en millions d'euros)

	Crédits adoptés en LFI [1]		**Crédits ouverts, y compris FDC [2] et ADP [3]**		**Crédits consommés**		**Taux d'exécution par rapport à la LFI *(en %)***		**Taux d'exécution par rapport au total des crédits ouverts (*en %*)**	
	AE [4]	**CP [5]**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Transports (total)	**7 034**	**7 087**	**17 271**	**13 231**	**14 128**	**11 982**	**200,9**	**169,1**	**81,8**	**90,6**
Programme 203 *Infrastructures et services de transports*	3 825	3 870	13 930	9 957	10 888	8 755	284,7	226,3	78,2	87,9
Programme 355 *Charge de la dette de SNCF Réseau reprise par l'État*	836	836	829	829	824	824	98,6	98,6	99,4	99,4
Programme 612 *Navigation aérienne* (BACEA)	573	582	700	631	619	616	108,0	105,8	88,5	97,6
Programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* (BACEA)	1 754	1 754	1 756	1 761	1 743	1 736	99,3	98,9	99,2	98,6
Programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* (BACEA)	45	45	56	54	54	51	120,0	113,3	96,4	94,4

Source : Commission des finances d'après les données issues du RAP(6) 2021.

(1) Fonds de concours.

(2) Attributions de produits.

(3) Autorisations d'engagement.

(4) Autorisations d'engagement

(5) Crédits de paiement.

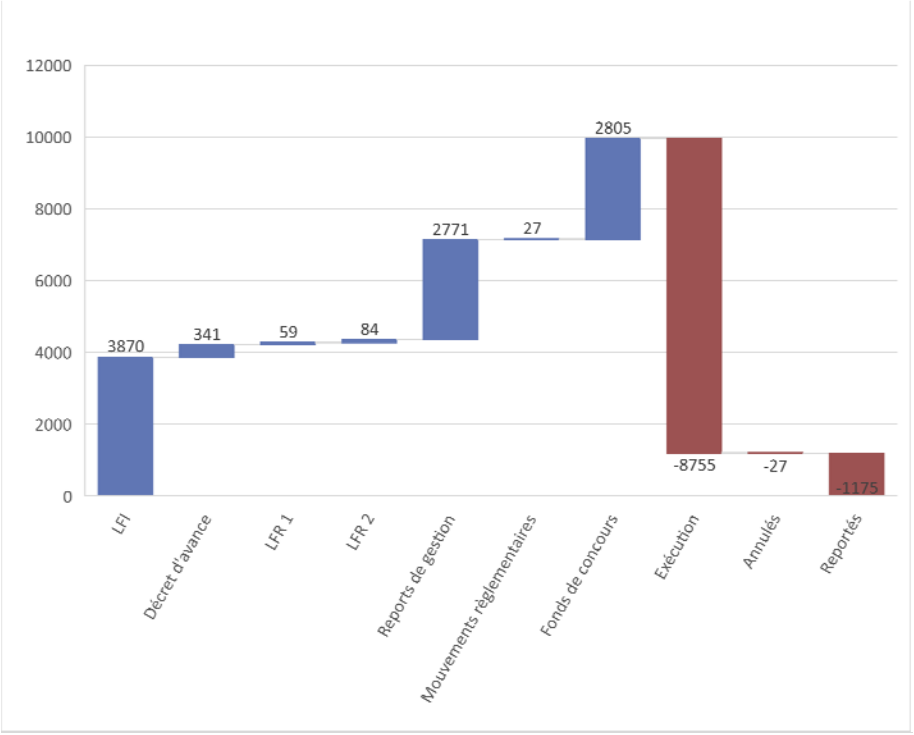
(6) Rapport annuel de performances.

I. LE PROGRAMME 203 *INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS* : UNE EXÉCUTION TRÈS ÉLOIGNÉE DE LA PRÉVISION EN RAISON DES SPÉCIFICITÉS DU PROGRAMME ET DE FACTEURS CONJONCTURELS

L'exécution budgétaire du programme 203 a été caractérisée une nouvelle fois par la très forte sur-exécution des crédits par rapport à ceux votés en LFI (284,7 % en AE et 226,3 % en CP), en raison de l'importance des fonds de concours, issus principalement de l'Agence de financement des infrastructures de transports de France (AFITF), et de l'opération de recapitalisation de la SNCF, qui a conduit à d'importants reports de crédits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 203

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022 et son annexe I « Développement des opérations constatées au budget général ». Voir les notes de bas de page pour les références du décret d'avance (1), de la LFR 1 (2) et de la LFR 2 (3).

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

A. LES CRÉDITS DE LA LOI DE FINANCES INITIALE ONT ÉTÉ COMPLÉTÉS TANT PAR DES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES QUE PAR D'IMPORTANTS FONDS DE CONCOURS

1. La première loi de finances rectificative

La LFR 1 a ouvert 1,3 milliard d'euros en AE et 59,5 millions d'euros en CP afin de traduire les engagements issus de la signature de la convention décennale pour les trains d'équilibre du territoire (TET) en mars 2022 (1).

Le montant des AE est inférieur au montant global des financements prévus par l'État dans le cadre de cette convention (1,7 milliard d'euros). Comme expliqué par M. Jean-René Cazeneuve, rapporteur général de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, « en plus de 1,36 milliard d'euros prévu dans le PLFR, cette convention décennale sera financée par 243 millions d'euros d'AE budgétés en loi de finances initiale 2022 pour les TET, et par 160 millions d'euros de reports des années précédentes » (2). Les crédits de paiement ouverts étaient destinés à financer une nouvelle aide au fret ferroviaire d'un montant de 26 millions d'euros (comme en AE), rendue nécessaire par la hausse des prix de l'énergie. Dans le cadre de cette aide, l'État a versé une subvention à SNCF Réseau pour réduire le montant à payer par les opérateurs de fret ferroviaire au titre des redevances d'utilisation du réseau. Enfin, 33,5 millions d'euros de CP ont été ouverts pour reconstituer une partie de la réserve du programme 203 utilisée pour l'aide au transport routier, financée par le décret d'avance du 7 avril 2022 susmentionné.

2. La seconde loi de finances rectificative

La LFR 2 a ouvert 133 millions d'euros en AE et 84 millions d'euros en CP. La documentation budgétaire (3) indique confusément que ces ouvertures ont servi à « financer principalement » divers travaux, dont 100 millions d'euros en AE et CP sur les ouvrages d'art et 20 millions d'euros d'insonorisation des riverains des aéroports, afin de compenser la baisse de rendement de la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA) (4) du fait de la crise sanitaire (20 millions d'euros).

---

(1) Cette convention, signée entre l'État, autorité organisatrice des TET, et SNCF Voyageurs le 17 mars 2022 à hauteur de 1,73 milliard d'euros, définit les modalités d'exploitation et de financement des TET pour la période 2022-2031. Elle permet ainsi de subventionner les TET, dont l'exploitation est déficitaire. La convention inclut le renouvellement de l'ensemble des matériels roulants.

(2) Compte rendu de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, mercredi 13 juillet 2022, séance de 9h30 (Compte rendu n° 08), page 30.

(3) RAP, page 66.

(4) La TNSA, prévue aux articles L. 422-29 à L. 422-57 du code des impositions sur les biens et services, est acquittée par les propriétaires d'aéronefs et perçue par les personnes publiques ou privées exploitant des aérodromes. Son produit sert à financer des aides versées aux riverains d'aéroports pour financer des travaux d'isolation sonore de leurs logements.

3. Les fonds de concours

Les fonds de concours rattachés au programme 203 en 2022 s'élèvent à 3,66 milliards d'euros en AE et 2,81 milliards d'euros en CP. Sur ces 2,81 milliards d'euros, 2,06 proviennent de l'AFITF [(1)] , le surplus étant fourni essentiellement par les collectivités territoriales dans le cadre de leur participation financière aux contrats de plan État-régions (CPER).

Ces montants sont assez nettement supérieurs à ceux anticipés dans le PAP pour 2022 (2,68 milliards d'euros en AE et 2,37 milliards d'euros en CP). Les rapporteures spéciales regrettent l'absence d'explication dans la documentation budgétaire sur ces écarts, ainsi que l'absence de réponse de la DGITM à ce sujet.

B. DES MOUVEMENTS RÉGLEMENTAIRES SIGNIFICATIFS

1. Un décret d'avance majeur

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a permis d'ouvrir 341 millions d'euros afin de financer une **aide exceptionnelle** en faveur des transporteurs routiers, calculée sur la base du nombre de véhicules exploités. Le financement de cette aide, d'un montant total de 400 millions d'euros, a été complété par 59,5 millions d'euros dégelés de la réserve du programme 203. Les conditions et les modalités d'attribution de l'aide ont été fixées par voie réglementaire [(2)] .

D'après la Cour des comptes [(3)], au 28 décembre 2022, près de 342,5 millions d'euros d'aides ont été versés, les versements devant se poursuivre au début de 2023, le nombre des bénéficiaires s'établissant au 14 décembre 2022 à 23 203 entreprises.

Par ailleurs, un décret de transferts en date du 23 mars 2022 [(4)] a ouvert des crédits pour un montant de 26 millions d'euros en AE et en CP, afin de financer diverses aides, dont 15 millions d'euros pour des aides au fret et 8 millions d'euros pour les travaux de l'aérodrome de Polynésie.

2. Des reports de crédits importants

a. Les crédits antérieurs reportés en 2022

D'importants reports de gestion ont abondé le programme 203 en 2022, à hauteur de 3,39 milliards d'euros en AE et 2,77 milliards d'euros en CP, dont 3,18 milliards d'euros en AE et 2,69 milliards d'euros en CP de fonds de

(1) Dont les recettes sont quasiment stables par rapport à 2021, passant de 3,15 à 3,24 milliards d'euros.

(2) Décret n° 2022-511 du 8 avril 2022 relatif aux aides exceptionnelles attribuées aux entreprises de transport public routier et aux entreprises de négoce d'animaux vivants, modifié par le décret n° 2022-804 du 11 mai 2022 modifiant le décret n° 2022-511 du 8 avril 2022.

(3) Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission « Écologie, développement et mobilité durables », page 56.

(4) Décret n° 2022-415 du 23 mars 2022 portant transfert de crédits.

concours. Ces reports de fonds de concours sont liés à la recapitalisation de la SNCF [(1)]. D'un montant total de 4,05 milliards d'euros, le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau pour la période 2021 à 2030 prévoit que les crédits de cette recapitalisation sont versés en trois fois :

– SNCF Réseau a reçu 1,645 milliard d'euros en 2021 ;

– en 2022, deux versements ont été effectués à hauteur de 1,761 milliard d'euros ;

– il est enfin prévu que l'État verse 0,644 milliard d'euros en 2023.

Sur les 3,18 milliards d'euros en AE et 2,69 milliards d'euros en CP de fonds de concours reportés en 2022, 2,41 en AE et en CP correspondent ainsi aux versements de recapitalisation de la SNCF prévus pour 2022 (1,761 milliard d'euros) et 2023 (0,644 milliard d'euros). La Cour des comptes relève que « en dehors des fonds affectés à la recapitalisation de la SNCF, les fonds de concours sont essentiellement ceux correspondant aux investissements portés par l'AFITF » [(2)].

b. Les crédits reportés en 2023

Le taux d'exécution assez faible du programme 203 par rapport au total des crédits disponibles (78,2 % en AE et 87,9 % en CP) conduit à des reports importants de crédits de 2022 vers 2023. Ces reports résultent tout d'abord de l'opération de recapitalisation de la SNCF déjà évoquée, au titre de laquelle 644 millions d'euros ont été reportés en 2023.

À ces 644 millions d'euros il faut ajouter 168 millions d'euros du fonds de concours versé par SNCF Voyageurs (grâce aux bénéfices que dégage son exploitation des TGV) à SNCF Réseau (afin d'entretenir le réseau). Ce fonds de concours, que l'État renonce donc à percevoir, transite par l'action 41 *Ferroviaire* du programme 203. Les crédits ont été reportés à 2023, année où, d'après la documentation budgétaire, les besoins de financement de SNCF Réseau devraient être plus élevés qu'en 2022 du fait « *des résultats positifs de SNCF Réseau en 2022* » et de l'inflation encore élevée attendue en 2023 [(3)].

La Cour des comptes relève que, une fois retranchés ces éléments dont la somme fait 812 millions d'euros, **les crédits non consommés sont réduits à 390 millions d'euros** en CP (247 millions d'euros de fonds de concours et 143 millions d'euros de crédits budgétaires), ce qui représente 3,9 % des crédits disponibles. **Hors les deux raisons conjoncturelles et spécifiques évoquées ci-dessous, 96 % des crédits ouverts sur le programme 203 ont donc été consommés.**

---

(1) La Cour des comptes relève que cette somme « a été dans un premier temps versée au groupe SNCF à travers une augmentation de capital de la holding SNCF par l'État, qui a ensuite reversé intégralement ces fonds sur un fonds de concours de l'État qui finance ensuite SNCF Réseau » (analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 55).

(2) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 21.

(3) Page 83 du RAP.

Parmi ces 390 millions d'euros, une partie (57 millions d'euros) « *s'explique par le report de plusieurs dépenses importantes concernant l'aérien (indemnisation pour la fin de la concession de l'aéroport de Tahiti, resurfaçage des aéroports de Raiatea et Rangiroa)* », d'après la Cour des comptes [1]. Le solde demeure inexpliqué par le RAP.

Le projet de loi de règlement propose l'annulation de 12,3 millions d'euros d'AE et 26,6 millions d'euros de CP sur le programme 203.

C. LES INDICATEURS DE PERFORMANCE MONTRENT LES CONSÉQUENCES CONCRÈTES DU SOUS-INVESTISSEMENT DE L'ÉTAT DANS LES TRANSPORTS VERTUEUX

Le sous-investissement de l'État dans les transports à faible impact environnemental, au premier rang desquels le ferroviaire, qu'avaient déploré les rapporteures spéciales dans leur rapport d'octobre 2022 [2], se traduit de manière concrète dans les résultats des indicateurs de performance.

1. Les conséquences néfastes pour les voyageurs

L'indicateur 4.5. fixe ainsi une cible de trains en grand retard (supérieur à 30 minutes) de 7,7 % pour 2023, soit 1 train sur 13, avec une réalisation en 2022 de 9,6 %. **Se satisfaire qu'1 train sur 13 accuse un retard de plus d'une demi-heure apparaît particulièrement peu ambitieux.**

Le RAP révèle qu'un **train sur cinq de la ligne Bordeaux-Marseille a accusé un retard supérieur à 30 minutes**. Les trains Bordeaux-Marseille étant pourtant en concurrence avec des vols directs, proposés à des prix très attractifs du fait des privilèges fiscaux dont bénéficie le transport aérien, ces retards sont extrêmement dommageables pour le climat en tant qu'**ils incitent au report vers un mode de transports 1 450 fois plus émetteur de gaz à effet de serre que le train**.

2. Les conséquences néfastes pour le report modal

L'indicateur 3.1. illustre les résultats des choix budgétaires insuffisamment favorables aux transports écologiques. **Ni la part modale du transport fluvial** dans le transport intérieur terrestre de marchandises (2,1 % en 2022 contre 2 % en 2020), **ni celle du transport ferroviaire** (10,7 % en 2022, au même niveau qu'en 2021) n'ont ainsi significativement évolué.

---

(1) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 107.

(2) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), annexe n° 16, n° 292, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

II. LE PROGRAMME 355 *CHARGE DE LA DETTE DE SNCF RÉSEAU REPRISE PAR L'ÉTAT*

Comme rappelé par le RAP [(1)], les crédits du programme 355 ne financent pas la dette de SNCF réseau reprise par l'État, mais uniquement les charges d'intérêt de celle-ci. Les crédits indiqués en LFI sont évaluatifs car une partie des emprunts est à taux variables ou indexée sur l'inflation. La charge budgétaire sur ces emprunts dépend donc de l'évolution des taux d'intérêt ou de l'inflation.

Conformément aux engagements pris dans le cadre de la réforme du système ferroviaire, l'article 167 de la loi de finances pour 2022 a mis en œuvre la seconde partie de la reprise de la dette de SNCF Réseau à hauteur de 10 milliards d'euros, qui s'ajoutent aux 25 milliards d'euros repris en 2020 [(2)], soit un total de 35 milliards d'euros.

La dette ayant augmenté, il est logique que sa charge, financée par les crédits de ce programme, ait suivi la même évolution, passant de 692 millions d'euros en AE et CP en 2021 à 836 millions d'euros en 2022, soit une hausse de 21 %.

L'exécution est conforme à la prévision de la LFI, les crédits consommés représentant 98,6 % de ceux ouverts.

III. LE BUDGET ANNEXE *CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS*

Le BACEA retrace les moyens de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) pour mettre en œuvre ses missions de sécurité du transport aérien. Il comprend :

– le programme 612 *Navigation aérienne* finance les activités de la direction des services de la navigation aérienne (DSNA) pour ses prestations d'opérateur de la navigation aérienne ;

– le programme 613 *Soutien aux prestations de l'aviation civile* regroupe les dépenses de personnel et de fonctionnement du BACEA ;

– le programme 614 *Transports aériens, surveillance et certification* finance les actions relatives à la régulation économique du secteur et à la lutte contre les émissions polluantes et les nuisances sonores.

Le budget annexe est alimenté par des redevances et des taxes affectées et peut, en outre, recourir à l'emprunt.

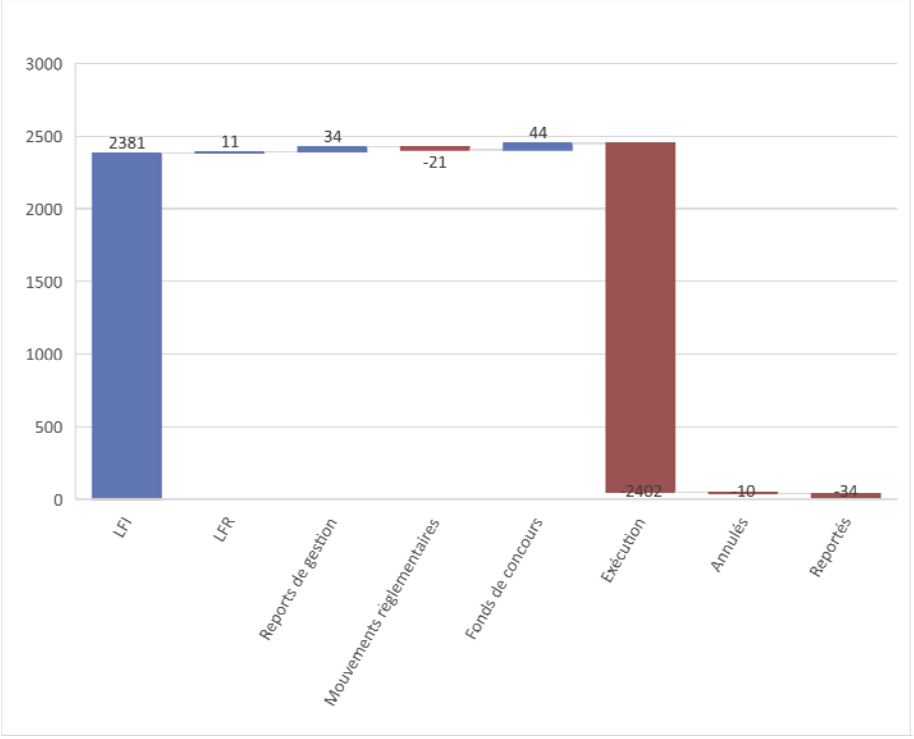
---

(1) Page 586.

(2) Article 229 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU BACEA

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

A. UNE EXÉCUTION FIDÈLE AUX PRÉVISIONS

L'exécution du BACEA a été caractérisée en 2022 par sa grande fiabilité par rapport aux prévisions de la LFI. À l'échelle du budget annexe, les crédits consommés représentent ainsi 101,9 % en AE et 100,9 % en CP de ceux adoptés en LFI, et 96,2 % en AE et 98,2 % en CP de ceux disponibles.

B. DES RECETTES DYNAMIQUES

Les recettes ont été très supérieures aux prévisions en raison de la reprise plus forte qu'escomptée du trafic aérien [1]. Les redevances de route [2] ont ainsi rapporté 1,3 milliard d'euros, contre 1,09 anticipés par la LFI.

Par conséquent, l'emprunt contracté a été inférieur aux prévisions (352 millions d'euros contre 709 millions d'euros autorisés par la LFI).

(1) Qui a atteint 88 % de son niveau de 2019 contre 78 % anticipé par la LFI.

(2) Les redevances de route rémunèrent l'usage des installations et services en route de navigation aérienne mis en œuvre par l'État dans l'espace aérien relevant de sa responsabilité.

C. DES MOUVEMENTS DE CRÉDITS DIVERS

Les principaux mouvements de crédits ont été :

– l'abondement des programmes du BACEA à hauteur de 123,8 millions d'euros en AE et 53,5 millions d'euros en CP par des reports de crédits ;

– l'annulation par le décret d'avance du 7 avril 2022 précité de 20,8 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 613. La DGAC a indiqué aux rapporteures spéciales que cette annulation résulte « de la prise en compte de la réalité de l'emprunt effectivement contracté en 2021, inférieur aux prévisions inscrites en LFI pour 2022, et des charges financières associées ». Il est néanmoins vraisemblable que cette annulation, si elle a pu être permise par un emprunt plus faible que prévu, a été également justifiée par la nécessité de gager les crédits ouverts par le décret d'avance pour contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine. Cette hypothèse est confirmée par le fait que les crédits annulés ont été postérieurement rétablis à l'identique par la LFR 1, comme pour de nombreuses autres missions. Pour d'autres missions, des annulations de crédits par ce décret, suivies de réouvertures à l'identique par la LFR 1, ont été analysées ainsi tant par le RAP [(1)] que la Cour des comptes [(2)].

– l'ouverture par la LFR 1 de 20,8 millions d'euros de crédits en AE et en CP, dont 17,9 millions d'euros sur le programme 613 pour financer la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique ;

– l'annulation par la LFR 2 de 8,1 millions d'euros de crédits en AE et 13,1 millions d'euros en CP compte tenu de dépenses de personnel et d'investissement moindres qu'attendues ;

Les crédits reportés de 2022 en 2023 s'établissent à 91,1 millions d'euros en AE et 33,5 millions d'euros en CP.

D. UN ENDETTEMENT STABILISÉ

L'encours de dette brute s'établit à la fin de l'année 2022 à 2,71 milliards d'euros, quasiment stable par rapport à 2021 (+ 20 millions d'euros). Il se maintient à un niveau très élevé (il n'était que de 667 millions d'euros en 2019) suite aux effets de la crise sanitaire, l'effondrement des recettes des taxes en 2020 et 2021 et des redevances aériennes ayant dû être compensé par une augmentation massive de l'emprunt. La DGAC espère amorcer une trajectoire de désendettement en 2023, avec une cible d'encours de dette brute fixée par la LFI de 2,6 milliards d'euros au 31 décembre 2023.

---

(1) Voir la justification apportée par le RAP Écologie, développement et mobilités durables au sujet du programme 181 Prévention des risques (page 359).

(2) Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission Recherche et enseignement supérieur, *avril 2023, page 8.*

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
ÉNERGIE, CLIMAT ET APRÈS-MINES ;
SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE ;
FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS POUR L'ÉLECTRIFICATION RURALE

M. David Amiel et M. Emmanuel Lacresse, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

Pages

I. LES PROGRAMMES 174 *ÉNERGIES, CLIMAT ET APRÈS-MINES* ET 345 *SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE* 172

1. Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* : des ouvertures de crédits massives en cours de gestion 2022 afin de répondre aux conséquences de la crise énergétique 174

2. Le programme 345 *Service public de l'énergie* : des crédits en hausse afin de financer les mesures exceptionnelles destinées à limiter la hausse des prix de l'énergie pour les consommateurs finals, dans un contexte de diminution des charges de service public de l'énergie 179

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS RURALES* 183

1. Le programme 793 *Électrification rurale* : une sous-consommation des crédits de paiement ouverts associée à des pénalités en légère augmentation 185

2. Le programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées* : une sous-consommation récurrente 187

La mission *Écologie, développement et mobilité durables* a pour objet la mise en œuvre de la politique de transition énergétique, écologique et environnementale de la France.

Au sein de cette mission, le présent développement expose la nature et l'évolution des crédits accordés au cours de la gestion 2022 aux programmes 174 *Énergie, climat et après-mines* et 345 *Service public de l'énergie*, ainsi qu'au compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale*, placés sous la responsabilité du directeur général de l'énergie et du climat (DGEC).

I. LES PROGRAMMES 174 *ÉNERGIES, CLIMAT ET APRÈS-MINES* ET 345 *SERVICE PUBLIC DE L'ÉNERGIE*

La loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 (LFI pour 2022) a porté le total des crédits des programmes 174 et 345 à 12 069,48 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 11 646,64 millions d'euros en crédits de paiement (CP).

Le **programme 174 connaît la plus forte hausse au cours de la gestion 2022, passant de 3,20 milliards d'euros à 10,41 milliards d'euros en CP,** soit une évolution de 7,21 milliards d'euros (+ 225,3 %). Le **programme 345 connaît également une croissance significative de ses crédits,** passant de 8,45 milliards d'euros à 12,14 milliards d'euros en CP (+ 43,7 %).

La consommation sur ces programmes s'élève à 23 323,75 millions d'euros en AE et à 21 356,78 millions d'euros en CP, soit des taux d'exécution de respectivement 98,2 % en AE et de 94,7 % en CP. Les montants consommés approchent le double des crédits inscrits en LFI du fait du volume d'ouvertures de crédits en cours de gestion.

CRÉDITS CONSOMMÉS SUR LES PROGRAMMES 174 ET 345 EN 2022

(en millions d'euros)

		LFI 2022	Total des crédits ouverts en 2022	Consommation 2022	Taux de consommation (*)
174 – *Énergie, climat et après-mines*	AE	3 620,17	11 623,18	11 184,44	96,23 %
	CP	3 197,33	10 414,46	9 218,03	88,51 %
345 – *Service public de l'énergie*	AE	8 449,31	12 139,31	12 139,31	100 %
	CP	8 449,31	12 139,31	12 138,75	99,99 %
Total P174 + P345	**AE**	**12 069,48**	**23 762,49**	**23 323,75**	**98,15 %**
	CP	**11 646,64**	**22 553,77**	**21 356,78**	**94,69 %**

(*) Par rapport au total des crédits ouverts en cours de gestion 2022.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Ce niveau d'ouverture exceptionnellement élevé est lié aux mesures prises en cours d'année afin d'amortir les conséquences de l'augmentation des prix de l'énergie en direction des consommateurs finals. Inscrits dans le cadre des « boucliers tarifaires » gaz, électricité et carburant, et de chèques énergie, ces dispositifs ont principalement été portés par les programmes 174 et 345, pour un **total de 10,55 milliards d'euros**.

OUVERTURES DE CRÉDITS SUR LES PROGRAMMES 174 ET 345 AU TITRE DES DISPOSITIFS DESTINÉS À AMORTIR LA HAUSSE DES PRIX DE L'ÉNERGIE POUR LES CONSOMMATEURS

(AE, en milliards d'euros)

Texte	Dispositif	P174	P345
Décret d'avance du 7 avril 2022	Remise carburant		2,99
LFR du 16 août 2022		4,6	
	Mesure fioul	0,23	
	Constitution de stocks de sécurité de gaz naturel		0,7
LFR du 1er décembre 2022	Chèque énergie exceptionnel	1,8	
	Chèque bois	0,23	
TOTAL		**6,86**	**3,69**

Source : Cour des comptes.

Aux ouvertures exceptionnelles de crédits, il faut ajouter les dépenses liées à la crise énergétique mais payées sur des crédits prévus en LFI. **Au titre des différents boucliers tarifaires, hors ouvertures de crédits en cours de gestion, les dépenses portées par le programme 345 sont ainsi de 1,63 milliard d'euros** : 131 millions d'euros au titre du bouclier électricité, 1 300 millions d'euros au titre du bouclier gaz et 199,2 millions d'euros au titre de la remise sur les carburants. Ces dépenses ont été financées à partir des crédits destinés au paiement des charges de service public de l'énergie (CSPE), au prix d'un report de charge important sur 2023 et d'une suspension provisoire des paiements des montants dus à EDF au titre des CSPE durant un trimestre (cf. *infra*).

En définitive, les **mesures de soutien liées à la crise énergétique ont représenté un montant de 11,48 milliards d'euros, dont 9,85 milliards d'euros en ouverture de crédits** [(1)] : 6,86 milliards d'euros pour le programme 174, 2,99 milliards d'euros pour le programme 345 et 1,63 milliards d'euros en consommation des crédits initialement destinés aux CSPE. Ainsi, **14 % des dépenses liées à la crise énergétique ont été financés sur des crédits relatifs aux moindres CSPE, et non sur des ouvertures**.

(1) Le montant de 700 millions d'euros ouvert par la LFR du 16 août 2022 pour la sécurisation des stockages de gaz n'est pas comptabilisé car il a été utilisé pour financer les CSPE payées à EDF.

1. Le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* : des ouvertures de crédits massives en cours de gestion 2022 afin de répondre aux conséquences de la crise énergétique

En programmation initiale, le programme 174 – *Énergie, climat et après-mines* a connu une hausse significative à périmètre courant et constant (+ 1 068,1 millions d'euros en AE et + 733,8 millions d'euros en CP), due principalement à des dotations plus importantes pour MaPrimeRénov' et le chèque énergie.

En cours de gestion 2022, des montants très significatifs ont été ouverts sur le programme, principalement au titre de la remise sur les carburants et de chèques exceptionnels : ainsi **9 218,02 millions d'euros ont été consommés sur le programme 174, soit plus du quadruple de la consommation de 2021.**

CONSOMMATION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 174

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***	**LFI 2022**	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***
01 – *Politique de l'énergie*	104,46	109,68	*105,00 %*	111,87	59,11	*52,84 %*
02 – *Accompagnement transition énergétique*	2 658,10	9 722,65	*365,77 %*	2 227,50	7 829,83	*351,51 %*
03 – *Aides à l'acquisition de véhicules propres*	506,00	986,26	*194,91 %*	506,00	977,38	*193,16 %*
04 – *Gestion économique et sociale de l'après-mines*	302,79	286,02	*94,46 %*	302,79	286,65	*94,67 %*
05 – *Lutte contre le changement climatique et pour la qualité de l'air*	47,38	45,59	*96,22 %*	47,72	38,54	*80,76 %*
06 – *Soutien*	1,45	34,28	*2 360,69 %*	1,45	26,51	*1 828,28 %*
Total prévu en LFI	**3 620,18**	**11 184,43**	***308,95 %***	**3 197,33**	**9 218,02**	***288,30 %***
Total ouvert	**11 623,18**	**11 184,43**	***96,23 %***	**10 414,46**	**9 218,02**	***88,51 %***

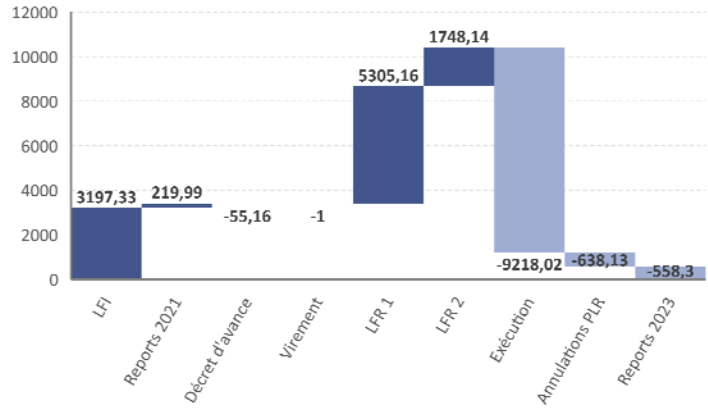
Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

La **gestion 2022 est marquée pour le programme 174 par une sous-consommation en CP : 1,2 milliard d'euros n'ont pas été consommés,** répartis entre le chèque énergie exceptionnel, chèque « bois » inclus (700 millions d'euros), MaPrimeRénov' (150 millions d'euros), le bonus automobile (100 millions d'euros) et le chèque « fioul » (175 millions d'euros).

En outre, les **restes à payer sont en augmentation significative,** dus principalement à quatre dispositifs différents : le chèque énergie exceptionnel (932,4 millions d'euros), le chèque « fioul » (178,1 millions d'euros), le chèque « bois » (174 millions d'euros), et MaPrimeRénov' (867 millions d'euros). Compte tenu de l'annulation d'AE à hauteur de 0,6 milliard d'euros en application d'un taux de chute pour les différentes campagnes du chèque énergie 2021 et 2022 (classique, exceptionnel, fioul, bois), le montant des restes à payer est de **2,0 milliards d'euros.**

GESTION 2022 DU PROGRAMME 174

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

La loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 1) a ouvert 5,71 milliards d'euros sur le programme 174 *Énergie, climat et après-mines* afin, outre la mise en place d'une aide d'urgence aux foyers se chauffant au fioul, de prolonger jusqu'à la fin de l'année 2022 la remise sur les carburants [(1)] : cette mesure s'est vue successivement portée par le programme 345 puis par le programme 174.

La loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 2) a ouvert des crédits sur le programme 174 devant financer notamment le chèque énergie exceptionnel annoncé par la Première ministre le 14 septembre 2022, le chèque « fioul » et la prolongation de la remise carburant. Par amendements, les parlementaires ont complété ces mesures en votant une aide de 230 millions d'euros pour les ménages se chauffant au bois et la reconduction en 2023 de l'attribution MaPrimeRénov' sans conditions de ressources pour des travaux de rénovation globale.

(1) Introduit par le décret n° 2022-423 du 25 mars 2022 et en vigueur du 27 mars au 31 décembre 2022, ce dispositif visait à abaisser le prix de carburant à la pompe et à fournir une avance de trésorerie de 3 000 à 6 000 euros pour les petites stations-service.

Le programme 174 se caractérise par **l'importance de ses dispositifs de transferts aux ménages, dont les principaux sont** : MaPrimeRénov' (1 283,73 millions d'euros de crédits consommés), le chèque énergie et les chèques exceptionnels (1 841,9 millions d'euros), le bonus automobile (827,56 millions d'euros) et la prime à la conversion (149,78 millions d'euros), ainsi que les prestations aux anciens mineurs et à leurs ayants-droit versées par l'Agence nationale pour la garantie des droits de mineurs (240,49 millions d'euros).

● Créé par l'article 15 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 et géré par l'Agence nationale de l'habitat (Anah), le dispositif MaPrimeRénov' est une aide au financement des travaux de rénovation énergétique de l'habitat privé. En 2022, les critères d'attribution de l'aide n'ont évolué qu'à la marge : dorénavant, seules les habitations principales achevées depuis au moins 15 ans y sont éligibles, contre plus de deux ans précédemment. En revanche, un renforcement des forfaits relatifs au remplacement de certains équipements de chauffage fonctionnant à partir d'énergie renouvelable est intervenu pour les ménages très modestes, modestes et intermédiaires, pour les dossiers déposés entre le 15 avril 2022 et le 31 mars 2023.

En 2022, plus de 747 500 dossiers de demande d'aide ont été déposés auprès de l'Anah : près de 628 600 dossiers ont reçu une suite favorable. Les ménages aux revenus modestes et très modestes représentent 67 % des primes attribuées en 2022.

La LFI 2022 prévoyait des crédits à hauteur de 1,7 milliard d'euros en AE et de 1,39 milliard d'euros en CP, soit une augmentation significative par rapport à 2021 (740 millions d'euros en AE et en CP). En ajoutant les LFR, l'ouverture totale de crédits est de 2,1 milliards d'euros en AE et 1,42 milliard d'euros en CP. Il faut toutefois prendre en compte les crédits du plan de relance, portés par le programme 362 – *Écologie* depuis l'exercice 2021, pour replacer l'augmentation dans son contexte : **au total, MaPrimeRénov' a bénéficié d'ouvertures à hauteur de 2,36 milliards d'euros en AE et de 2,5 milliards d'euros en CP en 2022.** Sur ce total, 2,1 milliards d'euros ont été consommés, soit un **taux d'exécution de 83,7 %.**

CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT CONSACRÉS À MAPRIMERÉNOV' (2021-2022)

(CP, en millions d'euros)

	Ouvertures 2022	Exécuté 2022	Taux d'exécution 2022	Exécuté 2021	Variation 2022/2021
P174	1 419	1 284	90,4 %	709	+ 81 %
P362	1 092	870	79,7 %	589	+ 48 %
TOTAL	**2 511**	**2 154**	**85,7 %**	**1 298**	**+ 61 %**

Source : Cour des comptes.

Enfin, pour apprécier les crédits globaux dédiés à la rénovation énergétique des logements privés, il est nécessaire de prendre en compte le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), dépense fiscale abrogée mais qui représente encore 100 millions d'euros en 2022.

● Le chèque énergie est un titre de paiement permettant aux ménages dont le revenu fiscal de référence est, compte tenu de la composition du ménage, inférieur à un plafond, d'acquitter des dépenses d'énergie relatives à leur logement ou des dépenses qu'ils assument pour en améliorer la qualité environnementale. Il concerne en 2022 environ 5,77 millions de bénéficiaires.

Les crédits prévus en LFI 2022 s'élevaient à 883,9 millions d'euros en AE et 800 millions d'euros en CP. Le taux d'usage global est estimé à 87,5 % en 2022, dont 76,3 % consommés en 2022 et un peu plus de 10 % en 2023.

En revanche, le taux d'usage provisoire de la campagne 2022 est plus élevé que l'année passée, du fait d'un taux de pré-affectation plus important, d'un contexte de hausse des prix de l'énergie et d'une campagne de relance effectuée par l'administration en octobre 2022. À ces ouvertures initiales, se sont ajoutés les crédits ouverts par les deux LFR pour le chèque énergie exceptionnel, le chèque « fioul » et le chèque « bois ».

CRÉDITS OUVERTS AU TITRE DES DISPOSITIFS DE « CHÈQUE ÉNERGIE » EN 2022

(en millions d'euros)

	Ouvertures 2022		**Exécuté 2022**		**Taux d'exécution**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Chèque énergie	883,9	800,1	828,1	712,9	*93,7 %*	*89,1 %*
Chèque énergie exceptionnel	1 779,2	1 480	1 779,2	867,6	*100 %*	*58,6 %*
Chèque fioul	225,3	225,3	225,3	51,9	*100 %*	*23,0 %*
Chèque bois	224,2	224,2	224,2	50	*100 %*	*22,3 %*
TOTAL	**3 127,9 (*)**	**2 730**	**3 056,8**	**1 841,9 (**)**	***97,7 %***	***67,5 %***

(*) En incluant l'aide spécifique aux résidences sociales.

(**) En incluant 20,3 millions d'euros au titre du chèque énergie de la campagne 2021, 124,7 millions d'euros au titre du chèque énergie exceptionnel de 2021 et 14,5 millions d'euros au titre du financement de l'aide spécifique aux résidences sociales.

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

Au total, 3,13 milliards d'euros en AE et 2,73 milliards d'euros en CP ont été ouverts en 2022 sur ces dispositifs de chèque énergie. Si la consommation est de 96,8 % en AE, la consommation de CP est nettement inférieure et s'élève à 67,5 % en raison de prévisions de recours surestimées pour les chèques exceptionnels.

● Le programme 174 porte également les crédits du **bonus automobile et de la prime à la conversion**, ces deux dispositifs étant également abondés par le programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. En 2022, les aides aux véhicules propres ont représenté 10,6 % (977,4 millions d'euros) des CP du programme 174, soit près du double de 2021 (505 millions d'euros).

L'année 2022 a été marquée par un **dynamisme significatif du bonus automobile.** Alors que 506 millions d'euros avaient été ouverts en LFI, auxquels s'ajoutent 14 millions d'euros de reports entrants, 426 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par les LFR : le nombre de bonus attribués a augmenté de 20,7 % par rapport à 2021. En effet, la baisse prévue du barème du bonus pour les véhicules électriques n'est pas intervenue au 1er janvier 2022 au regard du contexte de la crise énergétique, offrant un recours facilité au dispositif. Sur les 946 millions d'euros de CP ouverts, la consommation a été de 827,6 millions d'euros, soit une exécution de 87,5 %. En 2022, le nombre de bonus attribués s'élève à 326 000, dont 71 % pour des véhicules électriques neufs.

La **prime à la conversion est caractérisée par une stabilité dans les crédits ouverts et consommés** (149,7 millions d'euros en AE et en CP), qui n'ont pas nécessité d'ouvertures en cours de gestion, complétés par les crédits du programme 362 pour un financement total de la prime à la conversion de 282,3 millions d'euros en CP. Le dispositif a connu une diminution de 18,5 % du nombre de bénéficiaires (92 000 primes ont été distribuées en 2022), sur une année marquée par une baisse de 7,3 % des immatriculations par rapport à 2021, sans que les critères d'éligibilité aient changé en 2022.

● En 2022, le programme 174 sert de support à **37 dépenses fiscales dont le coût cumulé est estimé à 4 536 millions d'euros**. Les principales dépenses fiscales rattachées au programme 174 sont :

– le taux de taxe sur la valeur ajoutée à 5,5 % pour les travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans ainsi que sur les travaux induits qui leur sont indissociablement liés, pour un montant de 1 910 millions d'euros ;

– le tarif réduit du gazole non routier autre que celui utilisé pour les usages agricoles, pour 1 115 millions d'euros ;

– le tarif réduit pour les gaz naturels consommés comme combustible dans les installations grandes consommatrices d'énergie et soumises au régime des quotas d'émission de gaz à effet de serre du dispositif ETS, à hauteur de 432 millions d'euros.

2. Le programme 345 *Service public de l'énergie* : des crédits en hausse afin de financer les mesures exceptionnelles destinées à limiter la hausse des prix de l'énergie pour les consommateurs finals, dans un contexte de diminution des charges de service public de l'énergie

La programmation initiale du programme 345 *Service public de l'énergie* prévoyait en LFI 8,45 milliards d'euros en AE et CP, soit une baisse de 7,65 % de crédits par rapport à 2021. Cette diminution s'expliquait par le contexte de hausse des prix de l'électricité, entraînant une baisse mécanique du soutien budgétaire aux producteurs d'énergie renouvelable en application du système des charges de service public de l'énergie (CSPE).

Le système des charges de service public de l'énergie

Afin d'encourager la production d'énergies renouvelables et de permettre de garantir aux producteurs, sur le long terme, une rémunération supérieure à la valeur de marché de l'énergie produite, l'État a mis en place des dispositifs de soutien à la rémunération des producteurs d'énergie :

– l'obligation d'achat : prévu aux articles L. 314-1 à L. 314-13 du code de l'énergie, ce dispositif impose aux fournisseurs historiques (EDF et les entreprises locales de distribution – ELD) de conclure des contrats d'achat de l'électricité produite à partir d'énergie renouvelable par les installations éligibles à l'obligation d'achat ou lauréates d'un appel d'offres. Ces contrats prévoient un tarif d'achat garanti pour le producteur ;

– le complément de rémunération : ce dispositif est encadré par les articles L. 314-18 à L. 314-27 du code de l'énergie. Les producteurs qui ont conclu des contrats de complément de rémunération vendent leur énergie directement sur les marchés. Une prime vient compenser l'écart entre les revenus tirés de cette vente et un niveau de rémunération de référence. EDF verse les primes dues aux producteurs.

Pour ces dispositifs, EDF et les ELD reçoivent des compensations de l'État dans le cadre du mécanisme des CSPE. Avant la survenue de la crise des prix de l'énergie, les revenus garantis par les contrats d'obligation d'achat ou de complément de rémunération étaient inférieurs aux prix de marché et les compensations versées par l'État au titre des charges de service public de l'énergie évoluaient chaque année entre 8 et 9 milliards d'euros.

Toutefois, depuis le début de la crise des prix de l'énergie, les prix de l'électricité ont atteint des niveaux très supérieurs aux rémunérations garanties par les dispositifs de soutien public : ces rémunérations garanties se sont transformées en rémunérations plafonnées qui, pour toutes les installations concernées par ces mécanismes, se traduisent par un prélèvement mécanique de la rente infra-marginale perçue par les producteurs du fait de l'inflation des prix de l'électricité.

Afin de financer les mesures exceptionnelles destinées à limiter l'impact sur les consommateurs de la hausse des prix de l'énergie, **le programme 345 a été marqué par la création des boucliers tarifaires (carburant, électricité, gaz) en cours de gestion qui ont profondément modifié l'exécution du budget 2022.** En conséquence, les crédits portés par le programme ont sensiblement augmenté : 12,14 milliards d'euros de CP ont été consommés sur le programme 345 (contre 9,15 milliards d'euros en 2021), avec des dépenses compensées pour partie par les moindres charges de CSPE au titre du soutien aux producteurs d'énergie renouvelable.

CONSOMMATION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 345

(en millions d'euros)

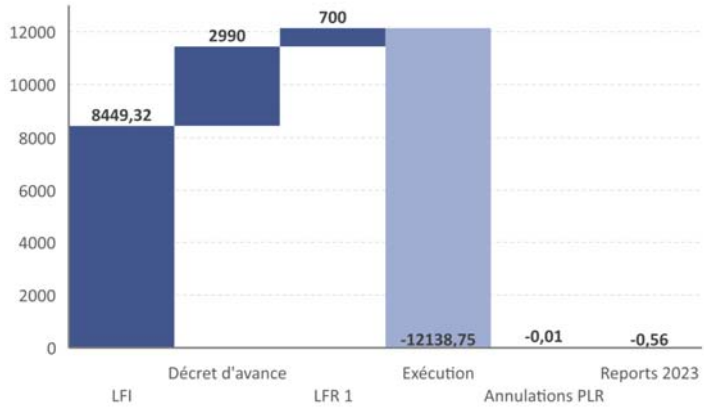
	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***	**LFI 2022**	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***
09 – *Soutien aux énergies renouvelables électriques en métropole continentale*	4 738,30	4 371,41	*92,26 %*	4 738,30	4 371,41	*92,26 %*
10 – *Soutien à l'injection de biométhane*	712,95	518,11	*72,67 %*	712,95	518,11	*72,67 %*
11 – *Soutien dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain*	2 163,56	1 851,67	*85,58 %*	2 163,56	1 851,67	*85,58 %*
12 – *Soutien à la cogénération de gaz naturel et autres moyens thermiques*	646,15	564,03	*87,29 %*	646,15	564,03	*87,29 %*
13 – *Soutien aux effacements de consommation*	40	46,69	*116,73 %*	40	46,69	*116,73 %*
14 – *Dispositions sociales pour les consommateurs en situation de précarité énergétique*	30,90	105,68	*342,01 %*	30,90	105,68	*342,01 %*
15 – *Frais divers*	117,46	60,94	*51,88 %*	117,46	60,51	*51,52 %*
17 – *Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs*	0	4 620,78	–	0	4 620,65	–
Total prévu en LFI	**8 449,32**	**12 139,31**	***143,67 %***	**8 449,32**	**12 138,75**	***143,67 %***
Total ouvert	**12 139,31**	**12 139,31**	***100 %***	**12 139,31**	**12 138,75**	***99,99 %***

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Dès le décret d'avance du 7 avril 2022, le programme 345 a bénéficié d'ouvertures de crédits à hauteur de 2,99 milliards d'euros pour financer la remise sur les carburants dans le cadre du plan de résilience annoncé le 16 mars 2022. En outre, 700 millions d'euros ont été alloués par la LFR du 16 août 2022 au programme 345 pour les mesures de constitution de stocks de sécurité de gaz naturel. Avec ces ouvertures de crédits en cours d'exercice, **le montant total des AE et CP s'est élevé à 12,139 milliards d'euros, dont la quasi-totalité a été consommée au cours de l'exercice 2022.**

GESTION 2022 DU PROGRAMME 345

(CP, en millions d'euros)

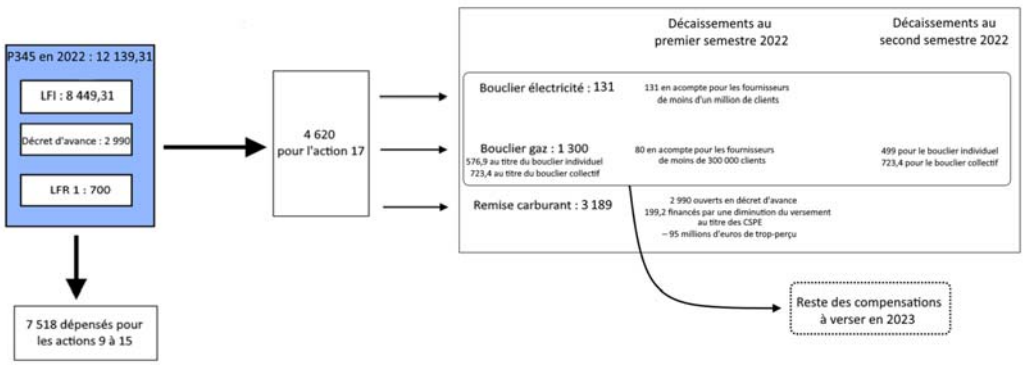


Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

● Sur un montant de 12,1 milliards d'euros de crédits consommés sur le programme 345 en 2022 en AE et en CP, **un montant de 4,62 milliards d'euros a été consacré au financement des mesures exceptionnelles de soutien aux consommateurs en lien avec la crise énergétique**, soit 38 % du montant total des crédits du programme 345. Regroupés dans une nouvelle action 17 *Mesures exceptionnelles de protection des consommateurs*, ces crédits ont permis de financer la mesure de remise carburant pour 3,1 milliards d'euros, le bouclier gaz pour 1,3 milliard d'euros et le bouclier électricité pour 131 millions d'euros.

DÉPENSES LIÉES À LA CRISE ÉNERGÉTIQU
FINANCÉES PAR LE PROGRAMME 345 EN 2022

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances.

● L'enveloppe restante a financé les CSPE qui relèvent du périmètre historique du programme 345, portées par les actions 09 à 15. À périmètre constant, – c'est-à-dire hors boucliers tarifaires gaz, électricité, mesure carburants et dispositif de sécurisation des stockages de gaz –, les crédits consommés par le périmètre traditionnel du programme s'élèvent à 7,518 milliards d'euros contre 9,149 milliards d'euros en 2021. Cette baisse de 1,6 milliard d'euros s'explique par un montant moins important des CSPE liées au soutien des énergies renouvelables (4,3 milliards d'euros en 2022 contre 5,6 milliards d'euros en 2021). En effet, le niveau élevé des prix de l'électricité se traduit par un niveau de soutien moins important pour 2022 et des CSPE négatives pour 2023.

Les montants décaissés en 2022 au titre des « boucliers tarifaires » gaz et électricité représentent le paiement de dispositifs d'avances de charges de service public. Ainsi, la majorité des charges au titre des boucliers gaz et électricité seront versées durant l'année 2023.

● Le bouclier tarifaire sur le gaz a été adopté en automne 2021 afin de geler le prix du gaz à son niveau d'octobre 2021. 576,9 millions d'euros ont été payés au titre du bouclier gaz « individuel » en 2022. Le boulier gaz a été étendu en avril 2022 aux ménages chauffés collectivement et au logement social : ce dispositif a fait l'objet d'une consommation d'AE et de CP de 723,4 millions d'euros, portant le montant total des crédits consommés en 2022 au titre du bouclier gaz à 1,3 milliard d'euros en 2022.

● Le bouclier tarifaire sur l'électricité a été effectif au 1er février 2022 et a consisté à plafonner la hausse du prix de l'électricité à 4 % TTC pour les tarifs réglementés de vente. Le bouclier électricité a été exécuté en AE et en CP à hauteur de 131,2 millions d'euros, au titre du versement d'un acompte aux fournisseurs de moins d'un million de clients.

● Les boucliers tarifaires gaz et électricité ont été financés par le programme 345 sans ouverture de crédit, pour un montant total de 1,4 milliards d'euros en AE et CP. La solution mise en œuvre par le ministère a consisté à effectuer un désengagement des échéances dues à EDF en milieu d'année et à modifier l'échéancier de paiement d'EDF à partir du mois d'août, selon une interprétation de l'article R. 121-33 du code de l'énergie : ainsi, les versements liés aux CSPE ont été limités aux opérateurs hors EDF pour les mois de septembre à novembre. Les versements à EDF ont repris en fin de gestion, notamment par l'affectation du montant de 700 millions d'euros ouverts par la LFR du 16 août 2022 pour le dispositif, finalement non utilisé, de sécurisation du stockage de gaz.

Au final, les boucliers électricité ont fait l'objet d'une consommation des crédits du programme 345 en 2022 financés par la diminution des versements dus au titre des autres charges de service public, c'est-à-dire au prix d'un report de charges conséquent sur l'exercice 2023 : 2,133 milliards d'euros (contre 1,9 milliard d'euros en 2021), dont environ 2 milliards d'euros de part à verser à EDF.

● En outre, la remise sur les carburants a été prise en charge à hauteur de 3,1 milliards d'euros par le programme 345.

Le coût pluriannuel des charges de service public de l'énergie

Dans son quatrième rapport publié en février 2023, le comité de gestion des charges de service public de l'électricité (CGCSPE) évalue, en fonction des scénarios retenus pour l'évolution du prix de marché de l'électricité, le **coût total des engagements pris par l'État entre le début des années 2000 et fin 2021 au titre du soutien aux énergies renouvelables électriques et à la cogénération au gaz naturel, à un montant compris entre 119 milliards d'euros et 192 milliards d'euros, dont 49 milliards d'euros ont déjà été payés.**

Eu égard aux dates d'engagements et à la durée des contrats, **de 70 milliards d'euros à 143 milliards d'euros resteraient à payer d'ici 2048 selon le scénario de prix de marché retenu.** Sur ces montants, le soutien à la production d'électricité (énergies renouvelables et cogénération au gaz naturel) représente entre 105 milliards d'euros et 174 milliards d'euros à fin 2021 (90 % du total).

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *FINANCEMENT DES AIDES AUX COLLECTIVITÉS RURALES*

Le compte d'affectation spéciale *Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale* (CAS FACÉ), crée le 1er janvier 2012, soutient des collectivités territoriales qui, en zone rurale (1) et en outre-mer, financent et exercent elles-mêmes la maîtrise d'ouvrage de travaux d'électrification en tant qu'autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE).

Le financement des réseaux de distribution repose sur une péréquation assurée de deux façons :

– entre territoires, par un prélèvement sur les recettes des concessionnaires (en proportion des kilowattheures distribués) pour financer les investissements des AODE rurales, par le biais du FACÉ ;

– entre abonnés, par le tarif d'utilisation des réseaux publics d'électricité (TURPE), qui garantit à tous les usagers un prix d'accès au réseau identique.

Aujourd'hui, les dotations du FACÉ financent environ 28 % des investissements sur le réseau rural de distribution d'électricité et 62 % des ouvrages remis aux gestionnaires de ce réseau (c'est-à-dire Enedis et les entreprises locales de distribution) par les AODE.

(1) La zone rurale regroupe les communes de moins de 2 000 habitants non comprises dans une unité urbaine de plus de 5 000 habitants.

Le CAS retrace en recettes les contributions dues par les gestionnaires des réseaux publics de distribution et en dépenses les aides liées au financement d'une partie du coût des travaux de développement et d'adaptation des réseaux ruraux de distribution publique d'électricité, ainsi que les frais de gestion liés à ces aides.

● Le CAS est en déséquilibre significatif depuis sa création, d'une année de CP environ à chaque clôture d'exercice. Cette situation ne résulte pas d'un manque de recettes cumulé mais d'un déséquilibre initial non apuré, lié à la reprise des engagements d'EDF sous forme d'AE techniques, sans les CP nécessaires pour les honorer. Le déséquilibre constaté en 2022 est ainsi de 241,6 millions d'euros, en hausse d'environ 14,7 millions d'euros. Il résulte de la différence entre les niveaux des restes à payer, qui s'élève à 718 millions d'euros, et du solde de 476 millions d'euros. Cette aggravation du déséquilibre est due à un taux d'exécution des AE élevé y compris après reports, alors qu'il a été procédé à peu de retraits d'engagement en 2022.

GESTION 2022 DU CAS FACÉ

(en millions d'euros)

	Recettes (*)	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement			Solde
		LFI 2022	Consommation 2022	*Taux de consommation*	LFI 2022	Consommation 2022	*Taux de consommation*	
793 – *Électrification rurale*		353,50	367,91	*104,08 %*	353,50	344,85	*97,55 %*	
794 – *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées*		6,50	24,80	*381,54 %*	6,50	2,87	*44,15 %*	
Total prévu en LFI	**377,00**	**360**	**392,71**	***109,09 %***	**360**	**347,72**	***96,59 %***	**+ 17,00**
Total ouvert	**377,93**	**410,98**	**392,71**	***95,55 %***	**730,63**	**347,72**	***47,59 %***	**+ 30,20**
Solde cumulé du CAS depuis sa création								**+ 476,61**

(*) Contribution des gestionnaires de réseaux publics de distribution.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

La LFI 2022 a doté ce CAS d'un montant de 360 millions d'euros en dépenses et de 377 millions d'euros en recettes, soit des montants identiques à ceux observés depuis 2020. Le niveau supérieur des recettes par rapport aux dépenses (+ 17 millions d'euros) s'explique par la volonté de poursuivre la démarche d'apurement de restes à payer nés de la reprise d'anciens engagements d'EDF puis de RTE antérieurs à la création du CAS en 2012.

Le montant des AE consommées (hors retraits d'engagements juridiques basculés) a représenté 95,5 % des crédits ouverts, en nette augmentation par rapport à 2021 (87,1 %). Toutefois, 15,9 millions d'euros d'AE et 382,8 millions d'euros de CP non consommés ont été reportés de 2022 à 2023 : le montant des reports était de 370,7 millions d'euros en CP de 2021 à 2022, ce qui reflète une **sous-consommation significative des CP sur le CAS en 2022.** Hors reports, la consommation est toutefois plus satisfaisante, à 96,5 % (presque 96 % en 2021).

En outre, le montant des recettes perçues en 2022 a été supérieur de 0,93 million d'euros au montant des recettes notifiées, alors qu'il était inférieur de 0,19 million d'euros en 2021.

1. Le programme 793 *Électrification rurale* : une sous-consommation des crédits de paiement ouverts associée à des pénalités en légère augmentation

Le programme 793 *Électrification rurale* a pour objet principal le renforcement et la sécurisation des réseaux d'électrification rurale et la suppression des « départs mal alimentés », définis comme une capacité électrique de l'ouvrage de distribution insuffisante au regard du nombre d'abonnés.

CONSOMMATION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 793

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***	**LFI 2022**	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***
03 – *Renforcement des réseaux*	170,00	182,50	*107,35 %*	170,00	170,26	*100,15 %*
04 – *Extension des réseaux*	33,00	24,89	*75,42 %*	33,00	26,58	*80,55 %*
05 – *Enfouissement et pose en façade*	40,00	39,76	*99,40 %*	40,00	41,57	*103,93 %*
06 – *Sécurisation des fils nus (hors faible section)*	0	– 0,21	–	0	21,56	–
07 – *Sécurisation des fils nus de faible section*	0	– 0,11	–	0	24,41	–
08 – *Fonctionnement*	0,30	0,46	*153,33 %*	0,30	0,51	*170,00 %*
09 – *Déclaration d'utilité publique (Très haute tension)*	0,50	0,61	*122,00 %*	0,50	0,12	*24,00 %*
10 – *Intempéries*	12,70	18,42	*145,04 %*	12,70	15,05	*118,50 %*
11 – *Sécurisation des fils nus* (*)	97,00	101,59	*104,73 %*	97,00	44,79	*46,18 %*
Total prévu en LFI	**353,50**	**367,91**	***104,08 %***	**353,50**	**344,85**	***97,55 %***
Total ouvert	**380,16**	**367,91**	***96,78 %***	**697,80**	**344,85**	***49,42 %***

(*) Fusion des actions 6 et 7 à partir de 2021.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

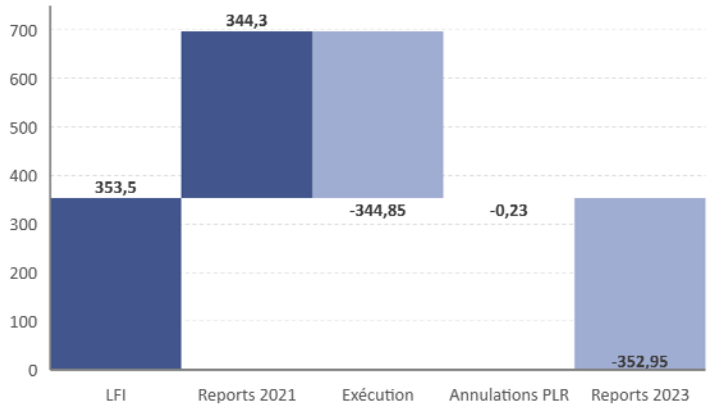
Les actions 03 *Renforcement des réseaux* et 11 *Sécurisation des fils nus* constituent les principaux postes de dépenses et représentent respectivement 49 % et 26 % des aides octroyées dans le cadre du programme 793 en 2022. La sous-consommation des CP ouverts à hauteur de 49,4 % s'inscrit dans la continuité de la gestion 2021.

Il convient également de souligner que l'indicateur 1.1 du programme 793 concernant la « résorption des départs mal alimentés (DMA) en N–2 avec l'aide du CAS » présente des résultats faibles (17,6 % de DMA résorbés en 2022 contre 35 % en 2019).

L'arrêté du 15 mars 2022 relatif à la répartition annuelle des montants d'aides pour l'année 2022 a réservé une enveloppe de 4,95 millions d'euros sur le programme 793 (contre 8,8 millions d'euros en 2021) afin de répondre aux besoins identifiés en cours d'année. Ce montant a été réparti par l'arrêté du 20 octobre 2022 entre l'action 10 *Intempéries* pour 4,87 millions d'euros et le sous-programme exceptionnel pour 2022 intitulé « sécurisation incendie » à hauteur de 0,08 million d'euros, créé par le même arrêté avec pour objectif de financer les opérations de réparations des lignes électriques ayant subi des dégâts par des incendies.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 793

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

En outre, le mécanisme des pénalités associées aux aides non consommées par les AODE doit inciter les collectivités à ne pas laisser s'accroître leur stock d'aides. L'exécution 2022 voit des **pénalités en augmentation** avec un montant de 6,1 millions d'euros (4,7 millions d'euros en 2021), pour 28 départements (27 en 2021) différents, ainsi que 1,0 million d'euros de pénalités pour non-regroupement, ce qui porte l'ensemble des pénalités à 7,2 millions d'euros sur l'exercice 2022 (contre 5,7 millions d'euros en 2021).

2. Le programme 794 *Opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des énergies renouvelables ou de production de proximité dans les zones non interconnectées* : une sous-consommation récurrente

Le programme 794, qui représente seulement 1,8 % du budget du CAS FACE, soutient des actions situées dans les zones non-interconnectées au réseau métropolitain dans le but de financer des unités de production décentralisée d'électricité, notamment dans les départements, régions et collectivités d'outre-mer, en évitant des extensions trop coûteuses du réseau de distribution.

CONSOMMATION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 794

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***	**LFI 2022**	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***
02 – *Sites isolés*	1,00	0,62	*62 %*	1,00	0,55	*55,00 %*
03 – *Installations de proximité en zone non interconnectée*	3,00	5,42	*180,67 %*	3,00	1,58	*52,67 %*
04 – *Maîtrise de la demande d'énergie*	0,50	0,13	*26,00 %*	0,50	0,54	*108,00 %*
05 – *Déclaration d'utilité publique (Très haute tension)* (*)	0	0	–	0	0	–
06 – *Intempéries* (*)	0	0	–	0	0	–
07 – *Transition énergétique*	1,00	17,79	*1 779,00 %*	1,00	0,20	*20,00 %*
08 – *Appel à projets innovants*	1,00	0,84	*84,00 %*	1,00	0	*0 %*
Total prévu en LFI	**6,50**	**24,80**	***381,54 %***	**6,50**	**2,87**	***44,15 %***
Total ouvert	**30,83**	**24,80**	***80,44 %***	**32,83**	**2,87**	***8,74 %***

(*) Engagements antérieurs au 1er janvier 2013.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Le montant des AE et CP ouverts pour le programme 794 en 2022 est de 6,5 millions d'euros, soit le même montant qu'en 2021. Le programme 794 est toujours marqué par une forte sous-consommation de crédits : 44 % des CP ont été consommés (54 % en 2021), mais seulement 8,7 % de l'ensemble des crédits ouverts (comme en 2021).

24,8 millions d'euros d'AE ont été exécutés sur les 30,8 millions d'euros d'AE ouvertes, soit le montant du report des AE de 2021 sur 2022. Le montant ouvert en LFI (6,5 millions d'euros) n'a pas été consommé. Une sous-exécution importante est observée pour l'action 07 *Transition énergétique*, pour laquelle 17,7 millions d'euros ont été engagés, pour seulement 0,2 million d'euros de CP

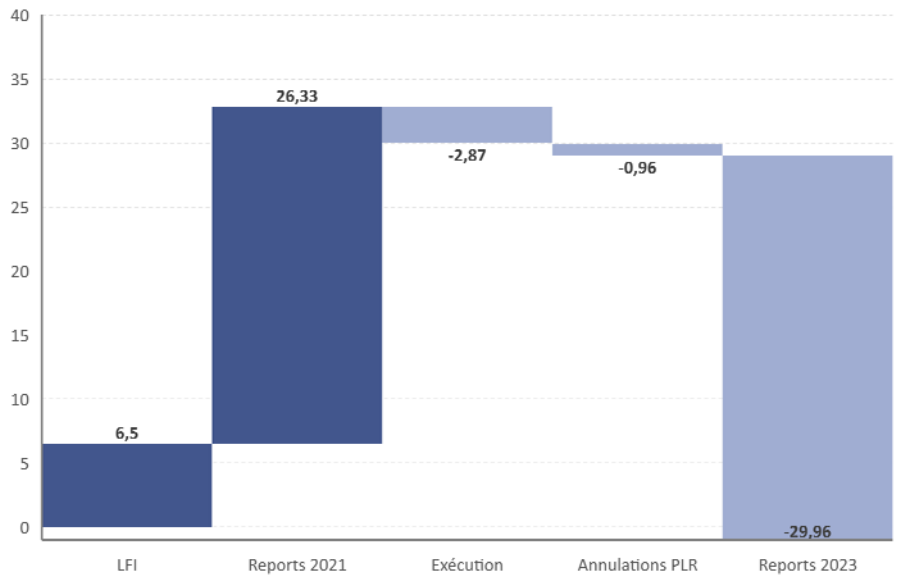
consommés. Selon la DGEC, cet écart s'explique par des aléas réglementaires dans le domaine du stockage d'énergie et des énergies renouvelables.

Cette situation interroge la pertinence des niveaux de reports en AE entre 2021 et 2022 (24,3 millions d'euros en AE), avec notamment 20,5 millions d'euros d'AE reportés en 2022 sur l'action 03 *Installations de proximité en zone non interconnectée*, pourtant structurellement en sous-consommation en raison de l'absence de projets significatifs proposés en outre-mer. Les retards pris sur le cirque de Mafate, à La Réunion, expliquent également cette sous-consommation même si la situation s'est améliorée en termes d'engagements par rapport à 2021 avec un niveau de 5,4 millions d'euros d'AE (0,6 million d'euros en 2021) et 1,5 million d'euros de CP (2 millions d'euros en 2021).

L'action 08 *Appel à projets innovants* n'a donné lieu qu'à un engagement de 0,84 million d'euros d'AE et aucune consommation de crédits, en raison notamment de la concurrence avec l'action 07 *Infrastructures et mobilité vertes* du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de relance*. Cette action 07 du programme 362 est dotée de 5,5 millions d'euros en CP (et zéro euro en AE) qui vise à financer plusieurs opérations relevant de la transition écologique dont la résorption de fils nus ou l'enfouissement du réseau de distribution en milieu rural pour réduire son exposition aux intempéries.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 794

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
PAYSAGE, EAU ET BIODIVERSITÉ ; PRÉVENTION DES RISQUES ;
EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE ;
CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT ET DES MOBILITÉS DURABLES

Mme Alma Dufour et M. Sébastien Rome, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

—

Pages

I. LE PROGRAMME 113 *PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ* 190

II. LE PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE* 193

III. LE PROGRAMME 181 *PRÉVENTION DES RISQUES* 196

IV. LE PROGRAMME 217 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES* 198

La mission *Écologie, développement et mobilités durables* (EDMD) porte des politiques publiques diverses dans les domaines des transports, de l'écologie, de l'énergie et des risques naturels et technologiques. En loi de finances initiale (LFI) pour 2022, elle était dotée de **24,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 23,7 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).**

Cette mission budgétaire comprend neuf programmes dont quatre sont relatifs aux politiques de l'écologie et de la prévention des risques : le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*, le programme 181 *Prévention des risques*, et le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*. Les crédits alloués à ces programmes en LFI 2022 se sont élevés à **4,69 milliards d'euros en AE et à 4,73 milliards d'euros en CP**, soit **19,3 % des AE et 20 % des CP de la mission en LFI 2022**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
Programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*	254,07	316,45	124,55 %	254,08	310,68	122,27 %
Programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie*	471,14	480,25	101,93 %	471,14	479,79	101,84 %
Programme 181 *Prévention des risques*	1 074,37	1 029,42	95,82 %	1 079,17	1 041,10	96,47 %
Programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables*	2 886,92	2 966,60	102,76 %	2 929,51	3 015,55	102,94 %
Total 4 programmes	**4 686,50**	**4 792,72**	**102,27 %**	**4 733,90**	**4 847,12**	**102,39 %**
Total mission	24 291,35	40 091,77	165,05 %	23 657,28	36 023,49	152,27 %

Source : Commission des finances d'a près RAP 2022.

Au total, pour les quatre programmes relatifs aux politiques de l'écologie et de la prévention des risques, **4,79 milliards d'euros en AE et 4,85 milliards d'euros en CP ont été consommés**, soit plus de **102 % des crédits ouverts en LFI 2022**.

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

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* finance les actions visant à garantir un usage équilibré de l'eau et à préserver les espaces naturels, la

biodiversité terrestre et marine, les paysages et les ressources minérales non énergétiques. En loi de finances initiale pour 2022, il était doté de **254 millions d'euros en AE et en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 113

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
Action 1 *Sites, paysages, publicité*	6,54	6,12	93,64 %	6,53	5,36	82,05 %
Action 2 *Soutien et contentieux*	5,39	5,48	101,71 %	5,37	5,18	96,28 %
Action 7 *Gestion des milieux et biodiversité*	242,14	304,85	125,90 %	242,17	300,14	123,94 %
Total programme 113	**254,07**	**316,45**	**124,55 %**	**254,08**	**310,68**	**122,27 %**

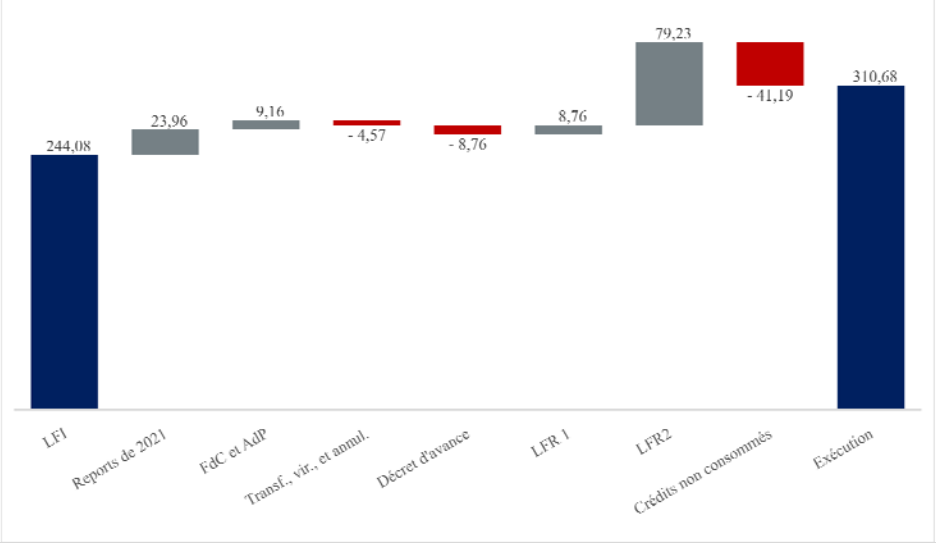
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En 2022, **316,5 millions d'euros en AE et 310,7 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 113**, soit un taux de consommation des crédits de **124,55 % en AE et de 122,27 % en CP** par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité* a connu, en 2022, plusieurs mouvements de crédits.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP en millions d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022

● Le programme 113 a bénéficié de **24 millions d'euros en AE et en CP** au titre des reports de l'année 2021 vers l'année 2022.

● **8,2 millions d'euros en AE et 9,2 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 113 en cours de gestion.

● Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus en cours de gestion pour un **solde de – 4,6 millions d'euros en AE et en CP**. Le mouvement entrant le plus important s'élevait à **+ 1 million d'euros en faveur du plan tourisme** ; le mouvement sortant le plus important, d'un montant de **– 3,2 millions d'euros**, était destiné au financement des dépenses de protection du loup en faveur de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales*.

● Le décret d'avance du 7 avril 2022 [(1)] a entraîné **l'annulation de 8,76 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 150**, afin de financer les dépenses liées au plan de résilience économique et sociale annoncé le 16 mars 2022. Les annulations ont porté sur la réserve de précaution du programme.

● Les crédits du programme 113 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [(2)] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [(3)].

([1]) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

([2]) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

La LFR 1 a ouvert **8,76 millions d'euros en AE et en CP afin de reconstituer la réserve de précaution du programme**.

La LFR 2 a procédé à **l'ouverture de 83,2 millions d'euros en AE et 79,2 millions d'euros en CP**. En complément du dégel de la réserve de précaution à hauteur de **8,76 millions d'euros**, ces crédits ont été affectés au financement d'actions de mise à niveau des réseaux d'eau, du plan tourisme et de la compensation des dégâts de gibier.

Le solde des ouvertures et des annulations sur le programme s'élève à **110,9 millions d'euros en AE et 107,8 millions en CP**. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2022 a été porté à **355 millions d'euros en AE et 351,87 millions d'euros en CP**. Le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2022 est de **89 % en AE et de 88 % en CP**.

Le présent projet de loi de règlement propose **l'annulation de 12,1 millions d'euros en AE et de 1,7 million d'euros en CP** sur le programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, après que **26,5 millions d'euros en AE et 39,5 millions d'euros en CP** ont fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023 [(1)].

Enfin, concernant les opérateurs du programme 113 *Paysages, eau et biodiversité*, **aucune compensation des surcoûts liés à l'augmentation du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022 [(2)] et à l'augmentation du prix de l'énergie n'est intervenue en cours de gestion 2022**. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 [(3)], la Cour des comptes relève que « les opérateurs ont absorbés *[ces surcoûts]* par redéploiement interne, y compris sur des crédits d'investissements ». La Cour invite le ministère de la transition écologique à rester vigilant sur les effets collatéraux de la non-compensation de ces surcoûts en 2023, dans la mesure où seul l'Office français de la biodiversité a bénéficié d'une augmentation de sa subvention pour charges de service public en LFI 2023.

II. LE PROGRAMME 159 *EXPERTISE, INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET MÉTÉOROLOGIE*

Le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* porte les crédits de financement du commissariat général au développement durable (CGDD) et de trois opérateurs : Météo-France, le Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (CEREMA) et l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN). En LFI 2022, le programme 159 était doté de **471 millions d'euros en AE et en CP**.

---

(1) Arrêtés du 6 février 2023 et du 10 mars 2023 portant report de crédits et arrêté du 20 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

(2) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission Écologie, développement et mobilité durables*, avril 2023*

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
Action 10 *Gouvernance, évaluation, études et prospective en matière de développement durable*	15,30	17,25	112,74 %	15,30	16,78	109,69 %
Action 11 *Études et expertise en matière de développement durable*	188,97	188,92	99,98 %	188,97	188,93	99,98 %
Action 12 *Information géographique et cartographique*	85,58	86,45	101,01 %	85,58	86,45	101,01 %
Action 13 *Météorologie*	181,30	187,64	103,50 %	181,30	187,64	103,50 %
Total Programme 159	**471,14**	**480,25**	**101,93 %**	**471,14**	**479,79**	**101,84 %**

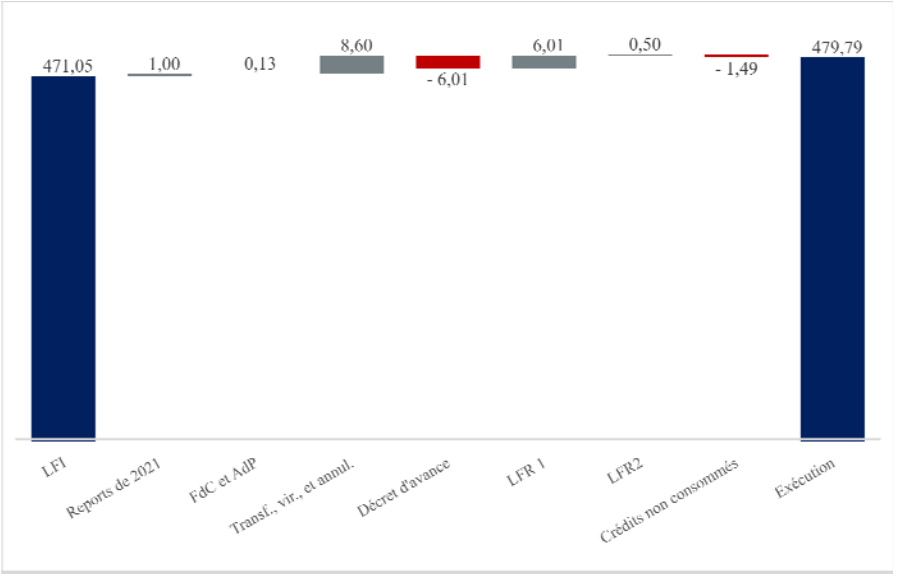
Source : Commission des finances d'après RAP 2022

480,25 millions d'euros en AE et 479,8 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 159 en 2022. Le taux de consommation des crédits s'établit à **101,9 % en AE et 101,8 % en CP** par rapport aux crédits ouverts en LFI.

Plusieurs mouvements de crédits sont intervenus sur le programme 159 en 2022.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP, en millions d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le programme 159 a bénéficié de **près d'un million d'euros de CP** au titre des reports de l'année 2021 sur l'année 2022.

● **134 700 euros en AE et en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 159 au cours de l'exécution. Il s'agit de remboursements de prestations réalisées par le CGDD et des recettes de la vente de publications, de documents ou de données produits par le CGDD.

● Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus en cours de gestion pour un **solde positif de 9,1 millions d'euros en AE et de 8,6 millions d'euros en CP**. Les plus importants portaient sur le financement d'actions du plan tourisme et le financement du plan national pour des achats durables, et sur la transformation des opérateurs du programme grâce aux crédits du fonds d'accompagnement interministériel « Ressources humaines » (FAIRH).

● Le décret d'avance du 7 avril 2022 [1] a entraîné **l'annulation de 6 millions d'euros en AE et en CP** sur la réserve de précaution du programme afin de financer le plan de résilience évoqué *supra*.

● Les crédits du programme 159 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [2] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [3].

La LFR 1 a procédé à **l'ouverture de 6 millions d'euros en AE et en CP** afin de reconstituer la réserve de précaution du programme.

La LFR 2 a ouvert **0,5 million d'euros de CP supplémentaires** au titre du plan tourisme pour le CGDD.

Le solde des ouvertures et annulations sur le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* s'établit à **9,2 millions d'euros en AE et à 10,2 millions d'euros en CP**. Le montant des crédits disponibles en cours d'année 2022 s'élève à **480 millions d'euros en AE et 481 millions d'euros en CP**. Le taux de consommation des crédits par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2022 est de **près de 100 % en AE et en CP**.

Le présent projet de loi de règlement propose **l'annulation de 24 950 euros en AE et de 0,61 euro en CP** sur le programme 159 après que **5 252 euros en AE et 1,5 million d'euros en CP** ont fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023 [4].

Enfin, deux des trois opérateurs du programme 159 ont bénéficié d'une **prise en charge partielle par l'État des surcoûts liés à l'augmentation du point**

---

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

(4) Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits et arrêté du 20 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

d'indice de la fonction publique et à la hausse des coûts de l'énergie. Météo-France a ainsi reçu une contribution exceptionnelle du programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* à hauteur de **4,2 millions d'euros** ; l'IGN a bénéficié d'une compensation exceptionnelle de **1,3 million d'euros** du programme 159 par redéploiement de crédits du CGDD sur décision du responsable de programme. **Le CEREMA, en revanche, a dû assumer les surcoûts enregistrés sur la gestion 2022**.

III. LE PROGRAMME 181 *PRÉVENTION DES RISQUES*

Le programme 181 *Prévention des risques* finance l'élaboration et la mise en œuvre les politiques publiques de prévention des risques industriels, miniers et naturels, de lutte contre les pollutions, de sûreté nucléaire et de radioprotection. Il finance également l'Agence de la transition écologique (ADEME) et l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS). En loi de finances initiale pour 2022, le programme 181 était doté de **1,073 milliard d'euros en AE et de 1,079 milliard d'euros en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

En millions d'euros

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
Action 1 *Prévention des risques technologiques et des pollutions*	65,16	55,67	85,44 %	67,10	65,41	97,48 %
Action 9 *Contrôle de la sûreté nucléaire et de la radioprotection*	63,90	62,30	97,49 %	68,60	65,77	95,88 %
Action 10 *Prévention des risques naturels et hydrauliques*	41,86	36,55	87,33 %	40,02	36,85	92,09 %
Action 11 *Gestion de l'après-mine et travaux de mise en sécurité, indemnisations et expropriations sur les sites*	40,28	40,22	99,86 %	40,28	38,50	95,59 %
Action 12 *Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME)*	598,35	588,75	98,40 %	598,35	588,76	98,40 %
Action 13 *Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS)*	29,82	30,36	101,80 %	29,82	30,36	101,80 %
Action 14 *Fonds de prévention des risques naturels majeurs*	235,00	215,56	91,73 %	235,00	215,45	91,68 %
Total programme 181	**1 074,37**	**1 029,42**	**95,82 %**	**1 079,17**	**1 041,10**	**96,47 %**

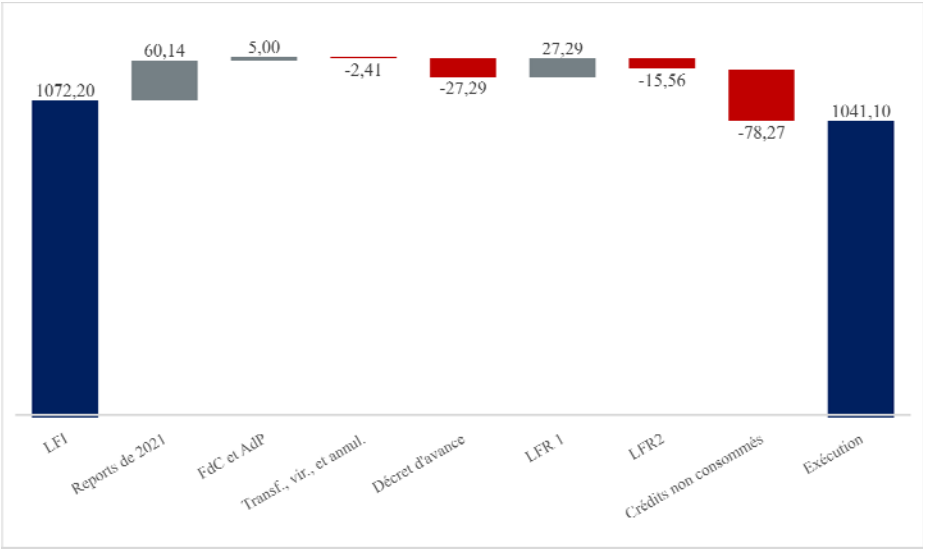
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

1,029 milliard d'euros en AE et 1,041 milliard d'euros en CP ont été consommés sur le programme 181 en 2022. Le taux de consommation des crédits s'établit à **95,82 % en AE et 96,47 % en CP** par rapport à la LFI 2022.

Plusieurs mouvements de crédits sont intervenus sur le programme 181 *Prévention des risques* en 2022.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP, en millions d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le programme 181 a bénéficié de **13,4 millions d'euros en AE et de 60 millions d'euros en CP** de reports de l'année 2021 vers l'année 2022.

● **8,4 millions d'euros en AE et 5 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 181 en cours de gestion. L'abondement le plus important provient du fonds de concours qui recouvre les participations des collectivités territoriales aux dépenses d'investissement du plan « Loire grandeur nature ».

● Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus en cours de gestion pour un solde de **–2,9 millions d'euros en AE et de – 2,4 millions d'euros en CP**. Les mouvements sortants les plus importants sont un **transfert de 1,2 million d'euros** vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* qui porte les crédits de fonctionnement courant de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et un **virement de 2 millions d'euros** vers le programme 159 *Expertise, information géographique et météorologie* au titre du financement du plan national pour des achats durables.

● Le décret d'avance du 7 avril 2022[1] a entraîné l'annulation de **27,3 millions d'euros en AE et en CP** sur la réserve de précaution afin de financer

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

le plan de résilience économique et sociale déployé suite au déclenchement de la guerre en Ukraine.

● Les crédits du programme 181 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [1] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [2].

La LFR 1 a ouvert 27,3 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 181 afin de reconstituer la réserve de précaution du programme.

La LFR 2 a procédé à l'annulation de 15,3 millions d'euros en AE et de 15,6 millions d'euros en CP des crédits résiduels de la réserve de précaution.

Le solde des ouvertures et annulations sur le programme 181 *Prévention des risques* s'établit à **3,7 millions d'euros en AE et à 47,2 millions d'euros en CP**. Le montant des crédits disponibles en cours d'année 2022 s'élève à **1 069 millions d'euros en AE et 1 119 millions d'euros en CP**. Le taux de consommation des crédits par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2022 est de **96,3 % en AE et de 93 % en CP**.

Le présent projet de loi de règlement propose **l'annulation de 22,7 millions d'euros en AE et de 12,03 millions d'euros en CP** sur le programme 181, après que **17,1 millions d'euros en AE et 66,2 millions d'euros en CP** ont fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023 [3] .

IV. LE PROGRAMME 217 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES*

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* est le programme support du pôle ministériel regroupant le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires, le ministère de la transition énergétique et le secrétariat d'État chargé de la mer. Il était doté, en LFI 2022, **de 2 887 millions d'euros en AE et de 2 929 millions d'euros en CP**.

---

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

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

(3) Arrêtés du 6 février 2023 et du 10 mars 2023 portant report de crédits et arrêté du 20 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
Action 7 *Pilotage, support, audit et évaluations*	787,21	824,81	104,78 %	827,24	870,68	105,25 %
Action 8 *Personnels œuvrant pour les politiques de transport*	572,60	592,02	103,39 %	572,60	592,02	103,39 %
Action 9 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Sécurité et éducation routières"*	–	0,0003	–	–	0,0003	–
Action 11 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme "Affaires maritimes"*	191,82	201,52	105,06 %	191,82	201,52	105,06 %
Action 13 *Personnels œuvrant pour la politique de l'eau et de la biodiversité*	266,89	272,29	102,02 %	266,89	272,29	102,02 %
Action 15 *Personnels œuvrant pour les politiques du programme Urbanisme, territoires et aménagement de l'habitat*	655,63	646,27	98,57 %	655,63	646,27	98,57 %
Action 16 *Personnels œuvrant pour la politique de la prévention des risques*	255,43	263,04	102,98 %	255,43	263,04	102,98 %
Action 18 *Personnels relevant de programmes d'autres ministères*	–	5,63	–	–	5,63	–
Action 22 *Personnels transférés aux collectivités territoriales*	19,56	20,18	103,19 %	19,56	20,18	103,19 %
Action 23 *Personnels œuvrant pour les politiques de l'énergie et du climat*	61,15	66,50	108,76 %	61,15	66,50	108,76 %
Action 25 *Commission nationale du débat public*	5,53	4,77	86,34 %	5,53	4,40	79,64 %
Action 26 *Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires (ACNUSA)*	1,96	1,78	90,66 %	1,96	1,80	91,46 %
Action 27 *Commission de régulation de l'énergie (CRE)*	18,78	19,33	102,92 %	21,34	22,76	106,64 %
Action 28 *Personnels œuvrant dans le domaine de la stratégie et de la connaissance des politiques de transition écologique*	50,36	48,45	96,21 %	50,36	48,45	96,21 %
Total programme 217	**2 886,92**	**2 966,60**	**102,76 %**	**2 929,51**	**3 015,55**	**102,94 %**

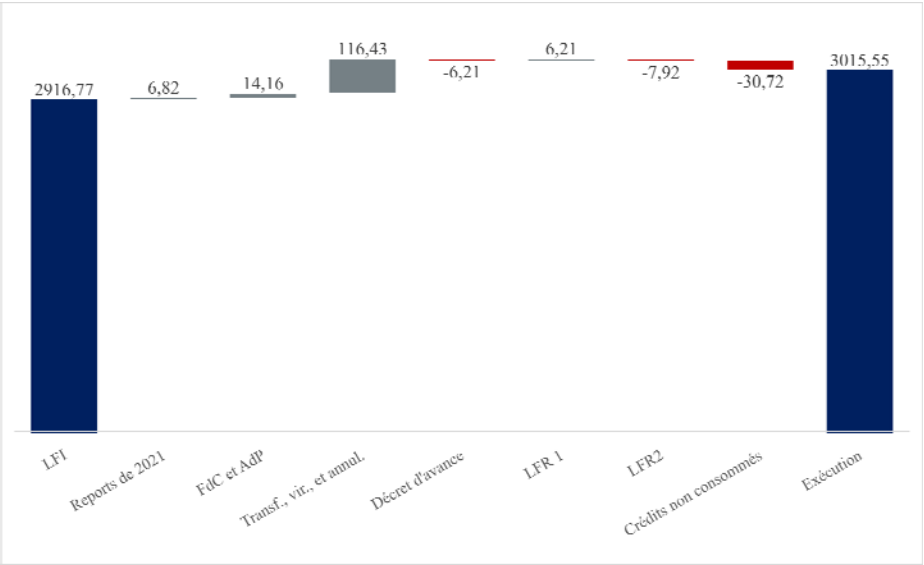
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En 2022, **2 967 millions d'euros en AE et 3 015 millions d'euros en CP** ont été consommés sur le programme 217. Le taux de consommation des crédits s'établit à **102,76 % en AE et à 102,96 % en CP** par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale.

Le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durable* a connu plusieurs mouvements de crédits en 2022.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

CP, en millions d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le programme 217 a bénéficié de **1,9 million d'euros en AE et de 6,8 millions d'euros en CP** au titre des reports de l'année 2021 vers l'année 2022.

● **14,16 millions d'euros en AE et en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 217 en cours de gestion 2022.

● Plusieurs mouvements réglementaires (décrets de transfert et de virement, arrêté de répartition pour mesures générales) ont conduit à **l'ouverture nette de 116 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 217**. La majeure partie de ce montant résulte de l'arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits [1] qui a ouvert **12,25 millions d'euros sur le titre 2** afin de financer diverses mesures statutaires et indemnitaires, et de l'arrêté du 6 décembre 2022 [2] qui a ouvert **97,8 millions de crédits de titre 2** notamment pour financer la revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique.

● Le décret d'avance du 7 avril 2022 [3] a entraîné **l'annulation de 6,2 millions d'euros en AE et en CP** sur la réserve de précaution du programme.

([1]) Arrêtés du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits

([2]) Arrêté du 6 décembre 2022 portant répartition de crédits

([3]) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

● Les crédits du programme 217 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [(1)] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [(2)].

La LFR 1 a ouvert 6,2 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 217 afin de reconstituer la réserve de précaution.

La LFR 2 a procédé à l'annulation de 7,9 millions d'euros en CP hors titre 2 sur la réserve de précaution.

Le solde des ouvertures et annulations sur le programme 217 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de la mobilité durables* s'établit à **132,6 millions d'euros en AE et à 129,5 millions d'euros en CP**. Le montant des crédits disponibles en cours d'année 2022 s'élève à **3 007 millions d'euros en AE et à 3 046 millions d'euros en CP**. Le taux de consommation des crédits par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2022 est de **près de 99 %.**

Le présent projet de loi de règlement procède à **l'annulation de 36,57 millions d'euros en AE et de 24,79 millions d'euros en CP sur le programme 217, après que 3,6 millions d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023** [(3)]

Le programme 217 porte la quasi-totalité des crédits de personnel de la mission EDMD, à l'exception des dépenses de personnel de l'ASN qui sont financées par le programme 181.

En LFI 2022, **le plafond d'emplois du programme 217 était fixé à 35 224 ETPT, avec un schéma d'emplois de – 226 ETP**. Le plafond d'emplois exécuté **s'établit à 34 888 ETPT, et le schéma d'emplois réalisé à – 314 ETP**. Depuis 2017, **le plafond d'emplois est continuellement sous-consommé et le schéma d'emplois sur-exécuté**. Les ministères de la transition écologique et de la transition énergétique continuent donc à être fortement mis à contribution au titre de la politique des effectifs de l'administration de l'État.

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

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

(3) Arrêtés du 6 février 2023 et du 10 mars 2023 portant report de crédits et arrêté du 20 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

Les rapporteurs spéciaux s'alertent de cette situation. La Cour des comptes a relevé que la réduction des effectifs, qui s'est poursuivie au cours de l'année 2022, a été de plus de 12 % au cours des cinq dernières années. De plus « l'attrition observée n'a été fondée ni sur une démarche de gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences, ni sur une recherche de meilleure adéquation entre les missions et les moyens ». La Cour conclut que ce constat « devrait conduire à engager une réflexion sur la capacité à terme de ces ministères à assumer l'ensemble des missions qui leur sont confiées au vu d'une attrition régulière des effectifs à l'échelon central et dans les services déconcentrés » (1) . Les rapporteurs spéciaux se joignent à ces remarques qui, selon eux, doivent être étendues aux emplois rémunérés par les opérateurs de la mission EDMD.

(1)Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Écologie, développement et mobilité durables », avril 2023.

ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉ DURABLES :
AFFAIRES MARITIMES

M. Michel Lauzzana, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. UNE SUR-EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA LFI EN RAISON DE REPORTS SIGNIFICATIFS 204
A. DES REPORTS DE CRÉDITS 2021 SUR 2022 CONSÉQUENTS 205
1. Le programme 205 *Affaires maritimes* : des reports exceptionnels de crédits 205
2. L'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* : des fonds de concours importants 206
B. LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION 206
C. UN TAUX D'EXÉCUTION MODESTE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS DISPONIBLES 207
II. UNE DÉPENSE FISCALE AU COÛT ÉLEVÉ : LA TAXATION AU TONNAGE .. 208
A. UN DISPOSITIF COÛTEUX 208
B. UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE 208

Les crédits consacrés par l'État aux affaires maritimes au sein de la mission *Écologie, développement et mobilité durables* relèvent :

– du programme 205 *Affaires maritimes*, qui rassemble les moyens visant, d'une part, à prévenir et lutter contre les risques en matière de sécurité maritime et de pollution marine et, d'autre part, à former aux métiers de la mer et à les soutenir économiquement ;

– de l'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports*, qui finance les missions régaliennes exercées par les grands ports maritimes pour le compte de l'État, dont le dragage (1) et les missions de police portuaire.

I. UNE SUR-EXÉCUTION PAR RAPPORT À LA LFI EN RAISON DE REPORTS SIGNIFICATIFS

Les crédits consommés sont très supérieurs aux crédits adoptés en LFI 2022 (2) en AE comme en CP, tant pour le programme 205 que pour l'action 43.

CRÉDITS ALLOUÉS AUX AFFAIRES MARITIMES

	Crédits adoptés en LFI ***(en M d'euros)***		**Crédits disponibles, y compris FDC**(3) **et ADP**(4) ***(en M d'euros)***		**Crédits consommés** ***(en M d'euros)***		**Consommés / adoptés en LFI** ***(en %)***		**Consommés / disponibles** ***(en %)***	
	AE(5)	CP(6)	AE	CP	AE	*CP*	AE	CP	AE	CP
Affaires maritimes (total)	**292**	**292**	**502**	**469**	**465**	**427**	**159,6**	**146,1**	**92,7**	**91**
Programme 205 *Affaires maritimes*	192	193	273	268	263	240	137,1	124,6	96,4	89,5
Action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports*	100	100	229	201	202	187	203,1	187,7	88,4	93,1

Source : Commission des finances d'après les données des documents budgétaires (RAP (7) 2022).

(1) Le dragage est une opération de retrait des sédiments que doivent effectuer quasi quotidiennement les ports pour pouvoir continuer à accueillir les navires, afin d'éviter l'ensablement et l'envasement.

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

(3) Fonds de concours.

(4) Attributions de produits.

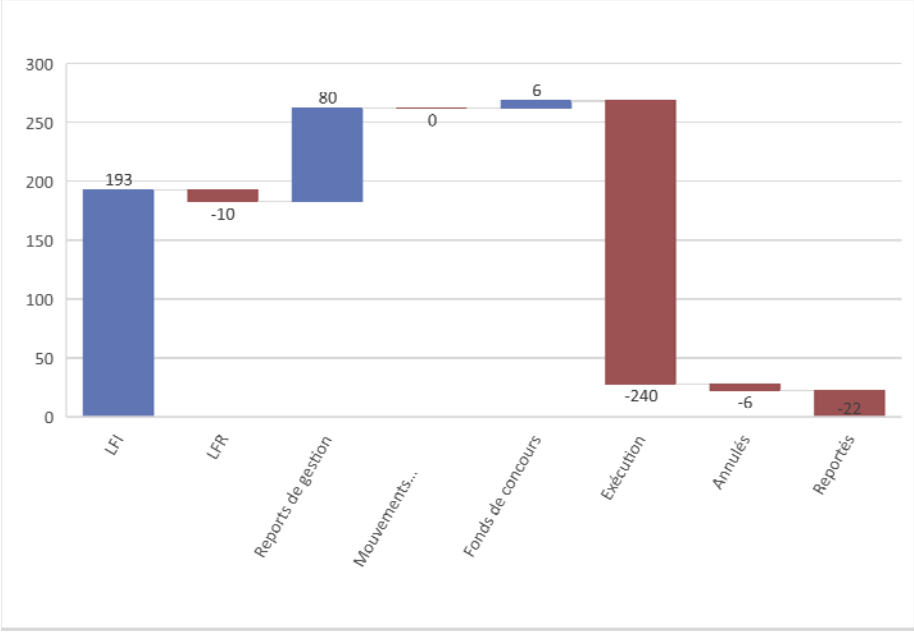
(5) Autorisations d'engagement.

(6) Crédits de paiement.

(7) Rapport annuel de performances.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 205

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances 2022.

A. DES REPORTS DE CRÉDITS 2021 SUR 2022 CONSÉQUENTS

1. Le programme 205 *Affaires maritimes* : des reports exceptionnels de crédits

La surconsommation des crédits par rapport aux crédits ouverts par la LFI a été permise par l'importance des reports de crédits de 2021 sur 2022, à hauteur de 80 millions d'euros.

Parmi ces 80 millions d'euros de reports :

– 45 millions d'euros en AE et CP concernent l'aide exceptionnelle à l'entreprise *Brittany Ferries*, justifiée par les difficultés qu'elle a rencontrées à la suite du Brexit et de la crise sanitaire, alors que son rôle économique est important en Bretagne et en Normandie. Cette aide avait été financée par l'ouverture par la seconde loi de finances rectificative pour 2021 [(1)] de 35,6 millions d'euros en AE et 34,4 millions d'euros en CP sur le programme 205, le solde de la subvention étant financé par la « non annulation » de 10,38 millions d'euros d'AE et 11,55 millions d'euros de CP, prévue initialement dans le cadre de la régulation de fin de gestion 2021 ;

(1) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

– 22,5 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP de crédits reportés s'expliquent par le report croisé en provenance du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* pour la mise en œuvre du plan tourisme.

Le programme 205 a en outre bénéficié d'un report de fonds de concours et d'attributions de produits à hauteur de 8,9 millions d'euros en AE et en CP, dont :

– 2,6 millions d'euros issus du Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) [1] et de la participation de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA) ;

– 2,4 millions d'euros d'attributions de produits versées essentiellement par les collectivités territoriales en rétribution de prestations (comme les opérations de balisage [2] réalisées grâce aux navires spécifiques des phares et balises).

2. L'action 43 *Ports* du programme 203 *Infrastructures et services de transports* : des fonds de concours importants

Comme de nombreuses actions du programme 203, l'action 43 a bénéficié de fonds de concours versés par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), budgétés sur la sous-action 43-01 *Infrastructures portuaires*, à hauteur de 104,1 millions d'euros en AE et 88,7 millions d'euros en CP, des montants proches de ceux présentés dans le PAP 2022 [3]. Dans le RAP pour 2022 figurent quelques exemples de projets financés par ces fonds de concours comme la poursuite de l'implantation de la plate-forme de développement d'éoliennes en mer au port du Havre ou l'extension du quai 12 au grand port maritime de Guadeloupe [4].

B. LA RÉSERVE DE PRÉCAUTION

La réserve de précaution initiale s'élevait à 7 millions d'euros en AE et 7,1 millions d'euros en CP.

4,2 millions d'euros mis en réserve, en AE et en CP, ont été successivement annulés par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance puis ouverts par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, afin de reconstituer la réserve à son niveau initial.

---

(1) Le FEAMPA aide les professionnels des secteurs de la pêche et de l'aquaculture ainsi que les populations côtières à s'adapter aux exigences économiques et environnementales. Il propose des subventions à des projets en complément de crédits nationaux déjà mobilisés.

(2) Le balisage consiste, en matière de circulation maritime, à placer un certain nombre de balises (à terre ou en mer) pour signaler aux navires les dangers et le tracé des chenaux d'accès aux ports.

(3) 94 millions d'euros en AE et 87 millions d'euros en CP (page 89 du PAP de la mission Écologie, développement et mobilité durables*).*

(4) Page 88.

La justification apportée par le RAP 2022 au sujet du programme 181 *Prévention des risques* vaut vraisemblablement également pour le programme 205. Aux termes de ce RAP, l'annulation des crédits a eu pour objet de contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé à la suite du déclenchement de la guerre en Ukraine et la situation économique a conduit, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2022, à faire le choix de reconstituer les marges en gestion afin de faire face à d'éventuels aléas d'ici la fin de l'année.

La Cour des comptes confirme que cette réduction temporaire des crédits de la réserve de précaution, qui a concerné de nombreux programmes, a résulté de la nécessité de « *gager l'ouverture de crédits visant à répondre à la hausse des prix de l'énergie et aux conséquences de la guerre en Ukraine* » et, par conséquent, déplore un « *manque de sincérité du gage* » [(1)].

10,8 millions d'euros en AE et en CP ont ensuite été gelés dans le cadre du dispositif de soutien à l'emploi aux entreprises d'armement maritime (SEAM) [(2)] au titre du second semestre 2022, le paiement n'intervenant qu'*a posteriori*, en 2023.

Après un dégel de 7,8 millions d'euros en AE et en CP dans le cadre du schéma de fin de gestion, la LFR 2 [(3)] a définitivement annulé 10 millions d'euros en AE et 10,1 millions d'euros en CP de la réserve.

C. UN TAUX D'EXÉCUTION MODESTE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS DISPONIBLES

Les crédits reportés de 2022 sur 2023 [(4)] s'élèvent à 8,5 millions d'euros en AE et 22,3 millions d'euros en CP [(5)], dont 2,7 millions d'euros en AE et 10,8 millions d'euros en CP pour le paiement *a posteriori* des aides aux armateurs pour le second semestre 2022 dans le cadre du SEAM. Le surplus de crédits reportés consiste en des fonds de concours à hauteur de 4,5 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP.

L'importance relative de ces reports de crédits explique le taux d'exécution modéré par rapport à l'ensemble des crédits disponibles (96,4 % en AE mais seulement 89,5 % en CP).

---

(1) Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission Recherche et enseignement supérieur*, avril 2023, page 8.*

(2) Le SEAM est un dispositif temporaire instauré en réaction à la crise sanitaire. Il s'agit d'une aide correspondant au remboursement à certains armateurs des cotisations sociales versées aux organismes sociaux au titre de la part salariale.

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

(4) Arrêté du 6 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours et arrêté du 6 février 2023 portant report de crédits et arrêté du 9 mars 2023 portant report de crédits.

(5) L'arrêté du 9 mars 2023 précité prévoit l'annulation pour 2022 sur le programme 149 Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agro-alimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture *de 13,8 millions d'euros en AE et 15 millions d'euros de CP, et leur ouverture en 2023 sur le programme 205.*

Au vu de ces reports, le projet de loi de règlement propose l'annulation de 1,3 million d'euros en AE et 5,9 millions d'euros en CP.

II. UNE DÉPENSE FISCALE AU COÛT ÉLEVÉ : LA TAXATION AU TONNAGE

A. UN DISPOSITIF COÛTEUX

Le programme 205 porte une dépense fiscale majeure, prévue par l'article 209-0 B du code général des impôts. Il s'agit de la taxation au tonnage [1]. Les entreprises dont le chiffre d'affaires provient pour au moins 75 % de l'exploitation de navires de commerce peuvent opter pour ce mode de taxation. Leur impôt sur les sociétés est alors calculé sur la base du tonnage des navires qu'elles exploitent, indépendamment du bénéfice réel réalisé. L'objectif de ce dispositif est de rendre les navires français plus compétitifs, dans un contexte de forte concurrence internationale.

Le RAP confirme le chiffrage avancé par le PAP 2022 à 3,8 milliards d'euros en 2022, soit quasiment 10 fois plus qu'en 2021 (395 millions d'euros), au bénéfice de 40 armateurs. Son dispositif étant inchangé, l'évolution du chiffrage s'explique par les profits élevés réalisés par le secteur en 2021 et 2022.

B. UN DISPOSITIF NÉCESSAIRE

Le rapporteur spécial renouvelle son soutien à la taxe au tonnage.

Cette dépense fiscale est en effet rendue nécessaire par le **caractère facilement délocalisable** de l'activité des armateurs, ce qui explique qu'elle ait été adoptée par **quasiment tous les pays en Europe** et que « *80 % du commerce international* [obéisse] *à un mécanisme semblable*» [2].

Elle a de surcroît obtenu des **résultats significatifs depuis sa création** en 2003 puisque les trois premiers armateurs mondiaux sont européens, dont un armateur français [3].

(1) Le tonnage est la capacité de transport d'un navire.

(2) Comme rappelé par M. Gabriel Attal, ministre délégué chargé des comptes publics, lors de la séance du mercredi 16 novembre 2022 au Sénat, page 38 du compte rendu intégral.

(3) L'économie bleue en France – édition 2022, secrétariat général de la mer et cluster maritime français, 3. Flotte de commerce, page 143.

Ce dispositif n'est **pas toujours avantageux pour les armateurs**. Ces derniers doivent en effet faire un choix entre l'impôt sur les sociétés (IS) classique et la taxation au tonnage pour une période de 10 ans, sans pouvoir ensuite en changer selon leurs résultats [(1)], alors même que leur activité est extrêmement cyclique. Autrement dit, ces entreprises ont dû s'acquitter de cette taxe même lors d'exercices déficitaires, ou même lorsque, en raison de profits faibles, il aurait été plus avantageux pour elles de payer l'IS classique.

Enfin, cette option permet de **financer la transition écologique** du transport maritime, une très grande majorité des bénéfices réalisés par les armateurs étant réinvestis, notamment dans la décarbonation du transport maritime. Le groupe CMA-CGM avait ainsi indiqué au rapporteur spécial lors de son audition en octobre 2022 que « *90 % des profits réalisés dans la période 2021-2022 ont été ou vont être réinvestis dans l'outil de production afin notamment de financer la transition environnementale du groupe* ».

(1) Le dernier alinéa du III de l'article 209-0 B du code général des impôts dispose en effet que « l'option est formulée pour une période irrévocable de dix années et est renouvelable au terme de cette période ».

ÉCONOMIE :
COMMERCE EXTÉRIEUR

M. Franck Allisio, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS VERSÉS À BUSINESS FRANCE ET BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT EST CONFORME À LA PRÉVISION 215

A. 135 MILLIONS ONT ÉTÉ VERSÉS AUX OPÉRATEURS EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES 215

B. LA SUBVENTION VERSÉE À BUSINESS FRANCE EST EN CONSTANTE DIMINUTION DEPUIS 2018 215

II. LES GARANTIES PUBLIQUES ONT DONNÉ LIEU À MOINS DE DÉCAISSEMENTS QUE PRÉVU 216

A. LE COÛT DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORT, EST PLUS FAIBLE QUE PRÉVU 216

B. LE COMPTE DE COMMERCE 915 SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR TÉMOIGNE D'UNE REPRISE DES EXPORTATIONS 216

III. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE S'ÉTEIGNENT PROGRESSIVEMENT 217

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE 217

B. CERTAINS CRÉDITS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PARTICIPENT ÉGALEMENT AU SOUTIEN À L'EXPORT 218

La politique publique de soutien au commerce extérieur regroupe les dispositifs de **financement, de garanties publiques et d'accompagnement à l'export** gérés par Bpifrance assurance export et Business France, auxquels on peut ajouter la contribution de certains fonds d'aide publique au développement ainsi que le reliquat des crédits du **plan de relance export**.

Les crédits correspondants sont répartis sur les 4 actions suivantes qui relèvent du ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et du numérique :

– l'action n° 7 *Développement international des entreprises et attractivité du territoire* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* ;

– l'action n° 4 *Développement international de l'économie française* du programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* ;

– l'action n° 3 *Plan de soutien à l'export* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* ;

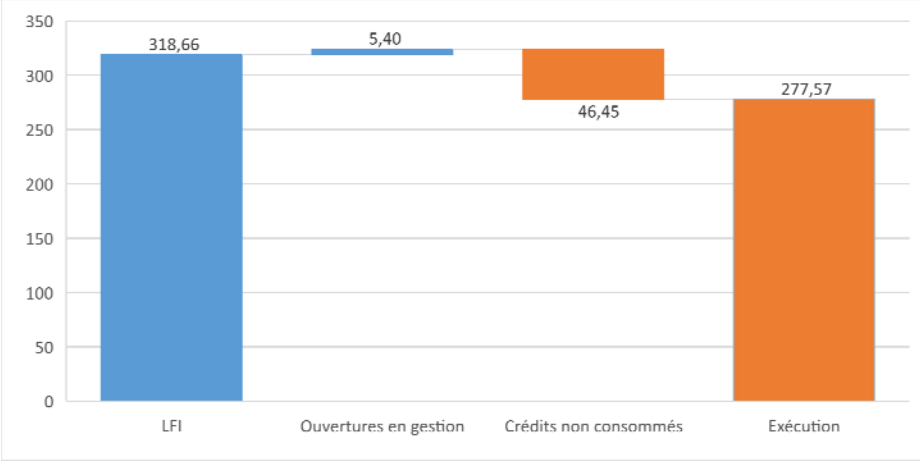
– l'action n° 2 *Aide économique et financière bilatérale* du programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la mission *Aide publique au développement.*

Enfin, l'ensemble des prévisions et résultats des procédures financières de soutien à l'export sont retracées dans le compte de commerce 915 *Soutien financier au commerce extérieur*.

La loi de finances initiales pour 2022 a ouvert sur ces quatre actions **318,7 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 329,5 millions d'euros en crédits de paiement (CP)**. **277,6 millions d'euros ont été consommés en AE et 272,8 millions d'euros en CP**. Le taux de consommation est donc de **87,11 % pour les AE et de 82,79 % pour les CP par rapport à la LFI 2022 et de 85,66 % pour les AE et 82,79 % pour les CP par rapport à l'ensemble des crédits disponibles**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 (AE)

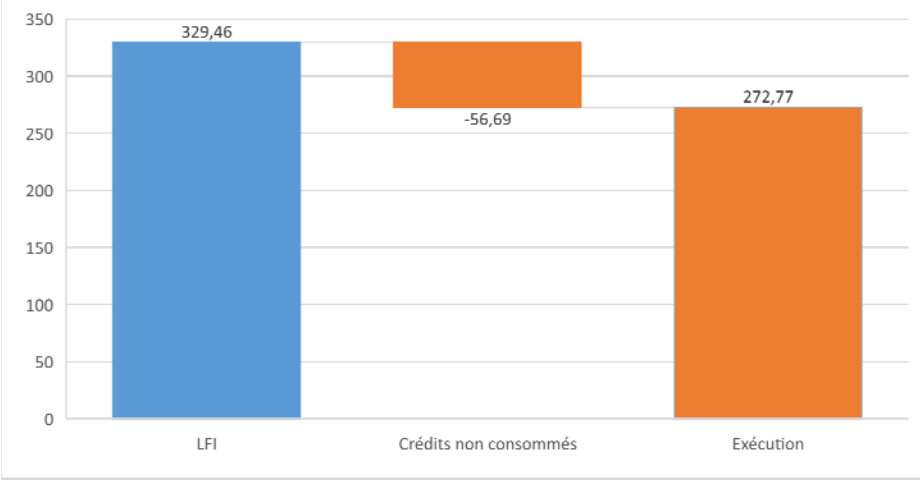
(en millions d'euros)



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

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 (CP)

(en millions d'euros)



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

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement						Crédits de paiement			
	Prévision LFI 2022	Ouvertures et annulations en cours de gestion	Exécution 2022	Écart entre la consommation et les crédits disponibles	Taux de consommation des crédits de la LFI 2022	Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles	Prévision LFI 2022	Exécution 2022	Écart entre la consommation et les crédits disponibles	Taux de consommation des crédits de la LFI 2022
P134 Développement des entreprises et régulations Action 7 Développement international des entreprises et attractivité du territoire	135,66	0	135,14	*– 0,52*	99,62 %	99,62 %	135,66	135,94	*0,28*	100,21 %
P114 Appels en garanties de l'État Action 4 Développement international de l'économie française	128	0	88,82	*– 39,18*	*69,39 %*	69,39 %	128	88,82	*– 39,18*	69,39 %
P363 Compétitivité Action 3 Plan de soutien à l'export	0	– 0,039	– 0,039	– 0,039	-	100 %	14,8	11,21	*– 3,59*	75,76 %
P110 Aide économique et financière au développement Action 2 Aide économique et financière bilatérale	55	5,4	53,65	*– 6,75*	*97,55 %*	88,82 %	51	36,8	*– 14,2*	72,16 %
Total	**318,66**	**5,36**	**277, 57**	***– 46,45***	***87,11 %***	***85,66 %***	**329,46**	**272,77**	***– 56,69***	***82,79 %***

Source : Commission des finances d'après documents budgétaires.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS VERSÉS À BUSINESS FRANCE ET BPI FRANCE ASSURANCE EXPORT EST CONFORME À LA PRÉVISION

A. 135 MILLIONS ONT ÉTÉ VERSÉS AUX OPÉRATEURS EN CHARGE DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DES ENTREPRISES

L'action n° 7 ***Développement international des entreprises et attractivité du territoire*** du programme 134 D*éveloppement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* a bénéficié de 135,66 millions d'euros (en AE et en CP) ainsi répartis :

– 47,7 millions d'euros de crédits de fonctionnement ont été versés à Bpifrance AE en rémunération des garanties publiques à l'export gérées par elle ;

– 2,6 millions d'euros de crédits d'intervention ont permis de prendre en charge des dépenses exceptionnelles de système d'information de Bpifrance AE ainsi que le versement de la contribution du ministère de l'économie, des finances, de la souveraineté industrielle et numérique au financement du Pavillon France à l'exposition universelle de Dubaï ;

– 85,1 millions d'euros de crédits de fonctionnement ont été versés à Business France au titre de sa subvention pour charges de service public.

L'exécution budgétaire est conforme à la prévision, le taux de **consommation des crédits par rapport à la LFI 2022 s'élevant à 99,62 % en AE et à 100,21 % en CP.**

B. LA SUBVENTION VERSÉE À BUSINESS FRANCE EST EN CONSTANTE DIMINUTION DEPUIS 2018

Conformément au **contrat d'objectifs et de moyens 2018 – 2022 (COM)** signé par l'opérateur, la subvention pour charges de service public versée au titre du programme 134 est en **diminution de 10,5 % depuis 2018**, passant sur la période de 95,1 millions d'euros à 85,1 millions d'euros.

Business France a également reçu une subvention de 4,7 millions d'euros (AE=CP) en 2022 au titre du programme 112 *Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire* de la mission *Cohésion des territoires,* tandis que 3,7 millions d'euros (AE=CP) lui ont été versés par le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales.* La somme de ces trois dotations est passée de **102,8 millions d'euros en 2018 à 93,5 millions d'euros en 2022.**

Le **plafond d'emplois a également diminué de 5,3 % depuis 2018**, passant de 1 513 équivalents temps plein annuels travaillés (ETPT) à 1 433 ETPT en 2022. L'exécution du plafond d'emplois est à peu de chose près conforme à la prévision (1 426 ETPT pour un plafond d'emplois inscrit en LFI de 1 433 ETPT). Le hors plafond s'élève à 72 ETPT correspondant aux contrats d'alternance.

II. LES GARANTIES PUBLIQUES ONT DONNÉ LIEU À MOINS DE DÉCAISSEMENTS QUE PRÉVU

A. LE COÛT DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORT, EST PLUS FAIBLE QUE PRÉVU

Le **compte de commerce 915, *Soutien financier au commerce extérieur*** retrace les dépenses et recettes liées aux garanties publiques à l'export gérées par Bpifrance, depuis la prospection jusqu'à l'exécution du contrat export. Ces garanties regroupent l'assurance prospection, la garantie du risque-exportateur, la garantie de change, l'assurance-crédit et l'assurance-investissement, le financement de la construction navale ainsi que les dispositifs de réassurance crédit créés pendant la crise sanitaire (Cap Francexport et CAP Francexport +).

L'action 4 *Développement international de l'économie française* du programme 114 *Appels en garantie de l'État* de la mission *Engagements financiers de l'État* compense le déficit constaté en 2021 sur le compte de commerce *Soutien financier au commerce extérieur* au titre de **l'assurance prospection** (84,1 millions d'euros), de la **garantie du risque exportateur** (2,9 millions d'euros) et de la **garantie de change** (1,8 million d'euros).

Sur les **128 millions d'euros ouverts en AE et en CP par la LFI 2022, seuls 88,82 millions d'euros ont été consommés en AE et en CP.** Le taux d'exécution (69,39 %) s'explique notamment par un coût plus faible qu'attendu pour l'assurance prospection, la crise de la Covid-19 ayant fait chuter les dépenses de prospection en 2021, ainsi que par un coût de la garantie du risque exportateur nettement moins élevé que prévu (2,88 millions d'euros consommés contre 18 millions d'euros prévus en LFI 2022).

B. LE COMPTE DE COMMERCE 915 SOUTIEN AU COMMERCE EXTÉRIEUR TÉMOIGNE D'UNE REPRISE DES EXPORTATIONS

Le compte de commerce *Soutien au commerce extérieur* affiche, en 2022, un **solde positif de 158,68 millions d'euros**, en décalage avec la prévision de la LFI 2022 d'un solde excédentaire de 52 millions d'euros. Cet écart s'explique principalement par les recettes de l'assurance-crédit nettement plus élevées que ce qui était prévu initialement (935,5 millions d'euros réalisés contre 614 millions prévus), en lien avec le niveau significatif de flux en garanties pris sur l'année (30,3 milliards d'euros contre 17,3 milliards d'euros en 2021). Cela témoigne de la

reprise des exportations des biens, en hausse de 18 %, en valeur, par rapport à 2021.

En outre, il convient de remarquer que les recettes de **l'assurance prospection** ont été plus faibles que prévu (14,75 millions d'euros de moins que la prévision), **Bpifrance assurance export ayant dû contrôler la distribution du produit** afin de ne pas dépasser la cible de déficit fixée à 97,5 millions d'euros en cours d'année. Enfin, on note des niveaux de dépenses plus faibles que prévu sur les dispositifs CAP Francexport et CAP Francexport + (17 millions d'euros de moins que la prévision) ce qui atteste de la réduction du recours à ces dispositifs de crise visant à prendre le relais des assureurs-crédits privés.

ÉCART EN 2022 ENTRE LA PRÉVISION ET L'EXÉCUTION DU COMPTE DE COMMERCE *SOUTIEN FINANCIER AU COMMERCE EXTÉRIEUR*

(en millions d'euros)

	Recettes			Dépenses		
Section	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Écart à la prévision**
Section 1 – Assurance-crédit et assurance-investissement	614	935,5	**+ 321,5**	582	743,75	**+ 161,75**
Section 2 – Assurance-prospection	143	128,25	**– 14,75**	143	139,46	**– 3,53**
Section 3 – Change	11	12,65	**+ 1,65**	10	12,95	**+ 2,95**
Section 4 – Risque économique [1]	0	0	**0**	0	0	**0**
Section 5 – Risque exportateur	23	9,68	**– 13,32**	7	24,85	**+ 17,85**
Section 6 – Financement de la construction navale	8	7,31	**-0,69**	5	13,91	**+ 8,91**
Section 7 – Cap Francexport et Cap Francexport +	22	5,55	**– 16,45**	22	5,34	**– 16,66**
Total	**821**	**1 098,94**	**+ 277,94**	**769**	**940,27**	**+ 171,27**

Source : Commission des finances d'après documents budgétaires.

III. LES CRÉDITS DU PLAN DE RELANCE S'ÉTEIGNENT PROGRESSIVEMENT

A. LES CRÉDITS DE LA MISSION PLAN DE RELANCE

L'action 3 *Plan de soutien à l'export* du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* a ouvert 14,8 millions d'euros de CP pour couvrir le reliquat d'AE engagées l'année précédente au titre du plan de relance export. Ces crédits financent une rémunération complémentaire au **bénéfice de Bpifrance** et

([1]) Cette garantie, en gestion extinctive, visait à protéger les exportateurs français pendant l'exécution de leurs contrats contre le risque d'accroissement de leurs coûts (fournitures, salaires…) en période de forte inflation. Elle n'est plus distribuée depuis 2004 et l'encours sur la procédure est nul.

l'augmentation des crédits du **Fonds d'études et d'aide au secteur privé (FASEP).** Ce fonds vise à soutenir les entreprises exportatrices qui se positionnent sur des projets d'infrastructures dans des pays émergents ou en développement.

11,21 millions d'euros de CP ont été effectivement consommés, ce qui s'explique par une sous-consommation de 4,39 millions des crédits devant alimenter le FASEP. L'action affiche ainsi un taux d'exécution de 75,76 % sur l'année 2022. Les crédits non consommés ont été reportés en 2023.

B. CERTAINS CRÉDITS DE L'AIDE PUBLIQUE AU DÉVELOPPEMENT PARTICIPENT ÉGALEMENT AU SOUTIEN À L'EXPORT

L'action 2 ***Aide économique et financière bilatérale*** du programme 110 *Aide économique et financière au développement* de la Mission *Aide publique au développement* a ouvert **55 millions d'euros en AE et 51 millions d'euros en CP** au titre du FASEP et du Fonds d'expertise technique et d'échange d'expériences (FEXTE) qui intervient en amont des projets d'infrastructures en finançant des programmes de coopération technique.

Le FASEP a été abondé par 5,4 millions d'euros d'AE en cours de gestion, *via* des redéploiements au sein du programme 110.

Pour ces deux fonds, le **niveau de consommation s'élève à 53,65 millions d'euros en AE et 36,8 millions d'euros en CP**. Pour les AE, cela représente un taux d'exécution de 97,55 % par rapport aux crédits ouverts en LFI et de 88,82 % par rapport aux crédits disponibles tandis que les CP enregistrent un taux d'exécution de 72,16 %.

Pour ce qui concerne le **FASEP**, l'ensemble des AE disponibles ont été consommées **(30,4 millions d'euros) tandis que 20,8 millions d'euros de CP** ont été consommés sur les 33 millions d'euros ouverts en LFI, sans que la documentation budgétaire ne précise si ces crédits ont été reportés. Pour ce qui concerne le **FEXTE**, **23,25 millions d'euros** des 30 millions d'euros d'AE ouvertes ont été consommées en raison du décalage dans l'octroi des projets tandis que 16 des 18 millions d'euros de CP ouverts en LFI ont été consommés en raison de la mise en réserve d'une partie des crédits.

ÉCONOMIE :
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATIONS ;
PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS

M. Xavier Roseren, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 221

ANALYSE DES PROGRAMMES 134, 343 ET 367 224

I. LE PROGRAMME 134 *DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION* 224

1. L'action 23 *Industrie et services* massivement abondée pour répondre aux conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine et de la crise sanitaire 225

a. Un soutien massif aux entreprises dans le cadre de la guerre en Ukraine 225

b. Le plan Destination France sous-exécuté 226

c. La compensation carbone en légère baisse 227

2. L'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* en forte hausse en programmation initiale a bénéficié d'ouvertures importantes en cours de gestion 227

3. L'action 25 *Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire* abondée en cours d'année 228

II. LE PROGRAMME 343 *PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT* 228

1. Les décaissements des crédits de l'action 1 Réseaux d'initiative publique (RIP) ralentissent 229

2. L'exécution des crédits de l'action 2 *Autres projets concourant à la mise en France du plan France très haut débit* 230

III. LE PROGRAMME 367 *FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2021 ET EN 2022 SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE* « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » (CAS PFE) 230

LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS 232

I. LE PROGRAMME 862 *PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL* A BÉNÉFICIÉ D'IMPORTANTS REPORTS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN 2021 233

II. LE PROGRAMME 869 *PRÊTS À LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA LIAISON EXPRESSE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE* SOUS-EXÉCUTÉ EN RAISON D'UN IMPRÉVU CALENDAIRE 234

III. LE PROGRAMME 877 *AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19* : UNE EXÉCUTION TRONQUÉE 234

INTRODUCTION

La mission *Économie* est composée des cinq programmes 134 *Développement des entreprises et régulation*, 343 *Plan France très haut débit*, 220 *Statistiques et étude économiques* et 305 *Stratégies économiques*. De manière exceptionnelle pour les années 2021 et 2022, la mission *Économie* a été enrichie du programme 367 *Financement des opérations patrimoniales envisagées en 2021 et en 2022 sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État »* (CAS PFE) [1].

La présente fiche porte sur l'exécution des programmes 134, 343 et 367 [2], auxquels s'ajoutent les crédits du compte de concours financiers *Prêts et avances à des particuliers et à des organismes privés*.

Hors programme 367, les crédits de la mission représentaient **en loi de finances initiale (LFI) 3,4 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 4 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, en hausse de 28,2 % et 21,6 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2021**. Les crédits ont été fortement modifiés en gestion : 22,7 milliards d'euros ont finalement été ouverts, soit près de six fois le montant ouvert en LFI.** Ces ouvertures ont principalement eu lieu sur le programme 367, abondé par les deux lois de finances rectificatives à hauteur de 12,73 milliards d'euros en vue de l'offre publique d'achat simplifiée relative à EDF. Le programme 134 a bénéficié quant à lui de 3,8 milliards d'euros supplémentaires, principalement pour soutenir les entreprises face aux conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

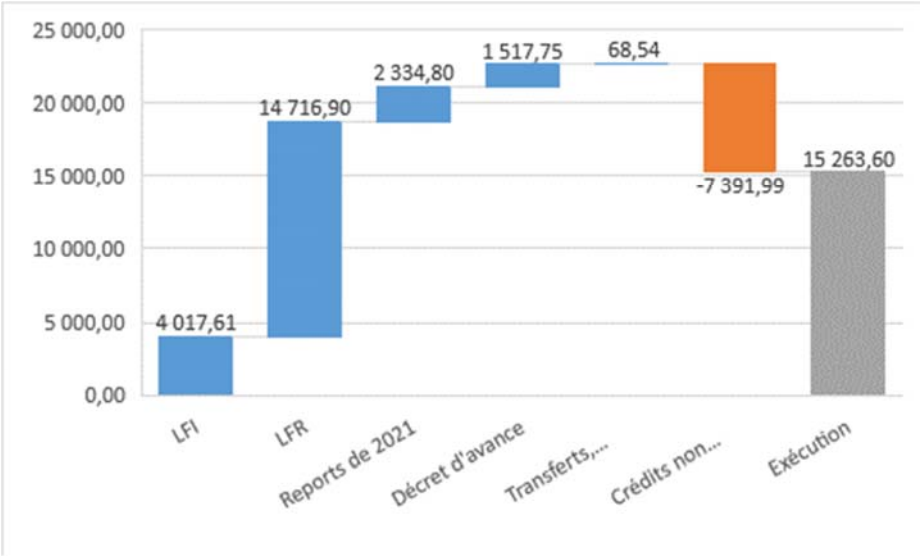
15,3 milliards d'euros (CP), soit près de quatre fois les crédits votés en LFI et environ deux tiers des crédits disponibles, ont été consommés en 2022, contre 3,5 milliards d'euros en 2021.

(1) Ce programme a été créé par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 afin de « doter le CAS PFE en recettes en fonction des besoins d'interventions identifiés ».

(2) Eu égard à sa nature particulière, le programme 367 sera cependant souvent exclu de l'analyse globale.

PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES À L'EXÉCUTION 2022
À L'ÉCHELLE DE LA MISSION *ÉCONOMIE*

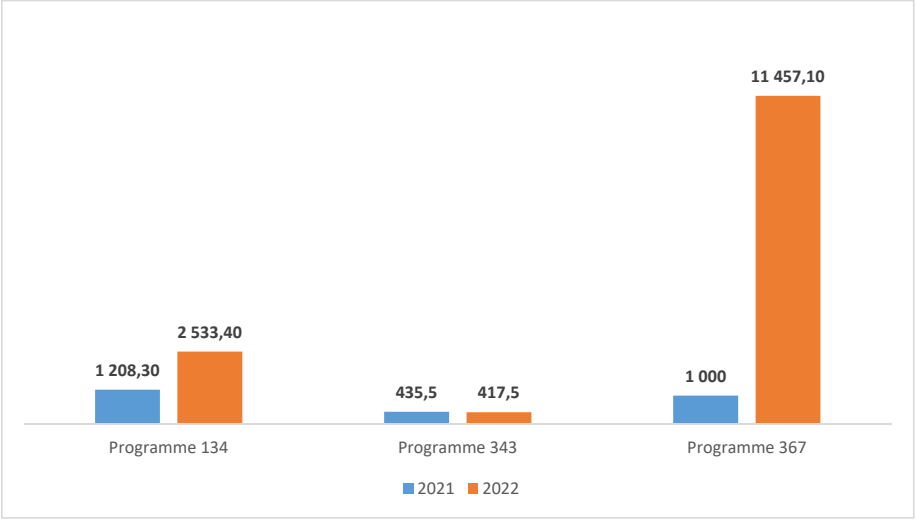
(en millions d'euros)



Source : Commission des finances, à partir des documents budgétaires.

EXÉCUTION DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES 2021 ET 2022
DES PROGRAMMES 134, 343 ET 367 DE LA MISSION ÉCONOMIE

(en CP ; en millions d'euros)

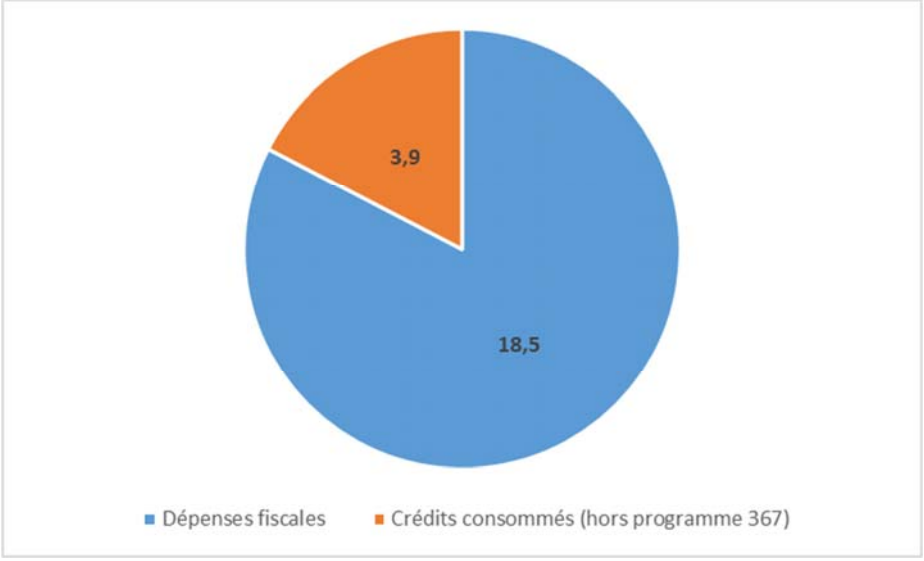


Source : Commission des finances à partir des documents budgétaires.

Les dépenses fiscales rattachées à la mission s'élèvent en 2022 à 18,5 milliards d'euros, en diminution de 6 % par rapport à 2021. Cette diminution résulte essentiellement de la neutralisation des dépenses fiscales en faveur des entreprises grandes consommatrices d'énergie [(1)]. Elles représentent cependant près de cinq fois le montant des crédits budgétaires consommés (hors programme 367).

POIDS DES DÉPENSES FISCALES DANS LA MISSION ÉCONOMIE

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances à partir des documents budgétaires.

Eu égard à ce poids majeur, le rapporteur spécial salue une présentation améliorée des dépenses fiscales dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2023, consistant en l'ajout d'une section qui les regroupe selon sept catégories, correspondant à cinq politiques publiques et à deux catégories regroupant les mesures en cours d'extinction et les mesures poursuivant un objectif isolé. Cette section réunit en outre des indications concernant les objectifs et les bénéficiaires des mesures fiscales.

(1) Des taux réduits de taxe sur la consommation finale d'électricité (TCFE) étaient accordés depuis 2015 aux entreprises grandes consommatrices d'énergie par rapport au tarif de référence. La réduction du tarif de référence et son alignement sur le tarif réduit dans le cadre du « bouclier tarifaire » a neutralisé le coût de cet avantage fiscal.

ANALYSE DES PROGRAMMES 134, 343 ET 367

I. LE PROGRAMME 134 *DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION*

En programmation initiale, le programme 134 a connu une modification de périmètre avec plusieurs transferts sortants, avec un **impact de – 65,8 millions d'euros (en AE et CP)** ; une diminution essentiellement liée au transfert vers le programme 180 *Presse et média* des crédits liés à la compensation versée à La Poste pour sa mission de transport postal de la presse. **1,7 milliard d'euros (en CP) ont été votés en LFI pour le programme 134.**

En cours de gestion, ce programme a vu ses crédits augmenter massivement. **Les deux lois de finances rectificatives pour 2022 ont ouvert un total de 2,33 milliards d'euros** sur l'action 23 *Industrie et services*, principalement pour financer un dispositif d'aides aux entreprises énergo-intensives en réponse à la crise énergétique dans le contexte de la guerre en Ukraine (pour 1,5 milliard d'euros) ; et l'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* a bénéficié de près de 140 millions d'euros supplémentaires. **Le montant des CP disponibles sur ce programme s'est ainsi élevé en 2022 à 5,7 milliards d'euros**.

En exécution, **2,5 milliards ont été consommés**, soit 141 % des crédits votés en LFI mais seulement 44 % des crédits disponibles.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 134
DÉVELOPPEMENT DES ENTREPRISES ET RÉGULATION

(en millions d'euros)

	Programme 134	
	AE	**CP**
PLF pour 2022	**1 626,71**	**1631,45**
LFI pour 2022	**1 790,39**	**1 795,13**
Fonds de concours et attrib. de produits	– 0,31	– 0,31
Mouvements réglementaires	**1 821,16**	**1 853,44**
Reports	*216,95*	*249,99*
Décret d'avance	*1 548,13*	*1 548,13*
Virements	*0,19*	*– 0,57*
Transferts	*55,71*	*55,71*
Répartition pour mesures générales (1)	*0,18*	*0,18*
1ère LFR pour 2022	**2 325,87**	**2 325,87**
2nde LFR pour 2022	**– 242,31**	**– 244,54**
Total des crédits disponibles	5 695,11	5 729,8
Exécution 2022	**2 683,22**	**2 533,42**
Crédits non consommés	**3 011,89**	**3 196,46**
Annulations demandées en PLR	68,09	44,87
Reports sur 2023	**2 943,78**	**3 151,57**

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

(1) Arrêté portant répartition de crédits du 24 octobre 2022. Crédits en provenance de la mission Crédits non répartis.

1. L'action 23 *Industrie et services* massivement abondée pour répondre aux conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine et de la crise sanitaire

Afin de répondre aux conséquences économiques de la guerre en Ukraine, deux dispositifs de subvention à destination des entreprises énergo-intensives ont été créés dans le cadre du Plan de résilience annoncé le 16 mai 2022. **Au total, près de 3 milliards d'euros ont été ouverts sur le programme 134 pour financer ces subventions.** Le programme a également été abondé pour financer le plan « Destination France » pour la reconquête du tourisme.

Au total, le montant des crédits disponibles s'est élevé à 3 615 millions d'euros (en CP), soit près de 6 fois le montant des crédits votés en LFI.

In fine, **seuls 481,26 millions d'euros (en CP) ont été consommés sur cette action**, soit un taux d'exécution de 75 % par rapport à la programmation initiale et de 13 % par rapport aux crédits disponibles. Cette sous-exécution s'explique largement par la faible mobilisation de ces deux dispositifs.

CRÉDITS VOTÉS, DISPONIBLES ET CONSOMMÉS SUR L'ACTION 23 *INDUSTRIE ET SERVICES*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits votés en LFI	**637,45**	**639,72**
Ouverture en cours de gestion	2 965,57	2 975,06
dont reports de l'année 2021 (1)	*125,50*	*135,86*
dont décret d'avance du 7 avril 2022	*1 548,13*	*1 548,13*
dont LFR 1	*1 500,00*	*1 500,00*
autres mouvements	*– 208,06*	*– 208,93*
Total des crédits disponibles	**3 603,02**	**3 614,78**
Crédits consommés (2)	**625,27**	**481,26**
Sous-exécution par rapport aux crédits disponibles	**2 977,75**	**3 133,52**

Source : Commission des finances à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

a. Un soutien massif aux entreprises dans le cadre de la guerre en Ukraine

Le programme 134 a d'abord bénéficié d'une **ouverture de crédits par le décret d'avance du 7 avril 2022 (3) de 1 548 millions d'euros, complétée par un dégel de la réserve de 31,9 millions d'euros**, soit un montant total de 1 580 millions permettant de financer la création de nouvelles aides à destination des entreprises énergo-intensives (1 500 millions d'euros) et du secteur des travaux

(1) Arrêtés du 1er février, du 17 mars et du 25 mars 2022.

(2) Le rapport annuel de performance fait apparaître des chiffres différents (respectivement 742,22 millions et 598,20 millions) en raison d'une erreur d'imputation.

(3) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022.

publics (80 millions d'euros) particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

La première loi de finances rectificative pour 2022 d'août 2022 (1) a ouvert 2 325,87 millions d'euros. **1 500 millions étaient destinés à financer les aides à destination des entreprises affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine**. Les crédits avaient également vocation à reconstituer les avances de trésorerie faites pour assurer la continuité des financements au titre du fonds de solidarité mis en œuvre dans le cadre de la crise sanitaire, pour un **total de 794 millions d'euros** (2)**.**

Les dispositifs d'aide aux entreprises, notamment celui affecté aux énergo-intensives, ont été faiblement mobilisés : **moins de 77 millions d'euros ont en effet été consommés sur les 3 milliards d'euros ouverts.**

EXÉCUTION DES CRÉDITS OUVERTS DANS LE CADRE DES DISPOSITIFS DE SOUTIEN AUX ENTREPRISES MIS EN PLACE PAR LE PLAN DE RÉSILIENCE DU 16 MARS 2022

(en CP ; en millions d'euros ; en pourcentage)

	Crédits ouverts	Exécution	Taux d'exécution
Aide aux PME du secteur des travaux publics	80	16	19,7 %
Aide aux entreprises électro ou gazo-intensives	2 912	61	2,1 %
Total	**2 992**	**77**	**2,6 %**

Source : Note d'exécution budgétaire de la Cour des comptes

Le rapporteur spécial spéciale se félicite de cette ouverture massive de crédits au cours de l'année 2022, dans un contexte d'incertitude, qui a permis de rassurer les entreprises, ainsi que d'un calibrage prudent des aides pour éviter les effets de bord. Il salue également le fait que **l'intégralité des crédits non-consommés de ce dispositif a été reportée sur l'année 2023.**

b. Le plan Destination France sous-exécuté

En 2022, la compétence sur les politiques du tourisme a été transférée du ministère de l'Europe et des affaires étrangères vers le ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. En conséquence, le programme 134 a été enrichi d'un nouveau poste de dépense, le plan « Destination France » pour la reconquête et la transformation du tourisme (3).

Pour le financer, le programme 134 a bénéficié de reports de l'année 2021 en provenance du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises* pour un total de 125,43 millions d'euros en AE et 135,77 millions d'euros en CP.

---

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

(2) cf. infra *I.3.*

(3) Depuis le projet de loi de finances pour 2023, le programme 134 est désormais le support de la subvention pour charges de service public de l'opérateur Atout France.

Seuls **56,69 millions d'euros en AE et 23,79 millions d'euros en CP ont cependant été consommés. Là encore, les crédits non consommés ont été reportés sur 2023.**

c. La compensation carbone en légère baisse

La compensation carbone en faveur des entreprises électro-intensives s'établit pour sa part à **318,2 millions d'euros, contre 344,2 millions prévus en LFI, en diminution de 73,1 millions** (soit - 27,5 %) par rapport à 2021. Cette baisse temporaire résulte d'un retard pris dans le versement de l'aide, en raison de la validation du nouveau cadre réglementaire par la Commission européenne le 1er décembre 2022 et de nouvelles modalités de versement convenues avec l'Agence des services et de paiement.

2. L'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* en forte hausse en programmation initiale a bénéficié d'ouvertures importantes en cours de gestion

L'action 4 *Développement des postes, des télécommunications et du numérique* a été exécutée à hauteur de 841,92 millions d'euros en AE et 831,24 millions d'euros en CP (1), après avoir bénéficié en cours de gestion d'importantes ouvertures de crédits principalement du fait de reports de crédits de l'année précédente.

CRÉDITS VOTÉS, DISPONIBLES ET CONSOMMÉS SUR L'ACTION 4 *DÉVELOPPEMENT DES POSTES, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DU NUMÉRIQUE*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits votés en LFI	**715,15**	**715,61**
Ouverture en cours de gestion	129,95	143,44
dont reports de l'année 2021 (2)	*81,13*	*94,58*
Total des crédits disponibles	**845,10**	**859,05**
Crédits consommés	**841,92**	**831,24**
Sur-exécution par rapport aux crédits votés en LFI	**126,76**	**115,63**
Sous-exécution par rapport aux crédits disponibles	**3,18**	**27,81**

Source : Commission des finances à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

Les subventions versées à La Poste, portées par l'action 4, s'établissent en 2022 à 751 millions d'euros, soit une hausse de 613,2 millions d'euros par rapport à l'exécution 2021. Cette très forte hausse s'explique principalement par la création en 2022 au sein du programme 134 d'une nouvelle dépense pérenne afin de compenser le déficit de La Poste dans la mise en œuvre du service universel postal, d'un montant de 520 millions d'euros, ainsi que par le report de 2021 de 74 millions d'euros au titre du versement de la dotation à La Poste pour sa mission d'aménagement du territoire.

(1) Le rapport annuel de performance fait apparaître des chiffres différents (respectivement 832,16 millions et 821,48 millions) en raison d'une erreur d'imputation.

(2) Arrêtés des 20 et 25 mars 2022.

DÉTAIL DES SUBVENTIONS VERSÉES À LA POSTE

(en millions d'euros)

Subvention	Montant
Compensation du déficit de La Poste dans la mise en œuvre du service universel postal	520
Compensation au titre de sa mission d'aménagement du territoire	147
Aide au transport postal de la presse	84
Total	**751**

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

La sous-exécution de près de 28 millions d'euros par rapport aux crédits ouverts constatée s'explique par une durée d'exécution plus longue que prévue initialement pour les dispositifs du Commissariat aux communications électroniques de défense et sur la Mission French Tech.

3. L'action 25 *Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire* abondée en cours d'année

L'action 25 *Mesures exceptionnelles dans le cadre de la crise sanitaire* n'avait pas été abondée en LFI. **L'intégralité de ses crédits, soit 794 millions d'euros, ont été ouverts par la loi de finances rectificative du 16 août 2022**. 677,05 millions d'euros en AE et 680,53 millions d'euros en CP ont finalement été consommés.

Ces crédits ont principalement permis d'assurer la continuité du versement des aides aux entreprises mises en place dans le cadre de la crise sanitaire, et initialement financées sur le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*, le fonds de solidarité ayant été mis en extinction à la fin de l'année 2021.

II. LE PROGRAMME 343 *PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT*

Le programme 343 a été élargi avec la création d'une nouvelle action *Autres projets concourant à la mise en œuvre du France très haut débit*, qui correspond à la rebudgétisation du solde de trésorerie du Fonds national pour la société numérique (FSN). Elle comprend deux appels à projets ainsi que des frais de gestion et de fonctionnement du plan France très haut débit **pour un total de 22 millions d'euros** (AE et CP).

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 343 *PLAN FRANCE TRÈS HAUT DÉBIT*

(en millions d'euros)

	Programme 343	
	AE	**CP**
PLF pour 2022	**22**	**622**
LFI pour 2022	**21,80**	**621,80**
Mouvements réglementaires	**87,98**	**– 3,87**
Reports	*110,14*	*18,28*
Décret d'avance	*– 22,34*	*– 22,34*
Virements	*0,19*	*0,19*
1re LFR pour 2022	**22,36**	**22,36**
2nde LFR pour 2022	**– 22,36**	**– 111,98**
Ouvertures totales	109,78	528,30
Exécution 2022	**106,19**	**417,51**
Crédits non consommés	3,59	110,79
Annulations demandées en PLR	0,02	92,13
Reports sur 2023	3,58	18,65

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a annulé 22,3 millions d'euros en AE et en CP afin de contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé suite au déclenchement de la guerre en Ukraine.

Dans le cadre de la loi de finances rectificative du 16 août 2022, la situation économique a conduit à faire le choix de reconstituer les marges en gestion afin de faire face à d'éventuels aléas d'ici la fin de l'année.

La deuxième loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 et son décret d'application sont venus annuler 22,4 millions d'euros en AE et 112 millions d'euros en CP

1. Les décaissements des crédits de l'action 1 Réseaux d'initiative publique (RIP) ralentissent

L'ensemble des autorisations d'engagement a été consommé en 2022 sur l'action 1 (88,7 millions d'euros) afin de permettre l'engagement de la première vague de l'appel à projet « Création d'infrastructures de génie civil nécessaires aux raccordements finals ».

S'agissant des CP, l'année 2022 a été marquée par **une actualisation à la baisse des demandes des collectivités territoriales,** après une accélération en 2021 liée à un rattrapage post-crise sanitaire, **et d'un décalage dans le temps de leurs besoins de décaissements** sur les réseaux d'initiative publique. Sur les 600 millions d'euros de CP prévus, **seuls 400 millions ont ainsi été consommés** (1) .

(1) Le rapport annuel de performance fait apparaître une consommation de 417,51 millions d'euros, en raison d'une erreur d'imputation lors de l'engagement de l'appel de fonds lié à l'action 2 « Autres projets concourant à la mise en œuvre du plan France très haut débit ». Un tableau présentant l'exécution de l'action 1 corrigée de ladite erreur figure en page 112.

65,6 millions d'euros ont été annulés par la deuxième loi de finances rectificative pour 2022. 15,1 millions d'euros ont été reportés.

2. L'exécution des crédits de l'action 2 *Autres projets concourant à la mise en France du plan France très haut débit*

17,51 millions d'euros ont été consommés sur les 21,80 millions d'euros ouverts en LFI, dont 14,3 millions au titre des appels à projet « Continuité territoriale numérique » et « Cohésion numérique des territoires ».

III. LE PROGRAMME 367 *FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2021 ET EN 2022 SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE* « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT » (CAS PFE)

Le programme 367 a été créé par la loi de finances rectificative du 19 juillet 2021 (1) afin de pallier le manque de marges de manœuvre budgétaires du CAS PFE, en l'absence de recettes de cessions en 2021 et dans le contexte difficile de la crise sanitaire.

Doté de 748 millions d'euros en LFI pour 2022, le programme 367 a bénéficié en gestion d'importants crédits complémentaires :

– des reports de 2021 à hauteur de 1 milliard d'euros (2) (à la suite du report de certaines opérations de recapitalisation sur la gestion 2022) ;

– de reports de 2021 pour 1 046 millions d'euros (3) afin de sécuriser le moment venu, le financement de nouvelles opérations en capital, et de maintenir tout au long de la gestion un solde comptable positif d'environ 1 350 millions d'euros au titre des opérations hors Covid, alors même qu'aucune recette de cession n'était attendue au cours des mois suivants ;

– d'une ouverture de 12 732 millions d'euros à la fois sur le CAS PFE et sur le programme 367 par la loi de finances rectificative d'août 2022, afin de financer tant en crédits qu'en recettes des opérations d'ampleur devant intervenir à compter de septembre, dont à titre principal l'offre publique d'achat simplifiée (OPAS) de la société EDF, évaluée à plus de 9 700 millions d'euros.

(1) Loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Arrêté du 17 mars 2022.

(3) Arrêté du 25 mars 2022.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 367 FINANCEMENT DES OPÉRATIONS PATRIMONIALES ENVISAGÉES EN 2021 ET EN 2022 SUR LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT »

(en millions d'euros)

	Programme 367	
	AE	**CP**
PLF pour 2022	**748**	**748**
LFI pour 2022	**748**	**748**
Reports	2 046	2 046
1re LFR pour 2022	12 732	12 732
Total des crédits disponibles	15 526	15 526
Exécution 2022	**11 457,11**	**11 457,11**
Crédits non consommés	4 068,89	4 068,89
Annulations demandées en PLR	2 068,89	2 068,89
Reports sur 2023	2 000,00	2 000,00

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

In fine, **le CAS PFE a bénéficié d'un abondement global à partir du programme 267 de 11 457,10 millions d'euros en 2022.** Une partie des crédits non-consommés (2 milliards d'euros) a été reportée sur 2023. Le reliquat fait l'objet d'une demande d'annulation par la loi de règlement.

DÉTAIL DES TRANSFERTS DU PROGRAMME 367 VERS LE CAS PFE

(en millions d'euros)

	AE	**CP**
Transfert des crédits sur le CAS PFE le 25/03/2022 (préalablement à l'augmentation de capital de la société EDF)	1 748,00	1 748,00
Abondement du CAS PFE le 26/10/2022 (OPAS EDF)	9 709,11	9 709,11
Total	**11 457,11**	**11 457,11**

LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS ET À DES ORGANISMES PRIVÉS

Le compte de concours financier est composé de **quatre sections** : « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » (section n° 1), « Prêts pour le développement économique et social » (section n° 2), « Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle » (section n° 3) et « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19 » (section n° 4).

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS *PRÊTS ET AVANCES À PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS*

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI	**Exécution**	**LFI**	**Exécution**
Section n° 1 : Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	**0,5**	**0**	**0,5**	**0**
861 - Prêts et avances pour le logement des agents de l'État	0,5	0	0,5	0
Section n° 2 : Prêts pour le développement économique et social	**295**	**673,89**	**327**	**859,79**
862 - Prêts pour le développement économique et social	75	453,89	75	607,79
868 - Prêts et avances pour le développement du commerce avec l'Iran	0	0	0	0
876 - Prêts octroyés dans le cadre des programmes des investissements d'avenir	0	0	32	32
878 - Soutien à la filière nickel en Nouvelle Calédonie	220	220	220	220
Section n° 3 : Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	**0**	**100**	**383**	**248,44**
869 - Prêts à la société concessionnaire de la liaison express entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle	0	100	383	248,44
Section n° 4 : Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19	**0**	**88,14**	**0**	**88,14**
877 - Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19	0	88,14	0	88,14
Total	295,05	**862,03**	710,05	**1 196,37**

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 du compte de concours financier.

REPORTS SUR 2023 ET ANNULATIONS DEMANDÉES DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN 2022 DU COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS

(en millions d'euros)

	Compte de concours financiers	
	AE	**CP**
LFI pour 2022	**295,05**	**710,05**
Total des crédits disponibles	1 476,59	1 952,59
Exécution 2022	**862,03**	**1 196,37**
Crédits non consommés	614,56	756,22
Annulations demandées en PLR	0,5	134,60
Reports sur 2023	**614,52**	**621,62**

Source : Commission des finances, à partir des documents budgétaires.

1,2 milliard d'euros (en CP) ont été consommés sur ce CCF en 2022, soit un **taux d'exécution de 168 % par rapport aux crédits ouverts en LFI**. Cette sur-exécution s'explique largement par le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* et le programme 877 *Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de la covid-19.*

I. LE PROGRAMME 862 *PRÊTS POUR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIAL* A BÉNÉFICIÉ D'IMPORTANTS REPORTS DE CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN 2021

Le programme 862 *Prêts pour le développement économique et social* permet de financier des prêts du fonds éponyme (le FDES), octroyés par l'État à des entreprises pour accompagner leur restructuration financière et commerciale. Il se compose de deux actions, l'action 1 *Prêts pour le développement économique et social* et l'action 2 *Prêts participatifs pour le développement économique et social*.

Doté de 75 millions d'euros en LFI 2022, le programme 862 a bénéficié de reports de crédits ouverts en 2021 dans le contexte de la crise sanitaire, mais non utilisés, à hauteur de 854,92 millions d'euros en AE et 1 015,92 millions d'euros [(1)], principalement imputés sur l'action 1.

(1) Arrêtés de report du 18 janvier 2022 et du 25 mars 2022. Ces crédits incluent notamment les 600 millions d'euros ouverts par la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificatives pour 2021 au titre du fonds de transition.

Une mobilisation des crédits permise par un nouveau cadre européen des aides d'État

La mobilisation de ces crédits s'est appuyée sur la refonte temporaire de la doctrine d'utilisation à la suite de l'adoption par la Commission européenne d'un Encadrement temporaire des mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie dans le contexte de pandémie. Cet Encadrement temporaire a autorisé les États membres, jusqu'au 30 juin 2022, à accorder aux entreprises touchées par la crise des prêts à taux bonifiés dans la limite de 25 % de leur chiffre d'affaires 2019. Cette mesure vise à contenir le risque de *credit crunch* inhérent aux périodes de graves et brutales crises économiques, et permet ainsi d'offrir un accès à la liquidité à des entreprises structurellement viables mais rencontrant des difficultés ponctuelles de trésorerie.

Près de **608 millions d'euros ont *in fine* été consommés**. L'intégralité des crédits non consommés, **soit 483,13 millions d'euros, ont été reportés sur 2023.**

II. LE PROGRAMME 869 *PRÊTS À LA SOCIÉTÉ CONCESSIONNAIRE DE LA LIAISON EXPRESSE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES DE GAULLE* SOUS-EXÉCUTÉ EN RAISON D'UN IMPRÉVU CALENDAIRE

Le programme 869 *Prêts à la société concessionnaire de la liaison expresse entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle* permet le financement de la construction de l'infrastructure du projet de liaison ferroviaire Charles de Gaulle Express.

Alors que **383 millions d'euros avaient été prévus en LFI 2022, seuls 248,44 millions d'euros ont finalement été consommés**, un écart que le rapport annuel de performance explique notamment par l'impossibilité de respecter le calendrier initial de réalisation pour 2022 en raison de la reprogrammation des travaux sur l'ensemble de l'axe ferroviaire nord liée à la décision du tribunal administratif de Montreuil, en novembre 2020, annulant partiellement l'autorisation environnementale du projet et entraînant une suspension de travaux de près de quatre mois.

III. LE PROGRAMME 877 *AVANCES REMBOURSABLES ET PRÊTS BONIFIÉS AUX ENTREPRISES TOUCHÉES PAR LA CRISE DE LA COVID-19* : UNE EXÉCUTION TRONQUÉE

Le programme temporaire 877 a été créé dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2020 [(1)]. Il avait pour vocation de répondre aux difficultés économiques des entreprises touchées dans le contexte de la crise sanitaire, en mettant en place un dispositif public d'octroi d'avances remboursables et de prêts à taux bonifiés, selon des principes compatibles avec la réglementation européenne des aides d'État.

(1) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Un programme plusieurs fois prolongé

Le programme, qui devait prendre fin au 31 décembre 2020, a été prolongé à trois reprises :

– jusqu'au 30 juin 2021 par décret du 23 décembre 2020 (1). Ce même décret a assoupli les règles de plafonnement pour les entreprises fermées administrativement pendant le second confinement de la fin d'année 2020 ;

– jusqu'à la fin de l'année 2021 par décret du 29 juin 2021 (2) suite à l'extension de l'encadrement temporaire de la Commission européenne qui régit principalement ce dispositif ;

– jusqu'au 30 juin 2022 par décret du 30 décembre 2021 (3).

Non doté en LFI 2022, le programme 877 a été alimenté par des reports de crédits non consommés en 2021 (4) pour **226,63 millions d'euros en AE et CP.**

In fine, **88,14 millions d'euros ont été consommés, correspondant aux aides octroyées jusqu'au 30 juin 2022, date de fin du dispositif,** au titre des avances remboursables et prêts à taux bonifié aux entreprises touchées par la crise de la Covid-19. 87 aides dont 53 prêts à taux bonifié et 34 avances remboursables ont été octroyées, permettant de sauvegarder 8 500 emplois et de soutenir 84 entreprises. **L'intégralité des crédits non consommés, soit 138,49 millions d'euros, ont été reportés sur 2023.**

Un dispositif pensé pour répondre à la crise sanitaire, prolongé pour répondre à la guerre en Ukraine

Dans le cadre du plan de résilience économique et sociale qui prévoit la possibilité pour l'État d'accorder des prêts à taux bonifié afin d'apporter des liquidités à des entreprises stratégiques et fragilisées par le conflit en Ukraine, le champ d'application du dispositif a été élargi par la première loi de finances rectificative pour 2022 (5) aux entreprises dont l'activité est impactée par le conflit en Ukraine. Le décret d'application du régime paru le 22 décembre 2022 (6) permet l'octroi de prêts bonifié jusqu'au 31 décembre 2023.

(1) Décret n° 2020-1653 du 23 décembre 2020 modifiant le dispositif d'aides ad hoc *au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de la covid-19.*

(2) Décret n° 2021-839 du 29 juin 2021 modifiant le dispositif d'aides ad hoc *au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise du covid-19.*

(3) Décret n° 2021-1915 du 30 décembre 2021 modifiant le dispositif d'aides ad hoc *au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise du COVID-19.*

(4) Arrêtés de report du 18 janvier 2022 et du 25 mars 2022.

(5) Loi de finances rectificative n° 2022-1157 du 16 août 2022.

(6) Décret n° 2022-1601 du 21 décembre 2022.

ÉCONOMIE :
STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES ; STRATÉGIE ÉCONOMIQUE ;
ACCORDS MONÉTAIRES INTERNATIONAUX

M. Michel Sala, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LE PROGRAMME 220, *STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES* 238
II. LE PROGRAMME 305, *STRATÉGIES ÉCONOMIQUES* 240

I. LE PROGRAMME 220, *STATISTIQUES ET ÉTUDES ÉCONOMIQUES*

Le programme 220 *Statistiques et études économiques* au sein de la mission *Économie* porte exclusivement les crédits destinés à l'Institut national de la statistique et des études économiques (Insee). En loi de finances initiale pour 2022, il était doté de **432 millions d'euros en AE et 435 millions d'euros en CP**.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux d'exécution**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux d'exécution**
01 - Infrastructures statistiques et missions régaliennes	130,81	139,91	106,96 %	130,55	140,96	107,97 %
06 - Action régionale	49,12	45,53	92,69 %	49,12	45,57	92,77 %
08 - Information économique, démographique et sociale	119,09	119,62	100,44 %	119,10	119,48	100,32 %
09 - Pilotage, soutien et formation initiale	133,44	139,75	104,73 %	136,56	139,83	102,40 %
Total	432,46	444,81	**102,86 %**	435,33	445,84	**102,41 %**

***Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission* Économie.**

En 2022, **444,8 millions d'euros en AE et 445,8 millions d'euros en CP ont été consommés** sur le programme 220, soit des taux de consommation de **102,8 % et 102,4 %** par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

Cette exécution témoigne d'un retour à une activité normale des missions de l'Insee avec la réalisation de l'enquête annuelle de recensement qui, compte tenu des circonstances sanitaires, n'avait pas pu être effectuée en 2021. Par ailleurs, l'année 2022 est caractérisée par l'aboutissement du contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour 2019-2022 et par le respect de la quasi-totalité des trajectoires y figurant [(1)]. À cet égard, sur la période triennale et en tenant compte des effets de lissage, le schéma d'emploi a été correctement exécuté [(2)]. Seule l'augmentation des ressources propres de l'Institut fixée à 20 % dans le COM n'est pas atteinte. Cette tendance devrait perdurer à l'avenir, le niveau de recettes perçues au titre des attributions de produits connaissant une trajectoire baissière, avec un nouveau recul de - 0,6 million d'euros en 2022, s'expliquant en outre par la diminution du nombre de conventions payantes signées entre l'Insee et ses partenaires institutionnels.

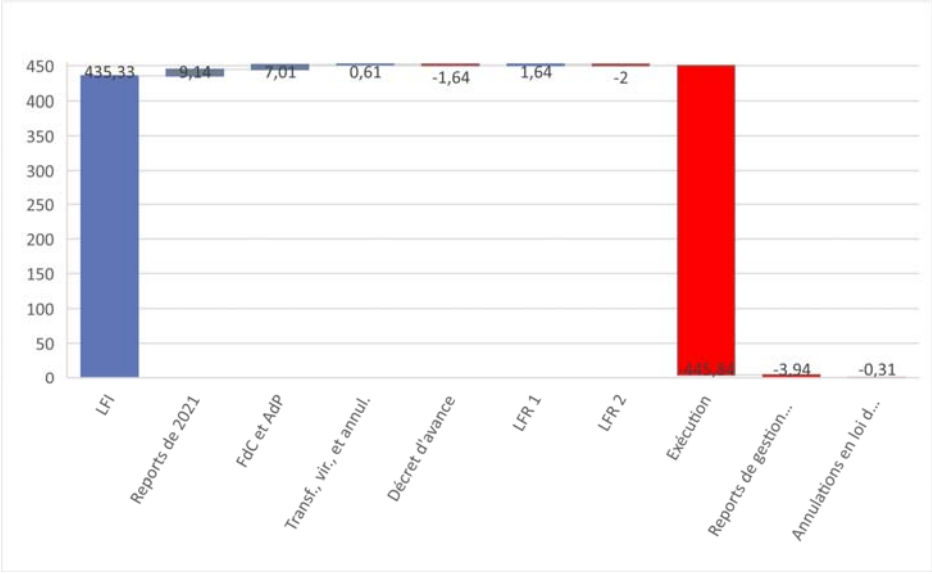
Le programme 220 *Statistiques et études économiques* a connu, en 2022, plusieurs mouvements de crédits.

(1) Contrat d'objectifs et de moyens (COM) pour la période 2019-2022 conclu le 6 février 2019 entre l'Insee, le secrétariat général des ministères économiques et financiers et la direction du budget.

(2) L'exécution 2022 du schéma d'emplois a été de - 35,4 ETP pour un schéma d'emploi fixé à - 67 ETP en loi de finances initiale 2022, le COM permettant de lisser le schéma d'emploi sur 2020-2021. Or, pour les années 2020 et 2021, le schéma d'emploi déterminé en LFI a été sur-exécuté.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(crédits de paiement en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

Le programme 220 a bénéficié de **4,2 millions d'euros en AE et 9,1 millions en CP** au titre des reports de l'année 2021 vers la programmation 2022.

Par ailleurs, le programme a été abondé de **7 millions d'euros en AE et en CP** par l'intermédiaire de fonds de concours et d'attributions de produits en cours de gestion.

Plusieurs décrets de transfert et virement sont intervenus en cours de gestion pour un **solde négatif de 156 547 euros en AE** et un **solde positif de 614 653 d'euros en CP**. Le mouvement entrant le plus significatif s'élève pour les **CP à 750 000 euros** en provenance du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* afin de compenser la reprise par l'Insee de l'enquête « Suivi du tourisme » qui accroit les dépenses au Titre 2.

Le décret d'avance du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance [(1)] a entraîné l'annulation de **1,64 million d'euros en AE et en CP**, correspondant au surgel des crédits hors Titre 2.

Les crédits du programme 220 ont été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [(2)] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [(3)]. La première loi de finances rectificative a ouvert 1,6 million d'euros en AE et en CP

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

compensant ainsi les annulations en décret d'avance, alors que la seconde a consisté à ouvrir 7,7 millions d'AE et à annuler 2 millions d'euros en CP correspondant à la totalité de la réserve de précaution établie à 3 % conformément au COM de l'Insee.

Au total, le solde des ouvertures et des annulations s'élève à **18,8 millions d'euros en AE** et **14,7 millions d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles s'est élevé respectivement à **451,2 millions d'euros** et **450,1 millions d'euros**. Partant, le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2022 a été de **98,57 % en AE et 99,05 % en CP**.

II. LE PROGRAMME 305, *STRATÉGIES ÉCONOMIQUES*

Le programme 305 *Stratégies économiques* au sein de la mission *Économie* porte les moyens de la direction générale du Trésor (DG Trésor), à l'exclusion des dépenses de fonctionnement courant de l'administration centrale, regroupées dans le programme 218. Le programme 305 finance trois missions principales consistant à assurer la qualité des analyses et prévisions économiques présentées dans le PLF, garantir l'efficacité du réseau international de la DG Trésor et assurer un traitement efficace des dossiers de surendettement par la Banque de France. En loi de finances initiale pour 2022, il était doté de **416 millions d'euros en AE et 417 millions d'euros en CP**.

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux d'exécution**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux d'exécution**
01 - Définition et mise en œuvre de la politique économique et financière de la France dans le cadre national, international et européen	332,70	330,27	99,27 %	333,28	325,64	97,71 %
02 - Développement international de l'économie française	64,82	65,00	100,28 %	64,82	65,07	100,39 %
04 - Économie sociale, solidaire et responsable	19,20	24,93	129,84 %	19,25	19,00	98,70 %
Total	416,73	420,20	**100,83 %**	417,35	409,71	**98,17 %**

Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

En 2022, **420,2 millions d'euros en AE et 417,3 millions d'euros en CP ont été consommés** sur le programme 305, soit des taux de consommation de **100,83 % et 98,17 %** par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

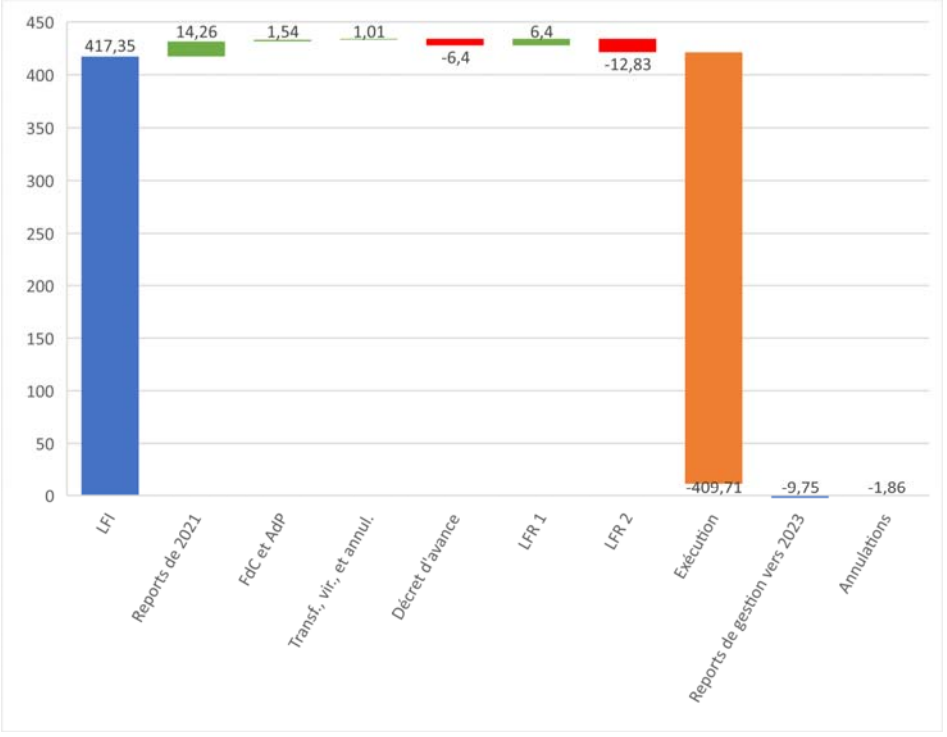
Le schéma d'emploi sur le programme a été sous-exécuté de 6 ETP par rapport à la programmation initiale en accord avec le secrétariat général des ministères économiques et financiers (SGMEF) afin de tenir compte du contexte de la crise en Ukraine et de la mise en œuvre du plan national de reprise et de résilience.

On constate, pour la sous-action 1 de l'action 04 – *Économie sociale, solidaire et responsable*, une sous-exécution, tant en AE qu'en CP, des crédits destinés aux entreprises (Titre 6), compensée par une sur-exécution des crédits à destination des collectivités territoriales. En effet, **23,8 millions d'euros en AE et 17,6 millions d'euros en CP ont été consommés par les collectivités**, sans budgétisation initiale et sans que la documentation budgétaire ne permette d'établir les justifications d'un tel décalage. En 2021, un tel phénomène avait déjà été constaté avec la consommation, au bénéfice des collectivités, de 18,8 millions d'euros tant en AE qu'en CP. Toutefois, en 2021, les crédits destinés aux entreprises avaient été sur-exécutés en raison d'un dispositif exceptionnel « Urgenc'ESS » (1) à destination des petites structures de l'Économie sociale et solidaire (2).

Le programme 305 *Stratégies économiques* a connu, en 2022, plusieurs mouvements de crédits.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(Crédits de paiement en millions d'euros)



Source : commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Économie.

Le programme 305 a bénéficié **de 18,7 millions d'euros de reports en AE**

(1) Le dispositif « Urgenc'ESS » a permis de verser des subventions de 5000 à 8000 euros à des entreprises en tenant compte, dans les critères d'attribution, de la dégradation de leur situation financière.

(2) Les structures de l'économie sociale et solidaire concernées étaient celles jusqu'à 10 salariés.

et 14,2 millions d'euros en CP au titre des reports de l'année 2021 vers l'année 2022.

1,5 million d'euros a été ouvert en AE et en CP au titre des seuls fonds de concours en cours de gestion [(1)].

Plusieurs décrets de transfert et virement sont intervenus en cours de gestion pour un **solde positif de 1 million d'euros en AE comme en CP**. Le mouvement entrant le plus significatif en AE comme en CP s'élève à 750 000 euros en provenance du programme 219 *Sport* afin de compenser le surcoût de dépenses engendré par la reprise par la DG Trésor de la maîtrise d'ouvrage de la société « Avenir Stade de France ».

Le décret d'avance du 7 avril 2022 a entraîné l'annulation de **6,4 millions d'euros en AE et en CP** afin de financer les dépenses liées au plan de résilience économique et sociale annoncé le 16 mars 2022.

Par ailleurs, les crédits du programme 305 ont été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) et du 1er décembre 2022 (LFR 2). La première loi de finances rectificative a ouvert 6,4 millions en AE et en CP compensant les annulations en décret d'avance alors que la seconde est venue annuler 3,5 millions d'AE et 12,8 millions d'euros en CP.

Au total, le solde des ouvertures et des annulations s'élève à **17,7 millions d'euros en AE** et **3,9 millions d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles s'est élevé respectivement à **434,5 millions d'euros** et **421,3 millions d'euros**. Partant, le taux de consommation par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en 2022 est de **96,7 % en AE et 97,2 % en CP**.

(1) Aucune attribution de produits n'a été constatée en 2022.

ÉCONOMIE :
TOURISME

Mme Émilie Bonnivard, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

___

Pages

I. LES CRÉDITS VERSÉS À ATOUT FRANCE ONT ÉTÉ ABONDÉS EN GESTION POUR FINANCER LE PLAN « DESTINATION FRANCE » 247

A. 14,6 MILLIONS DE CRÉDITS OUVERTS EN GESTION ONT PERMIS DE FINANCER LE PLAN « DESTINATION FRANCE » 247

B. LA SCSP VERSÉE À ATOUT FRANCE EST EN LÉGÈRE AUGMENTATION EN 2022 247

II. LES CRÉDITS DU PLAN DESTINATION FRANCE SONT RÉPARTIS ENTRE DE MULTIPLES PROGRAMMES ET FINANCÉS VIA DES OUVERTURES EN GESTION À LA LISIBILITÉ PERFECTIBLE 248

A. LE PROGRAMME 134 A FINANCÉ DES CRÉDITS DE SOUTIEN AUX FILIÈRES TOURISTIQUES VIA DES REPORTS CROISÉS 248

B. LA MISSION *ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES* A FINANCÉ LA TRANSITION VERS LE TOURISME DURABLE 248

C. LES CRÉDITS DE LA MISSION *COHÉSION DES TERRITOIRES* 249

D. LES CRÉDITS DE LA MISSION *RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR* 250

III. LES CRÉDITS DU PLAN « AVENIR MONTAGNES » POURSUIVENT LEUR EXÉCUTION QUI S'ACHÈVERA EN 2026 250

La politique publique de soutien au tourisme s'articule autour de trois volets :

– les crédits versés à **l'opérateur Atout France** *via* l'action 7 *Diplomatie économique et développement du tourisme* du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État* ;

– le plan de reconquête et de transformation du tourisme « Destination France » (1,9 milliard d'euros entre 2022 et 2024) répartis entre quatorze programmes des missions *Action extérieure de l'État, Économie, Gestion des finances publiques, Cohésion des territoires, Écologie, développement et mobilités durables* et *Recherche et enseignement supérieur* auxquels il convient d'ajouter les prêts et outils financiers mobilisés par Bpifrance et la Banque des territoires ;

– le plan « Avenir Montagnes » doté de 170 millions d'euros sur les années 2021 à 2026 au titre de l'action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance.*

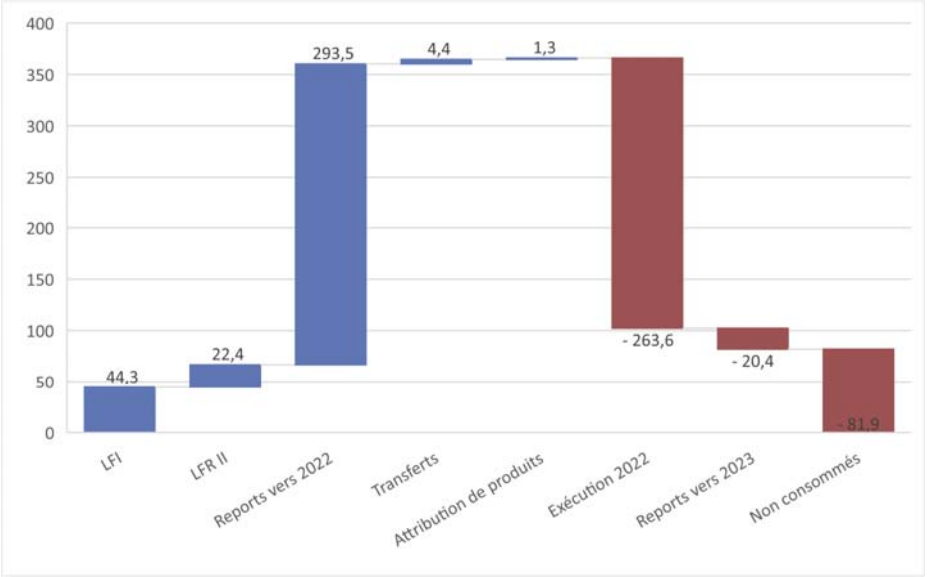
La loi de finances pour 2022 a ouvert **44,3 millions d'euros en AE et 90,2 millions d'euros en CP** pour soutenir le tourisme. En cours de gestion, 322,6 millions d'euros en AE et 206,4 millions d'euros en CP ont été ouverts, ce qui porte **les crédits disponibles à 366,9 millions d'euros en AE et 296,6 millions d'euros en CP**. Les crédits dédiés au tourisme affichent un taux d'exécution de 595,2 % en AE et 145,8 % en CP par rapport à la LFI tandis que l'exécution par rapport aux crédits disponibles **s'élève à 71,8 % en AE et 44,3 % en CP** (1).

Cet écart entre la loi de finances et l'exécution s'explique par l'ouverture de crédits visant à financer le plan « Destination France » *via* des reports croisés en provenance du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* ainsi que par la loi du 1er décembre 2022 de finances rectificative. Il s'explique également par le report de 116 millions d'euros d'AE et 3,4 millions d'euros de CP depuis l'année 2021 vers l'année 2022 au titre du plan « Avenir Montagnes ».

(1) 18,5 millions d'euros en AE et 17 millions d'euros en CP ont par ailleurs été ouverts en cours de gestion sans que la documentation budgétaire n'indique s'ils ont été consommés, reportés ou annulés. Ils n'ont pas été pris ici en compte dans les chiffres globaux pour ne pas fausser le calcul de taux d'exécution. Leur déclinaison par programme est commentée infra.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 (AE)

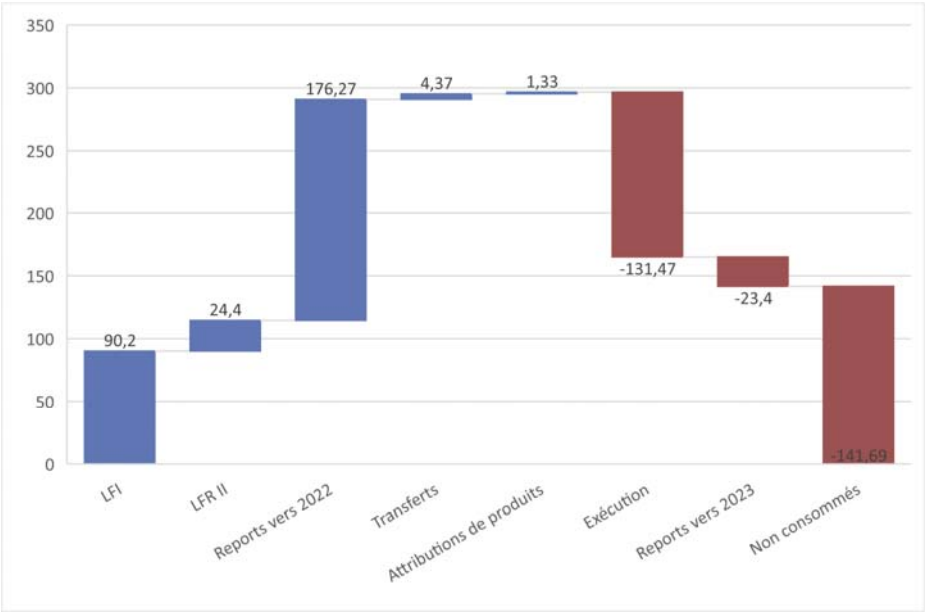
(en millions d'euros)



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

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 (CP)

(en millions d'euros)



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

PRÉVISION ET EXÉCUTONS 2022

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement					Crédits de paiement				
	Prévision LFI 2022	**Crédits disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation des crédits de la LFI 2022**	**Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles**	**Prévision LFI 2022**	**Crédits disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation des crédits de la LFI 2022**	**Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles**
P 185 Diplomatie culturelle et d'influence	28,69	44,62	37,45	*130,53 %*	*83,93 %*	28,69	44,62	37,45	*130,53 %*	83,93%
P 134 Développement des entreprises et régulation	0	125,53	57,46		*45,81 %*	0	135,87	24,56		18,07 %
P 220 Statistiques et études économiques	0	0,77	0,7		*100 %*	0	0,77	0,7		*100 %*
P 218 Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	3,6	3,6	3,6	*100 %*	*100 %*	3,3	3,3	3,3	*100 %*	100 %
P 203 Infrastructures et services de transport	0	3,4	0	*0*	*0*		4,4	0		0 %
P 205 Affaires maritimes		22,5	22,43		*99,69 %*		11,5	11,43		99,39 %
P 113 Paysage, eau et biodiversité		20 [1]	8,4		*44,25 %*		18	6,1		33,67 %
P 181 Prévention des risques	12	12	12	*100 %*	*100 %*	12	12	12	*100 %*	100 %
P 112 Impulsion et coordination des politiques publiques		17,5	5,5		*31,43 %*		16,5	2,3		13,94 %
P 364 Cohésion		116	116		*100 %*	46,2	49,6	33,6	*72,73 %*	67,74 %
Total	**44,29**	**365,92**	**263,62**	***595,2 %***	***71,85 %***	**90,2**	**296,56**	**131,48**	***145,76 %***	***44,33 %***

Source : Commission des finances d'après documents budgétaires.

([1]) 21 millions d'euros ont été ouverts en gestion mais 1 million d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP ont été transférés sur le programme 159 Expertise, information géographique et météorologie.

I. LES CRÉDITS VERSÉS À ATOUT FRANCE ONT ÉTÉ ABONDÉS EN GESTION POUR FINANCER LE PLAN « DESTINATION FRANCE »

A. 14,6 MILLIONS DE CRÉDITS OUVERTS EN GESTION ONT PERMIS DE FINANCER LE PLAN « DESTINATION FRANCE »

L'action 7 ***Diplomatie économique et développement du tourisme*** du programme 185 *Diplomatie culturelle et d'influence* de la mission *Action extérieure de l'État* a bénéficié de **44,6 millions d'euros de crédits disponibles** :

– 28,69 millions d'euros ont été versés en LFI au titre de la subvention pour charges de service public versée à l'opérateur Atout France ;

– 14,6 millions d'euros de crédits d'intervention ont été versés suite à l'arrêté du 23 mars 2022 portant report de crédits *via* un report croisé depuis le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* pour financer le plan « Destination France » ;

– 1,3 million d'euros ont été versés *via* l'attribution de produits « Recettes de droits de visa ».

37,45 millions d'euros ont été effectivement consommés soit un taux d'exécution de 130,5 % par rapport à la LFI et de 83,93 % par rapport aux crédits disponibles. Cette consommation minorée s'explique essentiellement par le décalage dans la signature des conventions avec les bénéficiaires des crédits d'ingénierie pour la transformation de la filière vers le tourisme durable. Les crédits de promotion de la destination France et de structuration des données de tourisme ont été intégralement consommés.

B. LA SCSP VERSÉE À ATOUT FRANCE EST EN LÉGÈRE AUGMENTATION EN 2022

Après avoir baissé de 12,5 % entre 2019 et 2022 (passant de 32 millions d'euros à 28,7 millions d'euros), la subvention pour charges de service public attribuée à Atout France est en légère augmentation par rapport à 2021 (+ 0,43 million d'euros).

Les emplois sous plafond ont peu évolué, **passant de 229 ETPT en 2021 à 227 en 2022.** Ils sont en décalage avec le plafond des autorisations d'emplois de la LFI qui avait prévu 278 ETPT. La reprise d'activité du tourisme a toutefois permis d'augmenter les emplois rémunérés par l'opérateur, passant de 239 à 254.

II. LES CRÉDITS DU PLAN DESTINATION FRANCE SONT RÉPARTIS ENTRE DE MULTIPLES PROGRAMMES ET FINANCÉS VIA DES OUVERTURES EN GESTION À LA LISIBILITÉ PERFECTIBLE

A. LE PROGRAMME 134 A FINANCÉ DES CRÉDITS DE SOUTIEN AUX FILIÈRES TOURISTIQUES VIA DES REPORTS CROISÉS

129,9 millions d'euros en AE et 139,95 millions d'euros en CP ont été ouverts sur les missions *Économie* et *Gestion des finances publiques* dont :

– **125,4 millions d'euros en AE et 135,77 millions d'euros en CP** ouverts en gestion sur l'action 23 *Industrie et services* du programme 134 *Développement des entreprises et régulations* au titre du plan Destination France, suite aux arrêtés portant report de crédits du 17 mars 2022 et 25 mars 2022 *via* des reports croisés en provenance du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*.

– 3,6 millions d'euros en AE et 3,3 millions d'euros en CP ouverts sur l'action 5 *Prestations d'appui et support* du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques* pour financer la campagne de communication des métiers du tourisme.

61,8 millions d'euros en AE et 28,6 millions d'euros en CP ont été consommés soit un taux d'exécution de 47,6 % et 20,5 % par rapport aux crédits disponibles. Cet écart est essentiellement lié à la consommation minorée des crédits de soutien à la filière touristique sur le programme 134.

B. LA MISSION *ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET MOBILITÉS DURABLES* A FINANCÉ LA TRANSITION VERS LE TOURISME DURABLE

58,9 millions d'euros en AE et 46,9 millions d'euros en CP ont été ouverts (dont 12 millions d'euros en LFI) via la mission *écologie, développement et mobilités durables :*

– **l'action 7 *Gestion des milieux et biodiversité* du programme 113 *Paysage, eau et biodiversité* a reçu 21 millions d'euros en AE et 18,5 millions d'euros** en CP via l'arrêté du 24 mars 2022 portant report de crédits qui organise un report croisé depuis le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (14 millions d'euros en AE et 9,5 millions d'euros en CP) et la LFR 2 (7 millions d'euros en AE et 9 millions d'euros en CP). Ils visent à financer des mouillages écologiques et des sentiers de nature ;

– **l'action 4 *Action interministérielle de la mer* du programme 205 *Affaires maritimes* a financé 22,5 millions d'euros en AE et 11,5 millions d'euros en CP** en cours de gestion au titre de l'arrêté de report de crédits du 24 mars 2022 qui organisent un report croisé en provenance du programme 357 *Fonds de*

solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*. Ils financent des mesures de verdissement des ports de plaisance et d'aménagements de sites naturels ;

– **l'action 12** ***Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie*** **du programme 181** ***Prévention des risques*** a bénéficié du dégel de la réserve de précaution à hauteur de 12 millions d'euros en vue de leur versement à l'ADEME dans le cadre du financement du Fonds Tourisme durable ;

– **le programme 203** ***Infrastructures et services de transports*** a versé 3,4 millions d'euros en AE et 4,4 millions d'euros en CP via la LFR 2 pour financer une mesure vélo du plan tourisme. Ils ont été intégralement reportés sur la gestion 2023 ;

– **le programme 159** ***Expertise, information géographique et météorologie*** a bénéficié d'un million d'euros en AE et CP via un virement de crédits [1] en provenance du programme 113 *Paysage, eau et biodiversité* (1 million d'euros en AE et 0,5 million d'euros en CP) et via la LFR 2 pour financer la réduction de l'empreinte écologique du tourisme (0,5 million d'euros en CP).

Ces crédits ont été exécutés à **hauteur de 74 % en AE et 64,25 % par rapport aux crédits disponibles [2]** principalement en raison de la consommation minorée des crédits du programme 113 *Paysage, eau et biodiversité* et 203 *Infrastructures et services de transports* dont une part a été reportée (10,4 millions d'euros de reports en AE et 13,4 millions d'euros de reports en CP).

C. LES CRÉDITS DE LA MISSION *COHÉSION DES TERRITOIRES*

La mission Cohésion des territoires a financé 31,5 millions d'euros en AE et 28,5 millions d'euros en CP en gestion en soutien au tourisme.

Le programme 112 ***Impulsion et coordination des politiques publiques*** a bénéficié de 25,5 millions d'euros en AE et 24,5 millions d'euros en CP en gestion :

– 10 millions d'euros au titre de la LFR 2 qui sont intégralement reportés sur la gestion 2023,

– 10 millions d'euros via l'arrêté de report de crédits du 24 mars 2022 qui organise un report croisé en provenance du programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire*,

---

(1) Décret de virement n° 2022-935 du 27 juin 2022 portant virement de crédits.

(2) En excluant le million transféré depuis le programme 113 Paysage, eau et biodiversité *vers le programme 159* Expertise, information géographique et météorologie *dont la consommation n'est pas renseignée dans la documentation budgétaire.*

– 3,5 millions d'euros en provenance du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* pour le financement des actions prioritaires du Plan avenir Lourdes consommés à hauteur de 3,5 millions d'euros en AE et 1,3 million d'euros en CP. Le reliquat des CP a été annulé.

– 2 millions d'euros en AE et 1 million d'euros de crédits d'ingénierie touristique au bénéfice de l'ANCT.

Le programme 135 *Urbanisme, territoires et amélioration de l'habitat* a reçu, 5,5 millions d'euros en AE et 4 millions d'euros en CP, via l'arrêté du 24 mars 2022 portant report de crédits qui organise un report croisé depuis le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire,* destinés au financement des actions du plan « Destination France » dont l'adaptation des campings en zone littorale pour faire face aux submersions marines.

D. LES CRÉDITS DE LA MISSION *RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR*

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* a bénéficié de 4 millions d'euros, via l'arrêté du 25 mars 2022 portant report de crédits qui organise un report croisé depuis le programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire* de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire,* pour la création d'une école nationale du tourisme.

III. LES CRÉDITS DU PLAN « AVENIR MONTAGNES » POURSUIVENT LEUR EXÉCUTION QUI S'ACHÈVERA EN 2026

L'action 7 *Cohésion territoriale* du programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* a bénéficié de 46,2 millions d'euros de CP en LFI 2022 au titre du plan « Avenir Montagnes », en complément des reports de 116 millions d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP, portant les **crédits disponibles à 116 millions d'euros en AE et 49,6 millions d'euros en CP**. 115,9 millions d'euros en AE et 33,6 millions d'euros en CP ont été consommés ce qui porte le taux d'exécution à 100 % en AE et 67,74 % en CP.

L'intégralité des 170 millions d'euros en AE prévus au titre du plan a été consommée. La convention de délégation de gestion entre la direction du budget et la direction générale des collectivités locales prévoit que les CP peuvent être consommés jusqu'à l'exercice 2026.

Les restes à payer s'évaluent à 127,9 millions d'euros soit 119,28 millions d'euros au titre du volet investissement, 3,87 millions d'euros au titre du volet ingénierie et 4,85 millions d'euros au titre de l'appel à manifestation d'intérêt mobilités.

ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT

M. Kevin Mauvieux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. TROIS PROGRAMMES SONT À L'ORIGINE DE 99 % DES DÉPENSES DE LA MISSION 252

A. LA HAUSSE DE LA CHARGE DE LA DETTE EST À L'ORIGINE DE L'ESSENTIEL DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE .. 252

B. L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA CRISE SANITAIRE EXPLIQUE UNE IMPORTANTE CONSOMMATION D'AE 253

C. UNE SURESTIMATION EN LFI DES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT 254

II. DEUX PROGRAMMES ABONDENT POUR UNE PART MARGINALE LES CRÉDITS DE LA MISSION 255

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 145 *ÉPARGNE* PROCHE DES PRÉVISIONS 255

B. LE FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX EMPRUNTS « TOXIQUES » EST EN COURS D'EXTINCTION 256

III. DEUX PROGRAMMES N'ONT DONNÉ LIEU À AUCUNE DÉPENSE EN 2022 .. 258

Les crédits consommés au titre de la mission *Engagements financiers de l'État* se sont élevés à 217,28 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 54,34 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), à un **niveau supérieur de 10 milliards d'euros en AE/CP à la prévision de la loi de finances initiale** (LFI) pour 2022.

COMPARAISON ENTRE OUVERTURES ET CONSOMMATIONS DE CRÉDITS AU TITRE DE LA MISSION *ENGAGEMENTS FINANCIERS DE L'ÉTAT*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Loi de finances initiale (LFI)	207 274,12	44 344,81
Décret d'avance du 7 avril 2022	– 3,70	– 8,07
Loi de finances rectificative du 16 août 2022 (LFR1)	+ 11 889,70	+ 11 894,07
Loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 (LFR2)	– 2 031,12	– 2 012,55
Reports de gestion 2021	+ 0,92	+ 0,40
Mouvements réglementaires	0	0
Fonds de concours	+ 11,50	+ 11,50
Total des crédits ouverts	**217 141,42**	**54 230,16**
Exécution 2022	**217 282,06**	**54 342,12**
Reports de gestion vers 2023	0,49	0
Annulations en projet de loi de règlement	– 68,01	– 71,17
Ouvertures en projet de loi de règlement	+ 209,14	+ 183,14

Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

I. TROIS PROGRAMMES SONT À L'ORIGINE DE 99 % DES DÉPENSES DE LA MISSION

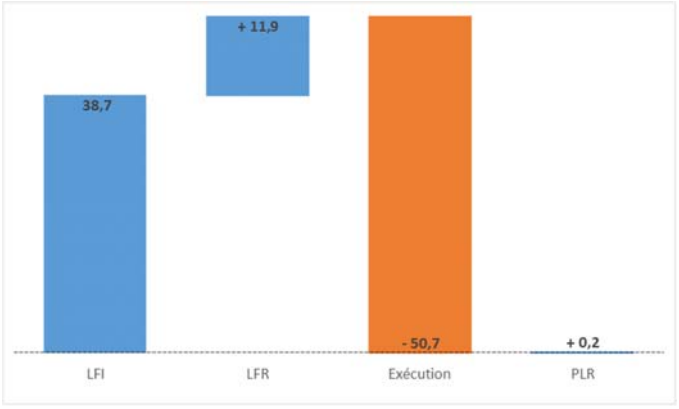
A. LA HAUSSE DE LA CHARGE DE LA DETTE EST À L'ORIGINE DE L'ESSENTIEL DES OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'ANNÉE

Le programme 117 *Charge de la dette et trésorerie de l'État* **porte 93 % des CP de la mission** et 23 % de ses AE en 2022. L'action 01 *Dette* a été exécutée en AE et en CP à hauteur de 49,49 milliards d'euros et la charge nette de trésorerie retracée par l'action 03 *Trésorerie* s'est élevée à 1,23 milliard d'euros.

La **hausse exceptionnelle de la charge de la dette** (+ 13,16 milliards d'euros consommés en AE/CP au titre de l'action 01 *Dette* du programme 117 par rapport à 2021), qui n'avait pas été anticipée en LFI et résulte pour l'essentiel de la progression sous l'effet de l'inflation de la provision pour indexation du capital des titres de dette indexée, a conduit à l'ouverture de 11 886 millions d'euros en LFR1, soit l'essentiel des crédits ouverts en cours d'année au titre de la mission. 2 millions d'euros ont été ouverts en LFR2 au titre d'une révision technique sur la charge d'intérêt attendue.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 117 *CHARGE DE LA DETTE ET TRÉSORERIE DE L'ÉTAT*

(en AE/CP et en milliards d'euros)



Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

Doté de crédits évaluatifs, le programme 117 a fait l'objet d'une exécution supérieure de 169,44 millions d'euros en AE/CP au montant total des ouvertures, à la suite notamment d'une hausse des taux d'intérêt sur les titres de court terme en fin d'exercice. Il est proposé que cette sur-exécution soit couverte par l'inscription de crédits supplémentaire pour un montant identique dans le présent projet de loi de règlement.

B. L'AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA CRISE SANITAIRE EXPLIQUE UNE IMPORTANTE CONSOMMATION D'AE

Le programme 369 *Amortissement de la dette de l'État liée à la covid-19*, créé par la LFI pour 2022, a donné lieu à l'**engagement de 165 milliards d'euros, soit 76 % des AE de la mission**, correspondant à l'encours de dette « covid » de l'État à amortir. Ces engagements doivent être couverts par la consommation de CP sur l'ensemble de la période d'amortissement, soit jusqu'en 2042, et l'ont été à raison de 1,89 milliard d'euros en 2022.

Cette importante consommation d'AE la première année d'exécution du programme a contribué à hauteur de 82 % à la hausse de 199,8 milliards d'euros des restes à payer du budget général de l'État en 2022.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 369 *AMORTISSEMENT DE LA DETTE DE L'ÉTAT LIÉE À LA COVID-19*

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI	165 000,00	1 885,05
Exécution	165 000,00	1 885,05

Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

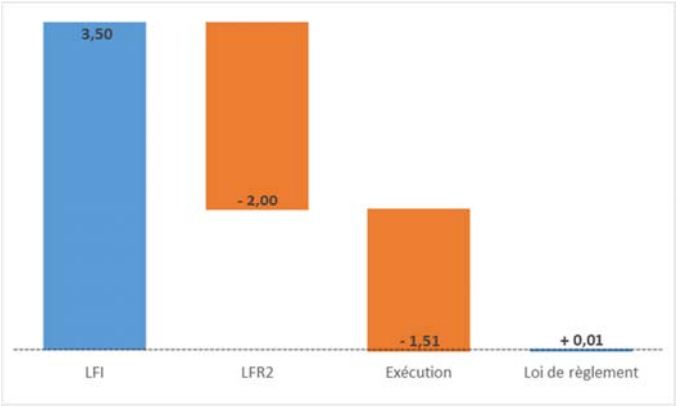
L'isolement d'une partie de la dette de l'État afin de l'amortir, dont le rapporteur spécial rappelle qu'il constitue une **opération comptable sans effet sur le stock de dette** ni sur les conditions de son financement, a été exécuté en 2022 sans écart aux prévisions de loi de finances initiale.

C. UNE SURESTIMATION EN LFI DES APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT

Le programme 114 *Appels en garantie de l'État* porte les dépenses qui découlent de la mise en jeu des garanties octroyées par l'État. Il a donné lieu à la consommation de 1,51 milliard d'euros en AE/CP, soit 1,99 milliard d'euros de moins que le montant anticipé en LFI. Plus de 90 % des dépenses du programme, soit 1,37 milliard d'euros, correspondent à des **appels en garantie au titre des prêts garantis par l'État (PGE)** créés par l'article 6 de la loi du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 114 *APPELS EN GARANTIE DE L'ÉTAT*

(en CP et en milliards d'euros)



Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

Cette **sous-exécution par rapport aux prévisions initiales** a conduit à l'annulation de 2 028 millions d'euros d'AE et 2 002 millions d'euros de CP en LFR2. Elle résulte :

– d'une sinistralité des PGE qui s'est avérée inférieure aux anticipations. L'action 03 *Financement des entreprises et industrie* a été exécutée à hauteur de 1,37 milliard d'euros en AE/CP, malgré une prévision initiale de 2,81 milliards d'euros ;

– de retards dans le déploiement du fonds paneuropéen de garantie mis en place par la Banque européenne d'investissement au bénéfice des entreprises affectées par la crise sanitaire. Trois appels en garantie ont eu lieu au titre de ce dispositif pour un montant de 1,2 million d'euros, contre 471 millions d'euros prévus en LFI en AE/CP.

Malgré cet écart aux prévisions, les dépenses du programme connaissent une progression de 408 % par rapport à l'exécution 2021, qui s'explique par l'émergence des appels en garantie au titre des PGE (1,37 milliard d'euros en 2022 contre 0,2 milliard d'euros en 2021). La progression des appels en garantie s'inscrit en retard de phase par rapport à l'octroi des PGE, notamment car aucun remboursement n'est exigé la première année au titre de ces prêts.

Le programme 114 est doté de crédits évaluatifs et non limitatifs. La légère sur-exécution en fin de période, due à une hausse de la sinistralité des PGE par rapport à la période antérieure à la LFR2, conduit à proposer l'inscription de crédits supplémentaires dans le présent projet de loi de règlement (39,7 millions d'euros en AE et 13,7 millions d'euros en CP).

Le rapporteur spécial relève les **incertitudes sur le niveau de sinistralité des PGE à moyen terme**, qui déterminera à l'avenir le niveau des dépenses du programme.

II. DEUX PROGRAMMES ABONDENT POUR UNE PART MARGINALE LES CRÉDITS DE LA MISSION

A. UNE CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 145 *ÉPARGNE* PROCHE DES PRÉVISIONS

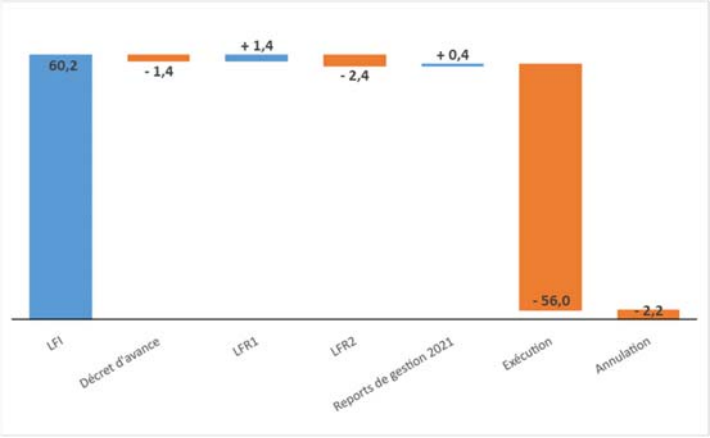
Les crédits du programme 145 *Épargne* supportent essentiellement les dépenses résultant des **primes versées, sous certaines conditions, à l'occasion de la clôture de comptes et plans d'épargne-logement** (CEL et PEL) ouverts avant le 1er janvier 2018, aux détenteurs de ces produits d'épargne. Ces dépenses d'intervention, qui représentent 98 % des montants consommés, sont complétées par des dépenses de fonctionnement résultant des frais de gestion des opérations d'épargne-logement et de prêts conventionnés garantis par l'État.

Le programme 145 a bénéficié du report de crédits non consommés en 2021 à hauteur de 0,4 million d'euros en AE et 0,39 million d'euros en CP [(1)]. Un montant de 1,42 million d'euros en AE et CP, soit 59 % des crédits mis en réserve, a été annulé dans le cadre du décret d'avance du 7 avril 2022, afin d'assurer son équilibre. La réserve de précaution a par la suite été reconstituée par l'ouverture de crédits pour un montant identique en LFR1. Elle a enfin fait l'objet d'une annulation intégrale en LFR2, pour un montant de 2,41 millions d'euros en AE/CP. La légère sous-exécution du programme, qui s'explique notamment par une moindre liquidation des PEL dans un contexte incertain pour les épargnants, a en outre conduit à l'inscription en projet de loi de règlement d'annulations à hauteur de 2,18 millions d'euros en AE et 2,17 millions d'euros en CP.

(1) Arrêté du 17 mars 2022 du ministre de l'économie, des finances et de la relance et du ministre délégué chargé des comptes publics portant report de crédits (NOR : CCPB2208446A).

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 145 *ÉPARGNE*

(en AE/CP et en millions d'euros)



Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

Il existe un faible décalage entre les AE et les CP (moins de 0,01 million d'euros) en ce qui concerne les reports de gestion de l'exercice 2021, l'exécution 2022 et les annulations en projet de loi de règlement. Il s'explique par l'existence d'un reste à payer de l'ordre de 0,1 million d'euros lié à la couverture des frais de gestion versés à la société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété au titre du dernier trimestre de chaque exercice.

Le programme 145 comporte par ailleurs **vingt-huit dépenses fiscales** (1) relatives à l'épargne réglementée, y compris l'épargne-logement, ainsi qu'à l'assurance-vie et à l'épargne salariale. Leur montant total est évalué à 5,4 milliards d'euros, en hausse de 255 millions d'euros par rapport à 2021.

B. LE FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX EMPRUNTS « TOXIQUES » EST EN COURS D'EXTINCTION

Créé par l'article 92 de la loi de finances pour 2014, le fonds de soutien en faveur des collectivités territoriales, financé par le programme 344 *Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque*, vise à **aider les 581 collectivités ayant souscrit des emprunts dits « toxiques »**. Limité aux emprunts souscrits avant sa création, il a donné lieu à un décaissement initial de 3 milliards d'euros d'AE au titre de l'exercice 2015, progressivement couvert par la consommation de CP – et par le retrait d'AE devenues sans objet.

Le programme n'a, en conséquence, pas donné lieu à l'ouverture d'AE en loi de finances en 2022, mais a bénéficié de reports d'AE non consommées en 2021 pour un montant de 0,52 million d'euros. La faible consommation d'AE

(1) À ces dépenses fiscales contribuant à titre principal au programme s'ajoute une dépense fiscale y contribuant de manière subsidiaire, pour un montant de 200 millions d'euros.

(0,03 million d'euros) a répondu à un besoin de fonctionnement (reconduction annuelle de la convention signée avec la Banque de France pour la réalisation éventuelle d'expertises financières). Les AE non consommées, hors fonds de concours, ont été reportées vers l'exercice 2023 [1].

En CP, le programme a été doté de 185,6 millions d'euros en LFI et a bénéficié d'un report marginal de crédits de l'exercice 2021. 4,37 millions d'euros ont été annulés afin d'assurer l'équilibre du décret d'avance du 7 avril 2022 puis rétablis en LFR1. L'exécution s'élève à 175,1 millions d'euros, à un niveau inférieur de 10,6 millions d'euros aux prévisions initiales, du fait notamment d'un solde de trésorerie positif de l'Agence de services et de paiement. À la fin de 2022, le reliquat d'engagements non couverts par des paiements s'élève à 1 221 millions d'euros.

Les CP initialement mis en réserve, soit 7,43 millions d'euros, ont été intégralement annulés en LFR2. Hors fonds de concours, les crédits non consommés s'élèvent à 3,2 millions d'euros et leur annulation est inscrite dans le présent projet de loi de règlement.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 344 *FONDS DE SOUTIEN RELATIF AUX PRÊTS ET CONTRATS FINANCIERS STRUCTURÉS À RISQUE*

(en millions d'euros)

	AE	**CP**
LFI	0	185,64
Décret d'avance	0	– 4,37
LFR1	0	+ 4,37
LFR2	0	– 7,43
Reports de gestion 2021	+ 0,52	+ 0,004
Fonds de concours	+ 11,50	+ 11,50
Total des crédits ouverts	**12,02**	**189,72**
Exécution	**0,03**	**175,05**
Reports de gestion vers 2023	0,49	0
Annulation	11,50	14,67

Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

Des fonds de concours de 11,5 millions d'euros en AE/CP, versés par la Caisse française de financement local et par Dexia, sont rattachés chaque année au programme. Ils ont notamment pour vocation de se substituer à des engagements préalables de l'État et, à cette fin, donnent lieu à des annulations pour des montants identiques en fin d'exercice.

(1) Arrêté du 10 mars 2023 du ministre de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique et du ministre délégué chargé des comptes publics portant report de crédits (NOR : ECOB2302883A).

III. DEUX PROGRAMMES N'ONT DONNÉ LIEU À AUCUNE DÉPENSE EN 2022

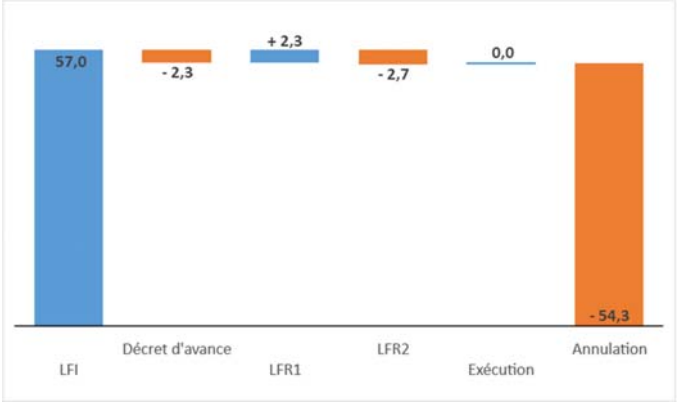
Afin de permettre la **rétrocession par la France des intérêts négatifs perçus en 2021 sur la fraction du capital du mécanisme européen de stabilité** placée à la Banque de France, 57 millions d'euros ont été ouverts en LFI en AE/CP au titre du programme 336 *Dotation du mécanisme européen de stabilité*.

Toutefois, cet engagement pris par le ministre de l'économie et des finances [1] était soumis à la condition d'une rétrocession similaire par l'Allemagne qui n'a pas eu lieu en 2022. L'exécution du programme a donc été nulle en 2022.

En cours d'exercice, 2,3 millions d'euros ont été annulés afin d'assurer l'équilibre du décret d'avance du 7 avril 2022 puis rétablis en LFR1. La réserve de précaution (2,7 millions d'euros) a été annulée en LFR 2. Il est proposé par le présent projet de loi de règlement que le surplus de crédits non consommés (54,3 millions d'euros) soit annulé.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 336 *DOTATION DU MÉCANISME EUROPÉEN DE STABILITÉ*

(en AE/CP et en millions d'euros)



Source : commission des finances et projet de loi de règlement.

Le programme 338 *Augmentation en capital de la Banque européenne d'investissement* n'a pas été abondé depuis la dernière augmentation en capital ayant eu lieu en 2013 et a donné lieu à une exécution budgétaire nulle en 2022.

(1) Par un courrier du 10 mai 2017.

ENSEIGNEMENT SCOLAIRE

M. Robin Reda, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ENSEIGNEMENT SCOLAIRE* EST NETTEMENT SUPÉRIEURE À L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022 260

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 2022 264

A. LES REPORTS ET MOUVEMENTS DE CRÉDITS 265

B. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS 265

C. LE DÉCRET D'AVANCE DU 7 AVRIL 2022 266

D. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES 266

III. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE 267

La mission *Enseignement scolaire* (MIES) regroupe l'ensemble des crédits consacrés à l'enseignement scolaire, relevant pour l'essentiel du ministère de l'éducation nationale et de la jeunesse (MENJ) et, pour une part résiduelle, du ministère de l'agriculture et de la souveraineté alimentaire (MASA). Ces crédits s'élevaient à près de **78 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2022**, et constituent le premier poste de dépenses du budget de l'État, hors mission *Remboursements et dégrèvements*.

La mission reste composée de six programmes, dont cinq relèvent du MENJ, le sixième étant piloté par le MASA. En 2022, les quatre programmes finançant *stricto sensu* l'enseignement – les programmes 140 et 141 relatifs à l'enseignement scolaire public du premier et du second degré, le programme 139 consacré à l'enseignement privé du premier et du second degré, et le programme 143 relatif à l'enseignement technique agricole – ont représenté **68,34 milliards d'euros**, soit près de 88 % des moyens alloués à la mission. Les deux autres programmes – 230 *Vie de l'élève* et 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* – ont une vocation transverse et concernent les aspects logistiques et stratégiques de la mission. En 2022, les crédits alloués à ces programmes se sont élevés à **9,4 milliards d'euros**.

I. LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION *ENSEIGNEMENT SCOLAIRE* EST NETTEMENT SUPÉRIEURE À L'AUTORISATION BUDGÉTAIRE PRÉVUE PAR LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2022

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* s'élevaient à **77,76 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et à 77,80 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)** en loi de finances initiale pour 2022. Au cours de l'année 2022, les crédits disponibles ont été portés à **78,95 milliards d'euros en AE et à 78,76 milliards d'euros en CP**.

Ces crédits ont été consommés à hauteur de **78,60 milliards d'euros en AE et 78,50 milliards d'euros en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	Prévision LFI 2022	**Crédits Disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	***Taux de consommation des crédits de la LFI 2022***	***Taux de consommation des crédits disponibles en 2022***	**Prévision LFI 2022**	**Crédits Disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	***Taux de consommation des crédits par rapport à la LFI 2022***	***Taux de consommation par rapport aux crédits disponibles en 2022***
P140 Enseignement scolaire public du premier degré	24 205	24 427	24 393	*100,78 %*	*99,86 %*	24 205	24 427	24 392	*100,78 %*	*99,86 %*
P141 Enseignement scolaire public du second degré	34 610	34 973	34 928	*100,92 %*	*99,87 %*	34 610	34 973	34 927	*100,91 %*	*99,87 %*
P230 Vie de l'élève	6 861	6 919	6 901	*100,59 %*	*99,74 %*	6 861	6 918	6 875	*100,20 %*	*99,38 %*
P139 Enseignement privé du premier et du second degré	7 997	8 068	8 049	*100,65 %*	*99,77 %*	7 997	8 068	8 049	*100,65 %*	*99,77 %*
P214 Soutien de la politique de l'éducation nationale	2 568	3 023	2 804	*109,19 %*	*92,76 %*	2 602	2 824	2 725	*104,72 %*	*96,50 %*
P143 Enseignement technique agricole	1 527	1 538	1 523	*99,73 %*	*99,05 %*	1 527	1 546	1 529	*100,12 %*	*98,90 %*
Total MIES	**77 768**	**78 946**	**78 599**	***101,07 %***	***99,56 %***	**77 802**	**78 756**	**78 497**	***100,89 %***	***99,67 %***

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Ainsi, le taux de consommation des crédits sur la mission *Enseignement scolaire* est de **101,07 % pour les AE et de 100,9 % pour les CP par rapport à la LFI 2022**, et de **99,56 % pour les AE et 99,67 % pour les CP par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en cours d'exécution 2022**.

Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 relative à la mission *Enseignement scolaire*, la Cour des comptes a relevé que **« *le cadre budgétaire initial fixé par le ministère était sous-calibré* »,** en raison de différents facteurs.

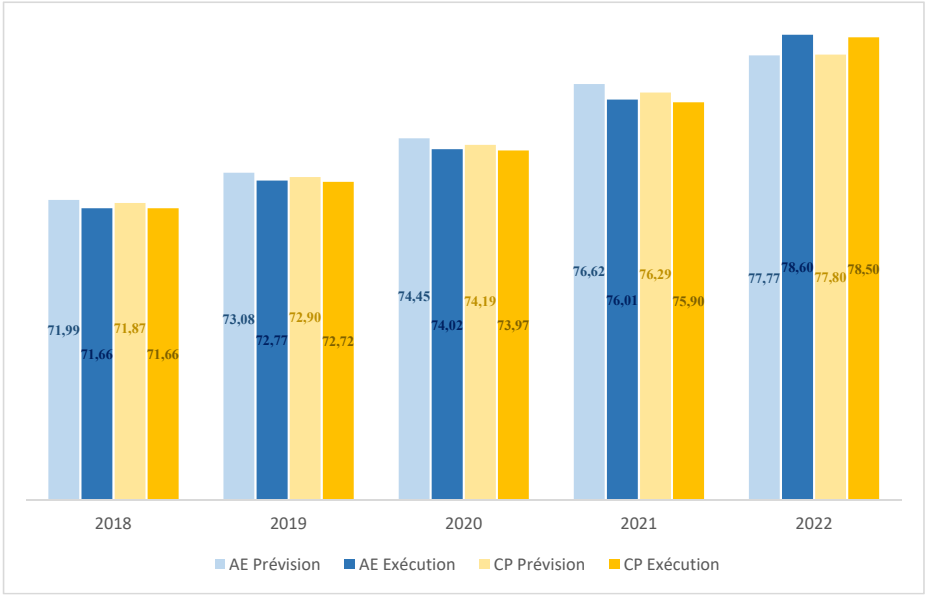
S'agissant des dépenses de personnel, la prévision faisait apparaître **des besoins supplémentaires à hauteur de 519,71 millions d'euros**, hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*. Pour les programmes relevant du MENJ, ces besoins, estimés à 575,8 millions d'euros par la Cour des comptes, provenaient de mesures interministérielles, telles que la revalorisation du salaire minimum de croissance (SMIC) ou la révision de la grille indiciaire des agents administratifs de catégorie C, et des conséquences de la crise sanitaire qui n'auraient pas été prises en compte lors de l'élaboration de la loi de finances pour 2022. Sur le programme 143, ces besoins, d'un montant de 8,31 millions d'euros, résultaient d'une anticipation de rétablissements et de mouvements de crédits dont la LFI ne tenait pas compte. **La revalorisation du point d'indice de la fonction publique,**

intervenue au 1er juillet 2022 (1), a contribué à l'aggravation de ces besoins, à hauteur de 785 millions d'euros, pour tous les programmes de la mission.

Concernant les autres dépenses, les besoins s'élevaient à **232,3 millions d'euros en AE et à 237,3 millions d'euros en CP**. D'un montant de 152,8 millions d'euros pour le programme 230, ils résultaient principalement de la **hausse de la rémunération des assistants d'éducation (AED) et des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH) due à la revalorisation du salaire minimum de croissance (SMIC) au 1er janvier 2022**, de dépenses accrues sur les bourses et de la scolarisation à trois ans. Pour le programme 214, ils provenaient de l'augmentation **de l'action sociale au titre du fonds pour l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique** et d'autres dépenses de fonctionnement courant (56,7 millions d'euros). Concernant le programme 143, le besoin était principalement dû à **la hausse de 10 millions du montant annuel du plafond de financement par l'État des établissements privés du rythme du temps plein** à la suite de la négociation du nouveau protocole 2022-2026 conclu avec le Conseil national de l'enseignement agricole privé (CNEAP) et l'Union nationale rurale d'éducation et promotion (UNREP) et à l'augmentation du nombre d'élèves en situation de handicap scolarisés dans l'enseignement technique agricole (+ 5,2 millions d'euros).

ÉVOLUTION ENTRE LFI ET EXÉCUTION DEPUIS 2018

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2022, 2021, 2020, 2019 et 2018.

(1) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

La sous-budgétisation initiale a été compensée, en cours de gestion, par l'**ouverture nette de crédits à hauteur de 1 189,35 millions d'euros en AE et de 964,6 millions d'euros en CP**.

Le montant des crédits finalement consommés en 2022 est resté inférieur à celui des crédits disponibles à hauteur de 347,61 millions d'euros en AE et de 259,1 millions d'euros en CP. Quatre arrêtés [(1)] sont intervenus au premier trimestre 2023 pour procéder au **report de ces crédits de l'année 2022 vers l'année 2023 pour un montant total de 281,37 millions d'euros en AE et de 178,43 millions d'euros en CP**. **Le présent projet de loi de règlement pour 2022 procède à l'annulation des crédits résiduels, soit 66,25 millions d'euros en AE et 80,66 millions d'euros en CP.**

SORT DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	AE	**CP**
Crédits non consommés en 2022	347,61	259,09
Crédits reportés de 2022 vers 2023	281,37	178,43
Crédits annulés par le projet de loi de règlement 2022	66,25	80,66

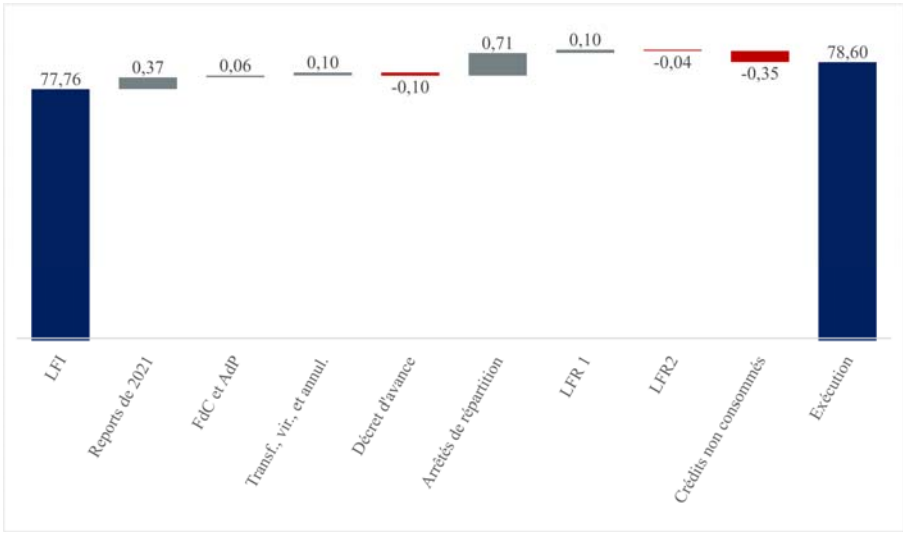
Source : Commission des finances d'après PLR 2022 et arrêtés portant report des crédits.

(1) Arrêtés du 20 janvier 2023, du 2 février 2023, du 23 février 2023 et du 3 mars 2023 portant report de crédits.

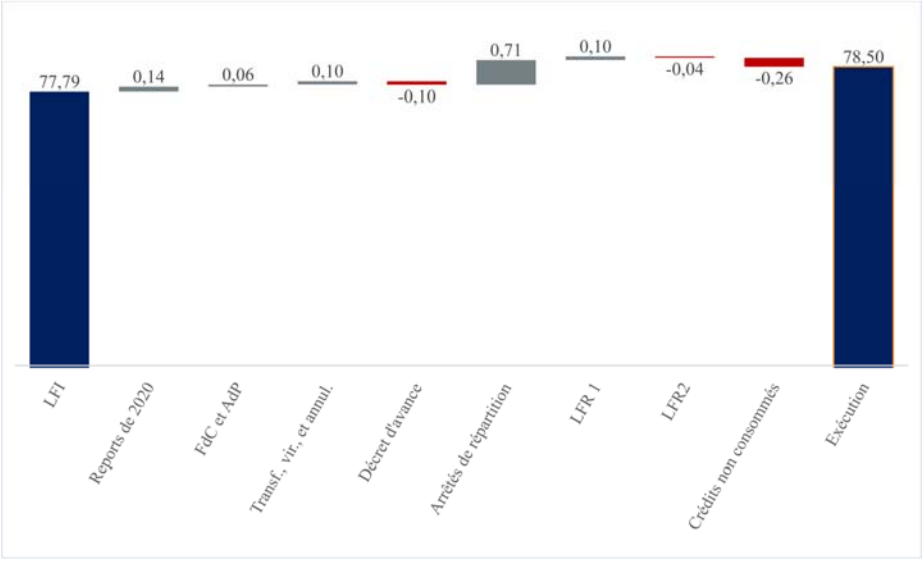
II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS INTERVENUS EN 2022

LA GESTION DES CRÉDITS DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(AE, en milliards d'euros)



(CP, en milliards d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

A. LES REPORTS ET MOUVEMENTS DE CRÉDITS

Le montant total des reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022 s'est élevé à 367,3 millions d'euros en AE et 143,48 millions d'euros en CP. L'essentiel de ces reports concerne le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* (336,8 millions d'euros en AE et 102,5 millions d'euros en CP). Il s'agit principalement **de AE affectées et non engagées (AENE) au titre des dépenses de constructions scolaires hors métropole et des investissements relatifs aux bâtiments des services déconcentrés du ministère**, ainsi que des **crédits de fonds de concours non consommés en 2021 au titre de la participation de Santé publique France au financement de la campagne de lutte contre la covid-19 et des investissements d'avenir en faveur de l'innovation numérique pour l'excellence éducative (INEE)**.

Le solde des transferts de crédits au cours de la gestion 2022 est positif et **s'élève à 23,7 millions d'euros pour les dépenses de personnel et à 67,8 millions d'euros pour les autres dépenses**. Parmi les plus élevés, le transfert de 60 millions d'euros en provenance du programme 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation* de la mission *Investir pour la France de 2030* vers les programmes 139, 140 et 141 a pour objet de financer le fonds d'innovation pédagogique (FIP).

Deux décrets de virement sont intervenus en cours de gestion pour redéployer des crédits vers les programmes de la mission. Le virement dont le montant est le plus significatif (4,71 millions d'euros) a concerné le redéploiement de crédits en provenance du programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* vers le programme 143 *Enseignement technique agricole* afin de financer la formation des agriculteurs et travailleurs appelés à exercer des responsabilités dans des organisations syndicales ou professionnelles.

B. LES FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS

Les crédits de fonds de concours ouverts par arrêtés se sont élevés à 54,5 millions d'euros en AE et 55,6 millions d'euros en CP. Le programme 214 *Soutien de la politique de l'éducation nationale* est le principal bénéficiaire de ces crédits en raison de la campagne de lutte contre la covid-19.

Les crédits d'attributions de produits ouverts par arrêté ont abondé les programmes de la mission **pour un montant total de 2,31 millions d'euros en AE et en CP**.

C. LE DÉCRET D'AVANCE DU 7 AVRIL 2022

Le décret du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation des crédits à titre d'avance [1] **a annulé 103,3 millions d'euros de crédits hors titre II**. Cette annulation a principalement concerné les crédits d'intervention du programme 230 destinés à compenser les dépenses engagées par les communes pour l'instruction obligatoire dès trois ans (90 millions sur les 100 millions d'euros ouverts en LFI).

D. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Les crédits de la mission *Enseignement scolaire* ont été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [2] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [3]. Les modifications opérées **n'ont porté que sur des crédits du hors titre 2**.

La LFR 1 a procédé à une ouverture de crédits à hauteur de 103,3 millions d'euros, rétablissant ainsi les crédits annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022.

La LFR 2 a procédé à l'annulation de 37,7 millions d'euros en AE et de 39,8 millions d'euros en CP mis en réserve et non utilisés.

Au total, les deux lois de finances rectificatives ont procédé à une **ouverture nette de crédits hors titre II de 65,6 millions d'euros en AE et de 63,5 millions d'euros en CP**.

Enfin, **concernant les crédits de titre II de la mission *Enseignement scolaire***, ils n'ont pas été directement abondés par les lois de finances rectificatives, mais par **deux arrêtés de répartition des crédits pour mesures générales [4] en provenance du programme 551 *Provisions relatives aux rémunérations publiques*,** lui-même abondé par la LFR 1 à hauteur de 2 milliards d'euros. **707,1 millions d'euros ont été transférés à la mission *Enseignement scolaire* afin de couvrir la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.**

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

(4) Arrêtés des 25 octobre 2022 et 6 décembre 2022 portant répartition des crédits.

III. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE

La mission *Enseignement scolaire* se caractérise par le poids prépondérant des dépenses de personnel : les dépenses de titre II représentent en effet 92 % des crédits inscrits en LFI 2022, soit **71,58 milliards d'euros**. La loi de finances initiale prévoyait la rémunération directe de 1 038 311 ETPT par la mission, soit plus de 53 % du plafond d'emplois autorisés par la LFI 2022 pour le budget général de l'État et les budgets annexes.

La consommation des emplois s'établit à **1 024 107 ETPT**. L'exercice 2022 est ainsi marqué par une **sous-exécution du plafond d'emplois, à hauteur de 14 204 ETPT** (soit 98,6 % de la prévision en LFI).

Le schéma d'emplois de la mission *Enseignement scolaire* prévoyait pour l'année 2022 une augmentation de 34 ETP sur l'ensemble du périmètre de la mission. Toutefois, **l'exécution révèle une baisse, non prévue par le ministère, de 4 424 ETP**, dont près de la moitié sur le seul programme 141 *Enseignement public du second degré scolaire*.

PRÉVISION ET EXÉCUTION DU SCHÉMA D'EMPLOIS EN 2022

(en ETP)

Nom du programme	Schéma d'emplois prévu en LFI 2022	Schéma d'emplois réalisé en 2022
140 - Enseignement scolaire public du premier degré	0	– 728
141 - Enseignement scolaire public du second degré	– 350	– 2 268
230 - Vie de l'élève	+ 350	+ 173
139 - Enseignement privé du premier et du second degrés	0	– 851
214 - Soutien de la politique de l'éducation nationale	+ 50	– 750
143 - Enseignement technique agricole	– 16	0
Total mission	**+ 34**	**– 4 424**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Cette sous-exécution du schéma d'emplois résulte en premier lieu de **l'augmentation significative des départs définitifs** (départs à la retraite et démissions). Ainsi, **61 835 départs définitifs** sont constatés en exécution 2022, contre une prévision de 52 633 départs en loi de finances initiale. Or, cette hausse des départs n'est pas compensée par une augmentation des entrées, en raison des **difficultés de recrutement** que connaît le MENJ, avec une baisse des candidats aux concours et des admis. Ces difficultés ont conduit le ministère à **intensifier le recours aux agents contractuels** sur des postes d'enseignants à la rentrée scolaire 2022. Dès lors, les données de l'exécution 2022 confirment la **crise d'attractivité du métier d'enseignant**.

En 2022, le montant des crédits de titre II consommés sur le périmètre de la mission *Enseignement scolaire* s'est élevé à **72,2 milliards d'euros en AE et en CP**, soit un montant supérieur à l'autorisation budgétaire accordée en loi de finances initiale. **Le taux de consommation de ces crédits s'établit ainsi à presque 101 %**.

La masse salariale sur la mission *Enseignement scolaire* a progressé de 2,27 milliards d'euros entre 2021 et 2022 (1,9 milliard d'euros hors CAS *Pensions*), alors même que le schéma d'emplois est négatif. Ce différentiel illustre une augmentation du niveau de rémunération de l'emploi moyen.

Deux facteurs sont principalement à l'origine de l'augmentation de la masse salariale :

– les **mesures générales et catégorielles pérennes**, notamment de revalorisation du traitement des enseignants ;

– les **mouvements structurels**, en particulier le glissement vieillesse-technicité (GVT), dont l'impact a été atténué en 2022 en raison des départs définitifs plus nombreux que prévu.

PRINCIPAUX FACTEURS D'ÉVOLUTION DE LA MASSE SALARIALE DE LA MISSION *ENSEIGNEMENT SCOLAIRE* (HORS CAS PENSIONS)

(en millions d'euros)

	P140	P141	P230	P139	P214	P143	Total
Solde d'exécution 2021 retraitée	15 072,87	22 708,04	2 264,16	6 970,18	1 280,97	726,21	**49 022,43**
Impact du schéma d'emplois	55,6	– 73,36	0,64	– 20,01	3,37	1,22	**– 32,54**
Mesures catégorielles	172,71	228,96	55,07	74,55	32,81	13,55	**577,65**
Mesures générales	245,93	394,24	44,69	123,34	20,36	12,82	**841,38**
GVT solde	132,91	127,59	12,65	32,22	6,18	0,98	**312,53**
Rebasage de dépenses au profil atypique - hors GIPA	– 10,84	– 49,53	– 3,87	– 8,27	1,09	0,71	**– 70,71**
Autres variations des dépenses de personnel	62,6	152,75	13,65	15,4	43,45	– 2,74	**285,11**
Total	**15 731,79**	**23 488,70**	**2 386,99**	**7 187,41**	**1 388,24**	**752,75**	**50 935,88**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Parmi les mesures catégorielles ayant eu un effet sur l'évolution de la masse salariale en 2022, la plus importante a été la **poursuite de la mise en œuvre du Grenelle de l'éducation** (498,3 millions d'euros). À ces mesures catégorielles se sont ajoutées des mesures générales, parmi lesquelles des **mesures interministérielles liées à la revalorisation du SMIC** (21,2 millions d'euros), **l'aide exceptionnelle de 100 euros** prévue par la deuxième loi de finances rectificative pour 2021 (1) et par le décret du 11 décembre 2021 (2) (34,5 millions d'euros), la **revalorisation de la grille indiciaire des agents de catégorie C** (12,8 millions d'euros), **la revalorisation triennale de l'indemnité de fonctions, de sujétions et d'expertise (IFSE) des agents administratifs de catégories A et B** (52,3 millions d'euros) et **le rehaussement du point d'indice de la fonction publique** (785 millions d'euros).

Or, la loi de finances initiale pour 2022 ne prévoyait aucun crédit permettant de financer ces différentes mesures. La sous-budgétisation initiale de la masse salariale a donc été couverte, en gestion, sous l'effet de différents facteurs :

– **l'abondement de 707,1 millions d'euros en provenance du programme 551** afin de compenser la dépense induite par la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022 ;

– **la révision à la baisse (– 165,3 millions d'euros) du montant du socle 2021** par rapport à celui retenu pour construire le projet de loi de finances 2022 en raison de moindres dépenses dues à la crise sanitaire et de la sous-exécution du schéma d'emploi ;

– **le GVT solde moindre qu'anticipé** (– 68,3 millions d'euros) ;

– **la sous-exécution du schéma d'emplois en 2022** en raison des difficultés de recrutement rencontrées par le ministère (– 44,6 millions d'euros).

Par ailleurs, une part importante des crédits du hors titre 2 de la mission *Enseignement scolaire* correspond indirectement à des dépenses de personnel, notamment au travers des **subventions pour charges de service public versées aux opérateurs du ministère et aux établissements publics locaux d'enseignement pour l'assistance éducative**.

Il s'agit essentiellement de la rémunération des assistants d'éducation (AED) et des accompagnants d'élèves en situation de handicap (AESH), dont le montant s'élève **à 2,82 milliards d'euros en 2022**. Ces derniers ont notamment bénéficié d'une **augmentation de leur rémunération en 2022 par rapport à 2021 pour un montant total de 114,6 millions d'euros** en raison de la revalorisation du SMIC.

(1) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(2) Décret n° 2021-1623 du 11 décembre 2021 relatif aux modalités de versement de l'aide exceptionnelle prévue à l'article 13 de la loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

GESTION DES FINANCES PUBLIQUES

M. Louis Margueritte, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 156 *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL* 275

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS 276

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT 278

II. LE PROGRAMME 218 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES* 280

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL 281

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT 282

III. LE PROGRAMME 302 *FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES* 282

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL 284

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION 284

Finançant les activités douanières et les politiques publiques relatives au recouvrement des recettes et au paiement des dépenses de l'État, ainsi que des fonctions de conseil, de contrôle et d'animation de politiques ministérielles et interministérielles, la mission *Gestion des finances publiques* regroupe trois programmes :

– le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*, mis en œuvre par les services de la direction générale des finances publiques (DGFiP), qui retrace les moyens consacrés aux opérations de recettes de l'État et des collectivités territoriales, au paiement des dépenses publiques et à la tenue des comptes publics ;

– le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, qui porte des fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et de soutien, principalement pour le ministère de l'économie et des finances et le ministère de la transformation et de la fonction publiques ;

– le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*, qui regroupe l'ensemble des moyens de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI).

La loi de finances initiale (LFI) pour 2022 [(1)] prévoyait l'ouverture de 10,051 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,030 milliards d'euros en crédits de paiement (CP), montants en très légère baisse de 1,14 % en AE et 0,6 % en CP. Il convient toutefois de noter qu'une fois retraité du transfert – prévu par la loi de finances initiale – des crédits de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), de la direction générale de l'administration de la fonction publique (DGAFP) et du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH), portés par le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, vers la mission *Transformation et fonction publiques*, le montant des crédits ouverts est quasi stable, la baisse des crédits de paiement se limitant alors à 0,3 %.

Ont finalement été consommés 10,21 milliards d'euros en AE et 10,106 milliards d'euros en CP, soit une exécution en très légère hausse de 0,6 % en AE et quasi stable en CP. Les montants prévus par la LFI se trouvent ainsi légèrement surexécutés de 1,6 % en AE et 0,8 % en CP – le taux d'exécution des crédits disponibles, dont le montant s'élevait à 10,24 milliards d'euros en CP, atteignant pour sa part 96,8 %.

Sont reportés sur l'année 2023 147,7 millions d'euros en AE et 113,5 millions d'euros en CP, le projet de loi de règlement proposant l'annulation de 43,6 millions d'euros en AE et 26,5 millions d'euros en CP. Ces reports résultent essentiellement du retard de projets immobiliers et informatiques, d'engorgements dans la chaîne de paiement ou de facturation et du report d'opérations ponctuelles.

---

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

L'EXÉCUTION PAR PROGRAMME DES CRÉDITS PRÉVUS PAR LA LFI

(en millions d'euros)

	Crédits prévus par la LFI *y compris fonds de concours et attributions de produits*		**Crédits exécutés** ***y.c. fdc et adp***		**Écart en valeur absolue et en %**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*	7 601,7	7 566,7	7 727,6	7 648,1	+ 126 + 1,66 %	+ 81,4 + 1,08 %
Programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*	861,9	889,0	885,0	876,1	+ 23,1 + 2,68 %	- 12,9 - 1,45 %
Programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges*	1 587,8	1 574,5	1 597,0	1 581,7	+ 9,3 + 0,58 %	+ 7,2 + 0,46 %
Total	10 051,3	10 030,2	10 209,6	10 105,9	+ 158,3 + 1,58 %	+ 75,7 + 0,76 %

Source : rapport annuel de performances (RAP) de la mission Gestion des finances publiques *pour 2022.*

En cours de gestion, la mission a notamment bénéficié de mouvements réglementaires, dont le montant global a atteint 202,4 millions d'euros en AE et 164,2 millions d'euros en CP. En outre, si la loi de finances rectificative du 16 août 2022 (1) n'a fait que rétablir les montants annulés par le décret d'avance du 7 avril précédent (2), la loi de finances de fin de gestion (LFR 2) (3) se caractérise, du point de vue de la mission *Gestion des finances publiques*, par des ouvertures nettes de 98,7 millions d'euros en AE et 2 millions d'euros en CP. C'est en raison de ces ouvertures en gestion que les AE consommées excèdent, pour la première fois depuis 2017, les AE initialement programmées.

Il convient enfin de noter une sous-consommation du plafond d'emplois prévus par la LFI, qui était de 116 365 équivalents temps plein travaillé. L'exécution s'établit en effet à 114 119 ETPT, soit un taux d'exécution de 98,1 % et une baisse de 2 989 ETPT par rapport à l'exercice 2021.

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

(2) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

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

DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

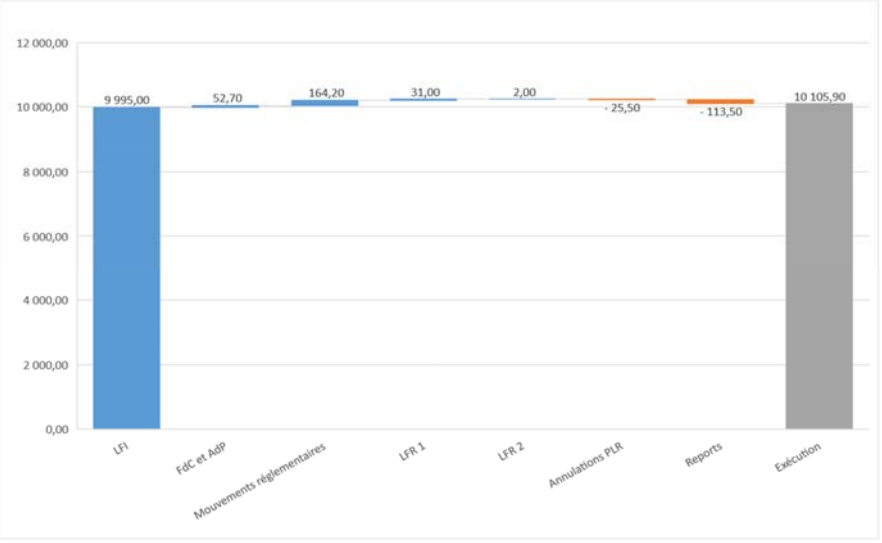
(en millions d'euros)

	Programme 156		Programme 218		Programme 302		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	7 580,1	7 545,2	857,9	885,0	1 578,2	1 564,9	10 016,2	9 995,0
Fonds de concours et attributions de produits	32,4	32,4	5,4	5,4	14,9	14,9	52,7	52,7
Mouvements réglementaires	151,2	97,7	32,5	46,5	18,7	19,9	202,4	164,2
Reports	106,1	53,0	32,2	50,2	7,7	6,9	145,9	110,1
Décret d'avance	-16,5	-16,5	-5,5	-5,5	-8,9	-8,9	-31,0	-31,0
Virements	0,4	0,4	3,5	-0,5	-4,6	-0,5	-0,6	-0,6
Transferts	3,6	3,2	2,1	2,2	0,1	-1,9	5,8	3,5
Répartition	57,7	57,7	0,2	0,2	24,3	24,3	82,2	82,2
LFR 1	16,5	16,5	5,5	5,5	8,9	8,9	31,0	31,0
LFR 2	47,4	6,3	42,5	-5,8	8,7	1,6	98,7	2,0
Ouvertures totales	7 827,7	7 698,1	943,9	936,6	1 629,3	1 610,2	10 400,9	10 244,9
Crédits consommés	7 727,6	7 648,1	885,0	876,1	1 597,0	1 581,7	10 209,6	10 105,9

Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour 2022.*

LES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour 2022.*

I. LE PROGRAMME 156 *GESTION FISCALE ET FINANCIÈRE DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PUBLIC LOCAL*

Placé sous la responsabilité du directeur général des finances publiques, le programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local* finance les opérations d'établissement de l'assiette, de recouvrement et de contrôle des recettes de l'État et des collectivités locales, ainsi que le paiement des dépenses publiques et la tenue des comptes publics.

En 2022, la consommation atteint 7,728 milliards d'euros en AE et 7,648 milliards d'euros en CP, soit une légère progression de 1,5 % en AE et 1,3 % en CP. Si les montants prévus par la loi de finances initiale sont légèrement surexécutés, le taux de consommation des crédits disponibles, qui s'élèvent à 7,828 milliards d'euros en AE et 7,698 milliards d'euros en CP, atteint 98,7 % en AE et 99,4 % en CP. Sont reportés sur l'année 2023 des crédits d'un montant de 77,5 millions d'euros en AE et 41,3 millions d'euros en CP, le projet de loi de règlement proposant l'annulation de 22,5 millions d'euros en AE et 8,7 millions d'euros en CP.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**
1 *Fiscalité des grandes entreprises*	200,6	113,5	*56,6 %*	123,2	117,1	*95,1 %*
2 *Fiscalité des PME*	1 399,9	1 489,8	*106,4 %*	1 400,7	1 494,5	*106,7 %*
3 *Fiscalité des particuliers et fiscalité directe locale*	2 082,6	2 072,5	*99,5 %*	2 076,6	2 068,0	*99,6 %*
5 *Gestion financière de l'État hors fiscalité*	737,2	785,2	*106,5 %*	736,4	787,3	*106,9 %*
6 *Gestion des pensions*	74,6	85,4	*114,5 %*	74,6	85,4	*114,4 %*
7 *Gestion financière du secteur public local hors fiscalité*	1 283,0	1 260,0	*98,2 %*	1 282,8	1 262,6	*98,4 %*
8 *Gestion des fonds déposés*	59,4	56,2	*94,7 %*	59,5	56,0	*94,1 %*
9 *Soutien*	1 745,6	1 846,5	*105,8 %*	1 794,0	1 758,8	*98 %*
10 *Élaboration de la législation fiscale*	18,9	18,4	*97,5 %*	18,9	18,4	*97,4 %*
Totaux	**7 601,7**	**7 727,6**	*101,7 %*	**7 566,7**	**7 648,1**	*101,1 %*

Source : RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour l'année 2022.*

Représentant 85,6 % des AE et 86,5 % des CP, les crédits consommés au titre des dépenses de personnel (titre 2) représentent l'essentiel des crédits du programme. Leur poids a toutefois décru de 1,4 point en AE et de 1,1 point en CP par rapport à l'exercice 2021. En effet, alors que le montant des dépenses de titre 2 restait quasi stable par rapport à l'année 2021, celui des autres dépenses progressait de 11,9 % en AE et de 10,4 % en CP, pour atteindre un montant de 1,111 milliard d'euros en AE et 1,031 milliard d'euros en CP.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

Prévision LFI, *y.c. fdc et adp* ***Consommation***, *y.c. fdc et adp*	**2021**		**2022**		**Évolution (en %)**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	6 688,4 *6 619,1*	6 688,4 *6 619,1*	6 610,3 *6 616,9*	6 610,3 *6 616,9*	- 1,2 % *0,0 %*	- 1,2 % *0,0 %*
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	919 *909,4*	851,8 *857,3*	947,6 *993,1*	895,4 *931,7*	+ 3,1% *+ 9,2%*	+ 5,1% *+ 8,7%*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	62,3 *82,9*	69 *75,9*	43,3 *117,1*	60,6 *98,9*	- 30,5 % *+ 41,3%*	- 12,2 % *+ 30,3%*
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,3 *0,5*	0,3 *0,5*	0,5 *0,5*	0,5 *0,5*	+ 66,7% *0,0%*	+ 66,7% *0,0%*
Total	**7 670** ***7 611,9***	**7 609,5** ***7 552,8***	**7 601,7** ***7 727,6***	**7 566,8** ***7 648***	**- 0,9 %** ***+ 1,5 %***	**- 0,6 %** ***+ 1,3 %***

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

Source : RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour l'année 2022.*

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LES EMPLOIS

Pour la première fois depuis 2016, les dépenses de personnel excèdent la programmation initiale. La Cour des comptes explique cette surexécution, qui n'atteint toutefois pas 0,1 %, par une dépense plus élevée au titre des mesures générales – hausse du point d'indice de la fonction publique et relèvements de l'indice minimum de traitement – qui n'avaient pas été prévues par la loi de finances initiale et par des mesures catégorielles, principalement la refonte en cours de gestion des grilles de rémunération pour les catégories B et C. Précisément destinés à financer les dépenses liées à la mise en place de la prime dédiée aux maîtres d'apprentissage et les mesures générales précitées, les arrêtés du 25 octobre 2022 et du 6 décembre 2022 portant répartition de crédits ont ainsi abondé de 57,7 millions d'euros en AE et en CP le titre 2 du programme 156 *Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local*.

Le schéma d'emplois est légèrement sous-exécuté de 9 ETP, s'établissant à - 1 515 ETP, alors qu'était prévu un solde négatif de – 1 506 ETP, tandis que le plafond d'emplois, qui s'établissait à 95 039 équivalents temps plein travaillé (ETPT), est consommé à hauteur de 93 025 ETPT, soit 97,9 %. L'écart s'explique par une saisonnalité différente des départs en retraite et des recrutements. Le nombre d'ETPT du programme est ainsi inférieur de 2 196 ETPT à ce qu'il était en 2021, soit une baisse de 2,3 %. Comme le relève la Cour des comptes, *« la diminution des effectifs de la mission depuis plusieurs années représente une contribution importante à l'évolution de l'emploi public au sein de l'État »* (1), cette diminution étant en 2022 *« en quasi-totalité portée par le programme 156, avec une augmentation de 24 % d'emplois supprimés entre 2021 (1 770 ETPT) et 2022 (2 196 ETPT) »* (2).

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire *de la mission* Gestion des finances publiques *pour 2022, p. 25.*

(2) Ibid.*, p. 26.*

La politique de recrutement de la direction générale des finances publiques

Dans le contexte d'une importante contribution de la mission à l'évolution de l'emploi public au sein de l'État, le rapporteur spécial a souhaité interroger la direction générale des finances publiques sur sa politique de recrutement. Celle-ci repose d'une part, sur des choix stratégiques liés aux données de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), à l'évolution des missions et à la nature des recrutements à effectuer dans un environnement très concurrentiel et, d'autre part, sur des contraintes externes constituées par les départs de toutes natures qu'il s'agit de remplacer.

Les analyses résultant des travaux de GPEEC et l'évolution des conditions d'exercice des différents métiers ont conduit la direction générale des finances publiques à orienter sa politique de recrutement vers des emplois de plus en plus qualifiés, en privilégiant les recrutements de catégories A et B par concours et en poursuivant la réduction des recrutements de catégorie C par cette même voie.

La direction a organisé la formation initiale des agents en ayant recours au format numérique pour une partie des contenus de la scolarité des stagiaires, ce qui a permis d'augmenter les capacités d'accueil de l'École nationale des finances publiques et d'ouvrir un nombre de places aux concours pour les emplois d'inspecteur et de contrôleur des finances publiques qui tenait compte de la progression des départs attendus.

En outre, en utilisant les possibilités ouvertes par la loi du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique [(1)], la direction générale des finances publiques a ouvert ses recrutements à des contractuels, aussi bien pour l'exercice de ses métiers, en pourvoyant des postes dans l'ensemble des services déconcentrés, que pour des emplois nécessitant des niveaux d'expertise ou des profils rares au sein de ses effectifs – informaticiens, *data scientists*, spécialistes de l'immobilier et du contrôle de gestion notamment.

D'une manière générale, la direction générale des finances publiques a mis en œuvre une politique active pour rendre attractifs les emplois proposés, notamment en développant, par une communication appropriée auprès des universités et des écoles, sa « marque employeur ». Elle estime avoir obtenu des résultats satisfaisants, aussi bien pour les recrutements par concours que pour les recrutements par contrat.

Amplifiées, les actions de communication, notamment sur les réseaux sociaux, sont désormais plus axées sur la diversité des modes d'accès et la valorisation des carrières. Le renforcement de l'attractivité supposant aussi l'enrichissement des partenariats noués avec l'enseignement supérieur, des accords-cadres nationaux ont donc été signés entre la direction générale des finances publiques et l'association nationale des Instituts d'administration des entreprises (IAE), ainsi qu'avec la Conférence nationale des directeurs d'instituts et de centres de préparation à l'administration générale (IPAG-CPAG). De même, la mise en place du site du recrutement de la DGFIP « Rejoindre les finances publiques » contribue à la mise en visibilité de la direction.

Ces actions de partenariat et de communication sont également assurées par les directions territoriales au niveau local.

Source : réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire du rapporteur spécial.

(1) Loi n° 2019-828 du 6 août 2019 de transformation de la fonction publique.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Si les crédits exécutés au titre des dépenses de fonctionnement (titre 3) connaissent une hausse sensible de 9,2 % en AE et 8,7 % en CP, pour atteindre 993,1 millions d'euros en AE et 931,7 millions d'euros en CP, ceux consommés au titre des dépenses d'investissement (titre 5) progressent plus sensiblement encore de 41,3 % en AE et 30,3 % en CP.

Les dépenses de fonctionnement dépassent de 4,8 % en AE et 4,1 % en CP les montants prévus par la LFI. Ont particulièrement contribué à cette surexécution les dépenses informatiques, en hausse de 44,9 millions d'euros, et les dépenses immobilières, en hausse de 20,2 millions d'euros, sous l'effet de l'évolution de l'estimation des coûts de projets informatiques, de l'inflation et de plus fortes dépenses de renouvellement des baux.

Si les dépenses d'investissement atteignent des montants plus modestes à l'échelle du programme – 117,1 millions d'euros en AE et 98,9 millions d'euros en CP – que les dépenses de fonctionnement, il convient de noter que l'exécution excède tout de même les montants prévus par la LFI de 170 % en AE et de 63,2 % en CP. Cette sur-exécution substantielle a été permise par l'ouverture en LFR 2 de crédits hors titre 2 d'un montant de 47,4 millions d'euros en AE et 6,3 millions d'euros en CP ; peut également être relevée l'obtention de 50 millions d'euros en AE et en CP par fongibilité asymétrique. Les principaux postes de dépense ont été l'immobilier, à hauteur de 25,1 millions d'euros en CP, avec la mise en place du nouveau réseau de proximité des finances publiques, la relocalisation de certains services, des opérations de rénovation de désamiantage et de réhabilitation, et l'informatique, à hauteur de 70,7 millions d'euros, avec la mise en œuvre de chantiers informatiques définis dans le contrat d'objectif et de moyens. Lesdits chantiers incluaient notamment une remise à niveau des systèmes d'information, le maintien en condition technique et la modernisation des applications ainsi que la poursuite de l'équipement en ordinateurs portables des agents dans le cadre du développement du télétravail.

Si l'on considère l'exécution du programme par action, il convient de noter que la forte sous-exécution apparente des AE de l'action 1 *Fiscalité des grandes entreprises* s'explique essentiellement par l'imputation de la prise à bail du site de Romainville, pour un montant de 77,4 millions d'euros, sur l'action 9 *Soutien*.

Les recommandations de la Cour des comptes à l'attention de la direction générale des finances publiques

Dans le cadre de sa *Note d'analyse de l'exécution budgétaire*, la Cour des comptes formule quatre recommandations à l'attention de la direction générale des finances publiques. Le rapporteur spécial a souhaité savoir quelles suites celle-ci entendait leur donner et relève avec satisfaction que toutes seront suivies d'effets.

1. Se doter des outils de mesure nécessaires pour évaluer les gains de productivité induits par la mise en œuvre des réformes et leur impact sur les schémas.

La direction générale des finances publiques procède au renforcement du contrôle de gestion et étendra l'usage de la « data visualisation ». Ce sera l'un des axes majeurs de sa future feuille de route stratégique.

En parallèle, une réflexion a été engagée sur l'amélioration des outils de suivi d'activité et la valorisation de cette information en lien avec l'activité de contrôle de gestion.

2. Améliorer la budgétisation des dépenses informatiques en fonctionnement et en investissement.

La budgétisation des dépenses informatiques en 2022 résultait de la trajectoire budgétaire du contrat d'objectifs et de moyens (COM) alors en vigueur, qui prévoyaient que les crédits informatiques soient abondés en gestion par la fongibilité asymétrique. Dans le cadre de la loi de finances pour 2023, un rebasage du budget informatique consolide les ressources provenant, lors des gestions passées, de cette fongibilité asymétrique et de financements externes.

3. Engager la cotation des dépenses de la mission selon la méthodologie de droit commun du « budget vert ».

À la suite d'une démarche participative interne, l'éco-responsabilité sera l'objet d'un axe transverse du prochain document stratégique. À ce titre, la direction générale des finances publiques a effectué en 2022 son bilan d'émission de gaz à effet de serre et finalise actuellement son plan de transition. Même si elle est estime être *a priori* moins concernée par la problématique du budget vert que d'autres programmes, la direction générale des finances publiques s'inscrira dans toutes les initiatives du secrétariat général du ministère en cette matière.

4. Harmoniser les indicateurs de performance budgétaire du programme 156 et les indicateurs du futur contrat d'objectifs et de moyens de la DGFiP pour la période 2023-2027, dès le projet de loi de finances pour 2024.

L'origine et l'affectation variées et parfois combinées (COM, projet annuel de performances, usage interne) de la centaine d'indicateurs de performance qui couvrent l'ensemble des missions de la direction complexifient sa politique de performance. L'arrivée à échéance à la fin de l'année 2022 du précédent COM et la préparation de la future feuille de route stratégique pourront contribuer à l'harmonisation de la nomenclature des indicateurs du PAP avec celle du COM.

La rédaction, en cours, du nouveau COM intègre une cinquantaine d'indicateurs. Cette rationalisation et mise en cohérence des indicateurs devra cependant tenir compte de la limitation à 20 du nombre d'indicateurs du PAP et de la nécessité de couvrir l'ensemble des missions de la DGFiP.

Source : réponses de la direction générale des finances publiques au questionnaire du rapporteur spécial.

II. LE PROGRAMME 218 *CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES*

Finançant des activités d'expertise, de conseil et de contrôle, principalement afin d'assurer l'impulsion des politiques publiques menées par le ministère de l'économie et des finances, le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*, placé sous la responsabilité de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers, assume également des fonctions de pilotage, de coordination interministérielle et de soutien.

En 2022, la consommation du programme a atteint 885 millions d'euros en AE et 876,1 millions d'euros en CP, soit une baisse modérée de 2,1 % en AE et une diminution plus prononcée de 4,4 % en CP par rapport à 2021. Les montants prévus par la loi de finances initiale ont toutefois été surexécutés de 2,7 % en AE, tandis que la consommation des CP s'est située en retrait de 1,4 % par rapport au montant prévu. Les crédits disponibles, qui s'élevaient à 943 millions d'euros en AE et 937 millions d'euros en CP, sont sous-consommés à hauteur de 6,2 % en AE et 6,5 % en CP.

Sont reportés sur l'année 2023 des montants de 44,9 millions d'euros en AE et 51,4 millions d'euros en CP, le projet de loi de règlement proposant l'annulation de 14 millions d'euros en AE et 9,2 millions d'euros en CP.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**
2 *Expertise, audit, évaluation et contrôle*	178,4	187,0	*104,8 %*	179,2	179,9	*100,4 %*
5 *Prestations d'appui et de support*	331,4	368,3	*111,1 %*	371,1	370,7	*99,9 %*
7 *Pilotage des finances publiques et projets interministériels*	145,4	139,6	*96,0 %*	135,6	137,8	*101,6 %*
8 *Accompagnement du changement de l'action publique*	24,7	18,8	*76,3 %*	21,1	17,4	*82,4 %*
9 *Action sociale ministérielle*	182,0	171,3	*94,1 %*	182,0	170,3	*93,6 %*
Totaux	**861,9**	**885,0**	***102,7 %***	**889,0**	**876,1**	***98,6 %***

Source : RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour l'année 2022.*

Atteignant 481,2 millions d'euros en AE et en CP, en baisse de 5,2 % par rapport à l'exercice 2021, les dépenses de personnel ont représenté, en 2022, 54,4 % des AE et 54,9 % des CP exécutés de la mission, soit un poids relatif en baisse de 1,7 point en AE et de 0,6 point en CP. Les autres dépenses ont pour leur part connu une hausse de 1,9 % en AE et une baisse de 3,5 % en CP, pour atteindre des montants de 403,4 millions d'euros en AE et 394,5 millions d'euros en CP.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 218

(en millions d'euros)

Prévision LFI, *y.c. fdc et adp* ***Consommation***, *y.c. fdc et adp*	**2021**		**2022**		**Évolution (en %)**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	517,35 *507,37*	517,35 *507,34*	488,74 *481,18*	488,74 *481,18*	- 5,5 % *- 5,2 %*	- 5,5 % *- 5,2 %*
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	355,72 *372,93*	358,5 *381,87*	305,08 *374,93*	345,59 *374,11*	- 14,2 % *+ 0,5 %*	- 3,6 % *- 2 %*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	74,27 *21,87*	67,45 *25,71*	67,44 *27,64*	54 *19,57*	- 9,2 % *+ 26,5 %*	- 19,9 % *- 23,9 %*
Titre 6 – Dépenses d'intervention	0,41 *1,1*	0,41 *1,08*	0,3 *0,79*	0,3 *0,83*	- 26,8 % *- 28,2 %*	- 26,8 % *- 23,1 %*
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	0,33 *0,34*	0,33 *0,34*	0,33 *0,42*	0,33 *0,42*	0 % *+ 23,5 %*	0 % *+ 23,5 %*
Total	**948,08** ***903,58***	**944,34** ***916,33***	**861,89** ***884,99***	**888,96** ***876,1***	**- 9,1 %** ***- 2,1 %***	**- 5,9 %** ***- 4,4 %***

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

Source : RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour l'année 2022.*

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

En 2022, progressant d'environ 0,4 point par rapport à l'exercice 2021, le taux d'exécution des crédits de titre 2 prévus par la loi de finances initiale a atteint 98,5 %.

Du point de vue des emplois, la réalisation du schéma d'emploi présente avec la prévision retraitée des transferts un écart jugé « significatif » (1) par la Cour des comptes de 119 ETP. En effet, alors que la prévision était de 66 ETP, la réalisation fut un solde négatif de 53 ETP. L'écart serait « *principalement dû aux enjeux d'attractivité rencontrés en 2022, notamment sur les métiers en tension (informatique, achat en particulier), ainsi qu'à la difficile adéquation entre profils recherchés et candidats sur des métiers spécifiques : un effet ciseau a été constaté avec des entrées moins nombreuses et des sorties plus importantes* » (2). Le plafond d'emplois est pour sa part très légèrement sous-consommé, à 4 713 ETPT, soit un taux de consommation de 99,1 %. Par rapport à l'exercice 2021, le nombre d'ETPT régresse de 530, « *l'écart à l'exécution de l'année précédente [étant] essentiellement dû aux mesures de périmètre (423 ETPT transférés au programme 368 […]), à l'impact de l'article11 de la LPFP* (3) *(- 120 ETPT) et à la suppression des apprentis du décompte du plafond d'emplois(- 90 ETPT)* » (4).

(1) Cour des comptes, op. cit.*, p. 25.*

(2) Id.

(3) L'article 11 de la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 dispose : « À compter de l'exercice 2019, le plafond des autorisations d'emplois prévu en loi de finances initiale, spécialisé par ministère, conformément à l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances, ne peut excéder de plus de 1 % la consommation d'emplois constatée dans la dernière loi de règlement, corrigée de l'incidence des schémas d'emplois, des mesures de transfert et des mesures de périmètre intervenus ou prévus ».

(4) Cour des comptes, op. cit.*, p. 26.*

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT

Hors titre 2, l'exécution des montants prévus par la loi de finances initiale atteint 108,2 % en AE et 98,7 % en CP. Ils financent quasi exclusivement des dépenses de fonctionnement (titre 3) et d'investissement (titre 5), le montant cumulé des crédits consommés au titre de dépenses d'intervention (titre 6) ou d'opérations financières (titre 7) n'atteignant qu'un montant de 1,25 million d'euros.

Les crédits d'investissement sont sous-consommés en raison de difficultés à décliner certaines dépenses, notamment informatiques, entre fonctionnement et investissement et d'un nouveau report de la rénovation d'un immeuble parisien. Le taux d'exécution des montants prévus par la LFI n'atteint ainsi que 41 % en AE et 36,2 % en CP.

Logiquement, les difficultés d'imputation de certaines dépenses entre le titre 3 et le titre 5 – qui expliquent la sous-consommation des crédits de titre 5 – expliquent aussi la surconsommation des crédits de titre 3, le taux d'exécution des montants prévus par la LFI atteignant 122,6 % en AE et 108,3 % en CP. Y contribue également l'augmentation des dépenses énergétiques.

III. LE PROGRAMME 302 *FACILITATION ET SÉCURISATION DES ÉCHANGES*

Le programme 302 regroupe l'ensemble des crédits de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), qui assure trois missions principales : la lutte contre la fraude, la sécurisation des échanges internationaux et la perception et le contrôle des fiscalités relevant de sa compétence.

En 2022, la consommation atteint 1,597 milliard d'euros en AE et 1,582 milliard d'euros en CP, en légère baisse de 2,1 % en AE et 3,3 % en CP. Les crédits prévus par la LFI sont à peine surconsommés, leur taux d'exécution s'établissant à 100,6 % en AE et 100,5 % en CP. Le taux de consommation des crédits disponibles, qui s'élevent à 1,629 milliard d'euros en AE et 1,61 milliard d'euros en CP, atteint pour sa part 98 % en AE et 98,2 % en CP. Sont reportés sur l'année 2023 des crédits d'un montant de 25,3 millions d'euros en AE et 20,8 millions d'euros en CP, le projet de loi de règlement prévoyant pour sa part l'annulation de 6,96 millions d'euros en AE et 7,63 millions d'euros en CP.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 302 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**
1 *Surveillance douanière des flux de personnes et de marchandises et lutte contre la grande fraude douanière*	543,0	547,2	*100,8 %*	536,1	544,6	*101,6 %*
3 *Préservation de la sécurité et de la sûreté de l'espace national et européen*	164,2	145,0	*88,3 %*	155,4	140,1	*90,2 %*
4 *Promotion des échanges internationaux et qualité du dédouanement*	236,3	244,5	*103,5 %*	238,4	242,5	*101,7 %*
5 *Fiscalité douanière, énergétique et environnementale*	123,5	126,2	*102,2 %*	124,0	125,8	*101,4 %*
6 *Soutien des services opérationnels*	441,0	460,9	*104,5 %*	440,7	455,5	*103,4 %*
8 *Soutien au réseau des débitants de tabac*	79,8	73,2	*91,6 %*	79,8	73,1	*91,6 %*
Totaux	**1 587,8**	**1 597,0**	***100,6 %***	**1 574,5**	**1 581,7**	***100,5 %***

Source : RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour 2022.*

Comme les deux autres programmes de la mission, le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* voit la plus grande partie de ses crédits consommés au titre des dépenses de personnel. Celles-ci atteignent effectivement 78,7 % des AE et 79,5 % des CP, poids relatif en progression de 2,7 points en AE et 3,7 points en CP. Cette évolution s'explique par le fait qu'elles ont crû – ce qui le distingue des deux autres programmes – de 1,4 % en AE et en CP par rapport à l'exercice 2021, atteignant un montant de 1,257 milliard d'euros, tandis que les crédits exécutés au titre des autres dépenses régressaient de 13,1 % en AE et 18,1 % en CP, pour s'établir à 340,3 millions d'euros en AE et 325 millions d'euros en CP.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 156

(en millions d'euros)

Prévision LFI, *y.c. fdc et adp* ***Consommation***, *y.c. fdc et adp*	**2021**		**2022**		**Évolution (en %)**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	1 262,04 *1 239,53*	1 262,04 *1 239,53*	1 232,72 *1 256,72*	1 232,72 *1 256,72*	- 2,3 % *+ 1,4 %*	- 2,3 % *+ 1,4 %*
Titre 3– Dépenses de fonctionnement	167,54 *276,04*	164,6 *264,59*	189,08 *235,07*	184,33 *218,*39	+ 12,9 % *- 14,8 %*	+ 12 % *- 17,5 %*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	59,37 *17,3*	54,63 *33,94*	78,77 *25,81*	70,28 *27,24*	+ 32,7 % *+ 49,2 %*	+ 28,6 % *- 19,7 %*
Titre 6 – Dépenses d'intervention	94,61 *98,31*	94,61 *98,27*	87,18 *79,41*	87,18 *79,38*	- 7,9 % *- 19,2 %*	- 7,9 % *- 19,2 %*
Total	**1 583,56** ***1631,18***	**1 575,88** ***1618,33***	**1 587,75** ***1597,01***	**1 574,51** ***1581,73***	**0,3 %** **– 2,1 %**	**-0,1 %** **– 2,3 %**

Source : RAP de la mission Gestion des finances publiques *pour l'année 2022.*

A. LES DÉPENSES DE PERSONNEL

Les crédits de titre 2 du programme connaissent une légère surexécution, le taux de consommation des montants prévus par la LFI atteignant 101,9 %. Au cours de l'exercice précédent, ils étaient au contraire légèrement sous-exécutés, le taux de consommation des montants prévus par la LFI s'établissant alors à 98,2 %.

Le schéma d'emplois est cependant légèrement sous-réalisé, avec un solde positif de 19 ETP au lieu des 33 ETP prévus ; les entrées réalisées ont notamment été inférieures de 83 ETP à la prévision, tandis que les sorties réalisées n'étaient en retrait que de 69 ETP par rapport aux sorties prévues. De même, le plafond d'emplois est légèrement sous-consommé : alors qu'il était fixé à 16 572 ETPT, il est exécuté à hauteur de 16 381 ETPT, soit 98,8 %.

B. LES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT, D'INVESTISSEMENT ET D'INTERVENTION

Les crédits exécutés au titre d'autres dépenses que les dépenses de personnel ont connu une sous-exécution légèrement supérieure à 4 %, tant en AE qu'en CP.

Ainsi, alors que la LFI prévoyait une hausse de 28,6 % des dépenses d'investissement en CP, qui devaient atteindre 70,28 millions d'euros, les montants exécutés ont connu une baisse de 19,7 %, pour atteindre 27,24 millions d'euros, sous l'effet d'une mauvaise répartition des crédits informatiques entre titre de fonctionnement et titre d'investissement et du report de plusieurs investissements dans les moyens de surveillance. Le taux d'exécution des crédits de titre 5 n'a donc finalement été que de 32,8 % en AE et de 38,8 % en CP.

En revanche, les crédits prévus au titre des dépenses de fonctionnement sont surexécutés de 24,3 % en AE et 18,5 % en CP, pour atteindre 235,1 millions d'euros en AE et 218,4 millions d'euros en CP. L'expliquent notamment l'inflation sur les fluides et les dépenses informatiques initialement programmées en investissements.

Contrairement aux deux autres programmes de la mission, le programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* porte des crédits d'intervention d'un montant non négligeable. Ils financent plus particulièrement les secours financiers – dispositif d'aide aux fonctionnaires de l'État qui se sont distingués au service de la France ou leurs ayants droit –, les participations de la douane française à l'organisation mondiale des douanes et les aides aux débitants de tabac. Si la LFI prévoyait des montants de 87,2 millions d'euros en AE et en CP, ils n'ont toutefois été exécutés qu'à hauteur de 91,1 %, soit 79,4 millions d'euros.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT

M. Mohamed Laqhila, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. LA BAISSE DES RECETTES DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR DES EFFETS CONJONCTURELS 288

II. LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU CAS A ÉTÉ SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION EN LFI, CONTRAIREMENT À CELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT 290

III. L'ÉCART IMPORTANT ENTRE LES CRÉDITS OUVERTS ET CEUX CONSOMMÉS S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR LES RÈGLES DÉROGATOIRES QUI RÉGISSENT LES REPORTS DE CRÉDITS DES CAS 292

La mission *Gestion du patrimoine immobilier de l'État* est constituée par le compte d'affectation spéciale (CAS) *Gestion du patrimoine immobilier de l'État*.

Créé par l'article 47 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, ce CAS permet de mutualiser les recettes issues de la cession de biens immobiliers et des produits de redevances domaniales et de loyers, afin de financer des opérations immobilières structurantes et des dépenses d'entretien à la charge du propriétaire réalisées au profit des services de l'État et de ses opérateurs.

Ce CAS comprend deux programmes, sous la responsabilité du directeur de l'immobilier de l'État (DIE) :

– le programme 721 *Contribution des cessions immobilières au désendettement de l'État*, qui n'est plus abondé depuis 2018 (1).

– le programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État.*

I. LA BAISSE DES RECETTES DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR DES EFFETS CONJONCTURELS

Le CAS retrace en recettes le produit des cessions immobilières de l'État, les redevances des concessions ou autorisations de toute nature, les redevances des logements concédés par l'État dont il est propriétaire, les loyers et indemnités d'occupation, les versements du budget général et les fonds de concours.

RECETTES DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT* EN 2021 ET 2022

(en millions d'euros)

	Exécution 2021	**LFI 2022**	**Exécution LR 2022**	***Variation LFI/LR 2022 (%)***	***Variation exécutions 2021/2022 (%)***
Cessions immobilières	195,0	280,0	157,1	*- 44*	*- 19*
Redevances domaniales et loyers	103,2	90,0	98,4	*+ 9*	*- 5*
Versements du budget général	24,4	0,0	40,9	–	–
Fonds de concours	10,4	0,0	1,6	–	–
Total des recettes	**333,0**	**370,0**	**298,0**	***- 19***	***- 11***

Source : rapport annuel de performances pour 2022.

S'agissant des cessions immobilières, alors que la LFI pour 2022 prévoyait une hausse significative de leur produit de 44 % par rapport à 2021 en raison de la réalisation d'une cession exceptionnelle, les recettes tirées de ces cessions ont été

(1) Le maintien de ce programme permet de respecter les articles 20 et 7 de la LOLF qui disposent respectivement qu'un CAS constitue une mission et qu'une mission comprend nécessairement au moins deux programmes.

inférieures de 44 % par rapport à la prévision, pour un total de 298 M€, en baisse de 19 % par rapport à 2021.

Cette sous-exécution, qui s'inscrit dans un contexte de raréfaction des biens facilement cessibles pointé par la Cour des comptes (1), s'explique principalement par la non-réalisation de la cession exceptionnelle de l'immeuble « Banque » situé dans le IIe arrondissement de Paris et occupé par des services déconcentrés de la DGFiP (2). Hors opérations exceptionnelles, les recettes tirées des cessions en 2022 se situent dans la moyenne constatée ces dernières années, le même constat étant valable s'agissant du nombre de biens cédés (661 en 2022, contre 687 en 2021, 567 en 2020, 704 en 2019 et 655 en 2018).

En 2022, les trois cessions les plus importantes ont été un terrain sur lequel était édifiée l'ancienne école d'architecture de Nantes (16 M€), un ensemble immobilier situé à Séoul (Corée du Sud, 7,7 M€) et la cité administrative Chasseloup-Laubat située à La Rochelle (7,25 M€).

S'agissant du produit des redevances et loyers, la LFI pour 2022 prévoyait une diminution de 13 % de leur produit par rapport à 2021. Les recettes se sont finalement avérées supérieures de 9 % à cette prévision, pour un total de 98,4 M€, à un niveau toutefois inférieur de 5 % à celui constaté en 2021. La cession de biens immobiliers, comme la station des Thermes de Vichy (1,9 M€ de redevances annuelles), a contribué à cette réduction des encaissements. Face à la raréfaction des biens facilement cessibles, la DIE a mis en œuvre une stratégie de dynamisation des recettes issues des redevances et loyers (3).

Les recettes du CAS sont complétées par 40,9 M€ de versements du budget général, compensant une partie des dépenses supportées à titre exceptionnel par le CAS en 2022 afin de financer les projets du programme « Résilience I » (4), ainsi que par 1,6 M€ au titre des fonds de concours.

Au total, les recettes encaissées en 2022 se sont avérées inférieures de 19 % (72 M€) par rapport aux prévisions de la LFI pour 2022, en baisse de 11 % (35 M€) par rapport à 2021. La Cour des comptes souligne cependant que, hors effets conjoncturels (non-réalisation de la cession exceptionnelle, abondement par le budget général au titre de « Résilience I »), les recettes du CAS demeurent stables.

---

(1) Analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la Mission « Gestion du patrimoine immobilier de l'État », avril 2023.

(2) L'acte de cession de cet immeuble, enregistré au bilan de l'État pour une valeur nette comptable de 59,8 M€, est intervenu le 30 décembre 2022 pour un montant de 79 M€. Le produit de cession a été encaissé en janvier 2023.

(3) Par exemple, un site dédié aux locations immobilières de l'État a été créé dès 2021.

(4) Lancé le 8 avril 2022 par la DIE, ce programme d'appel à projets vise à accélérer la rénovation énergétique du parc immobilier de l'État afin de réduire leur consommation d'énergie en prévision de l'hiver 2022/2023. Au total, 851 projets ont été retenus pour un montant de 49,6 M€.

II. LA CONSOMMATION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DU CAS A ÉTÉ SUPÉRIEURE À LA PRÉVISION EN LFI, CONTRAIREMENT À CELLE DES CRÉDITS DE PAIEMENT

Les recettes du CAS permettent de financer deux grands types de dépenses :

– les opérations structurantes et de cessions (*action 11* du programme 723), principalement les travaux de remise à neuf, de reconstruction ou d'agrandissement des bâtiments, ainsi que les frais accessoires directement liés à la cession d'un bien ;

– les « travaux du propriétaire », c'est-à-dire les opérations qui seraient à la charge du bailleur dans le cadre d'une location de droit commun. Cette catégorie se divise elle-même en trois sous-ensembles : les contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics *(action 12)*, la maintenance à la charge du propriétaire *(action 13)* et les dépenses de gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état *(action 14)*.

DÉPENSES DU CAS *GESTION DU PATRIMOINE IMMOBILIER DE L'ÉTAT*
PAR ACTION DU PROGRAMME 723

(en millions d'euros)

		Consommation 2021	Prévision LFI 2022	Consommation 2022	*Variation consommation /prévision 2022 (%)*	*Variation consommations 2021/2022 (%)*
11 – *Opérations structurantes et de cessions*	AE	144,5	210,0	173,8	*- 17*	*+ 20*
	CP	229,3	260,0	151,3	*- 42*	*- 34*
12 – *Contrôles réglementaires, audits, expertises et diagnostics*	AE	8,8	21,9	15,7	*- 28*	*+ 78*
	CP	16,1	21,9	14,9	*- 32*	*- 7*
13 – *Maintenance à la charge du propriétaire*	AE	50,5	44,2	50,9	*+ 15*	*+ 1*
	CP	49,4	43,1	49,7	*+ 15*	*+ 1*
14 – *Gros entretien, réhabilitation, mise en conformité et remise en état*	AE	133,5	89,6	196,8	*+ 120*	*+ 47*
	CP	132,1	90,6	132,2	*+ 46*	*0*
TOTAL	**AE**	**337,4**	**365,6**	**437,3**	***+ 20***	***+ 30***
	CP	**426,9**	**415,6**	**348,1**	***- 16***	***- 18***

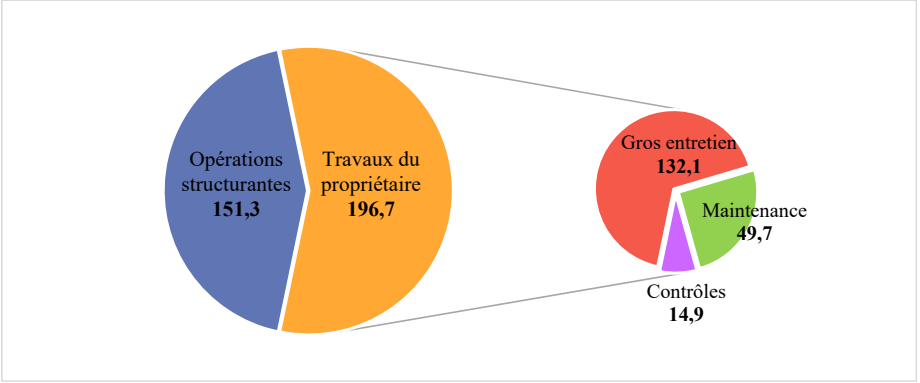
Source : rapport annuel de performances pour 2022.

La consommation des autorisations d'engagement (AE), pour un total de 437,3 M€ (en hausse de 30 % par rapport à 2021), a été supérieure de 20 % à la prévision en LFI pour 2022. Cette surconsommation est principalement portée par celle des dépenses de gros entretien, de réhabilitation, de mise en conformité et de remise en état (107,2 M€) dans le cadre des projets du programme « Résilience I », ainsi que par une croissance des engagements du ministère des armées (de 48,6 M€ en 2021 à 97 M€ en 2022). Les opérations structurantes et de cessions, quant à elles, connaissent une sous-exécution de 17 % mais sont plus élevées qu'en 2021.

La consommation des crédits de paiements, pour un total de 348,1 M€ (en baisse de 18 % par rapport à 2021), connaît en revanche une sous-exécution de 16 % par rapport à la prévision en LFI. Celle-ci s'explique principalement par des opérations structurantes et de cessions nettement inférieures à la prévision (- 42 %, soit 108,7 M€ de différence), en raison du rythme de décaissement du ministère des armées moins rapide que prévu, ainsi que par l'effet combiné des crises sanitaire puis énergétique ayant entraîné des retards dans la mise en œuvre des projets immobiliers.

RÉPARTITION DES DÉPENSES DU CAS EN CRÉDITS DE PAIEMENT EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des Finances d'après le rapport annuel de performances pour 2022.

Les principales opérations immobilières financées en 2022 par le programme 723 relèvent du ministère des armées et du ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE), notamment :

– la densification des emprises du ministère des Armées à Versailles (9 M€), Rueil-Malmaison (8 M€) et Arcueil (3 M€) ;

– la construction d'un bâtiment tertiaire et multiservices à Tours (37 M€) ;

– la construction-rénovation de l'ambassade de France à Séoul (6,8 M€) ;

– la réalisation de diverses opérations du MEAE au titre de la sécurisation des emprises de la France à l'étranger (11,8 M€).

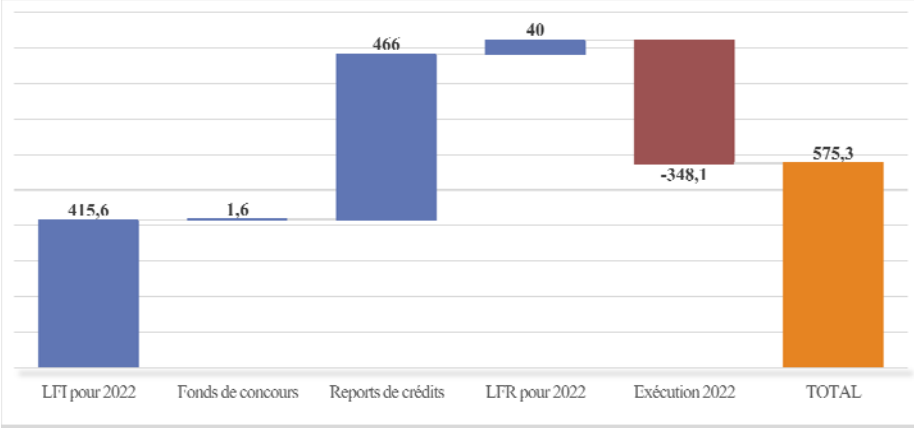
Le programme 723 finance enfin plusieurs établissements publics et opérateurs de l'État, pour un total de 19,8 M€ en CP, notamment les universités (7,4 M€), l'Office national des forêts (4,9 M€), le Réseau des œuvres universitaires et scolaires (2,2 M€) ainsi que les écoles et formations d'ingénieurs (1,8 M€).

Le solde du CAS, de 691,1 M€ au 1er janvier 2022, s'établit finalement à 641,1 M€ au 31 décembre. Si le CAS connaît donc un déficit de 50 M€ (soit 7 %) en 2022, son solde demeure à un niveau « confortable » selon la Cour des comptes.

III. L'ÉCART IMPORTANT ENTRE LES CRÉDITS OUVERTS ET CEUX CONSOMMÉS S'EXPLIQUE PRINCIPALEMENT PAR LES RÈGLES DÉROGATOIRES QUI RÉGISSENT LES REPORTS DE CRÉDITS DES CAS

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 723 EN CRÉDITS DE PAIEMENT

(en millions d'euros)



Source : rapport annuel de performances pour 2022.

L'exécution 2022 du programme 723 fait principalement apparaître un écart important de 575,3 M€ entre le total des crédits de paiement ouverts (923,4 M€) et ceux consommés (348,1 M€), soit plus que le double du montant des crédits ouverts en LFI pour 2022 (415,6 M€).

Cet écart s'explique surtout par le montant des reports de crédits (466 M€), l'article 21 de la LOLF prévoyant un régime dérogatoire pour les CAS permettant le report des autorisations d'engagement et des crédits de paiement d'une année sur l'autre, à la condition que les montants reportés n'excèdent pas celui du solde du compte en fin d'année. Les ouvertures en LFI quant à elles doivent s'établir au niveau du montant des recettes attendues.

La DIE reconnaît qu'un tel dispositif n'est pas le plus optimal dans la mesure où il conduit à disposer de crédits de paiement pour un montant très supérieur aux besoins constatés, et indique avoir entrepris avec la Direction du Budget une réflexion visant à mieux ajuster le montant des crédits de paiement reportés, sans que cela remette en cause le principe même du CAS à ce stade.

IMMIGRATION, ASILE ET INTÉGRATION

Mme Stella Dupont et M. Mathieu Lefèvre, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

___

Pages

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 45,31 MILLIONS D'EUROS 296

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 277,3 MILLIONS D'EUROS 297

La mission *Immigration, asile et intégration* regroupe les financements alloués par l'État aux politiques publiques pilotées par le ministère de l'intérieur en matière de garantie de l'exercice du droit d'asile, de lutte contre l'immigration irrégulière, d'accueil des déplacés d'Ukraine, d'accueil et d'intégration des étrangers primo-arrivants et de procédures de naturalisation.

Cette mission est organisée autour des programmes 104 *Intégration et accès à la nationalité française* et 303 *Immigration et asile*. Aucune dépense fiscale n'est associée à cette mission.

L'exécution 2022 de ces programmes **se caractérise par des dépenses élevées : les crédits** dédiés **ont été exécutés à hauteur de 2 265,30 millions d'euros en AE et de 2 215,10 millions d'euros en CP**, **soit des montants sensiblement supérieurs à ceux ouverts par la loi de finances initiale (+ 271,85 millions d'euros en AE et + 318,57 millions d'euros en CP) et à ceux consommés en 2021** (+ 561,62 millions d'euros en AE et + 408,66 millions d'euros en CP).

Après deux années marquées par la crise sanitaire, au cours de laquelle les dépenses ont connu une baisse, les crédits exécutés ont subi les conséquences, d'une part, du conflit en Ukraine et, d'autre part, d'une demande d'asile soutenue. En 2022, la mission *Immigration, asile et intégration* a ainsi participé - au moyen du programme 303 - à l'accueil des bénéficiaires de la protection temporaire en provenance d'Ukraine et à la prise en charge d'un nombre de demandeurs d'asile proche du point haut historique de 2019 (1).

(1) En 2022 :

- *137 046 premières demandes d'asile (chiffre provisoire) ont été formulées en guichet unique d'accueil pour demandeurs d'asile contre 138 420 en 2019 ;*
- *130 933 demandes d'asile (chiffre provisoire) ont été enregistrées à l'Office français de protection des réfugiés et apatrides contre 132 826 en 2019.*

MONTANT DES CRÉDITS DES PROGRAMMES 104 ET 303 OUVERTS ET CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	P. 104		P. 303		Total	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
LFI (a)	**436,92**	**436,98**	**1 556,53**	**1 459,55**	**1 993,45**	**1 896,53**
LFR 1 (b) [1]	15,27	15,27	22,12	22,12	37,39	37,39
LFR 2 (b') [2]	– 18,69	– 18,69	19,49	19,50	0,8	0,81
Reports de crédits 2021 (c)	8,50	10,13	79,30	52,70	87,80	62,83
FDC & ADP (hors reports) (d)	52,68	52,67	20,34	20,34	73,02	73,02
Autres mouvements (e)	0,87	0,87	309,99	306,04	310,86	306,91
Solde des crédits ouverts et annulés hors reports 2023 (a, b, b', c, d et e) (f)	495,55	497,23	2 007,77	1 880,25	2 503,22	2 377,49
Exécution (crédits consommés)	**482,23**	**478,25**	**1 783,07**	**1 736,85**	**2 265,30**	**2 215,10**
% des crédits consommés par rapport à la LFI	110,37	109,44	114,55	118,99	113,64	116,79
% des crédits consommés par rapport au solde des crédits ouverts et annulés hors reports 2023	97,31	96,18	88,81	92,37	90,49	93,17
Reports 2023	12,40	12,60	114,10	59,20	126,50	71,80

Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022, rapport de performances et commission des finances.

Une analyse de l'exécution programme par programme peut compléter ce tableau.

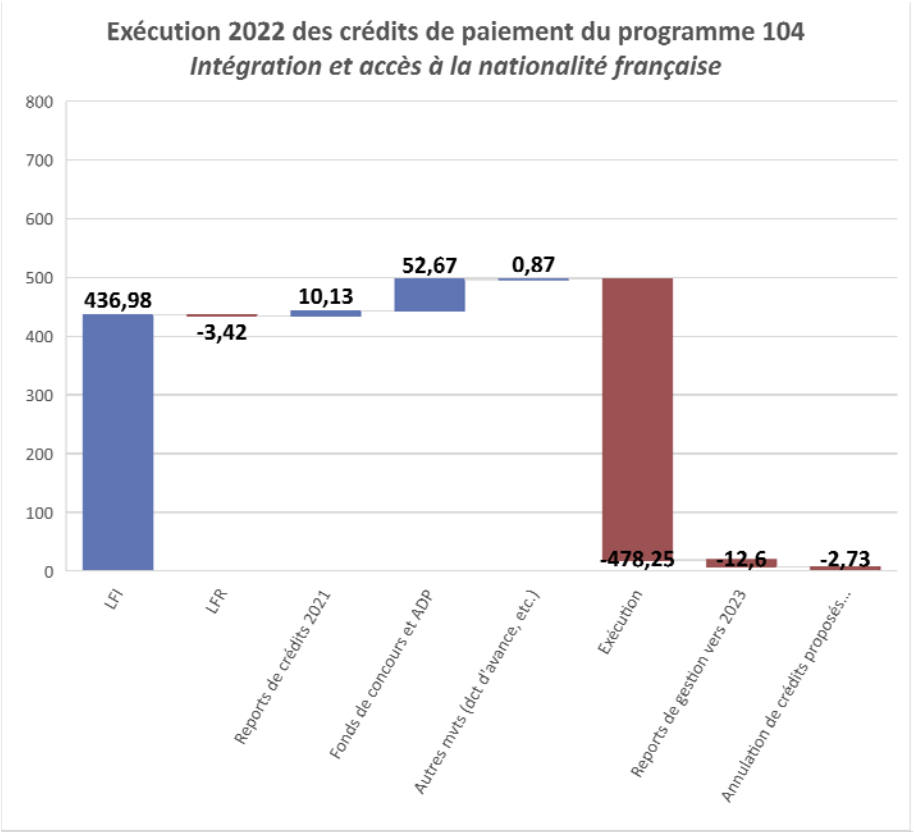
(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

I. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 104 *INTÉGRATION ET ACCÈS À LA NATIONALITÉ FRANÇAISE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 45,31 MILLIONS D'EUROS

Le programme 104 finance le fonctionnement de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII), l'accueil des étrangers primo-arrivants, les actions d'intégration et les procédures de naturalisation.

L'exécution 2022 des crédits de paiement peut être ainsi présentée :



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

Cette exécution appelle les observations suivantes :

– Doté de 436,98 millions d'euros par la loi de finances initiale, le programme 104 a été exécuté à hauteur de 478,25 millions d'euros, soit un taux de consommation proche de 110 % correspondant à une sur-exécution **de 45,31 millions d'euros hors fonds de concours et attributions de produits** imputable :

- ⇨ D'une part, au financement de la revalorisation salariale de certains travailleurs sociaux consécutive à la mise en œuvre des mesures de la conférence des métiers de l'accompagnement social et du médico-social (communément appelée « Ségur de la santé ») ;
- ⇨ D'autre part, au financement, au moyen de fonds de concours européens, d'actions en faveur de personnes ayant bénéficié d'un programme de réinstallation en France (1). Les documents budgétaires n'indiquent cependant pas le nombre de personnes ayant effectivement été réinstallées en 2022 et si la France a respecté l'objectif qu'elle s'était fixé d'accueillir 5 000 réfugiés dans ce cadre.

Pour faire face à ces dépenses, le programme 104 a bénéficié d'un apport conséquent de fonds de concours et, dans une moindre mesure, de reports de crédits 2021. En revanche, les lois de finances rectificatives ont eu une incidence relativement neutre sur ce programme (2).

– Le programme 104 porte la subvention pour charges de service public de l'OFII incluant les dépenses de personnel de cet opérateur. En 2022, le schéma et le plafond d'emplois de cet établissement ont été exécutés dans des conditions satisfaisantes. Le schéma d'emploi, exprimé en équivalents temps plein (ETP), correspond au solde des créations et des suppressions d'emplois sur une année civile. Les 40 créations d'ETP prévues dans le schéma d'emplois actualisé ont été satisfaites et ont concerné l'organisation de l'accueil des déplacés d'Ukraine (21 ETP) et le déploiement d'actions à Mayotte (19 ETP). Le plafond des autorisations d'emplois, exprimé en équivalents temps plein travaillés (ETPT), a été quasiment respecté (1 208 ETPT prévus, 1 200 ETPT exécutés).

– Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 procède à une annulation de crédits de paiement non consommés et non reportés du programme 104 à hauteur de 2,73 millions d'euros.

II. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 303 *IMMIGRATION ET ASILE* S'EST CARACTÉRISÉE PAR UNE SUR-EXÉCUTION DE 277,3 MILLIONS D'EUROS

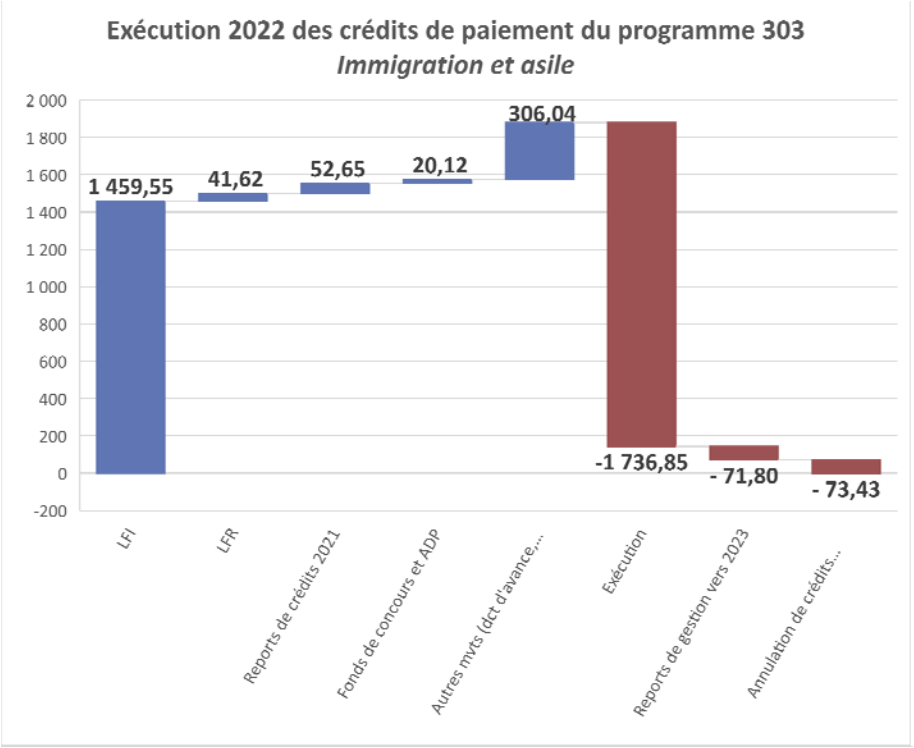
Le programme 303 soutient le fonctionnement de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA), la garantie de l'exercice du droit d'asile, la lutte contre l'immigration irrégulière et l'accueil des déplacés d'Ukraine.

L'exécution 2022 des crédits de paiement peut être ainsi présentée :

---

(1) Selon le site internet du ministère de l'intérieur, « La réinstallation consiste à accueillir en France des réfugiés particulièrement vulnérables auxquels le Haut-commissariat pour les réfugiés a accordé sa protection dans des pays dits de premier asile où ils ne peuvent trouver une protection durable et effective et des solutions pour une intégration durable » *(https://www.immigration.interieur.gouv.fr/Asile/La-reinstallation).*

(2) Si la première loi de finances rectificative a ouvert 15,27 millions d'euros de crédits supplémentaires, la seconde loi de finances rectificative a annulé 18,69 millions d'euros de crédits.



Source : Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 et commission des finances.

Cette exécution appelle les observations suivantes :

– Doté de 1 459,55 millions d'euros par la loi de finances initiale, le programme 303 a été exécuté à hauteur de 1 736,85 millions d'euros, soit un taux de consommation proche de 115 % correspondant à une **sur-exécution de 277,30 millions d'euros hors fonds de concours et attributions de produits** principalement imputable à l'accueil des bénéficiaires temporaires en provenance d'Ukraine et au niveau élevé des dépenses en faveur des demandeurs d'asile compte tenu du fort niveau de la demande en 2022.

⇨ **Le coût de l'accueil des déplacés d'Ukraine supporté par le programme 303** est estimé à **471,6 millions d'euros** répartis entre des dépenses d'hébergement (253,2 millions d'euros ayant permis la création de 20 000 places d'hébergement) et de versement de l'allocation pour demandeur d'asile (218,4 millions d'euros).

⇨ Le **coût de l'accueil des demandeurs d'asile** supporté par le programme 303 est estimé à **1 268,83 millions d'euros** répartis entre des dépenses d'hébergement (990,93 millions d'euros) [(1)] et le versement de l'allocation

(1) Ce coût est réparti entre les centres d'accueil et d'évaluation des situations (43,69 millions d'euros), les centres d'accueil pour demandeurs d'asile (340,31 millions d'euros) et les hébergements d'urgence des demandeurs d'asile (606,93 millions d'euros).

pour demandeur d'asile (277,9 millions d'euros) [1].

⇨ L'ensemble des actions du programme 303 n'ont cependant pas été sur-exécutées. **Les crédits soutenant la lutte contre l'immigration irrégulière ont** ainsi **été sous-exécutés pour des raisons exogènes**. Dans sa note d'analyse de l'exécution budgétaire, la Cour des comptes observe ainsi que si « *pour l'éloignement des étrangers*, […] *64,40 M€ en CP est disponible. Ce sont finalement* […] *31,30 M€ en CP qui ont été dépensés* » [2]. L'essentiel de cette sous exécution résulte d'un retard dans la réalisation d'investissements pour l'aménagement de nouveaux centres de rétention administrative. À l'inverse, et comme le souligne le rapport annuel de performances, « *les frais d'éloignement ont connu une augmentation significative entre 2021 et 2022, passant de 21,80 M€ en CP en 2021 à 31,30 M€ en CP en 2022, soit une progression de 43,5 % en raison d'une reprise significative des éloignements au cours de l'année 2022 et particulièrement au troisième trimestre* » [3]. Cette hausse se traduit concrètement par 1 300 éloignements forcés supplémentaires par rapport à 2021.

– Pour faire face aux dépenses supplémentaires observées sur l'ensemble du programme 303, plusieurs mesures de régulation budgétaire ont été mises en œuvre : en complément d'importants reports de crédits (52,70 millions d'euros) et d'un rattachement de 20 millions d'euros de fonds de concours et d'autorisations de produits, le programme 303 a bénéficié d'ouvertures de crédits dans le cadre d'un décret d'avance (300 millions d'euros), d'un décret de transfert (6 millions d'euros) et des lois de finances rectificatives (41,62 millions d'euros).

– Le programme 303 porte la subvention pour charges de service public de l'OFPRA incluant les dépenses de personnel de cet opérateur. En 2022, le schéma d'emplois, prévoyant un solde nul (0 ETP), a été respecté tandis que le plafond des autorisations d'emplois a été quasiment respecté (1 208 ETPT prévus, 1 200 ETPT exécutés). La Cour des comptes pointe cependant un « *taux de rotation important des officiers de protection* » de l'OFPRA [4].

– Le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022 procède à une annulation de crédits de paiement non consommés et non reportés du programme 303 à hauteur de 73,43 millions d'euros.

---

(1) Dans son ensemble, les crédits soutenant l'allocation pour demandeur d'asile se sont donc élevés à 496,3 millions d'euros (contre 387,6 millions d'euros en 2021) dont 218,4 millions d'euros en faveur des déplacés d'Ukraine et 277,9 millions d'euros en faveur des demandeurs d'asile.

(2) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Immigration, asile et intégration *», avril 2023, page 43.*

(3) Rapport annuel de performances, page 50.

(4) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire, mission « Immigration, asile et intégration *», avril 2023, page 43.*

INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030

M. Damien Maudet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. UNE MISSION SIGNIFICATIVEMENT MODIFIÉE EN COURS D'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022 302

1. La superposition de France 2030 et du PIA 4 302
2. Des plans d'investissement dérogeant aux règles budgétaires de droit commun .. 304

II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION ET UNE MISE EN ŒUVRE DE FRANCE 2030 INSUFFISAMMENT TOURNÉE VERS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE 305

1. Des reports importants d'AE en 2023 et une exécution conforme en CP 307
2. Un effort insuffisant en matière de transition écologique et une forte concentration des bénéficiaires de France 2030 en 2022 308

La mission *Investir pour la France de 2030* est le support budgétaire des crédits des troisième et quatrième volets du programme d'investissements d'avenir (PIA 3 et PIA 4) et de France 2030. Elle composée de cinq programmes :

– les programmes 421 *Soutien de l'enseignement supérieur et de la recherche,* 422 *Valorisation de la recherche* et 423 *Accélération de la modernisation des entreprises*, sur lesquels sont inscrits les crédits du PIA 3 ;

– les programmes 424 *Financement des investissements stratégiques* et 425 *Financement structurel des écosystèmes d'innovation*, sur lesquels sont inscrits les crédits alloués au PIA 4 et à France 2030.

I. UNE MISSION SIGNIFICATIVEMENT MODIFIÉE EN COURS D'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2022

La structure des investissements d'avenir et le montant de l'enveloppe leur étant allouée ont été profondément remaniés en cours d'examen du projet de loi de finances pour 2022 avec la création de France 2030.

1. La superposition de France 2030 et du PIA 4

Le projet de loi de finances (PLF) pour 2022 prévoyait d'ouvrir **1,51 milliard d'euros en CP au profit du PIA 3** ainsi **que 11 millions d'euros en AE** (1) et **1,99 milliard d'euros en CP** pour financer l'avancement du PIA 4, lancé en 2021.

À la suite de la présentation du plan France 2030 en octobre 2021 par le Président de la République, la mission a été profondément modifiée durant l'examen en première lecture du PLF à l'Assemblée nationale par l'adoption de trois amendements déposés par le Gouvernement :

– l'amendement n° II-2388 a modifié l'article 8 de la loi n° 2010-237 du 9 mars 2010 de finances rectificative pour 2010 afin d'adapter les principes encadrant la gestion des investissements d'avenir aux spécificités de France 2030, en prévoyant notamment que les programmes d'investissements peuvent financer « *des projets de développement et de transformation de la base industrielle du pays* » ;

– l'amendement n° II-2390 a modifié l'intitulé de la mission *Investissements d'avenir* afin de tirer les conséquences de la création de France 2030 ;

– l'amendement n° II-2389 a abondé les crédits des programmes 424 et 425 de **34 milliards d'euros en AE et de 3,5 milliards d'euros en CP**. Cet abondement

(1) Cette ouverture correspondait à une mesure de périmètre visant à rapatrier les crédits du programme 172 Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires *consacrés au concours « i-Lab » sur le programme 425.*

en AE représentait près de 5 % du budget général en 2022 et a conduit à doubler le montant des CP inscrits sur la mission.

Cette méthode a eu pour conséquence de priver le Parlement d'étude d'impact sur les objectifs poursuivis par le plan France 2030. La Cour des comptes signale à cet égard qu'une « *grande transparence et redevabilité auprès de la représentation nationale pourraient être attendues, ce qu'à l'évidence ni les trois pages de l'exposé sommaire de l'amendement n° II-2389 ni la présentation orale* [..] *du Gouvernement à la tribune de l'Assemblée nationale ne pouvaient constituer* » (1). Le rapporteur spécial partage ce constat et estime que la mise en place de France 2030 a manqué de transparence.

PASSAGE DU PLF À LA LFI 2022

(en millions d'euros)

	PLF 2022		Amendement n° II-2389		LFI	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
421 – Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	0,0	245,0	0,0	0,0	0,0	245,0
422 – Valorisation de la recherche	0,0	846,0	0,0	0,0	0,0	846,0
423 – Accélération de la modernisation des entreprises	0,0	418,5	0,0	0,0	0,0	418,5
424 – Financement des investissements stratégiques	0,0	1 500,0	28 000,0	2 580,0	27 998,3	4 078,3
425 – Financement structurel des écosystèmes d'innovation	11,0	495,8	6 000,0	920,0	6 011,0	1 415,8
Total	**11,0**	**3 505,3**	**34 000,0**	**3 500,0**	**34 009,3**	**7 003,6**

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

*Le montant des crédits de paiements ouverts en LFI sur le programme 424 s'explique également par l'adoption de l'amendement n° II-926 discuté en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, qui a annulé 1,7 million d'euros afin d'ouvrir un montant équivalent de crédits sur le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*.

Le Gouvernement a fait le choix d'inscrire les crédits de France 2030 sur les programmes consacrés au PIA 4 afin de faciliter l'articulation de ces deux plans d'investissement. La maquette budgétaire de la mission a par ailleurs été enrichie de **deux nouvelles actions** reflétant les spécificités de France 2030 :

– sur le programme 424, une nouvelle action intitulée *Industrialisation et déploiement* a été dotée de 12,99 milliards d'euros en AE et 998,3 millions d'euros en CP ;

(1) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Investir pour la France de 2030, *avril 2023.*

– sur le programme 425, une nouvelle action *Aides à l'innovation « bottom-up » (fonds propres)* a été dotée de 3 milliards d'euros en AE et 600 millions d'euros en CP.

Sur ces deux actions sont inscrits des crédits ayant pour objectif d'investir en aval de la chaîne de valeur, principalement au moyen de prises de participation dans des entreprises, des fonds ou des fonds de fonds [(1)].

2. Des plans d'investissement dérogeant aux règles budgétaires de droit commun

La mise en œuvre du programme d'investissements d'avenir déroge aux règles budgétaires de droit commun. Depuis le PIA 3, l'ensemble des AE sont ouvertes en une seule fois sur la mission *Investir pour la France de 2030* lors du lancement de chaque plan d'investissement. Les CP sont ensuite ouverts par les lois de finances de l'année en fonction de l'avancement des projets et des besoins de financement.

Les crédits alloués au PIA et à France 2030 sont délégués en gestion au profit de quatre opérateurs [(2)] et échappent aux règles de régulation budgétaire : ils ne sont pas concernés par les dispositifs de mise en réserve et les règles encadrant les reports de crédits d'une année sur l'autre.

La couverture des AE par des CP fait donc l'objet d'une programmation budgétaire pluriannuelle susceptible d'évoluer en fonction de l'avancement des projets. Avec le lancement de France 2030, **les restes à payer** de la mission ont considérablement augmenté pour atteindre **35,58 milliards d'euros au 31 décembre 2022**, contre 15,87 milliards d'euros à la fin de l'année 2021. En moyenne, ce sont près de 7,50 milliards d'euros en CP qui seront ouverts chaque année pour assurer l'exécution de France 2030 et achever le financement des projets du PIA 3.

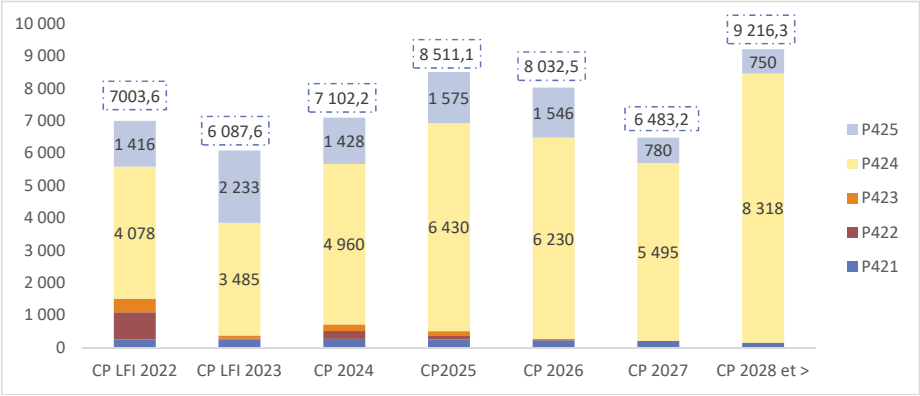
Comme le montre le graphique suivant, les enjeux d'exécution se concentrent majoritairement sur le programme 424 *Financement des investissements stratégiques*.

(1) Un fonds de fonds désigne une catégorie particulière de fonds d'investissement, dont l'objectif est d'investir dans d'autres fonds d'investissement.

(2) La Caisse des dépôts et consignations, l'Agence de la transition écologique (ADEME), l'EPIC Bpifrance et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

ÉCHÉANCIER D'OUVERTURE DES CRÉDITS DE PAIEMENTS DU PIA 3 ET DE FRANCE 2030

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les données transmises par le secrétariat général pour l'investissement.

II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION ET UNE MISE EN ŒUVRE DE FRANCE 2030 INSUFFISAMMENT TOURNÉE VERS LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

34 milliards d'euros en AE et 7 milliards d'euros en CP ont été ouverts sur la mission *Investir pour la France de 2030* en 2022, contre 16,56 milliards d'euros en AE et 3,98 milliards d'euros en CP en loi de finances pour 2021 [(1)].

Au total, **50,56 milliards d'euros en AE ont été ouverts en deux ans** pour financer le PIA 4 et France 2030, auxquels s'ajoutent 3 milliards d'euros d'intérêts issus des dotations non consommables (DNC) attribués par les deux premiers volets du PIA et 437,5 millions d'euros d'intérêts générés par le fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), ce qui porte l'enveloppe totale allouée à ces deux plans à **54 milliards d'euros**.

En 2022, **des reports** issus de crédits non consommés en 2021 se sont ajoutés aux crédits ouverts en LFI à hauteur de **2,27 milliards d'euros en AE.**

Par ailleurs, en cours d'année, les crédits de la mission ont été minorés de **100,8 millions d'euros**, du fait des mouvements suivants :

– 50 millions d'euros ont été transférés du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* de la mission *Travail et emploi* vers l'action *Adaptation et qualification de la main-d'œuvre* du programme 423 afin de financer le dispositif « Défflinum » visant à développer des outils de formation numériques ;

(1) Les crédits ouverts en 2021 avaient notamment permis de financer le lancement du PIA 4.

– 60 millions d'euros ont été transférés du programme 425 vers les programmes 139 *Enseignement privé du premier et du second degrés*, 140 *Enseignement scolaire public du premier degré* et 141 *Enseignement scolaire public du second degré* de la mission *Enseignement scolaire* pour financer le fonds d'innovation pédagogique prévu dans le cadre du conseil national de la refondation ;

– 90 millions d'euros ont été transférés du programme 424 vers le programme 149 *Compétitivité et durabilité de l'agriculture, de l'agroalimentaire, de la forêt, de la pêche et de l'aquaculture* de la mission *Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales* pour financer des dispositifs de guichet dans le domaine des agroéquipements et du renouvellement forestier ;

– enfin, 0,76 million d'euros ont été transférés du programme 424 vers le programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement* pour financer une campagne de communication. Le rapporteur spécial considère que ce transfert peut être analysé comme un détournement des fonds alloués à France 2030.

Les crédits disponibles sur la mission ont ainsi été portés à **36,18 milliards d'euros en AE** et **6,90 milliards d'euros en CP**.

EXÉCUTION DES CRÉDITS SUR LA MISSION INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030 EN 2022

(en millions d'euros)

	LFI		**Crédits disponibles**		**Exécution**		**Consommation sur LFI**		**Consommation sur crédits disponibles**	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
421 – Soutien des progrès de l'enseignement et de la recherche	0,0	245,0	0,0	245,0	0,0	245,0	/	100,0 %	/	100,0 %
422 – Valorisation de la recherche	0,0	846,0	0,0	846,0	0,0	846,0	/	100,0 %	/	100,0 %
423 – Accélération de la modernisation des entreprises	0,0	418,5	50,0	468,5	50,0	468,5	/	111,9 %	/	100,0 %
424 – Financement des investissements stratégiques	27 998,3	4 078,3	29 907,5	3 987,5	22 605,0	3 987,5	80,7 %	97,8 %	75,6%	100,0 %
425 – Financement structurel des écosystèmes d'innovation	6 011,0	1 415,8	6 219,6	1 355,8	3 960,0	1 355,8	65,9 %	95,8 %	63,7%	100,0 %
Total	**34 009,3**	**7 003,6**	**36 177,2**	**6 902,9**	**26 615,0**	**6 902,8**	**78,3 %**	**98,6 %**	**73,6 %**	**100,0 %**

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

1. Des reports importants d'AE en 2023 et une exécution conforme en CP

6,9 milliards d'euros ont été consommés en CP (100 % des crédits disponibles) tandis que le niveau de consommation des AE atteint **26,6 milliards d'euros** (73,6 % des crédits disponibles).

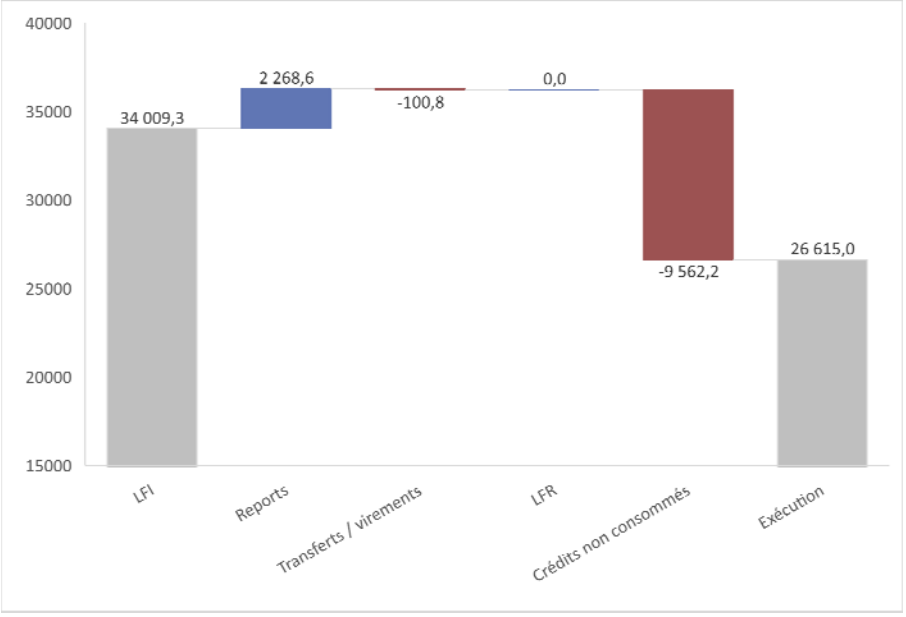
9,56 milliards d'euros en AE n'ont donc pas été consommés en 2022, principalement en raison de la mobilisation progressive des outils en fonds propres. Parmi ces crédits, 9,52 milliards d'euros ont été reportés en 2023 et 38,8 millions d'euros seraient annulés par le présent projet de loi de règlement. Ces annulations concernent le programme 425 :

– 11 millions d'euros ouverts en loi de finances pour 2022 au titre d'une mesure de périmètre visant à regrouper les crédits alloués au concours « i-Lab », auparavant inscrits sur le programme 172 ;

– 27,7 millions d'euros, en raison d'une contribution des intérêts du FII au financement du PIA 4 supérieure à la cible fixée pour 2022.

EXÉCUTION DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT SUR LA MISSION INVESTIR POUR LA FRANCE DE 2030

(en millions d'euros)



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

Quand bien même des reports massifs d'AE ont été réalisés sur la mission en 2023, l'exécution de France 2030 peut être qualifiée de rapide. À titre de comparaison, la mise en œuvre du PIA 3, doté de 10 milliards d'euros en AE, a conduit à réaliser des reports de crédits non consommés sur quatre exercices.

Cette célérité s'explique principalement par la modification des modalités d'engagement des crédits et de conventionnement. Contrairement aux précédents volets du PIA, régis par plus d'une centaine de conventions, France 2030 s'articule autour d'une dizaine de conventions liant l'État et les opérateurs.

Des procédures dérogatoires, dont l'opportunité peut être remise en cause, ont également facilité la sélection des projets et l'engagement des crédits. La Cour des comptes souligne ainsi qu'en raison d'une disposition temporaire ajoutée à l'avenant de 2022 de la convention générale [(1)], le comité exécutif de France 2030 a pu directement sélectionner les projets importants d'intérêt européen commun (PIEEC) de la stratégie hydrogène, en lieu et place des opérateurs, habituellement chargés d'organiser l'instruction des dossiers. 620 millions d'euros ont ainsi été alloués à trois bénéficiaires dans des conditions qui laissent « *planer un doute sur le respect de l'exigence d'objectivité dans les sélections des projets financés* » [(2)]. Le rapporteur spécial a, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 [(3)], remis en cause la gouvernance de France 2030 en raison de son caractère fortement centralisé et de la déresponsabilisation des gestionnaires des fonds. Cet exemple renforce cette appréciation.

2. Un effort insuffisant en matière de transition écologique et une forte concentration des bénéficiaires de France 2030 en 2022

L'analyse budgétaire de France 2030 en 2022 doit être complétée par une appréciation de son exécution opérationnelle. Ce plan répond à une structuration propre : il est composé de 10 objectifs et de 5 leviers permettant de favoriser leur réalisation, qui coexistent avec les stratégies d'accélération définies lors du lancement du PIA 4. Cette architecture, qui diffère de la présentation budgétaire des crédits, altère grandement la lisibilité du plan et conduit à un éparpillement des informations permettant d'assurer son suivi dans différents documents.

● Le rapport trimestriel transmis par le secrétariat général pour l'investissement au Parlement pour le quatrième trimestre 2022 indique ainsi que **11,08 milliards d'euros de France 2030 ont été attribués sur décision de la première ministre [(4)].**

---

(1) Article 10 de l'avenant n° 1 du 28 septembre 2022 à la convention du 8 avril 2021 entre l'État, l'ADEME, l'ANR, la CDC, l'EPIC Biface et la société anonyme Biface encadrant les dispositions communes aux conventions relatives à la mise en œuvre du quatrième Programme d'investissements d'avenir.

(2) Cour des comptes, Note d'exécution budgétaire de la mission Investir pour la France de 2030*, avril 2022.*

(3) M. Damien Maudet, rapport n° 292, annexe n° 29, fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2023, octobre 2022.

(4) Dans le cadre de France 2030, la consommation des autorisations d'engagement doit être distinguée de l'engagement des crédits au profit des bénéficiaires, qui prend la forme d'une décision formulée par le premier ministre.

Près de la moitié des crédits engagés portent sur les leviers consacrés au capital innovation et au soutien à l'écosystème de l'enseignement supérieur et de la recherche. À l'inverse, **l'objectif consacré à la décarbonation de l'économie**, pourtant doté de 5,5 milliards d'euros, a donné lieu à l'engagement de **2 millions d'euros en 2022**. Ce résultat apparaît trop en retrait, compte tenu du fait que l'un des objectifs assignés à France 2030 est d'allouer au moins 50 % des fonds à la décarbonation de la société.

À cet égard, le rapport sur l'impact environnemental du budget de l'État publié en annexe du projet de loi de finances pour 2023 indiquait, en tenant compte des appels à projets publiés en 2022 et des crédits devant être alloués à la mission en 2023, que **seules 25 % des dépenses de France 2030 ont un impact favorable pour l'environnement**. Comme le rapporteur spécial a pu l'indiquer lors de l'examen de la loi de finances pour 2023, France 2030 est insuffisamment tourné vers la sobriété et la transition écologique.

ENVELOPPE PRÉVISIONNELLE ET ENGAGEMENT DES CRÉDITS DE FRANCE 2030

(en millions d'euros)

	Enveloppe prévisionnelle	Engagements au 31 décembre 2022
Faire émerger en France d'ici 2030 des réacteurs nucléaires de petite taille et production d'énergie décarbonée	1 130	131
Devenir le leader de l'hydrogène décarboné et développer des technologies d'ENR à la pointe	3 455	293
Décarboner notre industrie et la production d'intrants	5 530	2
Produire en France, à l'horizon 2030, le premier avion bas-carbone	1 200	300
Produire en France, à l'horizon 2030, près de 2 millions de véhicules électriques et hybrides	3 470	566
Innover pour une alimentation saine, durable et traçable	2 697	173
Produire en France au moins 20 biomédicaments, notamment contre les cancers, les maladies chroniques et produire des dispositifs médicaux innovants	5 660	900
Placer la France en tête de la production des contenus culturels et créatifs	878	35
Prendre toute notre part à la nouvelle aventure spatiale	1 550	96
Investir le champ des fonds marins	350	17
Total « Objectifs »	25 920	2 513
Sécuriser l'accès aux matières premières	2 785	290
Sécuriser l'accès aux composants stratégiques, notamment électronique, robotique et machines intelligentes	6 250	533
Développer les talents en construisant les formations de demain	3 040	714
Souveraineté numérique	2 555	603
Capital-Innovation de rupture, start-up industrielles et accélération de la croissance	10 250	3 363
Soutien à l'écosystème de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation	5 700	2 696
France 2030 régionalisé	500	364
Total « Conditions de réalisation des objectifs »	31 080	8 563
Total France 2 030	57 000	11 076

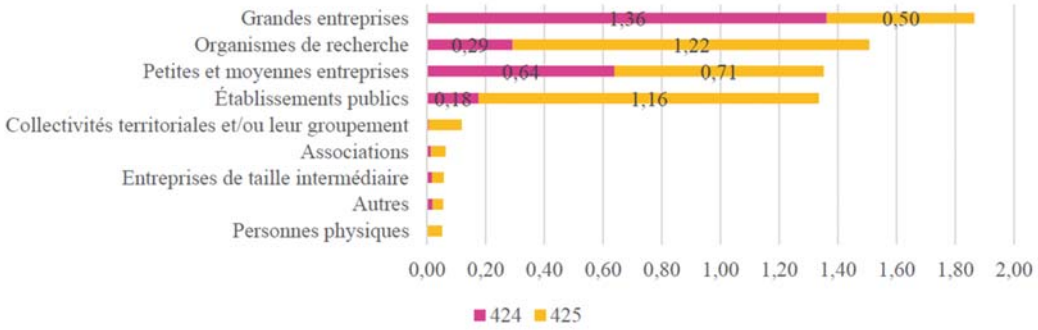
Source : SGPI, rapport trimestriel du quatrième trimestre 2022.

● Un second objectif assigné à France 2030 est d'allouer 50 % des investissements à des acteurs émergents.

En réalité, les décaissements de France 2030 [(1)] se caractérisent par une forte concentration au profit d'un petit nombre de bénéficiaires : la Cour des comptes signale ainsi que les grandes entreprises ont bénéficié de 29 % des dépenses du PIA 4 et de France 2030 en 2022, et que 15 d'entre elles ont bénéficié d'un montant de 932 millions d'euros.

RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES DES DÉCAISSEMENTS DE FRANCE 2030 EN 2022

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, d'après les données du SGPI.

● **Cette forte concentration peut également être observée s'agissant de la répartition géographique des bénéficiaires de France 2030**. Près de 44 % des montants contractualisés ont été alloués à des porteurs de projets situés en Île-de-France [(2)].

Concernant plus particulièrement la mise en œuvre de l'enveloppe régionalisée de France 2030, dotée d'un milliard d'euros (dont 500 millions d'euros financée par France 2030 et 500 millions d'euros par les régions), onze conventions ont été conclues et trois sont en cours de signature. Toutefois, parmi les départements et régions d'outre-mer, seule la Réunion a signé un accord avec l'État.

(1) Les décaissements doivent être distingués de la consommation des crédits de paiement : ils correspondent au versement des fonds par les opérateurs de France 2030 sur le compte des bénéficiaires finaux.

(2) Le SGPI indique néanmoins que ce chiffre est certainement surestimé et s'explique par le rattachement des projets financés au siège social du bénéficiaire.

JUSTICE

M. Patrick Hetzel, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. UN MONTANT DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN HAUSSE DE 24 % EN AE ET DE 8 % EN CP PAR RAPPORT À 2021 314

II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION, QUI CACHE NÉANMOINS DES TENSIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FRAIS DE JUSTICE 316

1. Une gestion des dépenses de personnel « mouvementée » 318

2. Les autres dépenses globalement exécutées conformément à la prévision 319

La mission *Justice* finance l'ensemble des moyens humains et matériels du ministère de la justice. Elle est composée de six programmes, dont trois programmes « métiers », concentrant près de 90 % des crédits de la mission : le programme 166 *Justice judiciaire*, le programme 107 *Administration pénitentiaire* et le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse*.

La mission comprend également :

– un programme support (310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*) ;

– un programme consacré au financement de l'accès au droit et à la justice (101 *Accès au droit et à la justice*) ;

– un programme portant les moyens du Conseil supérieur de la magistrature (335 *Conseil supérieur de la magistrature*).

I. UN MONTANT DES CRÉDITS EXÉCUTÉS EN HAUSSE DE 24 % EN AE ET DE 8 % EN CP PAR RAPPORT À 2021

La mission *Justice* a consommé **12,68 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et 10,65 milliards d'euros en crédits de paiement (CP) en 2022**, ce qui représente une hausse respective de 24 % et de 8 % par rapport aux crédits consommés en 2021. Hors compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions,* les crédits de la mission ont été exécutés à hauteur de 8,79 milliards d'euros en CP (+ 8,9 % par rapport à 2021).

Ce résultat excède la prévision définie par la loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice (1) qui disposait que les crédits de la mission *Justice* devaient atteindre 8,3 milliards d'euros en CP hors CAS *Pensions* en 2022. Depuis 2020, l'exécution globale des crédits inscrits sur la mission *Justice* a augmenté de 26,5 % en AE et 16,4 % en CP.

(1) Loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EXÉCUTÉS SUR LA MISSION JUSTICE ENTRE 2020 ET 2022

(en millions d'euros)

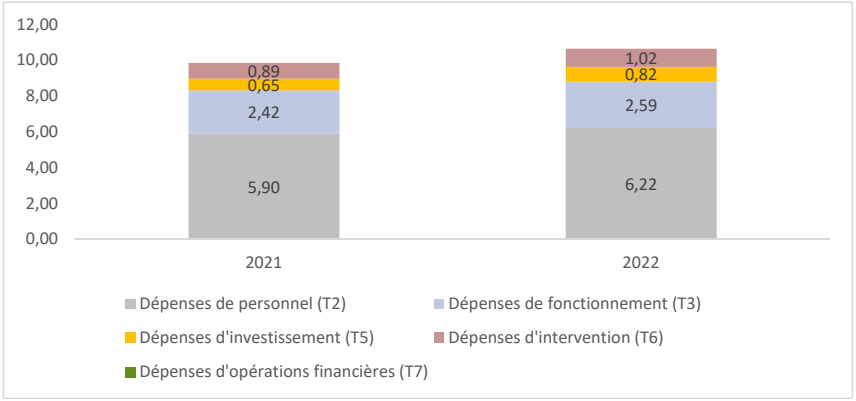
	Autorisations d'engagement (AE)				Crédits de paiements (CP)			
	2020	**2021**	**2022**	**Évolution 2020-2022**	**2020**	**2021**	**2022**	**Évolution 2020-2022**
Programme 166 – *Justice judiciaire*	3 829,0	3 830,2	3 971,8	+ 3,7%	3 480,1	3 681,4	3 845,7	+ 10,5%
Programme 107 – *Administration pénitentiaire*	4 357,3	4 337,5	6 352,5	+ 45,8%	3 863,4	4 138,0	4 518,0	+ 16,9%
Programme 182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*	884,1	923,7	1 005,7	+ 13,8%	862,3	915,2	975,8	+ 13,2%
Programme 101 – *Accès au droit et à la justice*	466,1	601,3	691,8	+ 48,4%	465,2	601,8	691,6	+ 48,7%
Programme 310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*	489,7	507,1	653,3	+ 33,4%	475,7	529,9	619,6	+ 30,3%
Programme 335 – *Conseil supérieur de la Magistrature*	5,2	3,5	12,2	+ 135,4%	4,2	4,4	4,5	+ 6,9%
Total	**10 031,4**	**10 203,3**	**12 687,3**	**+ 26,5%**	**9 151,0**	**9 870,7**	**10 655,2**	**+ 16,4%**

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances.

En 2022, **les dépenses de personnel** ont progressé de manière moins dynamique que l'ensemble des crédits de la mission **(+ 5,4 %)** et représentent 58,4 % des crédits exécutés. **Les dépenses d'intervention (+ 14,6 %)** et **les dépenses d'investissement (+ 26,1 %)** ont en revanche augmenté plus rapidement que l'ensemble des crédits de la mission. **Les dépenses de fonctionnement**, dont la part s'élève à 24,2 % par rapport à l'ensemble de la mission, ont cru à hauteur de **7 %** en 2022.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION PAR TITRE EN 2022

(en milliards d'euros)



Source : Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022 de la mission Justice.

II. UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION, QUI CACHE NÉANMOINS DES TENSIONS IMPORTANTES EN MATIÈRE DE DÉPENSES DE PERSONNEL ET DE FRAIS DE JUSTICE

12,77 milliards d'euros en AE et 10,74 milliards d'euros en CP ont été ouverts sur les programmes de la mission *Justice* en loi de finances initiale. Le niveau de consommation des AE atteint 99,3 % et progresse par rapport à 2021 (84,5 %). Le niveau de consommation des CP demeure quant à lui stable à un niveau élevé (99,2 %).

TAUX DE CONSOMMATION DES CRÉDITS DE LA MISSION JUSTICE PAR RAPPORT AUX CRÉDITS OUVERTS EN LFI ET AUX CRÉDITS DISPONIBLES

(en millions d'euros)

	LFI		Crédits disponibles		Exécution		Consommation sur LFI		Consommation sur crédits disponibles	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
166 – *Justice judiciaire*	3 920,8	3 849,1	4 212,5	3 868,3	3 971,8	3 845,7	101,3 %	99,9 %	94,3 %	99,4 %
107 – *Administration pénitentiaire*	6 544,7	4 584,0	6 601,3	4 521,3	6 352,5	4 518,0	97,1 %	98,6 %	96,2 %	99,9 %
182 – *Protection judiciaire de la jeunesse*	992,3	984,8	1 061,6	1 005,6	1 005,7	975,8	101,4 %	99,1 %	94,7 %	97,0 %
101 – *Accès au droit et à la justice*	680,0	680,0	692,0	691,6	691,8	691,6	101,7 %	101,7 %	100,0 %	100,0 %
310 – *Conduite et pilotage de la politique de la justice*	619,0	638,2	776,6	621,2	653,3	619,6	105,5 %	97,1 %	84,1 %	99,7 %
335 – *Conseil supérieur de la Magistrature*	13,8	5,3	13,1	5,0	12,2	4,5	88,7 %	84,8 %	93,4 %	90,6 %
Total	**12 770,6**	**10 741,4**	**13 357,1**	**10 713,0**	**12 687,3**	**10 655,2**	**99,3 %**	**99,2%**	**95,0%**	**99,5%**

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances.

Un nombre important de mouvements budgétaires intervenus en cours de gestion a fait varier le montant des crédits effectivement disponibles par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale.

En volume, ces mouvements résultent principalement :

– du décret d'avance du 7 avril 2022 pour financer les mesures prévues dans le cadre du plan de résilience économique et sociale – qui a minoré les crédits de la mission de 119,2 millions d'euros ;

– de la loi du 16 août 2022 de finances rectificative [(1)], qui a de nouveau doté les programmes de la mission de 119,2 millions d'euros ;

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

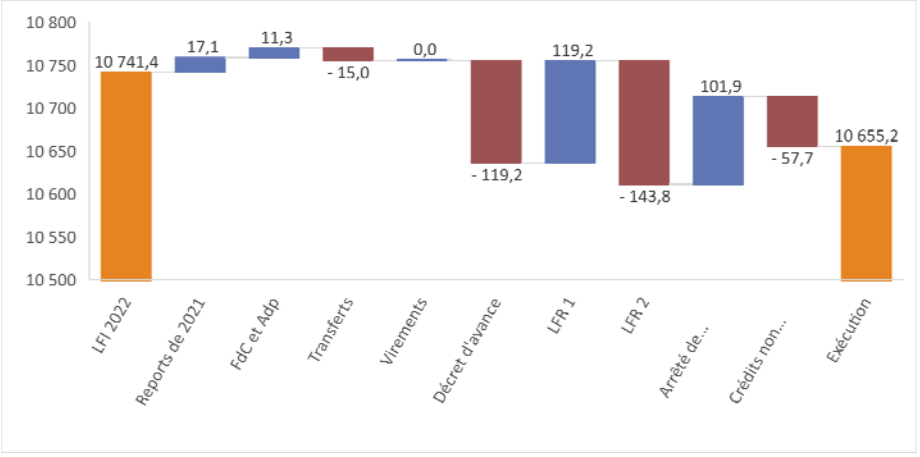
– de la loi du 1er décembre 2022 de finances rectificative [1], qui a principalement annulé les réserves de précaution constituées de crédits hors titre 2 sur les programmes de la mission et ouverts des crédits supplémentaires au profit de l'aide juridictionnelle (cf. *infra* 2 du II) ;

– de deux arrêtés de répartition [2] publiés en octobre et décembre 2022 pour financer le schéma de gestion des dépenses de personnel (à hauteur de 101,9 millions d'euros).

En tenant compte de ces mouvements, les crédits disponibles sur la mission ont été portés à **13,36 milliards d'euros en AE et 10,71 milliards d'euros en CP.**

MOUVEMENTS DE RÉGULATION BUDGÉTAIRE EN CP SUR LA MISSION *JUSTICE* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances.

Au total**, 669,9 millions d'euros en AE et 57,7 millions d'euros en CP n'ont pas été consommés en 2022**.

Parmi ces crédits, 571,3 millions d'euros en AE et 14,7 millions d'euros en CP **ont été reportés sur l'année 2023** [3], auxquels s'ajoutent des reports de fonds de concours à hauteur de 2 millions d'euros en AE et 2,5 millions d'euros en CP [4]. S'agissant des AE, ces reports concernent principalement les opérations immobilières du ministère. Les CP reportés sont principalement inscrits sur le programme 182 *Protection judiciaire de la jeunesse* (12,2 millions d'euros).

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

(2) Arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits ; arrêté du 6 décembre 2022 portant répartition de crédits.

(3) Arrêté du 23 janvier 2023 portant report de crédits et arrêté du 24 février 2023 portant report de crédits.

(4) Arrêté du 27 janvier 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

Le projet de loi de règlement prévoit par conséquent d'annuler le reliquat de 93,5 millions d'euros en AE et 40,4 millions d'euros en CP – qui représentent respectivement 0,7 % et 0,4 % des crédits ouverts en LFI.

La gestion des crédits de la mission a été hétérogène en fonction de leur nature et des programmes sur lesquels ils ont été inscrits. À cet égard, des tensions importantes ont été constatées sur les crédits destinés aux dépenses de personnel et pour certaines dépenses non discrétionnaires particulièrement dynamiques, comme l'aide juridictionnelle ou les frais de justice.

1. Une gestion des dépenses de personnel « mouvementée »

Les dépenses de personnel ont été exécutées à hauteur de 6,22 milliards d'euros sur la mission *Justice* et excèdent de 92,1 millions d'euros les crédits ouverts en loi de finances. Les dépassements concernent l'ensemble des programmes de la mission dotés en crédits de personnel (les programmes 166, 107, 182 et 310).

● **Ce résultat s'explique par plusieurs décisions prises en cours de gestion et non budgétées au stade de la loi de finances**, qui ont conduit la contrôleure budgétaire et comptable ministérielle (CBCM) à qualifier la gestion des dépenses de personnel de **« mouvementée »** en 2022 [(1)] :

– la **revalorisation du point d'indice de la fonction publique**, intervenue en juillet 2022 ;

– des **mesures catégorielles**, résultant principalement d'un arbitrage du 27 janvier 2022 relatif à la revalorisation du corps d'encadrement de l'administration pénitentiaire et des carrières du greffe et de l'extension des mesures du Ségur aux métiers de l'accompagnement social et médico-social (qui concerne principalement les agents rémunérés par le programme 182) ;

– à la suite d'un arbitrage rendu le 19 janvier 2022, **la création de 90 emplois** dans le cadre de la généralisation de l'intermédiation des pensions alimentaires ;

– à la suite de l'arbitrage du 20 janvier 2022, **la pérennisation de 605 agents contractuels** dans le cadre du renforcement de la justice de proximité et de la lutte contre les violences intrafamiliales.

Ces décisions prises en cours de gestion ne permettent toutefois pas d'expliquer totalement le manque de moyens du ministère en matière de dépenses de personnel. La Cour des comptes précise à cet égard que dès le document prévisionnel de gestion des emplois et des crédits de personnel (DPGECP), « *la programmation annuelle présentait une insuffisance de 22 millions d'euros sur les*

(1) Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel relatif à l'exécution budgétaire et à la situation financière et comptable ministérielle, avril 2022.

crédits de titre 2 (hors CAS Pensions) pour le programme 166 et le programme 107 ».

Pour faire face à l'ensemble de ces besoins de financement, **la loi de finances rectificative du 16 août 2022** a ouvert **19,2 millions d'euros** supplémentaires sur la mission et la réserve de précaution relative aux dépenses de personnel a été intégralement dégelée sur les programmes 166, 107, 182 et 310. Enfin, deux arrêtés de répartition de crédits issus du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* ont alloué **101,9 millions d'euros supplémentaires** aux programmes de la mission pour financer la paye de décembre 2022.

● Simultanément aux tensions observées en matière de dépenses de personnel, **le schéma d'emplois de plusieurs programmes de la mission n'a pas été exécuté conformément à la prévision**.

À l'échelle de la mission, 1 334 emplois ont été créés, contre 720 prévus en LFI. Cette surconsommation résulte principalement des créations d'emplois mentionnées précédemment au titre de la justice de proximité et de l'intermédiation des pensions alimentaires, qui ont conduit à rehausser le schéma d'emploi du programme 166 de 695 ETP.

Peut toutefois être signalé le fait qu'en raison d'un nombre de sorties plus important qu'attendu, **le schéma d'emplois des magistrats a été sous-exécuté** (+ 41 ETP contre + 50 ETP prévus en LFI). **Il en va de même pour le schéma d'emplois des métiers du greffe et du commandement** (+ 26 ETP, contre 47 créations d'emplois prévues en LFI). Ce résultat conduit le rapporteur spécial à s'interroger sur la capacité du ministère à remplir son objectif de recrutement de 1 500 magistrats et de 1 500 greffiers d'ici à 2027.

Par ailleurs, le schéma d'emplois du programme 107 *Administration pénitentiaire*, qui s'élevait à + 599 ETP en LFI, a été réalisé à hauteur de 532 ETP. **Cet écart s'explique principalement par la sous-exécution significative du schéma d'emplois des personnels de surveillance** : alors que celui-ci s'établissait à + 179 ETP en loi de finances, son exécution s'élève à – 126 ETP.

2. Les autres dépenses globalement exécutées conformément à la prévision

● **Les dépenses de fonctionnement de la mission ont été exécutées à hauteur de 2,59 milliards d'euros en CP et excèdent de 62 millions d'euros le montant des crédits prévues en LFI**. Ce dépassement est principalement imputable au programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice*, dont les crédits de fonctionnement ont été consommés à hauteur de 364,2 millions d'euros (+ 123,2 millions d'euros par rapport à la prévision). Le rapport annuel de performances indique que cet écart s'explique par les différences de

comptabilisation des dépenses selon leur nature comptable et leur rattachement aux différentes briques budgétaires.

Sur le programme 166 *Justice judiciaire*, **les frais de justice** ont été exécutés à hauteur de **656 millions d'euros** (+ 6 % par rapport à 2021) [1]. Dans la mesure où les crédits prévus au stade de la LFI s'élevaient à 648,5 millions d'euros, **19,3 millions d'euros ont abondé le programme 166 par décret de virement afin d'assurer sa soutenabilité en fin de gestion** [2].

Les dépenses de fonctionnement ont par ailleurs été allouées au financement d'un certain nombre de prestations de conseil, dont l'opportunité a été remise en cause par l'inspection générale de la justice [3]. Près de 700 000 euros ont ainsi été consommés par l'administration pénitentiaire pour des prestations de conseil juridique et en matière de ressources humaines. Le rapporteur spécial juge que ces prestations auraient pu être réalisées en interne.

● Les dépenses d'investissement, quoiqu'en progression en 2022, ont été exécutées en-deçà de la prévision (à hauteur de 824,9 millions d'euros, contre 1,1 milliard d'euros prévus au stade de la prévision). Cet écart résulte des différences de comptabilisation des crédits alloués aux dépenses informatique entre les briques budgétaires et la nomenclature des rapports annuels de performances.

Ces moyens ont financé en premier lieu les programmes immobiliers du ministère de la justice, dont les crédits sont majoritairement inscrits sur les programmes 166 *Justice judiciaire* et 107 *Administration pénitentiaire*. Sur ce dernier, 883,9 millions d'euros en AE et 357,4 millions d'euros en CP ont été consommés en 2022, principalement pour réaliser le programme de construction de 15 000 places de prison qui doit s'achever en 2027. Après un ralentissement durant la crise sanitaire, la mise en œuvre de ce programme connaît des retards importants, dans la mesure où seules 2 441 places nettes ont été créées entre 2018 et 2022, contre 7 000 prévues initialement.

En second lieu, **les dépenses d'investissement de la mission ont été allouées à la poursuite du plan de transformation numérique du ministère de la justice (PTN),** dont les crédits sont inscrits sur le programme 310 *Conduite et pilotage de la politique de la justice.* 188,5 millions d'euros en AE et 153,5 millions d'euros en CP y ont été consacrés pour financer le raccordement des sites du ministère à la nouvelle génération du réseau interministériel de l'État (RIE) et poursuivre la réalisation des principaux projets informatiques (Cassiopée, Portalis,

---

(1) Ce montant tient compte du transfert sortant de 8 millions d'euros au profit du service national de police scientifique (SNPS) financé par le programme 176 Police nationale. *648,7 millions d'euros sont imputés sur le programme 166* Justice judiciaire *au titre de l'année 2022.*

(2) Décret n° 2022-1513 du 2 décembre 2022 portant virement de crédits. Ces crédits ont été prélevés sur les programmes 107 Administration pénitentiaire, *182* Protection judiciaire de la jeunesse *et 310* Conduite et pilotage de la politique de la justice.

(3) Inspection générale de la justice, Compte rendu analytique du dispositif ministériel de suivi des prestations de conseil, rapport définitif annexé au rapport n° 2022-M-075-05 de l'inspection générale des finances, janvier 2023.

Procédure pénale numérique). Le rapporteur spécial constate régulièrement que la mise en œuvre de ces projets connaît de nombreux retards et dépassements budgétaires.

● Les dépenses d'intervention ont été exécutées à hauteur de 1,02 milliard d'euros, soit 12 millions d'euros de plus que la prévision.

Ce dynamisme résulte principalement **de la hausse des crédits alloués à l'aide juridictionnelle**, inscrits sur le programme 101 *Accès au droit et à la justice*. Ces crédits se sont élevés à 631,6 millions d'euros en 2022 et ont progressé de 78,9 millions d'euros par rapport à 2021 (+ 14,3 %). Cette hausse s'explique :

– par la tenue des procès d'assises qui ont fait suite aux attentats perpétrés à Paris et Nice en 2015 et 2016 et dont le coût, en raison du grand nombre de parties civiles, est estimé à 46 millions d'euros ;

– par les deux revalorisations, intervenues en 2021 et 2022, de l'unité de valeur servant à calculer la rétribution des avocats [(1)] ;

– par l'augmentation des unités de valeur allouées pour certains contentieux.

Au total, **les crédits de l'aide juridictionnelle excèdent de 16,4 millions d'euros la prévision**. Ce besoin de financement a été couvert par l'ouverture de 11,7 millions d'euros par la loi du 16 août 2022 de finances rectificative et de 18 millions d'euros par la loi du 1er décembre 2022 de finances rectificative.

(1) Cette unité de valeur a été portée à 34 euros en 2021 puis 36 euros en 2022.

MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES

M. Denis Masseglia, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. LE PROGRAMME 180 : UNE EXÉCUTION 2022 FIDÈLE AUX PRÉVISIONS MALGRÉ QUELQUES ANNULATIONS 325

A. DES ANNULATIONS NOTAMMENT AU BÉNÉFICE D'AUTRES PRIORITÉS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE 326

B. UNE EXÉCUTION 2022 MARQUÉE PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE PLUSIEURS MESURES DU PLAN DE FILIÈRE PRESSE 326

1. Les mouvements de crédits sur l'action 02 327

2. Des reports concernant le FSDP 328

C. LA SOUS-EXÉCUTION IMPORTANTE DES AIDES DU PLAN DE RELANCE (PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ*) PERMET DE FINANCER LE SOUTIEN DE LA FILIÈRE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DE LA GUERRE EN UKRAINE EN 2023 328

II. LE PROGRAMME 334 : UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS MALGRÉ LES DIFFICULTÉS DE LA BNF 329

A. LE SOUTIEN AU LIVRE : LES DIFFICULTÉS DE LA BNF 330

B. LE SOUTIEN AU CINÉMA ET À LA MUSIQUE : LA FORTE HAUSSE DES DÉPENSES FISCALES 330

La mission *Médias, livre et industries culturelles* regroupe les crédits de soutien à l'Agence France Presse, à la presse d'information politique et générale (IPG) et aux médias sur le programme 180, ainsi que les dépenses en faveur des filières du livre, de la musique et du cinéma sur le programme 334. **L'exécution de la mission en 2022 atteint 627,5 millions d'euros en AE et 625,9 millions d'euros en CP,** soit une baisse respectivement de 18 % et 16 % par rapport à 2021.

EXÉCUTION EN 2022 DE LA MISSION *MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES*

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2021		Crédits prévus en LFI 2022		Crédits exécutés en 2022		Taux d'exécution (exécution – LFI 2022)		Évolution par rapport à 2021	
	AE	**AE**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 180 ***Presse et médias***	275,8	276,1	350,8	350,8	275	290,5	78,4 %	82,8 %	– 0,3 %	+ 5,2 %
Programme 334 ***Livre et industries culturelles***	488,9	469,4	347,4	324,4	352,5	335,4	101,5 %	103,4%	– 27,9%	– 28,5%
Total	764,6	745,5	698,2	675,1	627,5	625,9	89,9 %	92,7 %	– 17,9%	– 16,0%

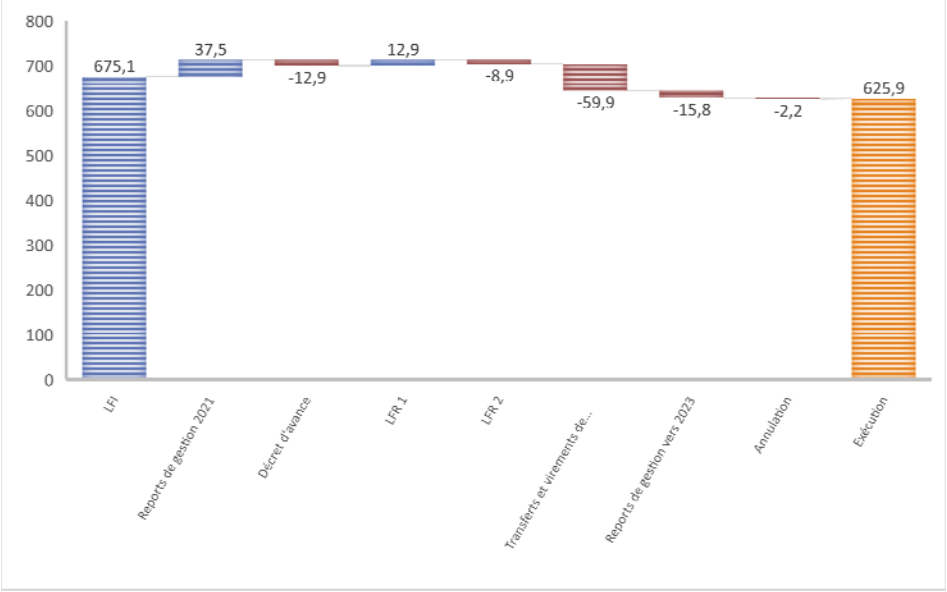
Source : Rapports annuels de performances.

La baisse marquée des crédits sur le programme 334 *Livre et industries culturelles* est liée à la sortie des dispositifs de soutien (1) mis en œuvre par le Centre national de la musique (CNM) et le Centre national du cinéma (CNC) à la suite de la fermeture des salles de cinéma en 2021. Le taux d'exécution relativement faible des crédits prévus en LFI 2022 sur le programme 180 *Presse et médias* est lié au transfert sortant de 54 millions d'euros vers le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* au titre de l'aide au transport postal.

(1) En 2021, 145,9 millions d'euros avaient abondé le budget des opérateurs en cours de gestion au bénéfice des salles afin de compenser les fermetures imposées avant le 19 mai et les jauges imposées à la réouverture des salles et d'honorer les annonces faites par la ministre de la culture le 23 septembre 2021 à Deauville à l'occasion du congrès de la Fédération nationale des cinémas français.

LA GESTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *MÉDIAS, LIVRE ET INDUSTRIES CULTURELLES* DE LA LFI 2022 À L'EXÉCUTION

CP, en millions d'euros



Source : Projet de loi de règlement 2022.

I. LE PROGRAMME 180 : UNE EXÉCUTION 2022 FIDÈLE AUX PRÉVISIONS MALGRÉ QUELQUES ANNULATIONS

L'exécution des actions 01 (135 millions d'euros pour l'AFP au titre de la compensation de ses missions d'intérêt général et des abonnements de l'État), 05 (1,8 million d'euros pour le fonds de soutien pérenne aux médias d'information sociale de proximité) et 07 (soutien de 1,7 million d'euros accordé à la Compagnie internationale de radio et télévision franco-marocaine) a été conforme la prévision.

L'action 06 *Soutien à l'expression radiophonique locale* (33,8 millions d'euros exécutés contre une prévision de 33,1 millions d'euros) a permis de soutenir, par l'intermédiaire du Fonds de soutien à l'expression radiophonique locale (FSER), près de 740 radios associatives locales. Hors report frictionnel traditionnel pour un montant de 0,2 million d'euros lié à la gestion du FSER, elle a également bénéficié d'un report de 2,5 millions d'euros pour la création d'un soutien sélectif aux auteurs de podcast et le lancement d'une campagne de communication auprès du grand public concernant la technologie du DAB+. Une partie seulement des crédits a été consommée : 0,7 million d'euros au titre des deux dispositifs. Une enveloppe de 0,3 million d'euros est reportée en 2023 au titre du soutien sélectif à la création radiophonique. Les crédits non consommés ont été annulés par la LFR 2.

Les principaux autres mouvements de crédits ont concerné l'action 02 – *Aides à la presse* (exécution de 118,3 millions d'euros en CP contre une prévision de 179,2 millions d'euros en LFI 2022).

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 180

(en millions d'euros)

	LFI	Reports de gestion 2021	Décret d'avance	LFR 1	LFR 2	Transferts et virements de crédits	Exécution	Reports de gestion vers 2023	Annulation	Taux d'exécution des crédits disponibles
AE	350,8	14,4	-8,3	8,3	-0,9	-61	**275**	22,9	5,4	**91%**
CP	350,8	28,9	-8,3	8,3	-15,9	-61	**290,5**	10,5	1,8	**96%**

Source : Projet de loi de règlement 2022.

A. DES ANNULATIONS NOTAMMENT AU BÉNÉFICE D'AUTRES PRIORITÉS DU MINISTÈRE DE LA CULTURE

Près de 12,9 millions d'euros en AE et 27,9 millions d'euros en CP ont été annulés en gestion sur le programme 180 :

– deux décrets de virement sortants à hauteur de 7 millions d'euros ont permis de financer d'autres priorités du ministère de la culture : les dispositifs de soutien à l'emploi dans le spectacle vivant (programme 131) et la couverture de frais supplémentaires du chantier Richelieu de la Bibliothèque nationale de France – BnF – (programme 334) ;

– 5,9 millions d'euros en AE et 20,9 millions d'euros en CP ont été annulés par la LFR 2 (hors ouverture supplémentaire de 5 millions d'euros pour aider la presse à faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine).

Ces annulations portent sur les crédits fléchés vers l'aide au transport postal non consommés (8,3 millions d'euros sur un total de 62,3 millions d'euros), les crédits reportés au titre du plan de communication pour le DAB + et le soutien sélectif pour la création sonore non consommés, ainsi que les CP du Fonds stratégique pour le développement de la presse – FSDP – (15,8 millions d'euros) qui ne seront pas consommés en 2022 [(1)].

B. UNE EXÉCUTION 2022 MARQUÉE PAR L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE PLUSIEURS MESURES DU PLAN DE FILIÈRE PRESSE

L'exécution 2022 a été marquée par la mise en œuvre de plusieurs mesures du plan de filière presse.

(1) L'importante annulation en CP sur le FSDP correspond à la prise en compte du nouveau format de budgétisation en PLF 2023, à savoir une ouverture en AE qui n'est pas égale à celle des CP. Du fait de cette méthode de budgétisation, la pratique antérieure de report de CP d'un exercice sur le suivant pour les charges à payer n'est plus nécessaire.

EXÉCUTION DES AIDES DIRECTES À LA PRESSE EN CP (PROGRAMME 180 ET PROGRAMME 134)

(en millions d'euros)

Aides directes à la presse	Exécution 2021	Exécution 2022
Aides à la diffusion	**124,9**	**123,4**
Aide au portage	26,5	26,5
Exonération des charges patronales pour les vendeurs-colporteurs et porteurs de presse	10,6	12,9
Aide au transport postal (programme 134)	87,8	84
Aides au pluralisme	**19**	**26,9**
Aide aux publications nationales d'information politique et générale à faibles ressources publicitaires	14,3	15,1
Aide aux quotidiens régionaux, départementaux et locaux à faibles ressources de petites annonces	1,4	1,4
Aide au pluralisme de la presse périodique régionale	1,5	1,5
Aide au pluralisme des services de presse en ligne	0	6,9
Aide au pluralisme des titres ultramarins	1,9	2
Aides à la modernisation	**40,8**	**52**
Aide à la distribution	27,9	27,8
Aide à la modernisation des diffuseurs	0,2	5,1
Fonds de soutien au développement de la presse (FSDP)	10,4	17,1
Fonds de soutien à l'émergence et l'innovation de la presse (FSEIP)	2,3	1,9

Source : Rapports annuels de performances.

1. Les mouvements de crédits sur l'action 02

Alors que l'année 2022 devait constituer la première année de mise en œuvre de la réforme du transport de la presse, il a fallu rapatrier sur le programme 134 une partie des crédits du programme 180 dédiés à la nouvelle aide à l'exemplaire posté (54 millions d'euros sur une enveloppe totale de 62,3 millions d'euros) pour maintenir l'ancien système de compensation à La Poste, faute de validation de la réforme par la Commission européenne.

Outre les reports traditionnels, liés notamment au fonctionnement du FSDP (15,4 millions d'euros en CP), le programme 180 a bénéficié :

– du report de 4 millions d'euros au titre de l'aide au pluralisme des services de presse en ligne de 2021 en 2022, les crédits n'ayant pas pu être consommés en 2021, en raison de la publication tardive du décret : sur l'enveloppe disponible de 8 millions d'euros, 6,9 ont été consommés et le reliquat pour couvrir les charges à payer (1,1 million d'euros) a été reporté en 2023 ;

– du report de l'aide aux diffuseurs de presse de près de 4,6 millions d'euros de 2021 sur 2022. Si cette aide, inscrite en loi de finances initiale à hauteur de 6 millions d'euros, est habituellement intégralement consommée, l'existence d'un dispositif similaire et concurrent sur le programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* avait conduit à une très faible exécution en 2021. La consommation est supérieure en 2022 puisque, sur l'enveloppe de 10,6 millions d'euros prévue avant gel et annulation de crédits, 5,1 millions d'euros ont été consommés et 2,6 millions d'euros de CP ont été reportés en 2023 au titre de la couverture des attributions réalisées en 2022.

2. Des reports concernant le FSDP

Il est également à noter une relative faible consommation du FSDP en 2023 puisque seuls 4,8 millions d'euros ont été engagés. Mais les reports en 2023 atteignent 13,3 millions d'euros pour couvrir les derniers comités d'attribution de 2022, dans un contexte d'extinction des crédits du plan de relance en 2023.

La baisse du recours à l'autre fonds de modernisation, le Fonds de soutien à l'émergence et à l'innovation dans la presse (FSEIP) avec un engagement de 1,3 million d'euros contre une enveloppe prévue de 5 millions d'euros s'explique par les difficultés post-covid des jeunes médias, se traduisant par une forte baisse des demandes d'aides aux programmes d'incubation ou aux bourses d'émergence.

C. LA SOUS-EXÉCUTION IMPORTANTE DES AIDES DU PLAN DE RELANCE (PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ*) PERMET DE FINANCER LE SOUTIEN DE LA FILIÈRE POUR FAIRE FACE AUX CONSÉQUENCES ÉCONOMIQUES ET FINANCIÈRES DE LA GUERRE EN UKRAINE EN 2023

EXÉCUTION DES AIDES POUR LA PRESSE SUR LE PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ* DU PLAN DE RELANCE

(en millions d'euros)

	Total AE plan de relance	Total CP consommés 2021-2022	Taux de consommation
Fonds stratégique pour le développement de la presse	45	12,7	28 %
Transition écologique du secteur de la presse	16	2,5	16 %
plan PRIM - réseau des imprimeries de la presse quotidienne régionale (PQR)	31	6	19 %
Solidarité et cohésion territoriale pour la presse	48	25,2	53 %
Dont Aide à la modernisation des diffuseurs	*12*	*12*	*100 %*
Dont Fonds de résorption de la précarité	*36*	*13,2*	*37 %*
TOTAL Presse	**140**	**46,4**	**33 %**

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

Sur l'enveloppe de 140 millions d'euros prévue pour la presse au titre du plan de relance, seuls 46,4 millions d'euros ont été décaissés à la fin de l'année 2022. Si certains dispositifs, comme les aides du FSDP ont été fortement mobilisées (la totalité des AE ont été engagées), on peut s'attendre à une sous-exécution importante du plan de relance concernant par exemple le Plan réseau imprimerie (PRIM) (prévision de consommation de 21,2 millions d'euros sur une enveloppe de 36 millions d'euros), seuls 282 salariés ayant finalement bénéficié des plans de départ. Le fonds de transition écologique devrait être consommé à hauteur de 7,9 millions d'euros, engagés pour 10 projets, contre une enveloppe prévue de près de 16 millions d'euros dans le plan de relance.

Grâce à l'amendement de 5 millions adopté en LFR 2 à l'initiative du rapporteur spécial et une enveloppe de 25 millions d'euros du plan de relance non consommés, un total de 30 millions d'euros a ainsi été reporté en 2023 pour soutenir les éditeurs de presse affectés par l'augmentation du coût du papier à cause de la guerre en Ukraine. Le décret d'application précisant les conditions d'éligibilité et de calcul des aides a été publié le 3 mai 2023 (1).

II. LE PROGRAMME 334 : UNE EXÉCUTION CONFORME AUX PRÉVISIONS MALGRÉ LES DIFFICULTÉS DE LA BNF

L'exécution du programme 334 est conforme à la prévision et affiche un taux d'exécution des crédits disponibles élevé.

EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 134

(en millions d'euros)

	LFI	Reports de gestion 2021	Décret d'avance	LFR 1	LFR 2	Transferts et virements de crédits	Exécution	Reports de gestion vers 2023	Annulation	Taux d'exécution des crédits disponibles
AE	347,4	2,3	-4,6	4,6	7	1,2	352,5	5	0,4	98 %
CP	324,4	8,6	-4,6	4,6	7	1,1	335,4	5,3	0,4	98 %

Source : Projet de loi de règlement.

Parmi les mouvements de crédits mineurs réalisés en cours de gestion, on pourra citer :

– des reports de crédits principalement liés au financement du chantier Richelieu de la BnF (1,3 million d'euros en AE et 7,4 millions d'euros en CP) ;

– une ouverture de 7 millions d'euros en LFR 2 principalement au bénéfice de la BnF. Sur cette enveloppe, 3,8 millions d'euros (dont 3,5 millions d'euros pour la BnF) sont destinés à la compensation de la hausse du point d'indice de la fonction publique aux opérateurs et reportés en 2023.

(1) Cf. décret n° 2023-331 du 3 mai 2023 instituant une aide exceptionnelle visant à compenser la hausse de certains coûts de production des publications imprimées des entreprises éditrices de presse particulièrement affectées par les conséquences économiques et financières de la guerre en Ukraine.

A. LE SOUTIEN AU LIVRE : LES DIFFICULTÉS DE LA BNF

321,7 millions d'euros en AE et 304,5 millions d'euros ont été consommés au titre de l'action 01 au bénéfice des acteurs du livre, des opérateurs rattachés au programme (Bpi, BnF, Centre national du livre) et du financement du droit de prêt en bibliothèque.

La BnF, dont le financement représente près de 80 % des crédits du programme (en incluant les dépenses de travaux de la galerie Richelieu et les subventions d'investissement), connaît des difficultés financières importantes. Malgré une dotation de fonctionnement en hausse en LFI 2022 (+3,2 millions d'euros soit un total de 192,3 millions d'euros), la subvention de l'établissement a dû être majorée, en cours de gestion, à hauteur de 6 millions d'euros pour faire face aux surcoûts de l'inflation (hausse des dépenses énergétiques en 2022 de 2,4 millions et estimées à 3,1 millions d'euros en 2023 par rapport à 2021, hausse du point d'indice, *etc.*). **Si cette hausse a été rendue possible par l'utilisation d'une partie des crédits ouverts en LFR2 et le dégel de la réserve de précaution, la BnF est aussi contrainte de reporter certains investissements pourtant cruciaux alors que de nombreux travaux sont prévus ces prochaines années : 2 millions d'euros de la subvention pour charges d'investissement ont ainsi été reventilés pour les dépenses de fonctionnement.** Pour rappel, l'établissement avait indiqué au rapporteur spécial à l'automne que le freinage massif des dépenses d'investissement mettait « *incontestablement en risque la maintenance des équipements, notamment sur le site de Tolbiac* » [(1)].

La BnF est également obligée de reporter certains recrutements : le nombre d'ETPT est inférieur de 90 au plafond (2 122 exécutés contre un plafond de 2 212 en LFI), soit une sous-exécution supérieure aux années passées.

Concernant les autres dépenses de l'action 02, l'exécution 2022 n'appelle pas de remarque particulière : les crédits versés en faveur de la Bpi ont atteint 42,9 millions d'euros en AE et 16,6 millions d'euros en CP. Les AE engagées préparent l'opération de relogement temporaire de l'établissement durant la période de fermeture du Centre national d'art et de culture Georges-Pompidou.

B. LE SOUTIEN AU CINÉMA ET À LA MUSIQUE : LA FORTE HAUSSE DES DÉPENSES FISCALES

L'exécution de l'action 02 – *Industries culturelles* – atteint 30,9 millions d'euros en CP (dont 25,8 millions d'euros au titre de la subvention pour charges de service public du CNM) contre une prévision de 27,7 millions d'euros en LFI 2022. Cet écart est dû à l'indemnisation des pertes de chiffre d'affaires des salles de spectacle vivant et de cinéma, décidée en gestion (subventions versées d'1 million d'euros pour le CNM et de 2,8 millions d'euros pour le CNC). Il est à noter que le

(1) Rapport spécial fait au nom de la commission des finances sur le PLF pour 2023, n° 292, annexe n°31, p. 35.

produit de la taxe sur la billetterie affectée au CNM s'est révélé bien supérieur aux prévisions initiales (35,4 millions d'euros contre 18 millions d'euros prévus en LFI), confirmant le redressement du secteur mais aussi la hausse du prix des billets. **Le CNC a quant à lui bénéficié du dynamisme de la taxe sur les services vidéo ce qui a permis de maintenir un montant total de recettes supérieur à 700 millions d'euros malgré la baisse des entrées en salles**.

La très forte augmentation du montant des crédits d'impôt pour le cinéma et l'audiovisuel est à noter en 2022 (+ 25 % par rapport à 2021).

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES AU PROGRAMME 134

(en millions d'euros)

	2019	2020	2021	2022 (prévision LFI)	2022	2023 (prévision LFI)
Crédit d'impôt cinéma (CIC)	121	113	85	85	101	101
Crédit d'impôt audiovisuel (CIA)	139	148	140	140	188	219
Crédit d'impôt international (C2I)	56	73	77	97	120	201
SOFICA	30,2	29	29	25	34,9	35
Crédit d'impôt production phonographique (CIPP)	11	17	12	17	13	13
TOTAL	**357,2**	**380**	**343**	**364**	**456,9**	**569**

Source : CNC.

Cette augmentation est le signe de la bonne santé du secteur avec une reprise des tournages rapide en 2021 : la Cour des comptes note que près de 2,8 milliards d'euros ont été dépensés dans la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles soit une hausse de 702 millions d'euros (+34 %) par rapport à 2019 (année de référence pré-covid). La hausse du crédit d'impôt international devrait se prolonger en 2023 : elle montre la capacité de la France à attirer des tournages étrangers à gros budget malgré une concurrence fiscale internationale intense.

Pour la musique comme pour le cinéma, l'année 2022 est une année de transition entre la fin du plan de relance et le lancement du volet culture de « France 2030 » : le CNC et le CNM (qui a reçu une dernière subvention de 30 millions d'euros en 2022 sur le programme) ont fini de verser les aides du plan de relance. Les premiers projets de « France 2030 », financés à hauteur d'1 milliard d'euros sur l'ensemble de la durée du programme, sont lancés : **depuis 2021, 578,3 millions d'euros ont été engagés (dont 350 millions d'euros au titre du plan « La grande fabrique de l'image » opéré par le CNC) et 76,3 millions d'euros ont été décaissés en 2022** au titre de divers dispositifs (appel à projet « alternatives vertes », concours d'innovation « I-Nov », dotation « Fonds de prêt à l'innovation », appel à manifestation d'intérêt « Compétences », *etc.*)

OUTRE-MER

M. Christian Baptiste et Mme Karine Lebon, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

Pages

I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2022 334
A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE 334
B. MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION 335
C. PRÉSENTATION DES EMPLOIS, DES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM, ET DES DÉPENSES FISCALES 337
II. LES POINTS DE VIGILANCE RELEVÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX 338
A. MIEUX CALIBRER LES MONTANTS PRÉVISIONNELS DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT 338
B. AMÉLIORER LES PRÉVISIONS DU BESOIN DE COMPENSATION D'EXONÉRATION DES COTISATIONS DE CHARGES PATRONALES (PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER*) 338
C. CONTINUER L'ACCÉLÉRATION DE L'APUREMENT DES RESTES À PAYER (PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER) 339

La mission *Outre-mer* est composée de deux programmes : le programme *Emploi Outre-mer* (138), qui porte les moyens budgétaires en faveur de l'emploi dans les territoires ultra-marins et le programme *Conditions de vie outre-mer* (123), qui a pour objectif de « réduire les écarts de niveaux de vie et d'équipement constatés entre les outre-mer et la France hexagonale tout en tenant compte des particularités territoriales et des réalités géographiques et économiques des collectivités d'outremer » [(1)]. 2,8 milliards d'euros en AE et 2,7 milliards d'euros en CP ont été consommés en 2022 au titre de la mission *Outre-mer*, des montants respectivement en hausse de 9,8 % et 13,9 % par rapport à 2021.

La mission *Outre-mer* ne représente qu'une fraction assez faible de l'effort budgétaire de l'État en faveur des territoires ultra-marins. La politique transversale de l'État, au sens du document de politique transversale « Outre-mer », était en effet portée en 2022 par 102 programmes au sein de 31 missions.

I. LES CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DE L'EXÉCUTION 2022

A. PRÉSENTATION GÉNÉRALE

Au niveau de la mission, les crédits exécutés en AE et en CP sont globalement en progression par rapport à 2022 tandis que le taux de consommation des CP est de 98,9 % sur le programme 123 et de 98,3 % des CP sur le programme 138.

Ces données générales, masquant de grandes disparités entre les programmes, ne sont pas représentatives de l'exécution au cours de l'année 2022 sur les programmes 123 et 138 et des mouvements intervenus en gestion.

– Sur le programme 138, des besoins de crédits plus important apparus en cours de gestion pour l'action 1 *Soutien aux entreprises*, qui correspond à la compensation d'exonération des charges fiscales patronales, se sont traduits par une correction à la hausse des montants inscrits en LFI, en LFR 1 et LFR 2.

Eu égard au poids de cette action dans la mission (55,8 % des AE et 59,2 % des CP en LFI 2022), le besoin de financement apparu au cours de l'exécution est le principal facteur explicatif à la surexécution des crédits de la mission en 2022 par rapport à la LFI 2022 (+ 6,5 % des AE et + 9,4 % des CP).

– Sur le programme 123, la sous-consommation globale de -7,3 % des AE est principalement le fait de la ligne budgétaire unique (LBU), à l'action 1 (laquelle enregistre une sous-consommation de -22,5 % des AE) et du fonds exceptionnel

(1) RAP pour 2022.

d'investissement, à l'action 8 (– 39,8 % en AE), masquant des niveaux de consommation très supérieurs pour les autres actions.

B. MOUVEMENTS INTERVENUS EN GESTION

– Les mouvements les plus importants relèvent du besoin de financement des compensations d'exonérations de cotisations sociales patronales plus élevé qu'anticipé, sur le programme 138. La LFR 2 a ouvert à cet effet 236,7 millions d'euros en AE et 241,7 millions d'euros en CP, tandis que le reliquat de la réserve de précaution hors T2 (64,3 millions d'euros en AE et 63,9 millions d'euros en CP) a parallèlement été dégelé.

– Sur le programme 123, il convient de signaler :

● en LFR 1, l'ouverture de crédits supplémentaires destinés à une aide alimentaire, pour 16,35 millions d'euros en AE et 19 millions d'euros en CP, sur l'action 4 *Sanitaire, social, culture, jeunesse et sport*, dont 15 millions d'euros ont été transférés vers le programme 304 *Inclusion sociale et protection des personnes*.

● en LFR 2, l'annulation du reliquat de la réserve de précaution à hauteur de 65,2 millions d'euros en AE et en CP en raison d'une sous-consommation des crédits constatée en fin de gestion.

– Les transferts de crédits, quant à eux, autres que celui à destination du programme 304, relèvent principalement des programmes contribuant au « plan France relance » [(1)] vers le programme 123, à hauteur de 34 millions d'euros en CP.

Les mouvements intervenus en gestion sont récapitulés dans le tableau ci-après.

(1) missions Plan de relance *et* Relations avec les collectivités territoriales.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN GESTION ET TAUX DE CONSOMMATION CALCULÉ APRÈS PRISE EN COMPTE DES MOUVEMENTS DE CRÉDIT

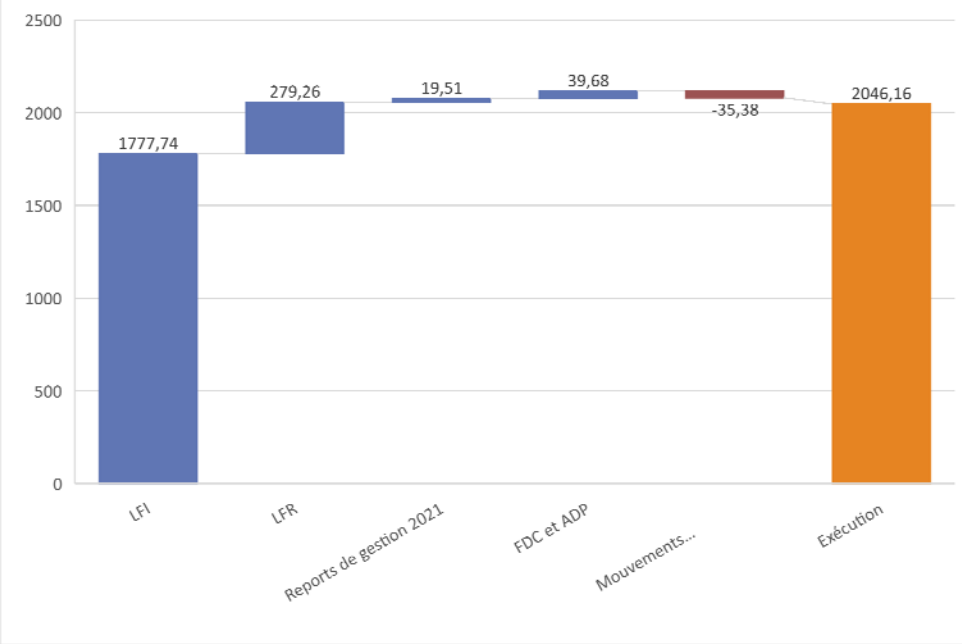
(en millions d'euros)	Programme *Condition de vie outre-mer* (123)		Programme *Emploi outre-mer* (138)	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**
LFI (a)	846,55	694,63	1 788,67	1 777,74
LFR (b)	36,04	– 29,84	274,33	279,26
Dont ouvertures Dont annulations	36,04 0,00	0,00 – 65,19	274,33 0,00	279,26 0,00
Reports de crédits de 2021 (c)	19,69	21,53	16,80	19,51
FDC et ADP (hors reports) (d)	1,75	1,75	39,68	39,68
Autres mouvements (Décrets de virement, Décrets de transferts, Annulations,…)	– 43,16	0,14	– 29,38	– 35,38
Solde des crédits ouverts et annulés (*) (a)+(b)+(c)+(d)+(e)	860,87	688,21	2 090,10	2 080,81
Exécution (crédits consommés)	*783,10*	*680,30*	*2 045,82*	*2 046,16*
Taux de consommation *(en %)*	***91 %***	***98,9 %***	***97,9 %***	***98,3 %***

Source : Cour des comptes, NEB pour 2022.

Le graphique ci-après présente, pour le programme 138, l'exécution des CP en 2022, et illustre particulièrement la surconsommation des crédits par rapport à la LFI 2022.

PROGRAMME 138 - ÉVOLUTION DE L'OUVERTURE DES CP EN GESTION - 2022

(en millions d'euros)



* Différence entre la totalité des crédits ouverts et les crédits consommés.

C. PRÉSENTATION DES EMPLOIS, DES ACTIVITÉS DE L'OPÉRATEUR DE LA MISSION, LADOM, ET DES DÉPENSES FISCALES

● Les ETPT de la mission sont consacrés aux effectifs du service militaire adapté (SMA), volontaires et personnels.

Pour la sixième année consécutive, le plafond d'emploi exécuté est nettement inférieur à la cible autorisée, en particulier pour ce qui concerne les volontaires. Pour la Cour des comptes (NEB), « cette sous-consommation traduit une dégradation de la prévision des effectifs du SMA adossée à de multiples difficultés de recrutement des volontaires stagiaires », alors que le plafond d'emploi pour 2022, tant pour les volontaires que pour le personnel civil et militaire, avait progressé de +251 ETP par rapport à 2021, correspondant à la création de deux nouvelles compagnies, à Mayotte et en Polynésie française.

● L'agence de l'outre-mer pour la mobilité (LADOM), opérateur de la mission, mène des actions en faveur de la mobilité territoriale des résidents ultra-marins et de leur qualification et insertion professionnelle. Elle a bénéficié à ce titre en 2022 d'une subvention pour charges de service public de 7,3 millions d'euros (inscrite sur le programme 138) et de crédits d'intervention à hauteur de 38,4 millions d'euros (inscrits sur les deux programmes de la mission *Outre-mer*).

L'exercice 2022 est caractérisé pour LADOM par la mise en œuvre pour la première année d'un partenariat avec Pôle Emploi, signé en 2021, portant sur l'offre de formations, qui se traduit d'un côté par de moindres frais pédagogiques, mais par des règlements de formation à Pôle Emploi.

● Le montant des dépenses fiscales est en augmentation de 6,5 % par rapport à 2021, étant rappelé que le montant exécuté en 2021 était lui-même en progression de 12 % par rapport à 2020. Elles représentaient en 2022 2,5 fois le montant des dépenses budgétaires.

Comme la Cour des comptes, les rapporteurs spéciaux regrettent le manque d'évaluation des dispositifs fiscaux. Ils s'inquiètent également de l'écart grandissant entre le montant des dépenses budgétaires et celui des dépenses fiscales.

II. LES POINTS DE VIGILANCE RELEVÉS PAR LES RAPPORTEURS SPÉCIAUX

A. MIEUX CALIBRER LES MONTANTS PRÉVISIONNELS DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT

Les dépenses d'intervention représentent la très large majorité des dépenses de la mission *Outre-mer*. Les autres dépenses représentent quant à elles 10,7 des CP consommés en 2022.

Les dépenses de fonctionnement exécutées en 2022 s'élèvent quant à elles à 91,38 millions d'euros en AE et 88,95 millions en CP. Même si les montants sont limités par rapport aux crédits de la mission *Outre-mer*, les rapporteurs spéciaux attirent l'attention sur la répétition de la surconsommation des dépenses de fonctionnement par rapport à la LFI, les CP consommés sur le programme 123 étant plus de sept fois supérieurs au montant prévu en LFI (10,8 millions d'euros contre 1,4 million d'euros), tandis qu'en 2021 les CP consommés avaient été 6 fois supérieurs à ceux prévus.

B. AMÉLIORER LES PRÉVISIONS DU BESOIN DE COMPENSATION D'EXONÉRATION DES COTISATIONS DE CHARGES PATRONALES (PROGRAMME *EMPLOI OUTRE-MER*)

L'action 1 *Soutien aux entreprises* du programme 138 porte la très large majorité des crédits du programme *Emploi outre-mer*, soit, en LFI pour 2022, 82,2 % des AE et des CP. Ces crédits financent le dispositif de compensation d'exonération des cotisations de charges patronales, qui est un élément fondamental de la politique de l'État en faveur de l'économie des territoires ultramarins. Le montant inscrit chaque année en loi de finances n'étant qu'évaluatif, les opérations de prévision, à partir de données transmises par l'Acoss (Agence centrale des organismes de sécurité sociale), sont essentielles.

En 2021, la poursuite de la prise en charge par l'État, selon les situations propres aux territoires ultramarins, de l'indemnisation du chômage partiel s'était mécaniquement traduite, comme en 2020, par une très nette sous-consommation des crédits et des annulations en loi de finances rectificative. Seuls 88,58 % des AE et 88,24 % des CP de l'action 1 *Soutien aux entreprises* avaient été consommés. En 2022, à l'inverse, le constat d'une sous-évaluation en LFI a dû être rectifié par l'adoption de crédits supplémentaires en LFR 1 en LFR 2, comme présenté plus haut.

Les rapporteurs spéciaux appellent à un dialogue renforcé entre la DGOM, la DB et l'Acoss, pour améliorer la fiabilisation des compensations des dispositifs d'exonération de cotisations de charges patronales.

C. CONTINUER L'ACCÉLÉRATION DE L'APUREMENT DES RESTES À PAYER (PROGRAMME CONDITIONS DE VIE OUTRE-MER)

Le niveau des restes à payer (RAP), concentrés à plus de 97,6 % sur programme 123, est, comme les années précédentes, un point d'attention important du programme. Calculés en prenant en compte le montant total des AE engagées n'ayant pas encore donné lieu à une traduction concrète en CP, ils dépassent désormais les 2 milliards d'euros. Pour la Cour des comptes, ce volume « interroge la soutenabilité budgétaire de la mission. »

Comme indiqué par la DGOM en 2022 aux rapporteurs spéciaux [(1)], « les restes à payer correspondent aux montants des engagements juridiques effectués sur l'ensemble des exercices passés ou en cours et non encore couverts par des mandatements. Ils constituent donc, en première approche, une forme de dette pour l'État, dans la mesure où les engagements ont, par principe, vocation à se traduire par des réalisations concrètes conduisant à des paiements en CP. » La DGOM ajoute que « les projets financés par le programme sont en très grande majorité pluriannuels ; les clés de paiement s'échelonnent en moyenne sur 4 à 10 ans, ce qui engendre mécaniquement près de 500 millions d'euros de nouveaux restes à payer par an, c'est-à-dire des engagements nouveaux sans aucune liquidation (environ 70 % des engagements budgétaires de l'année ne donnent lieu à aucun paiement l'année considérée). »

En 2022, la DGOM, les préfectures et les services déconcentrés de l'État ont continué le processus d'apurement ou de « nettoyage » des engagements juridiques ayant perdu leur actualité ou leur raison d'être. Les rapporteurs spéciaux appuient le constat de la Cour des comptes d'un besoin pour la DB et la DGOM de « s'assurer de la convergence de leur approche méthodologique pour apurer les restes à payer de façon rapide et significative ».

(1) Réponse au questionnaire budgétaire. PLF 2023.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT ;
PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS :
AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

M. Philippe Brun, rapporteur spécial

SOMMAIRE

—

Page

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT* 342
A. LES RECETTES DU COMPTE 342
B. LES DÉPENSES DU COMPTE 344
C. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE 344
II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE* 345
III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS *AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS* 346

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* (PFE) retrace les opérations patrimoniales de l'État actionnaire, c'est-à-dire essentiellement les ventes et les achats de titres, ainsi que l'affectation des produits de cession entre désendettement (versement à la Caisse de la dette publique) et investissement (opérations en capital). Les dividendes sont affectés, en revanche, au budget général de l'État.

Fin 2022, la valorisation du portefeuille de participations cotées de l'Agence des participations de l'État (APE) atteignait 84,9 milliards d'euros (en hausse de 28,5 %). Les dividendes reçus en 2021 se sont élevés à 2,25 milliards d'euros, dont 1,36 milliard d'euros versés en numéraire et 0,89 milliard d'euros versés sous forme d'actions.

Le compte d'affectation spéciale *Participations financières de l'État* est **créditeur de 5,1 milliards d'euros fin 2022** : 17,4 milliards d'euros de recettes pour 12,4 milliards d'euros de dépenses. Ce solde est imputé sur le solde excédentaire du compte arrêté au 31 décembre 2021, qui s'établit ainsi, au 31 décembre 2022, à 6,7 milliards d'euros.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde du compte au 31 décembre 2021	Recettes 2022	Dépenses 2022	Solde du compte au 31 décembre 2022
1 686	17 421	12 361	6 747

Source : rapport annuel de performances.

A. LES RECETTES DU COMPTE

Le CAS *PFE* se caractérise, en 2022, par un niveau d'exécution très supérieur à celui prévu en loi de finances initiale.

L'essentiel des recettes 2022 du compte provient de versements du budget général sur le CAS, pour un total de 15 499 millions d'euros (+ 6 085 millions d'euros par rapport à la prévision), ce qui représente 89 % des recettes en 2022.

En dépit du contexte économique fortement dégradé à la suite de la crise sanitaire, qui a conduit à une suspension des cessions de l'État, 1 802 millions d'euros proviennent du produit des cessions de titres Air France-KLM.

RECETTES DU CAS PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT EN 2022

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Ligne de recette	LFI	Exécution	Écart
01 - Produit des cessions, par l'État, de titres, parts ou droits de sociétés détenus directement		1 802	+ 1 802
02 - Reversement de produits, sous toutes formes, résultant des cessions de titres, parts ou droits de sociétés détenus indirectement par l'État		2	+ 2
03 - Reversement de dotations en capital et de produits de réduction de capital ou de liquidation	19		– 19
04 - Remboursement de créances rattachées à des participations financières			
05 - Remboursements de créances liées à d'autres investissements de l'État, de nature patrimoniale	160	119	– 41
06 - Versement du budget général	9 413	15 499	+ 6 086
Total	**9 592**	**17 421**	**+ 7 829**

Source : rapport annuel de performances.

Le CAS *PFE* a fait l'objet d'**importants mouvements de crédits en cours d'exécution**, notamment en raison de l'ouverture, en loi du 16 août 2022 de finances rectificative (LFR 1), de 12 732 millions d'euros destinés à financer la montée à 100 % au capital d'EDF, annoncée par la Première ministre devant l'Assemblée nationale le 6 juillet 2022.

MOUVEMENTS DE CRÉDITS DU CAS *PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT*

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

	Ouvertures	Annulations
	AE / CP	AE / CP
Report de solde 2021	1 686	
LFI 2022	9 592	
LFR 1	12 732	
LFR 2		2 000
Sous-total	*24 010*	*2 000*
		Total crédits disponibles
		22 010

Source : projet de loi de règlement et rapport annuel de performances.

B. LES DÉPENSES DU COMPTE

Les dépenses du compte en 2022 se sont élevées à 12,4 milliards d'euros. Les principales opérations réalisées en 2022 ont été les suivantes :

– s'agissant de la société EDF, une augmentation de capital a eu lieu en mars 2022 (2,7 milliards d'euros) avant la mise en œuvre de l'offre publique d'achat simplifiée (OPAS) sur les actions non détenues par l'État (4,5 milliards d'euros, sur un coût total de l'opération, qui doit se poursuivre en 2023, estimé à 9,7 milliards d'euros) ;

– les programmes d'investissements d'avenir (PIA 3 et PIA 4) ainsi que France 2030 ont fait l'objet de versements d'un montant global de 1,6 milliard d'euros ;

– la Caisse de la dette publique a été dotée de 1,9 milliard d'euros au titre du remboursement de la dette Covid.

CONSOMMATION DE CRÉDITS SUR LE CAS *PFE* EN 2022

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Programme	Prévision en LFI 2022 AE/CP	Exécution AE/CP
731 – *Opérations en capital intéressant les participations financières de l'État*	7 707	10 476
732 – *Désendettement de l'État et d'établissements publics de l'État*	1 885	1 885
Total	**9 592**	**12 361**

Source : rapport annuel de performances.

C. L'ÉQUILIBRE DU COMPTE

En dépit d'une exécution supérieure à la prévision en loi de finances, le solde du CAS reste largement positif sur l'année 2022 (+ 5 061 millions d'euros hors reports 2021 sur la gestion 2022). Les crédits consommés ont représenté, en 2022, 56,2 % des crédits disponibles.

Aussi, l'article 6 du présent projet de loi de règlement procède à l'**annulation de 2,9 milliards d'euros** qui ne sont pas reportés sur le CAS en 2023.

ÉLABORATION DU SOLDE DU CAS PFE EN 2022

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Crédits ouverts en 2022	Consommation	Annulation de crédits en PLR 2022*	Report de solde sur 2023
22 010	12 361	– 2 903	6 747

* Annulation de crédits non consommés et non reportés.

Source : rapport annuel de performances.

II. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE*

Le compte d'affectation spéciale *Participation de la France au désendettement de la Grèce* a été créé par l'article 21 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012. Il constitue le véhicule budgétaire permettant **de rembourser à l'État grec les revenus perçus par la Banque de France sur les obligations souveraines grecques** qu'elle détient, conformément au plan de désendettement de la Grèce adopté le 21 juillet 2011.

Le compte retrace, en recettes, les versements de la Banque de France à l'État correspondant aux intérêts versés par la Grèce, et en dépenses les remboursements de la France à la Grèce de ces mêmes intérêts.

Sur le plan budgétaire, les recettes et les dépenses annuelles du compte ont été fixées en fonction d'un calendrier résultant du plan de désendettement de la Grèce. Le montant global à reverser à l'État grec devait s'élever à 2 814,3 millions d'euros dont 754,3 millions au titre des obligations détenues en compte propre par la Banque de France et 2 060,0 millions d'euros concernant les obligations acquises au titre du programme pour les marchés de titres (PMT) mis en œuvre par la Banque centrale européenne entre 2010 et 2012.

Cependant, le mécanisme de rétrocession des intérêts à la Grèce a été suspendu le 30 juin 2015 par l'Eurogroupe, au motif que la Grèce ne remplissait pas les engagements pris en contrepartie de la rétrocession proposée. Le compte a dès lors affiché un très fort excédent budgétaire entre 2015 et 2018, la Banque de France continuant ses rétrocessions alors que les versements au profit de la Grèce étaient bloqués.

Le dispositif a été réactivé suite à l'accord de l'Eurogroupe du 22 juin 2018, qui a permis de reprendre les versements au titre des intérêts versés à partir de l'année 2017. Alors que le CAS devait initialement être clôturé au 31 décembre 2020, l'article 91 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a repoussé sa clôture de deux ans pour tenir compte des suspensions et décalages de paiement intervenus.

En 2022, aucune recette n'a été encaissée, conformément à la prévision. 133 millions d'euros ont été versés depuis le compte, soit un montant supérieur à la prévision de la loi de finances initiale (99 millions d'euros), en raison de la décision de l'Eurogroupe de reporter la tranche de profits PMT, prévue en 2021, à 2022. Ce surcroît de dépenses a été financé par le report du solde du compte sur 2022.

COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PARTICIPATION DE LA FRANCE AU DÉSENDETTEMENT DE LA GRÈCE*

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde du compte au 31 décembre 2021	Recettes 2022	Dépenses 2022	Solde du compte au 31 décembre 2022
933	0	133	800

Source : rapport annuel de performances.

L'article 7 du PLR 2022 tire les **conséquences de la clôture du CAS**. Il arrête son solde créditeur et apure 799 800 millions d'euros, reversés au budget général [(1)]. Ainsi, le solde cumulé du compte depuis sa création présenté dans le rapport annuel de performances est nul.

III. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS *AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS*

Le compte de concours financiers (CCF) *Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics* (dit compte « *Avances* ») a été créé par l'article 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 [(2)].

La création de ce compte constitue la mise en œuvre de l'article 24 LOLF, aux termes duquel les avances doivent respecter deux principes :

– la **neutralité budgétaire** pour l'État, qui passe par l'application d'un taux d'intérêt de l'avance au moins égal au taux d'intérêt des titres de l'État de maturité équivalente,

– une **durée déterminée**.

Le respect de ces deux principes doit garantir que lesdites avances ne deviennent pas des subventions déguisées. En principe, les avances peuvent donc être consenties seulement si la ressource financière permettant son remboursement est certaine.

Le compte affiche un déficit de 190 millions d'euros en 2022. Le solde cumulé du compte depuis sa création est au demeurant largement déficitaire pour – 6,4 milliards d'euros.

Cette somme correspond au **stock d'avances restant à rembourser**, qui demeure important. Ce résiduel en capital concerne principalement le budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* (BACEA), à hauteur de 2,7 milliards d'euros en raison d'importantes mesures octroyées en soutien au secteur aérien

(1) Ces dispositions relèvent du domaine réservé des lois de règlement, conformément à l'article 37 de la LOLF

(2) La loi de finances pour 2023 a modifié le nom du CCF, qui s'intitule désormais « Prêts et avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics ».

durant la pandémie. Île-de-France Mobilités est redevable de 2,0 milliards d'euros et les exploitants d'aéroports de 0,7 milliard d'euros.

COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS AVANCES À DIVERS SERVICES DE L'ÉTAT OU ORGANISMES GÉRANT DES SERVICES PUBLICS

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Solde du compte au 31 décembre 2020	Recettes 2022	Dépenses 2022	Solde du compte au 31 décembre 2022
– 6 207	8 488	8 678	– 6 398

Source : rapport annuel de performances.

Le compte retrace, en recettes, les remboursements perçus dans l'année en provenance des services de l'État ou organismes gérant des services publics bénéficiaires d'avances. Les intérêts perçus sur ces avances sont, en revanche, affectés au budget général de l'État.

Les remboursements ont été de 8 488 millions d'euros en 2022, un montant stable par rapport à 2021 (8 348 millions d'euros). Ils proviennent principalement de l'Agence de services et de paiement (ASP), qui rembourse les avances octroyées par le Trésor pour préfinancer les aides agricoles de l'Union européenne (8 081 millions d'euros en exécution).

Les recettes issues des remboursements sont inférieures de 2 074 millions d'euros à la prévision en loi de finances initiale, principalement du fait de la marge de sécurité de l'avance accordée à l'ASP. La moindre avance exécutée se répercute dans les moindres remboursements (– 1 918 millions d'euros par rapport à la prévision).

Le compte retrace, en dépenses, l'octroi d'avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics. Le montant global des avances a été de 8 678 millions d'euros en 2022, un montant inférieur à celui de 2021 (10 971 millions d'euros).

CRÉDITS DE PAIEMENT CONSOMMÉS PAR PROGRAMME

(en millions d'euros, arrondis à l'unité la plus proche)

Programme	Exécution 2022
821 – *Avances à l'Agence de services et de paiement, au titre du préfinancement des aides communautaires de la politique agricole commune*	8 081
823 – *Avances à des organismes distincts de l'État et gérant des services publics*	95
824 – *Avances à des services de l'État*	352
825 – *Avances à l'ONIAM au titre de l'indemnisation des victimes du Benfluorex*	0
826 – *Avances aux exploitants d'aéroports touchés par la crise de Covid-19 au titre des dépenses de sûreté-sécurité*	150
827 – *Avances remboursables destinées à soutenir Île-de-France Mobilités à la suite des conséquences de l'épidémie de Covid-19*	0
828 – *Avances remboursables destinées à soutenir les autorités organisatrices de la mobilité à la suite des conséquences de l'épidémie de Covid-19*	0
Total	**8 678**

Source : rapport annuel de performances.

L'article 6 du présent projet de loi de règlement procède à l'annulation de 2,7 milliards d'euros qui ne sont pas reportés sur le CCF en 2023.

PLAN DE RELANCE

M. Frédéric Cabrolier, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2022 SE CARACTÉRISE PAR DES REPORTS DE CRÉDITS TRÈS IMPORTANTS 351

II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME 355

A. LE PROGRAMME 362 *ÉCOLOGIE* 356

B. LE PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ* 358

C. LE PROGRAMME 364 *COHÉSION* 359

Le plan France Relance, présenté par le Premier Ministre le 3 septembre 2020, est **doté de 100 milliards d'euros** mêlant outils fiscaux, dépenses budgétaires et garanties d'État. Il vise à redresser et transformer l'économie française suite au choc de la première vague de l'épidémie de Covid-19 au printemps 2020.

Le budget total du plan de relance français comprend :

– des **minorations d'impôts**, avec la baisse des impôts de production à hauteur de 20 milliards d'euros sur les années 2021 et 2022 ;

– des **financements directs apportés par l'État** (64 milliards d'euros), **par les administrations de sécurité sociale** (8,7 milliards d'euros), **et par la Banque des territoires et Bpifrance** (respectivement 3 et 2,5 milliards d'euros) ;

– **des garanties d'État** (2 milliards d'euros).

La mission budgétaire *Plan de relance* a été créée par la loi de finances initiale pour 2021, afin de **regrouper la majorité des dépenses budgétaires de l'État – 36,2 milliards d'euros annoncés en 2020 – au titre de France Relance**. 28,8 milliards d'euros sont également portés par d'autres missions du budget général de l'État, dont 11 milliards d'euros par la mission *Investir pour la France de 2030*.

La mission *Plan de relance* est composée de trois programmes budgétaires, qui reflètent les trois orientations stratégiques du plan France relance :

– le **programme 362 *Écologie***, qui finance des opérations contribuant à la transition écologique : rénovation énergétique des bâtiments publics et privés, actions de soutien aux infrastructures et mobilités vertes ;

– le **programme 363 *Compétitivité***, dont l'objectif est de soutenir la compétitivité des entreprises françaises : mesures de financement des entreprises, soutien à la relocalisation de productions d'intérêt stratégique sur le territoire, soutien à la recherche et développement, actions de modernisation de l'État ;

– le **programme 364 *Cohésion*** qui vise à conforter la cohésion sociale grâce à des mesures de sauvegarde de l'emploi et à des actions de formation professionnelle.

Le pilotage des trois programmes de la mission *Plan de relance* a été confié à la **direction du budget**, sous l'autorité du ministre chargé de l'économie et des finances, bien que la mise en œuvre effective des mesures relève *in fine* des ministères compétents au fond et de leurs opérateurs, **par le biais de délégations de gestion et de transferts de crédits vers les autres programmes du budget général**.

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION EN 2022 SE CARACTÉRISE PAR DES REPORTS DE CRÉDITS TRÈS IMPORTANTS

En loi de finances initiale pour 2022, la mission *Plan de relance* était dotée de **1,51 milliard d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 13 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**. Au cours de l'année 2022, les crédits disponibles ont été portés à **8,39 milliards d'euros en AE et 17,6 milliards d'euros en CP**.

Ces crédits ont été consommés à hauteur de **7,58 milliards d'euros en AE et de 11,59 milliards d'euros en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

	AE					CP				
	Prévision LFI 2022	**Crédits Disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	***Taux de consommation des crédits de LFI***	***Taux de consommation des crédits disponibles en 2022***	**Prévision LFI 2022**	**Crédits Disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	***Taux de consommation des crédits de LFI***	***Taux de consommation des crédits disponibles en 2022***
P362 *Écologie*	139,00	3 644,87	3 473,10	*2 498,6 %*	*95,3 %*	5 696,87	8 031,48	5 012,47	*88,0 %*	*62,4 %*
P363 *Compétitivité*	547,25	1 498,26	1 154,97	*211,1 %*	*77,1 %*	2 762,67	3 726,09	1 944,27	*70,4 %*	*52,2 %*
P364 *Cohésion*	825,01	3 251,74	2 950,30	*357,6 %*	*90,7 %*	4 546,36	5 846,94	4 636,88	*102,0 %*	*79,3 %*
Total	**1 511,26**	**8 394,87**	**7 578,37**	*501,5 %*	***90,3 %***	**13 005,90**	**17 604,51**	**11 593,62**	*89,1 %*	***65,9 %***

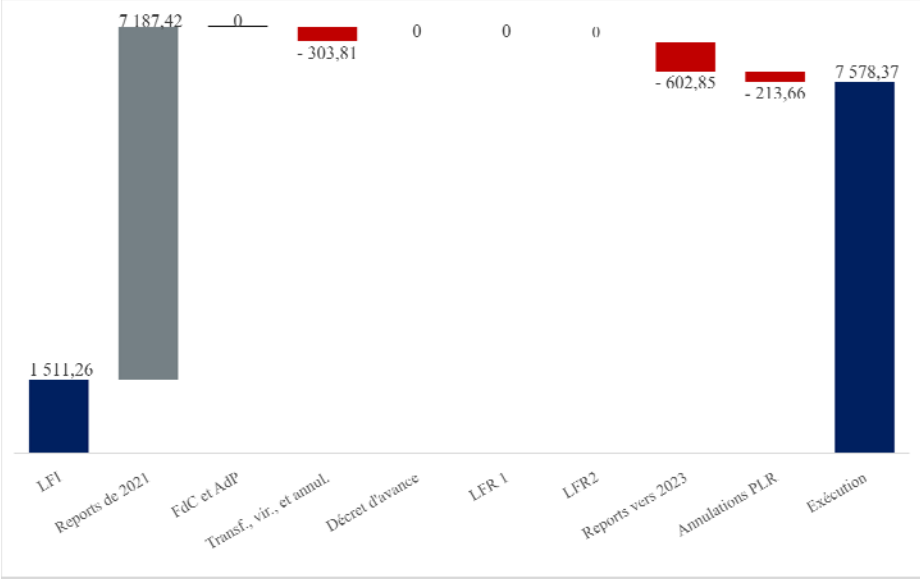
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Ainsi, le taux de consommation des crédits sur la mission *Plan de relance* s'établit à **501 % en AE et à 89,14 % en CP par rapport à la loi de finances initiale pour 2022**, et à **90,3 % en AE et 65,9 % en CP par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en cours de gestion 2022**.

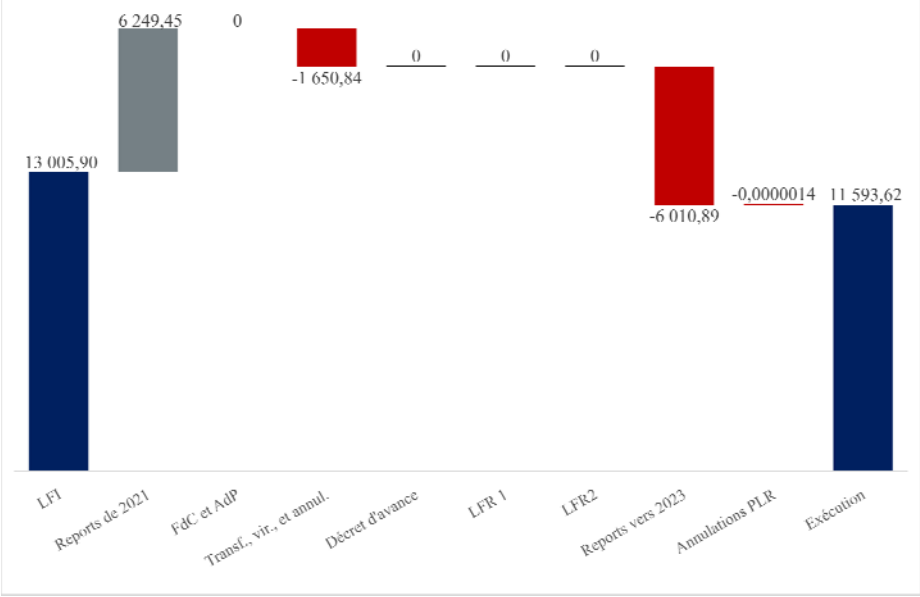
La différence importante entre les crédits ouverts en loi de finances initiale et les crédits consommés **s'explique essentiellement par les reports de crédits très conséquents de l'année 2021 vers l'année 2022 intervenus en cours de gestion**.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION

(AE, en millions d'euros)



(CP, en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le montant total des reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022 s'est élevé à **7,19 milliards d'euros en AE et à 6,25 milliards d'euros en CP**, soit

l'intégralité des crédits non consommés en 2022. Ces niveaux exceptionnels de reports ont été autorisés par l'article 65 de la loi de finances 2022 [1] qui exonère les programmes de la mission *Plan de relance* du plafond de report prévu à l'article 15 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [2].

Le rapporteur spécial note que l'ampleur des reports de crédits sur la mission *Plan de relance* s'explique par l'ouverture de 36,19 milliards d'euros en AE et de 21,84 milliards d'euros en CP dès la LFI 2021 dans l'objectif d'engager au moins 70 % des dépenses dès la première année d'exécution du plan afin de soutenir la dynamique de relance de l'économie.

D'après les informations recueillies par la Cour des comptes [3], la direction du budget justifie le montant des crédits ainsi reportés en raison de la nature des dépenses concernées. En effet, il s'agit de dépenses pluriannuelles, telles que les chantiers de rénovation énergétique des bâtiments publics, de dépenses impliquant des tiers, notamment des collectivités territoriales fixant elles-mêmes les échéances de leurs investissements ; ou encore, des dépenses d'un montant inférieur à la prévision initiale dans le contexte incertain de la crise sanitaire, à l'image des dispositifs d'activité partielle de longue durée.

Toutefois, le niveau des reports de crédits amoindrit la portée de l'autorisation budgétaire accordée par le Parlement en loi de finances initiales, d'autant que les montants des reports envisagés ne font l'objet d'aucune information à destination des parlementaires avant le vote. Le rapporteur spécial regrette par ailleurs que les redéploiements des reports ainsi réalisés ne fassent pas l'objet d'une présentation détaillée dans les documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement pour 2022.

● Plusieurs décrets de transfert de crédits [4] sont également intervenus sur la mission *Plan de relance* en 2022. **Le solde des transferts s'élève à – 303,81 millions d'euros en AE et à – 1 650,84 millions d'euros en CP**.

Les plus grandes masses de crédits transférés à partir de la mission ont participé au financement :

– de la **rénovation énergétique et la réhabilitation lourde des logements sociaux** (70 millions d'euros en AE et 157,5 millions d'euros en CP) ;

– du **soutien à la recherche et au développement dans le domaine de l'aéronautique civile** (186 millions d'euros en AE et 335 millions d'euros en CP) ;

---

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

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

(3) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Plan de relance », avril 2023.

(4) Décrets n° 2022-415 du 23 mars 2022, n° 2022-934 du 27 juin 2022 et n° 2022-1512 du 2 décembre 2022 portant transfert de crédits.

– de la **mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens, de projets d'investissement et de divers dispositifs relevant du ministère de l'intérieur** (407,1 millions d'euros en AE et 399,9 millions d'euros en CP) ;

– de **l'annuité des contrats de plan État-région, des programmes de l'Agence nationale de la cohésion des territoires, dans le cadre de l'agenda rural et des fabriques de territoires** (52 millions d'euros en AE et 38,1 millions d'euros en CP) ;

– du **fonds national d'aménagement et de développement du territoire** (38,9 millions d'euros en AE et 30,2 millions d'euros en CP) ;

– **d'actions relatives à l'hybridation et à la formation professionnelle** (128 millions d'euros en AE et 232,9 millions d'euros en CP) ;

– **des contrats aidés** (149,6 millions d'euros en CP) ;

– **des contrats d'apprentissage** (148,1 millions d'euros en CP).

Par ailleurs, **le décret de transfert du 2 décembre 2022 a ouvert 702,9 millions d'euros en AE** sur le programme 364 *Cohésion* afin de financer les primes exceptionnelles à l'apprentissage versées dans le cadre des contrats conclus au premier semestre 2022.

● Les crédits de la mission *Plan de relance* n'ont été modifiés ni par le décret d'avance du 7 avril 2022 [(1)], ni par la première loi de finances rectificative pour 2022 [(2)]. La seconde loi de finances rectificative pour 2022 [(3)] a en revanche procédé au **redéploiement des autorisations d'engagement entre les programmes de la mission, sans modifier l'enveloppe des crédits disponibles sur la mission dans son ensemble**.

Ainsi, **298,5 millions d'euros d'AE ont été ouverts sur le programme 362 *Écologie*** afin de financer :

– la **prolongation de six mois des barèmes de la prime à la conversion et du bonus électrique** (120 millions d'euros) ;

– les **dispositifs en faveur de la reconversion des friches et du renouvellement d'anciens sites industriels pollués** (100 millions d'euros) ;

– la **rénovation énergétique de l'immobilier de l'État et d'équipements sportifs** (70 millions d'euros) ;

– la **dotation régionale d'investissements hors rénovation des bâtiments des régions et hors mobilités** (30 millions d'euros) ;

---

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

Le montant net de ces ouvertures a été minoré par des ajustements à la baisse sur l'aide aux maires densificateurs (– 1 million d'euros), les mobilités du quotidien (– 5 millions d'euros), la décarbonation de l'industrie (– 7,5 millions d'euros) et la modernisation des filières automobile et aéronautique (– 8 millions d'euros).

À l'inverse, **222,99 millions d'euros d'AE ont été annulés sur le programme 363 *Compétitivité***. Cela concerne les dispositifs de préservation de l'emploi dans le domaine de la recherche et développement (– 133,5 millions d'euros), de mise à niveau numérique des administrations (– 60,99 millions d'euros), de soutien à la culture et à la presse (– 9 millions d'euros), de compensation du forfait social (– 5 millions d'euros) ainsi que le dispositif « Industrie du futur » (– 14,5 millions d'euros).

75,51 millions d'euros en AE ont également été annulés sur le programme 364 *Cohésion*. Ce montant correspond au solde net résultant :

– d'un abondement de 1,2 milliard d'euros au profit du dispositif des primes d'apprentissage ;

– d'une sous-consommation de 0,9 milliard d'euros sur des dispositifs relevant du ministère du travail, et notamment sur l'activité partielle ;

– de l'absence de versement de la subvention exceptionnelle de 175 millions d'euros à Pôle Emploi ;

– d'annulations complémentaires d'un montant global de 200 millions d'euros sur des dispositifs affichant des sous-consommations confirmées ou des retards de consommation, tels que le service civique ou la poursuite d'études des néo-bacheliers.

Le montant des crédits non consommés sur la mission *Plan de relance* **s'établit à 816,5 millions d'euros en AE et à 6 010,89 millions d'euros en CP**. Le projet de loi de règlement pour 2022 propose **l'annulation de 213,66 millions d'euros en AE et de 1,36 euro en CP**, après que **602,85 millions d'euros en AE et 6 010,89 millions d'euros en CP** aient fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023.

II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME

Le rapporteur spécial constate que l'exécution 2022 de la mission *Plan de relance* reste très complexe, en raison des reports de crédits, des transferts de crédits, et des redéploiements internes à la mission. Il relève que **l'architecture budgétaire de la mission, au travers des programmes et des actions, ne permet pas de suivre finement la consommation des crédits alloués à chaque mesure du plan**. Il regrette que les documents budgétaires ne soient pas plus détaillés, et **n'expliquent pas les surconsommations ou les sous-consommations constatées pour certains dispositifs.**

A. LE PROGRAMME 362 *ÉCOLOGIE*

Le programme 362 *Écologie* regroupe les crédits du plan de relance qui contribuent à la transition écologique de l'économie pour générer une croissance durable et juste. **Il était doté, en LFI 2022, de 139 millions d'euros en AE et de 5 696,87 millions d'euros en CP**.

Au total, par l'effet des ouvertures et annulations de crédits, **3 644,87 millions d'euros en AE et 8 031,48 millions d'euros ont été rendus disponibles en cours de gestion 2022.** 3 473,10 millions d'euros en AE et 5 012,47 millions d'euros en CP ont été consommés, avec un **taux d'exécution qui s'élève à 95,3 % pour les AE et 62,4 % pour les CP** par rapport à l'ensemble des crédits rendus disponibles en cours de gestion.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 362 *ÉCOLOGIE*

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation des crédits prévus en LFI**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation des crédits prévus en LFI**
01 – *Rénovation énergétique*	0	639,25		1 505,80	2 094,92	139,1 %
02 – *Biodiversité, lutte contre l'artificialisation*	0	664,65		528,21	478,81	90,6 %
03 – *Décarbonation de l'industrie*	0	487,62		288,00	82,69	28,7 %
04 – *Économie circulaire et circuits courts*	0	242,00		129,80	106,67	82,2 %
05 – *Transition agricole*	0	315,61		730,32	468,25	64,1 %
06 – *Mer*	0	63,57		95,15	85,63	90,0 %
07 – *Infrastructures et mobilité vertes*	139	1 013,31	729,0 %	1 363,85	1 162,47	85,2 %
08 – *Énergies et technologies vertes*	0	17,43		1 008,29	380,30	37,7 %
09 – *Dotation régionale d'investissement*	0	29,65		47,45	152,75	321,9 %
Total	**139**	**3 473,10**	2 498,6 %	**5 696,87**	**5 012,47**	**88,0 %**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Compte tenu du montant des crédits qui leur sont alloués et de leur taux de consommation, plusieurs actions du programme appellent des remarques particulières.

● L'action 1 *Rénovation énergétique*, était dotée de 1 505,8 millions d'euros en CP en 2022.

La surconsommation affichée des crédits ouverts en LFI 2022 (139 %) **s'explique par les reports de crédits intervenus sur cette action afin de**

poursuivre les chantiers engagés dès 2021 au titre de la rénovation énergétique des bâtiments publics de l'État et des collectivités territoriales. Ce sont en effet 16 000 marchés qui ont été notifiés par la direction de l'immobilier de l'État dès l'année 2021.

L'agence nationale de l'habitat (ANAH), qui pilote le dispositif « MaPrimeRénov' », a également bénéficié de reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022. Au cours de l'exercice 2022, 605 669 dossiers ont été validés par l'ANAH et 532 875 primes ont été versées aux ménages.

● L'action 3 *Décarbonation de l'industrie* était dotée de 288 millions d'euros en LFI 2022. 487,62 millions d'euros en AE et 82,69 millions d'euros ont été consommés sur cette action en 2022.

Cette action porte différents dispositifs de soutien à l'investissement pour l'efficacité énergétique et la transformation des procédés industriels, et pour la chaleur bas carbone, sous forme d'appels à projets et d'aides de guichets. **Si les AE ont été intégralement consommées sur ces dispositifs dès leur contractualisation, des retards dans les conventionnements entraînent des retards dans le décaissement des aides et se traduisent par une sous-consommation des CP**. Cela explique le faible taux de consommation des crédits par rapport à la prévision en LFI 2022, soit 28,7 %.

● L'action 8 *Énergies et technologies vertes*, dotées de 1 008,29 milliards d'euros de CP en 2022, présente, elle aussi, une sous-consommation importante.

Selon les informations recueillies par la Cour des comptes, le ministère explique cette sous-consommation **par des retards pris dans l'avancement des plans de soutien aux secteurs aéronautique et automobile et des projets de modernisation dans la filière nucléaire en raison de la crise sanitaire et du conflit en Ukraine**. La contractualisation de l'État avec les lauréats des appels à projets accuse également du retard.

Concernant la mesure « Stratégie hydrogène – projets européens », qui correspond au financement d'un projet important d'intérêt européen commun sur l'hydrogène, l'ensemble de la dotation de l'État à l'Union européenne a été engagée à la fin de l'année 2022. En revanche, **en raison de retards d'instruction de la Commission européenne, seule un premier paiement de 264 millions d'euros a été effectué à titre d'avance**. Les autres paiements doivent s'échelonner jusqu'en 2029.

● Concernant l'action 9 *Dotation régionale d'investissement*, la surconsommation apparente par rapport aux crédits ouverts en LFI 2022 s'explique par les reports de crédits intervenus sur le programme.

B. LE PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ*

Le programme 363 *Compétitivité* supporte les crédits du plan de relance qui visent au renforcement de la compétitivité et de la résilience économique et technologique de la France, en soutenant les entreprises et l'innovation. En loi de finances initiale pour 2022, **il était doté de 547,25 millions d'euros en AE et de 2 762,67 millions d'euros en CP**.

Par l'effet des ouvertures et des annulations de crédits, **le montant total des crédits disponibles en 2022 s'est élevé à 1 498,26 millions d'euros en AE et à 3 726,09 millions d'euros en CP**. 1 154,97 millions d'euros en AE et 1 944,27 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 363 en 2022, **avec un taux d'exécution qui s'élève à 77,1 % pour les AE et à 52,2 % % pour les CP par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2022**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 363 *COMPÉTITIVITÉ*

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation des crédits prévus en LFI**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation des crédits prévus en LFI**
01 – *Financement des entreprises*	0	125,01		147,00	185,29	126,0 %
02 – *Souveraineté technologique et résilience*	140,02	262,32	187,3 %	870,92	536,94	61,7 %
03 – *Plan de soutien à l'export*	0	– 0,04		14,80	11,21	75,8 %
04 – *Mise à niveau numérique de l'État, des territoires et des entreprises – modernisation des administrations régaliennes*	407,23	430,14	105,6 %	1 224,95	668,45	54,6 %
05 – *Culture*	0	334,87		463,40	436,04	94,1 %
06 – *Commandes militaires*	0	2,67		41,60	106,34	255,6 %
Total	**547,25**	**1 154,97**	**211,1 %**	**2 762,67**	**1 944,27**	70,4 %

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le taux de consommation des crédits de paiement du programme est relativement faible. Selon la Cour des comptes, cette sous-exécution tient à trois facteurs :

– la **nature pluriannuelle de certains dispositifs**, avec la réalisation de chantiers parfois longs, et des retards de livraison causés par la situation économique en 2022 : c'est le cas du dispositif « Relocalisation : sécurisation des approvisionnements critiques » (action 2), mais aussi des commandes d'hélicoptères (action 6) et des dispositifs de mise à niveau numérique (action 4) ;

– la **sous-estimation des délais nécessaires à l'organisation pratique, technique et budgétaire des projets** : c'est le cas du dispositif « Industrie du futur » (action 4) dont le rythme de décaissement est ralenti par le rythme d'investissement des entreprises, ou du plan cathédrales (action 5) ;

– la **gestion des dépenses impliquant des tiers, tels que les fonds régionaux d'investissement avec les collectivités, sur lesquelles les leviers d'accélération de la dépense sont limités** : c'est le cas du dispositif de transformation numérique des écoles (action 4) pour lequel l'exécution budgétaire est en réalité en retard par rapport à la réalisation effective des achats, les communes ayant fait l'avance des subventions.

● Les surconsommations apparentes sur les actions 1 et 6 s'expliquent principalement par les **reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022.**

C. LE PROGRAMME 364 *COHÉSION*

Le programme 364 *Cohésion* regroupe des crédits visant à garantir l'équité et la cohésion sociale, en particulier grâce à des mesures de soutien à l'emploi. Il était doté, en loi de finances initiale pour 2022, **de 825 millions d'euros en AE et de 4 546,36 millions d'euros en CP**.

Par l'effet des ouvertures et des annulations de crédits, le montant total des crédits disponibles en 2022 s'est élevé à **3 251,74 millions d'euros en AE et à 5 846,94 millions d'euros en CP**. **2 950,3 millions d'euros en AE et 4 636,88 millions d'euros en CP ont été consommés** sur le programme 364 en 2022, soit un taux de consommation des crédits qui **s'établit à 90,7 % en AE et 79,3 % en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 364 *COHÉSION*

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
01 – *Sauvegarde de l'emploi*	0	311,50		45,45	311,50	685,4 %
02 – *Jeunes*	402,38	2 281,60	567,0 %	3 254,18	3 703,98	113,8 %
03 – *Handicap*	0	22,56		13,25	43,18	326,0 %
04 – *Formation professionnelle*	411,63	0	0,0 %	567,89	33,22	5,9 %
05 – *Recherche*	0	142,00		142,00	142,00	100,0 %
06 – *Coopération sanitaire*	0	0		0	0	
07 – *Cohésion territoriale*	11,00	192,23	1 747,6 %	438,40	365,93	83,5 %
08 – *Soutien aux personnes précaires*	0	0,42		85,20	37,07	43,5 %
Total	**825,01**	**2 950,30**	357,6 %	**4 546,36**	**4 636,88**	102,0 %

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Compte tenu du montant des crédits qui leur sont alloués et de leur taux de consommation, plusieurs actions du programme appellent des remarques particulières.

● Les crédits de l'action 1 *Sauvegarde de l'emploi* ont contribué au **financement de l'activité partielle de longue durée, essentiellement au premier semestre de l'année 2022**, l'impact de la crise sanitaire ayant été moindre au second semestre.

● La surconsommation de l'action 2 *Jeunes* en AE s'explique par les reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022, par des redéploiements internes à la mission et par un abondement, par décret de transfert, de 702,9 millions d'euros afin de financer la **prolongation des primes exceptionnelles à l'apprentissage au premier semestre 2022**.

● La sous-consommation constatée sur l'action 4 *Formation professionnelle* s'explique par le **faible succès du dispositif « Pro-A »**, qui visait à favoriser la reconversion ou la promotion professionnelles grâce à l'alternance.

● La sous-consommation de l'action 8 *Soutien aux personnes précaires* s'explique par la **perturbation des conditions de réalisation des subventions d'investissement en 2022 du fait des ruptures d'approvisionnement en matières premières et en produits manufacturés et du décalage dans le temps des projets** (notamment la rénovation des centres d'hébergement d'urgence).

PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE

M. Frédéric Cabrolier, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION *PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE* EN 2022 363

II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME 366

A. PROGRAMME 356 *PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DE CHÔMAGE PARTIEL À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE* 366

B. PROGRAMME 357 *FONDS DE SOLIDARITÉ FACE À LA CRISE SANITAIRE* 367

C. PROGRAMME 358 RENFORCEMENT EXCEPTIONNEL DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE 368

D. PROGRAMME 360 *COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS POUR LES ENTREPRISES LES PLUS TOUCHÉES PAR LA CRISE SANITAIRE* 369

E. PROGRAMME 366 MATÉRIELS SANITAIRES POUR FAIRE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19 370

La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a été créée par la loi de finances rectificative du 23 mars 2020 [1] (LFR 1 pour 2020), dès le premier confinement, **afin de soutenir les salariés et les entreprises touchés par la crise sanitaire**, au travers de deux mesures :

– le **dispositif exceptionnel d'activité partielle** (programme 356 *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*) ;

– le **fonds de solidarité** destiné aux entreprises dont l'activité a été contrainte par les restrictions d'activité (programme 357 *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*).

Deux programmes supplémentaires ont été ajoutés au cours de l'année 2020, par les lois de finances rectificatives du 25 avril 2020 [2] (LFR 2 pour 2020) et du 30 juillet 2020 [3] (LFR 3 pour 2020) :

– le programme 358 *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire* visait à alimenter le compte d'affectation spéciale (CAS) *Participations financières de l'État* afin de **protéger les entreprises françaises stratégiques fragilisées par la crise** contre toute prise de contrôle inamicale ;

– le programme 360 *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire* qui visaient à **compenser à la sécurité sociale le coût des dispositifs d'exonération et d'aide au paiement mis en place afin de soutenir les employeurs et les travailleurs indépendants** les plus affectés par les conséquences économiques de la crise sanitaire.

Enfin, un cinquième programme a été créé sur la mission en loi de finances initiale pour 2021 [4] afin de **financer l'acquisition par l'État d'équipements de protection sanitaire et de tests antigéniques** destinés aux agents de la fonction publique de l'État et aux personnes vulnérables (programme 366 *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19*).

Conçus dès l'origine pour être temporaires, les dispositifs d'urgence portés par la mission ont été clos en fin d'année 2021. **La mission a cependant été maintenue en 2022 afin de financer les restes-à-payer des dispositifs d'urgence au titre de 2021, ainsi que d'éventuelles dépenses complémentaires**.

(1) Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020.

(2) Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

(3) Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020.

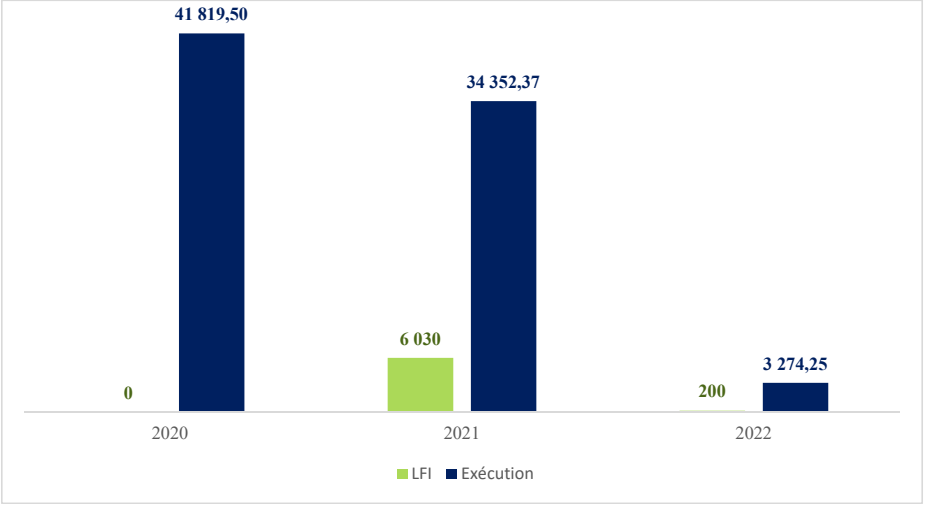
(4) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

En cohérence avec son caractère non pérenne, la mission a été supprimée par la loi de finances initiale pour 2023 (1), en lien avec l'extinction de la crise sanitaire. Les dépenses supportées par le programme 366 ainsi que le reliquat des aides du fonds de solidarité prolongées ou créées en 2022 ont été repositionnées au sein de programmes budgétaires permanents.

Au total, sur les exercices budgétaires 2020, 2021 et 2022, **79 milliards d'euros ont été dépensés sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire***.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2020, 2021 ET 2022
SUR LA MISSION *PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE*

(en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2020, 2021 et 2022.

I. L'EXÉCUTION DE LA MISSION *PLAN D'URGENCE FACE À LA CRISE SANITAIRE* EN 2022

La loi de finances initiale pour 2022 (2) n'avait procédé à aucune ouverture de crédits sur quatre des cinq programmes de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (programmes 356, 357, 358, et 360). Pour ces programmes, l'absence de crédits dans la LFI 2022 résultait de l'extinction progressive des dispositifs de soutien. **Il était prévu que les restes-à-payer soient financés par des reports de crédits non consommés de l'année 2021 vers l'année 2022**. Seul le programme 366 *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la Covid-19* a bénéficié d'une **ouverture de crédits résiduelle à hauteur de 200 millions d'euros en AE et en CP** afin de financer l'achat de 132 millions d'euros de masques.

(1) Loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.
(2) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022

(en millions d'euros)

	AE				CP			
	LFI 2022	**Crédits Disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	***Taux de Consommation des crédits disponibles en 2022***	**LFI 2022**	**Crédits Disponibles en 2022**	**Exécution 2022**	***Taux de Consommation des crédits disponibles en 2022***
P356 – *Prise en charge du chômage partiel et financement des aides d'urgence aux employeurs et aux actifs précaires à la suite de la crise sanitaire*	0	246,51	95,42	*38,71 %*	0	252,00	100,90	*40,04 %*
P357 – *Fonds de solidarité pour les entreprises à la suite de la crise sanitaire*	0	1 727,80	1 726,06	*99,90 %*	0	1 741,56	1 739,86	*99,90 %*
P358 – *Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire*	0	128,20	128,07	*99,90 %*	0	128,20	128,07	*99,90 %*
P360 – *Compensation à la sécurité sociale des allègements de prélèvements pour les entreprises les plus touchées par la crise sanitaire*	0	1 250,00	1 250,00	*100,00 %*	0	1 250,00	1 250,00	*100,00 %*
P366 – *Matériels sanitaires pour faire face à la crise de la covid-19*	200,00	63,24	43,84	*69,32 %*	200,00	84,81	55,41	*65,34 %*
Total	**200,00**	**3 415,75**	**3 243,38**	***94,95 %***	**200,00**	**3 456,57**	**3 274,25**	***94,73 %***

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Au cours de l'exécution 2022, le montant total des crédits disponibles s'est élevé à **3 415,75 millions d'euros en AE et 3 456,57 millions d'euros en CP** sous l'effet des ouvertures et annulations intervenues sur la mission.

● La mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* a bénéficié de **reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022 [1] à hauteur de 6 512,37 millions d'euros en AE et de 6 578,08 millions d'euros en CP**. Près de 90 % du montant des reports ont concerné les programmes 356, 357 et 358.

● Le décret d'avance du 7 avril 2022 [2] a ensuite **annulé 3 477,5 millions d'euros sur la mission, afin de financer les mesures du plan de résilience**

([1]) Arrêtés du 6 janvier 2022, du 1er février 2022, du 11 mars 2022, du 23 mars 2022, du 24 mars 2022 et du 25 mars 2022 portant report de crédits.

([2]) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

économique et sociale face aux conséquences de la guerre en Ukraine, notamment la mesure de réduction du coût du carburant pour les automobilistes.

Dans sa note d'analyse de l'exécution 2022 de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* (1), **la Cour des comptes relève que la publication des arrêtés de reports à la fin du mois de mars était concomitante avec l'élaboration du projet de décret d'avance**, et en déduit : « une partie des crédits 2021 de la mission […] n'ont été reportés qu'à la seule fin de gager les ouvertures de crédits envisagées dans le décret d'avance ». La Cour conclut : « les crédits de la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* non consommés à la fin de l'année 2021 ont ainsi constitué pour moitié une réserve pour financer en 2022 des dépenses d'autres missions, contrevenant ainsi aux principes budgétaires d'annualité et de spécialité ».

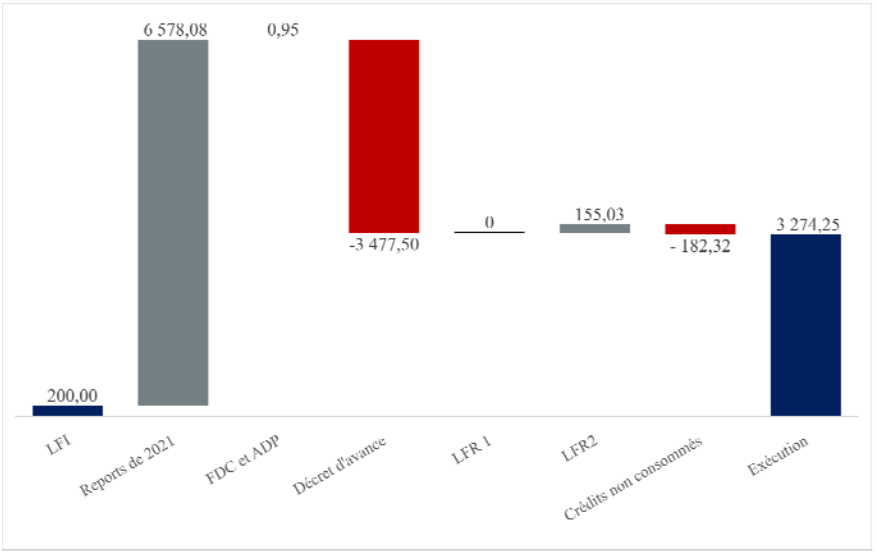
● La loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 (2) (LFR 2 pour 2022) a procédé à **l'ouverture nette de 179,93 millions d'euros en AE et de 155,03 millions d'euros en CP**. Ce solde est le résultat de **l'annulation de 1 070,07 millions d'euros en AE et de 1 094,97 millions d'euros en CP** sur les programmes 356, 357, 358 et 366, et de **l'ouverture de 1 250 millions d'euros sur le programme 360** afin de financer une créance sur l'État de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) correspondant à la prise en charge, par l'État, des réductions forfaitaires intervenues en 2021 sur les revenus professionnels des travailleurs indépendants.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Plan d'urgence face à la crise sanitaire », avril 2023.

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

DE LA LFI À L'EXÉCUTION 2022

(CP, en millions d'euros)



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Au total, **3 243,38 millions d'euros en AE et 3 274,25 millions d'euros en CP** ont été consommés sur la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* en 2022. Le taux de consommation des crédits disponibles en cours de gestion **s'établit à 94,95 % pour les AE et à 94,73 % pour les CP**.

Le montant total des crédits non consommés sur la mission s'élève à **172,37 millions d'euros en AE et 182,32 millions d'euros en CP**. Le présent projet de loi de règlement pour 2022 propose **l'annulation de 161,56 millions d'euros en AE et de 176,32 millions d'euros en CP**, après que **10,8 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP** aient fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023, du programme 366 *Matériels sanitaires* vers le programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières*de la mission *Gestion des finances publiques*. Cet ultime report de crédits depuis la mission *Plan d'urgence face à la crise sanitaire* doit permettre de financer une commande de 4,7 millions de masques passée en janvier 2023.

II. ANALYSE DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES PAR PROGRAMME

A. PROGRAMME 356 *PRISE EN CHARGE DU DISPOSITIF EXCEPTIONNEL DE CHÔMAGE PARTIEL À LA SUITE DE LA CRISE SANITAIRE*

Le programme 356 a été au cœur du déploiement du plan d'urgence, par le financement du dispositif d'activité partielle de crise. La fin des mesures d'urgence et la montée en charge des politiques de relance, portées notamment par le programme 364 *Cohésion* de la mission *Plan de relance* qui finance le dispositif

d'activité partielle de longue durée, ont progressivement conduit à une diminution du recours au dispositif d'activité partielle de crise, et donc des dépenses afférentes sur le programme 356.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 356

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**
01 – *Favoriser le recours à l'activité partielle pour prévenir les licenciements*	0	93,47	0	93,47
02 – *Indemnisation des congés payés*	0	0,17	0	0,17
03 – *Prime exceptionnelle permittents*	0	1,77	0	7,26
Total	**0**	**95,42**	**0**	**100,90**

Source : commission des finances d'après RAP 2022.

Le programme 356 *Prise en charge du dispositif exceptionnel de chômage partiel à la suite de la crise sanitaire* n'a pas été abondé en loi de finances initiale pour 2022.

En revanche, sous l'effet des ouvertures et annulations intervenues en cours de gestion, **le montant des crédits disponibles s'est élevé à 246,5 millions d'euros en AE et 251,9 millions d'euros en CP**. Or, moins de la moitié des crédits disponibles a été exécutée à la fin de l'année 2022 : 95,42 millions d'euros en AE et 100,90 millions d'euros en CP ont été consommés. Les annulations réalisées en LFR 2 pour 2022 auraient donc pu être plus importantes.

Selon les calculs réalisés par la Cour des comptes [(1)], **l'effort total de l'État au titre de l'activité partielle de crise s'élève, sur la période 2020-2022 à près de 22 milliards d'euros**. En tenant compte de la contribution de l'Unédic sur la même période, le coût total de l'activité partielle de crise s'établit à environ **32,8 milliards d'euros**.

B. PROGRAMME 357 *FONDS DE SOLIDARITÉ FACE À LA CRISE SANITAIRE*

Le programme 357 a financé le fonds de solidarité mobilisable par les entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire, qui a été clôturé le 30 juin 2022.

La programmation initiale pour 2022 anticipait l'extinction du fonds. Dès lors, il n'a pas été abondé par la loi de finances initiale pour 2022, mais a bénéficié

(1) Cour des comptes, op. cit.

de reports de crédits de 2021 à hauteur de 2 279,14 millions d'euros en AE et de 2 317,81 millions d'euros en CP.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 357

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**
01 – *Soutenir les entreprises éligibles au fonds de solidarité*	0	1 726,06	0	1 739,86
Total	**0**	**1 726,06**	**0**	**1 739,86**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

Or, la prolongation de certains dispositifs d'aides, la modification des critères d'attribution ou l'extension des délais de dépôts des dossiers décidées en fin d'année 2021 pour soutenir certains secteurs et territoires n'avaient pas été prises en compte, et ont porté le besoin de financement à **2 433 millions d'euros au lieu de la prévision de 1 801 millions d'euros**. Dès lors, l'annulation de 500 millions d'euros sur le programme 357 par le décret d'avance du 7 avril 2022 et des reports croisés de crédits de 2021 vers d'autres programmes ont conduit à une **situation de non-soutenabilité ponctuelle du programme en 2022**. Cette difficulté a été surmontée par **l'ouverture de 794 millions d'euros en AE et CP** sur le programme 134 *Développement des entreprises et régulations* de la mission *Économie* par la première loi de finances rectificative pour 2022.

Selon les informations recueillies par la Cour des comptes [(1)], sur la période 2020-2022, **2,04 millions d'entreprises ont bénéficié du fonds de solidarité et des aides spécifiques**.

C. PROGRAMME 358 RENFORCEMENT EXCEPTIONNEL DES PARTICIPATIONS FINANCIÈRES DE L'ÉTAT DANS LE CADRE DE LA CRISE SANITAIRE

Le programme 358 était destiné à renforcer les moyens financiers d'entreprises présentant un caractère stratégique et jugées vulnérables face aux conséquences économiques de la crise sanitaire. Le soutien aux entreprises ainsi fragilisées devait s'effectuer à travers des opérations en fonds propres, quasi-fonds propres et titres de créances. Les ressources nécessaires sont prélevées sur le programme 358 pour être transférées en recettes sur le CAS *Participations financières de l'État*.

(1) Cour des comptes, op. cit.

Le programme 358 n'a pas été abondé par la loi de finances initiale pour 2022, mais a bénéficié d'un **report de crédits de 2021 à hauteur de 2 349,18 millions d'euros en AE et en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 358

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**
01 – Renforcement exceptionnel des participations financières de l'État dans le cadre de la crise sanitaire	0	128,07	0	128,07
Total	**0**	**128,07**	**0**	**128,07**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En cours d'exécution 2022, plus de 94 % des crédits disponibles ont été annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022 et par la LFR 2 pour 2022, en raison de la forte sous-consommation des crédits.

Au 31 décembre 2022, **9 103,89 millions d'euros** avaient été versés sur le CAS *Participations financières de l'État* à partir du programme 358 dont :

– 4 050 millions d'euros versés le 25 novembre 2020 en prévision de la souscription par l'État à l'augmentation de capital de la société nationale des chemins de fer français (SNCF) ;

– 3 000 millions d'euros versés en novembre et décembre 2020 au titre de l'avance en compte courant d'actionnaire consentie à la société Air France – KLM ;

– 1 104 millions d'euros versés en septembre 2020 au titre de la souscription par l'État à l'émission d'obligations à option de conversion et d'échanges en actions nouvelles ou existantes d'Électricité de France ;

– 516,82 millions d'euros versés en avril 2021 à l'occasion de la souscription de l'État à l'augmentation de capital de la société Air France – KLM.

D. PROGRAMME 360 *COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE DES ALLÈGEMENTS DE PRÉLÈVEMENTS POUR LES ENTREPRISES LES PLUS TOUCHÉES PAR LA CRISE SANITAIRE*

Le programme 360 a été créé pour financer la compensation à la sécurité sociale et à l'Unédic des exonérations et aides au paiement accordées aux petites entreprises particulièrement touchées par la crise sanitaire.

La loi de finances initiale pour 2022 n'a ouvert aucun crédit sur ce programme, dans la mesure où aucun nouveau dispositif d'allègement de prélèvements sociaux n'était prévu.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 360

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**
01 – *Soutenir les entreprises dans leur reprise d'activité*	0	1 250	0	1 250
Total	**0**	**1 250**	**0**	**1 250**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En revanche, la loi de finances rectificative du 1er décembre 2021 (1) avait procédé à **l'ouverture, en fin de gestion, de 500 millions d'euros de crédits supplémentaires afin de couvrir les besoins estimés au titre de la prise en charge des réductions forfaitaires de 2021 sur les revenus professionnels des travailleurs indépendants**. Ces crédits ont été reportés sur l'année 2022.

Néanmoins, afin de financer la priorité donnée au plan de résilience économique et sociale, **ces crédits ont été annulés par le décret d'avance du 7 avril 2022**. La loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 a ensuite ouvert 1 250 millions d'euros en fin de gestion. L'ouverture tardive des crédits en LFR 2 n'a pas occasionné de difficulté de trésorerie pour l'ACOSS.

Le montant total des crédits budgétaires versés à l'ACOSS et à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole par le programme 360 en 2020, 2021 et 2022 **s'élève à 9,15 milliards d'euros**.

E. PROGRAMME 366 MATÉRIELS SANITAIRES POUR FAIRE FACE À LA CRISE DE LA COVID-19

Le programme 366 avait pour objet de prendre en charge les dépenses d'achat et de stockage de masques par l'État. Il était doté, en loi de finances initiale pour 2022, de **200 millions d'euros en AE et en CP**.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 366

(en millions d'euros)

	AE		CP	
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**
01 – Masques	200,00	43,84	200,00	55,41
02 – Autres matériels	0	0	0	0
Total	**200,00**	**43,84**	**200,00**	**55,41**

Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

(1) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

Le programme 366 a par ailleurs bénéficié de **182,28 millions d'euros en reports de crédits** de l'année 2021 vers l'année 2022. Suite aux annulations réalisées par le décret d'avance du 7 avril 2022 et par la LFR 2 pour 2022, **le montant des crédits disponibles sur le programme en cours de gestion s'est élevé à 63,24 millions d'euros en AE et à 84,81 millions d'euros en CP**.

En 2022, **43,84 millions d'euros en AE et 55,41 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 366, soit un taux d'exécution des crédits disponibles de 69,32 % en AE et de 65,34 % en CP**. Cette sous-exécution s'explique principalement par un flux de commande de masques en 2022 nettement inférieur aux besoins de 2021, avec une levée de l'obligation du port du masque intervenue le 14 mars 2022 dans les établissements scolaires, le 16 mai dans les transports en commun, et le 1er août dans les établissements sanitaires et médico-sociaux, sauf décision contraire de la direction.

POUVOIRS PUBLICS

Mme Marianne Maximi, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE.....374
II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT 376
1. Dans un environnement contraint (renouvellement de l'Assemblée nationale et diverses mesures de revalorisation prises à l'initiative du gouvernement), un niveau exceptionnel des recettes permet de contenir le déficit 377
2. Les dépenses d'investissement 379
3. Les dépenses de fonctionnement 380
4. L'inquiétante poursuite de la trajectoire baissière des réserves.....381
III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL 381
IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE.....383

La mission *Pouvoirs publics* porte les dotations budgétaires de la Présidence de la République, de l'Assemblée nationale, du Sénat, du Conseil constitutionnel et de la Cour de Justice de la République.

Avant de présenter les traits principaux de l'exécution de leurs dotations inscrites en LFI pour 2022, il convient de rappeler qu'en application du principe d'autonomie financière de ces institutions, qui découle de la séparation des pouvoirs, l'évaluation de l'exécution des dotations qui leur sont versées ne s'inscrit pas dans le cadre constitutionnel classique du contrôle parlementaire sur l'action du Gouvernement.

La rapporteure spéciale regrette toutefois le caractère minimal des informations portées par le document annexé au projet de loi de règlement : si les dotations versées ne sont pas assorties d'objectifs ni de critères de performance, cela ne doit pas exclure une bonne information des citoyens quant à l'utilisation des fonds publics associés.

I. LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE

Les dépenses de la Présidence de la République se sont élevées en 2022 à 113,4 millions d'euros en AE et 113,37 millions en CP, ce qui correspond à une progression de 6,15 % par rapport à 2021.

Ces dépenses ont été financées :

– par la dotation inscrite en LFI à hauteur de 105,30 millions d'euros ;

– par 2,91 millions d'euros de recettes propres (1,56 million d'euros) [(1)];

– et par 5,2 millions de prélèvements sur trésorerie, le solde budgétaire s'étant au préalable avéré négatif à la clôture de l'exécution.

(1) La rapporteure spéciale rappelle que les recettes propres de la Présidence de la République comprennent principalement des recettes liées à la restauration, du produit des redevances locatives, de la redevance de la marque « Présidence de la République » et des contributions des familles au service rendu par la crèche.

BUDGET DE LA PRÉSIDENCE DE LA RÉPUBLIQUE : DÉPENSES EXÉCUTÉES 2018-2022

(en euros et en crédits de paiement)

	2018 Exécution	2019 Exécution	2020 Exécution	2021 Exécution	2022 Exécution	Comparaison 2021-2022 *(en %)*
1-Charges de personnel	**69 555 522**	**70 974 860**	**71 407 005**	**70 165 960**	**70 053 663**	**-0,16**
2-Déplacements	**20 007 024**	**13 859 757**	**8 793 357**	**10 392 921**	**15 860 177**	**52,80**
diplomatiques	*7 304 742*	*5 981 770*	*3 000 803*	*3 358 097*	*6 561 121*	*95,38*
hors diplomatiques	*2 304 522*	*2 079 299*	*2 710 190*	*2 476 754*	*2 012 505*	*-18,74*
avions ET 60	*10 397 760*	*5 798 688*	*3 082 364*	*4 558 070*	*7 286 551*	*59,86*
3-Autres charges de fonctionnement	**16 695 808**	**15 887 192**	**15 814 976**	**17 397 617**	**19 015 602**	**9,30**
4-Investissement	**4 038 757**	**4 672 146**	**10 779 456**	**8 838 944**	**8 436 488**	**-4,55**
Total des dépenses	**110 297 111**	**105 393 955**	**106 794 795**	**106 795 442**	**113 365 930**	**6,15**

Source : commission des finances d'après les annexes aux PLR 2018 à 2022.

L'exécution en 2022 du budget de la Présidence de la République a été marquée par la trajectoire haussière des dépenses de fonctionnement et de déplacement et par l'établissement d'un budget rectificatif en raison, selon la Présidence de la République, de facteurs haussiers inconnus lors de l'élaboration du PLF 2022 réalisé à l'été 2021. Ces facteurs sont principalement les suivants :

– une forte reprise de l'activité présidentielle, nationale et internationale, affectant les enveloppes de fonctionnement et de déplacement (dépenses de déplacement en hausse globale en CP de 52,80 %, les seules dépenses des déplacements diplomatiques étant multipliées par deux en CP) ;

– un contexte d'inflation élevée et de hausse des coûts de l'énergie, pesant également sur les dépenses de fonctionnement.

La Présidence de la République signale également des opérations relatives aux outils numériques plus coûteuses que prévu (« accroissement du nombre des licences, opérations de maintenance préventive plus nombreuses et plus coûteuses, recours plus régulier aux services support des développeurs » [(1)]).

Les dépenses de fonctionnement hors déplacements, en raison de ces différents facteurs, progressent de 9,3 % en CP.

Comme précisé plus haut, le déficit budgétaire constaté en fin d'exercice de 5,2 millions d'euros a été financé par un prélèvement sur trésorerie.

(1) RAP Pouvoirs publics pour 2022.

II. L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET LE SÉNAT

En 2022, les dotations annuelles de l'Assemblée nationale et du Sénat se sont élevées respectivement à 552,49 millions d'euros et 327,2 millions d'euros, en progression de 6,7 % pour l'Assemblée nationale et de 1,1 % pour le Sénat par rapport à 2021, après un caractère inchangé des deux dotations de 2012 à 2021.

Comme les exercices précédents, les deux assemblées présentaient un budget initial supérieur à leurs dotations, équilibré notamment par un prélèvement sur leurs réserves.

Le budget adopté par le bureau de l'Assemblée nationale pour 2022 prévoyait un total de dépenses de 608,7 millions d'euros, soit un montant supérieur de 8,2 % à celui du budget initial pour 2021.

Le budget exécuté s'est établi à 603,8 millions d'euros, soit 99,2 % du budget initial, en hausse de 8,2 % par rapport à 2021. Le niveau des recettes propres, beaucoup plus élevé qu'anticipé (12,1 millions d'euros contre 4,95 millions d'euros, en majeure imputables à la restitution des soldes d'avances de frais de mandat – AFM) a permis de limiter le déficit budgétaire à 39,29 millions d'euros, un niveau proche de celui de 2021 (37,3 millions d'euros) et inférieur au montant programmé de 51,29 millions d'euros.

BUDGET DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET RÉSULTAT COMPTABLE EN 2021 ET 2022

(en euros)

		Réalisé 2021	Budget 2022	Réalisé 2022	Solde 2022	Variations 2022/2021 Δ absolu	Δ %
A - SECTION DE FONCTIONNEMENT							
	Total de la section	**532 193 093**	**567 544 638**	**563 893 396**	**3 651 242**	**31 700 304**	**5,96%**
60	Achats de biens et fournitures	6 269 933	7 398 000	7 877 260	-479 260	1 607 327	25,64%
61-62	Services extérieurs	32 431 845	34 382 000	34 732 530	-350 530	2 300 685	7,09%
63	Impôts et taxes	4 530 309	4 588 000	4 545 239	42 761	14 930	0,33%
64	Charges de personnel	173 616 544	176 999 775	178 999 650	-1 999 875	5 383 106	3,10%
	dont Charges de rémunération	*115 160 399*	*115 369 600*	*117 416 706*	*-2 047 106*	*2 256 307*	*1,96%*
	Charges sociales et diverses	*58 456 145*	*61 630 175*	*61 582 944*	*47 231*	*3 126 799*	*5,35%*
65	Charges parlementaires	315 293 950	343 061 863	335 226 732	7 835 131	19 932 783	6,32%
	dont Indemnités parlementaires	*50 586 192*	*51 000 520*	*51 236 055*	*-235 535*	*649 863*	*1,28%*
	Charges sociales	*68 832 855*	*72 490 905*	*73 258 814*	*-767 909*	*4 425 959*	*6,43%*
	Secrétariat parlementaire	*174 128 914*	*193 204 988*	*187 359 010*	*5 845 978*	*13 230 096*	*7,60%*
	Voyages et déplacements	*5 579 422*	*6 713 500*	*6 253 418*	*460 082*	*673 996*	*12,08%*
	Charges de représentation	*2 490 583*	*5 735 950*	*3 165 737*	*2 570 213*	*675 155*	*27,11%*
	Autres charges	*13 675 983*	*13 916 000*	*13 953 697*	*-37 697*	*277 714*	*2,03%*
67-69	Charges exceptionnelles et imprévues	50 511	1 115 000	2 511 986	-1 396 986	2 461 474	4873,10%
B - SECTION D'INVESTISSEMENT		**25 650 870**	**41 183 500**	**39 943 319**	**1 240 181**	**14 292 448**	**55,72%**
C - DEPENSES BUDGETAIRES TOTALES (A+B)		**557 843 963**	**608 728 138**	**603 836 715**	**4 891 423**	**45 992 752**	**8,24%**
D - RECETTES BUDGETAIRES PROPRES		**2 662 329**	**4 949 000**	**12 058 132**	**-7 109 132**	**9 395 803**	**352,92%**
E - DOTATION DE L'ÉTAT		**517 890 000**	**552 490 000**	**552 490 000**	**0**	**34 600 000**	**6,68%**
F - RÉSULTAT BUDGÉTAIRE (D+E-C)		**-37 291 634**	**-51 289 138**	**-39 288 583**	**-12 000 555**	**-1 996 949**	**5,35%**
G - CHARGES EXTRABUDGÉTAIRES		**45 600 576**		**43 486 954**		**-2 113 622**	**-4,64%**
H- PRODUITS EXTRABUDGÉTAIRES		**43 415 824**		**69 880 270**		**26 464 446**	**60,96%**
I - RÉSULTAT COMPTABLE (F-G+H+B)		**-13 825 516**		**27 048 051**		**40 873 567**	**-295,64%**

Source : rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2022.

1. Dans un environnement contraint (renouvellement de l'Assemblée nationale et diverses mesures de revalorisation prises à l'initiative du gouvernement), un niveau exceptionnel des recettes permet de contenir le déficit

● L'exécution budgétaire 2022 est marquée par le renouvellement de l'Assemblée nationale à l'issue des élections législatives de juin 2022, le budget initial pour 2022 ayant été prévu en hausse par rapport à 2021 (+34,6 millions d'euros) du fait des surcoûts prévisibles associés, qu'il s'agisse :

– des dépenses de fonctionnement (prise en charge des frais de licenciement des collaborateurs parlementaires des députés dont le mandat a été clos en juin 2022, dépenses liées au Fonds d'assurance mutuelle différentielle d'aide au retour à l'emploi des députés, subvention versée à la caisse de retraite des députés, emploi de personnels intérimaires pour faire face au surcroît d'activité liée aux opérations d'accueil des députés de la XVIème législature, etc.) ;

– ou des dépenses d'investissement (équipement informatique des nouveaux députés et des groupes, mais aussi réalisation d'importants travaux immobiliers à la faveur de l'interlégislature), ainsi que des travaux immobiliers spécifiques habituellement menés au cours de la période d'interlégislature.

D'après le rapport du collège des Questeurs pour l'année 2022 à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, s'agissant des surcoûts associés au renouvellement de l'Assemblée nationale, « le réalisé s'est avéré *in fine* très proche de l'estimation puisqu'il a atteint en fonctionnement 32,32 millions d'euros, contre 34,6 millions d'euros initialement prévus, cet écart s'expliquant en grande partie par un montant plus faible qu'escompté des frais de licenciement des collaborateurs. En investissement, le delta est encore plus réduit, seuls 50 000 euros n'ayant pas été consommés sur une enveloppe prévisionnelle de 5,05 millions d'euros, essentiellement consacrée à des dépenses informatiques. »

SURCOÛTS LIÉS AU RENOUVELLEMENT DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

(en millions d'euros)

	Prévisionnel	**Réalisé**
Investissement	5,05	5,00
Dont informatique	*4,45*	*5,00*
Fonctionnement	34,56	32,32
Dont frais de licenciement des collaborateurs	*25,29*	*21,44*

Source : rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2022.

● L'exécution a également été marquée par les mesures de revalorisation du point d'indice de la fonction publique d'une part (3,5 %), des pensions et autres prestations sociale d'autre part (4 %), à compter du 1er juillet 2022, se traduisant par un budget rectificatif pour 2022 adopté par le Collège des Questeurs puis par le Bureau de l'Assemblée nationale en décembre 2022. Ces mesures se sont effet traduites par un surcoût de 7,2 millions d'euros sur les six derniers mois de l'année.

SYNTHÈSE DES EFFETS DES MESURES DE REVALORISATION DE L'ÉTÉ 2022

(en euros)

	Impôts, taxes et assimilés	Charges de personnel	Charges parlementaires	Total
+ 3,5% point indice	57 253	2 272 497	3 001 699	5 331 448
+ 4% pensions et autres prestations sociales	-	903 083	1 003 074	1 906 157
Total	57 253	3 175 580	4 004 772	7 237 605

Source : rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2022.

● Le niveau exceptionnel des recettes diverses (c'est-à-dire les ressources de l'Assemblée nationale autres que la dotation de l'État), soit 12,06 millions d'euros en 2022, a permis d'enregistrer un déficit moins important que prévu.

Cette très forte progression s'explique essentiellement par un niveau des produits de gestion courante cinq fois plus élevé qu'en 2021, essentiellement du fait de l'enregistrement en recettes des restitutions de soldes d'avance de frais de mandat (AFM) non consommées par les députés à l'issue de la XVème législature. Ces recettes, d'un montant de 9,3 millions d'euros, se sont avérées supérieures aux prévisions du budget 2022 (3,4 millions d'euros). Pour la rapporteure spéciale, si cette hausse des produits de gestion courante a pu aider à contenir le déficit en 2022, il n'en faut pas moins souligner son caractère très conjoncturel, lié au renouvellement de l'Assemblée nationale.

RECETTES PROPRES

	2021	2022
Produits de gestion courante	2,30 millions	11,29 millions
Produits exceptionnels	61 373 euros	476 076 euros

Source : rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2022.

2. Les dépenses d'investissement

L'année 2022 a enregistré un pic de dépenses d'investissement (39,94 millions d'euros, en hausse de 55,7 % par rapport à 2021), en raison du renouvellement de l'Assemblée nationale et des travaux prévus pendant la période de suspension des travaux. Les principales opérations sont présentées dans l'encadré ci-après.

« Parmi les dépenses d'investissement immobilier, celles relatives aux opérations de grande envergure, c'est-à-dire supérieures à 1 million d'euros, sont toujours largement prédominantes (près de 72 % en valeur, niveau équivalent à 2021). Dans cette catégorie de dépenses, la direction des affaires immobilières et du patrimoine a, en 2022, poursuivi la restructuration de l'ensemble immobilier de Broglie, qui a été marquée par une consommation budgétaire bien plus importante qu'initialement envisagé (10,51 millions d'euros), en raison des retards importants subis en 2021 et de l'envolée du coût des matières premières liée au contexte international et à l'inflation.

« Des dépenses plus conséquentes ont également été observées concernant la réparation de l'Hôtel de Lassay et la rénovation des cuisines de la Présidence (5,41 millions d'euros), reportée à 2022, dans la mesure où seuls les travaux préparatoires avaient pu être menés à bien à la fin de l'année 2021. En revanche, l'opération de rénovation des installations de l'Hémicycle, débutée en 2021 et dont l'achèvement est prévu en 2024, a connu des ralentissements en raison de l'utilisation imprévue de l'Hémicycle pendant la période d'interlégislature à la suite du déclenchement du conflit russo-ukrainien. Le montant des dépenses a néanmoins atteint 2,68 millions d'euros. Quant à la restauration des couvertures de la salle des Fêtes, de la galerie des Tapisseries et du secrétariat général de la Présidence, elle a mobilisé 1,50 million d'euros en 2022. »

Source : rapport du collège des Questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2022.

La hausse du niveau des dépenses d'investissement informatiques exécutées en 2022 par rapport à 2021 (11,76 millions d'euros contre 5,75 millions d'euros) s'explique principalement, également, par le renouvellement de l'Assemblée nationale (5 millions d'euros).

3. Les dépenses de fonctionnement

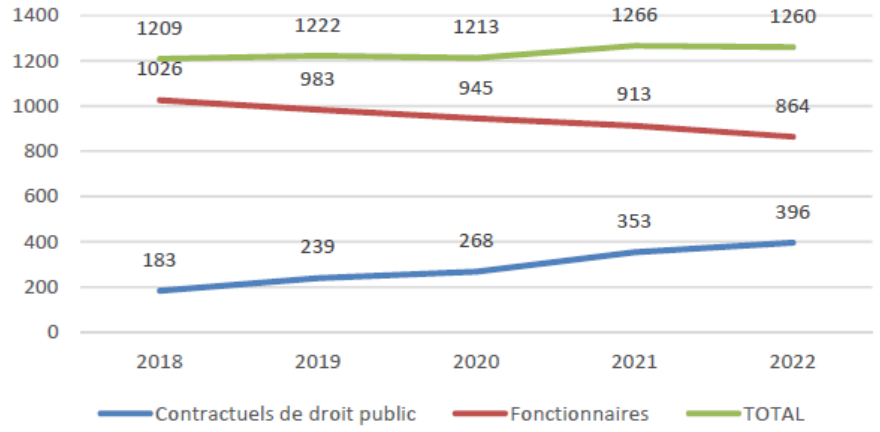
En 2022, les dépenses de fonctionnement ont augmenté de 6 % par rapport à 2021, s'établissant à 563,89 millions d'euros. Dans ce total, les dépenses exceptionnelles liées au renouvellement » de l'Assemblée nationale se sont élevées à 32,32 millions d'euros.

Le premier poste correspond aux charges parlementaires (335,23 millions d'euros soit 59,4 % des dépenses de fonctionnement exécutées en 2022), en hausse de 6,3 % par rapport à 2021, en raison principalement de la prise en charge des frais de licenciement des collaborateurs de députés dont le mandat a cessé à la fin de la XVème législature.

Les charges de personnel, deuxième poste de dépense de la section de fonctionnement, ont progressé en 2022 de plus de 3 %, atteignant 179 millions d'euros, principalement sous l'effet des mesures de revalorisation décidées par le Gouvernement en faveur du pouvoir d'achat.

La rapporteure spéciale constate à cette occasion la poursuite en 2022 de la diminution du nombre de fonctionnaires au profit de l'augmentation du nombre de contractuels. Elle regrette cette tendance et appelle à l'organisation de concours.

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DANS LES SERVICES DEPUIS 5 ANS



Source : rapport du collège des questeurs à la commission spéciale chargée de vérifier et d'apurer les comptes, règlement des comptes 2022.

4. L'inquiétante poursuite de la trajectoire baissière des réserves

Le résultat budgétaire de l'Assemblée nationale, comme les années précédentes, est en déficit. Même s'il peut être qualifié de « contenu » rapporté au budget prévisionnel (39,3 millions contre 51,3 millions d'euros attendus), il dépasse le niveau constaté en 2021 (37,3 millions d'euros).

Ce déficit s'accompagne de la poursuite de la trajectoire dangereusement baissière des réserves de l'Assemblée nationale. Elles atteignaient 277,6 millions d'euros au 31 décembre 2021, 252,8 millions d'euros au 30 juin 2022 et 203,9 millions d'euros fin 2022. Pour la rapporteure spéciale, dans le prolongement de son analyse apportée à l'occasion du PLF 2023, cette trajectoire inquiétante impose une réflexion urgente sur une nouvelle revalorisation de la dotation de l'État.

III. LE CONSEIL CONSTITUTIONNEL

Le budget prévisionnel du Conseil constitutionnel pour 2022 était de 15,96 millions d'euros, montant de la dotation inscrite sur le budget de l'État, dont 2,5 millions d'euros au titre de l'élection présidentielle et des élections législatives. Les dépenses se sont élevées à 17,1 millions d'euros.

– Les dépenses, hors activité relevant de l'élection présidentielle et des élections législatives, se sont élevées à 14,8 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement ont atteint 5,30 millions d'euros, en hausse de 14,26 % par rapport à 2021, soit près de 3,5 fois supérieur au budget prévisionnel. Le Conseil constitutionnel précise que « les dépenses de

fonctionnement *[ont été]* nettement supérieures à la prévision initiale inspirée par l'incertitude pandémique, l'activité du Conseil ayant finalement été plus soutenue, hors office juridictionnel, qu'il n'avait été prévu. » (1) En effet, « l'évolution des dépenses de fonctionnement courant a été marquée par l'augmentation du coût des achats non stockables (électricité, produits alimentaires) et par la reprise des audiences délocalisées après deux années marquées par un ralentissement dû à l'épidémie de coronavirus. » (2)

ÉVOLUTION DU BUDGET DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL PAR NATURE DE DÉPENSE (2021-2022)

(en millions d'euros)

	Exécution 2021	**Prévision 2022**	**Exécution 2022**	**Évolution 2021/ 2022 *(en %)***	**Évolution prévision 2022/réalisé 2022 (*en %*)**
Chapitre I – membres	1,94	2,16	2,05	*+5,7*	*-5,1*
Chapitre II – Personnels	6,66	6,75	6,42	*-3,6*	*-4,9*
Chapitre III –Fonctionnement	4,65	1,52	5,30	*+14*	*+248,7*
Chapitre IV – Investissement	0,95	2,13	1,03	*+8,4*	*-51,6*
Déploiement portail QPC (questions prioritaires de constitutionnalité)		0,9	0,48*		*-46,7*
Budget relatif aux élections/référendum	0,67	2,5	2,26**	*NS*	*-9,6*
TOTAL	**14,87**	**15,96**	**17,1**	***+15***	***+7,1***

* Le Conseil constitutionnel indique que « la somme relative au déploiement du portail QPC est d'ores et déjà comprise dans les montants ci-dessus en dépenses de personnels, de fonctionnement et d'investissement. » (3)

** Certaines dépenses relatives aux élections seront imputées sur 2023. (4)

– Les dépenses relatives aux élections présidentielle et législative se sont élevées à 2,26 millions d'euros. L'indemnisation des magistrats délégués par le Conseil constitutionnel, concernant spécifiquement le contrôle de l'élection présidentielle, s'est élevée à 0,8 million d'euros. Le Conseil constitutionnel précise toutefois que « l'indemnisation des magistrats sera totalement liquidée en 2023 », certains magistrats « ayant tardé à adresser au Conseil constitutionnel les états de frais afférents. » (5).

(1) RAP pour 2022.

(2) Réponse à la rapporteure spéciale.

(3) Réponse à la rapporteure spéciale.

(4) Réponse à la rapporteure spéciale.

(5) « Au 2 mai 2023, il restait 55 magistrats à indemniser pour un montant de 17 000 euros. » Source : Conseil constitutionnel, réponse à la rapporteure spéciale.

DÉPENSES RELATIVES AUX ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLE ET LÉGISLATIVE

Dotation demandée	Dépenses réalisées en 2022	Dépenses attendues en 2023
2,5 millions	-0,8 million d'euros d'indemnisation des magistrats ; -1,3 million d'euros de dépenses de fonctionnement au titre du contrôle des élections ; -0,1 million d'euros de dépenses d'investissement au titre des élections.	-17 000 euros d'indemnisation des magistrats
Dépenses globales : 2,26 millions d'euros*		

* Le Conseil constitutionnel indique que différents arrondis expliquent la différence entre la somme des quatre éléments du tableau (2,217) et le total (2,26).

Source : RAP pour 2022 et réponse à la rapporteure spéciale.

IV. LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE

La dotation allouée à la Cour de Justice de la République en 2022 s'élevait à 984 000 euros, soit une dotation en progression de 1,9 % par rapport à la dotation 2021 (965 926 euros) (1).

En 2022, la commission des requêtes a instruit 372 plaintes. Après le caractère exceptionnel de l'activité de l'année 2021 (20 119 plaintes, quasi toutes en lien avec la crise sanitaire de la Covid-19), le nombre de plaintes est resté à un niveau très supérieur au niveau moyen enregistré avant la crise sanitaire (41 en 2017, 17 en 2018, 41 en 2019).

La formation de jugement s'est réunie une seule fois, en octobre 2022 (affaire dite « Kader Arif »).

L'exécution du budget de la Cour en 2022 est présentée dans le tableau ci-après :

DOTATION À LA COUR DE JUSTICE DE LA RÉPUBLIQUE EN 2022 ET EXÉCUTION

(en euros)

	Dépenses 2021	Dotation demandée pour 2022	Dépenses 2022	Évolution 2021/2022 *(en %)*	Évolution prévision/réalisé 2022 *(en %)*	Taux de consommation en 2022 *(en %)*
Frais de fonctionnement	746 457	825 000	797 997	*+ 6,9*	- 3,3	*96,7*
Frais de justice	121 652	124 300	99 452	*- 18,2*	- 20	*80*
Frais de procès	25 285	34 700	14 254	*- 43,6*	- 58,9	*41,1*
TOTAL	**893 394**	**984 000**	**911 703**	*+ 2*	- 7,4	*92,7*

Source : RAP Pouvoirs publics 2022 et réponses à la rapporteure spéciale.

Le solde de l'exécution constaté en fin d'année 2022, soit 72 297 euros (7,35 % de la dotation globale pour 2022) a été reversé en janvier 2023 au budget de l'État.

(1) Hors prise en compte du solde constaté en fin d'exercice 2020, que la CJR avait demandé à conserver pour l'exercice 2021 (94 426 euros).

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
ENSEIGNEMEN SUPÉRIEUR ET VIE ÉTUDIANTE

M. Thomas Cazenave, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2022 387

A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 150 *FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE* 387

B. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 231 *VIE ÉTUDIANTE* 390

II. L'EFFET DE LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'AUGMENTATION DES COÛTS DE L'ÉNERGIE SUR LES MOYENS DES OPÉRATEURS DES PROGRAMMES 150 ET 231 393

Les crédits alloués à l'enseignement supérieur en France sont regroupés dans deux programmes au sein de la mission interministérielle *Recherche et enseignement supérieur* (MIRES) : le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire,* qui finance la formation continue en licence, en master et en doctorat à l'université et dans les établissements publics et privés d'enseignement supérieur, et le programme 230 *Vie étudiante*, qui finance l'action sociale en faveur des étudiants (bourses sur critères sociaux, logements et restauration étudiante) notamment par le réseau des œuvres universitaires et scolaires, composé d'un centre national (CNOUS) et de centres régionaux (CROUS).

Le budget de l'enseignement supérieur s'élevait, en loi de finances initiale pour 2022, **à hauteur de 17,25 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 17,32 milliards d'euros en crédits de paiement (CP)**, soit près de 59 % des crédits alloués à la MIRES (29 milliards d'euros). À la fin de l'année 2022, les crédits consommés au titre du financement de l'enseignement supérieur s'élèvent à **17,23 milliards d'euros en AE et à 17,28 milliards d'euros en CP**. Le budget alloué à l'enseignement supérieur a été consommé de manière très satisfaisante en 2022, conformément à l'autorisation budgétaire votée par le Parlement, avec des taux de consommation des crédits qui s'établissent à 99,87 % pour les AE et à 99,78 % pour les CP.

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	LFI 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**LFI 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
P150 Formations supérieures et recherche universitaire	14 165,22	14 267,46	100,72 %	14 237,27	14 325,57	100,62 %
P230 Vie étudiante	3 089,99	2 964,98	95,95 %	3 081,16	2 955,17	95,91 %
Total Enseignement supérieur	17 255,21	17 232,45	99,87 %	17 318,43	17 280,73	99,78 %
Total MIRES	29 421,75	29 369,43	99,82 %	29 431,29	29 429,22	99,99 %

Source : RAP 2022.

Le présent projet de loi de règlement procède à **l'annulation de 47,9 millions d'euros en AE et de 49 millions d'euros en CP**, après que 212,6 millions d'euros en AE et 237,7 millions d'euros en CP ont fait l'objet d'un report de l'année 2022 vers l'année 2023 (1).

(1) Arrêtés du 1er février 2023 et du 1er mars 2023 portant report de crédits et arrêté du 1er février 2022 portant report de crédits de fonds de concours.

SORT DES CRÉDITS NON CONSOMMÉS EN 2022

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits non consommés en 2022	260,49	286,74
Crédits reportés de 2022 vers 2023	212,60	237,72
Crédits annulés par le projet de loi de règlement 2022	47,89	49,02

Source : Commission des finances d'après PLR 2022 et arrêtés portant report des crédits.

I. L'EXÉCUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS À L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN 2022

A. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 150 *FORMATIONS SUPÉRIEURES ET RECHERCHE UNIVERSITAIRE*

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* était doté, en LFI 2022, **de 14 165 millions d'euros AE et de 14 237 millions d'euros en CP.**

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 150

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
01 – Formation initiale et continue du baccalauréat à la licence	3 708,90	3 794,49	102,31 %	3 708,90	3 794,50	102,31 %
02 – Formation initiale et continue de niveau master	2 539,19	2 576,25	101,46 %	2 539,19	2 576,55	101,47 %
03 – Formation initiale et continue de niveau doctorat	401,89	445,94	110,96 %	401,89	445,94	110,96 %
04 – Établissements d'enseignement privés	93,90	92,44	98,45 %	93,90	92,44	98,45 %
05 – Bibliothèques et documentation	461,21	476,88	103,40 %	461,21	476,88	103,40 %
13 – Diffusion des savoirs et musées	128,89	137,15	106,40 %	128,89	137,15	106,40 %
14 – Immobilier	1 149,93	1 106,58	96,23 %	1 221,99	1 167,20	95,52 %
15 – Pilotage et support du programme	1 626,65	1 701,64	104,61 %	1 626,65	1 698,82	104,44 %
17 – Recherche	4 054,66	3 936,09	97,08 %	4 054,66	3 936,09	97,08 %
P150 Formations supérieures et recherche universitaire	14 165,22	14 267,46	100,72 %	14 237,27	14 325,57	100,62 %

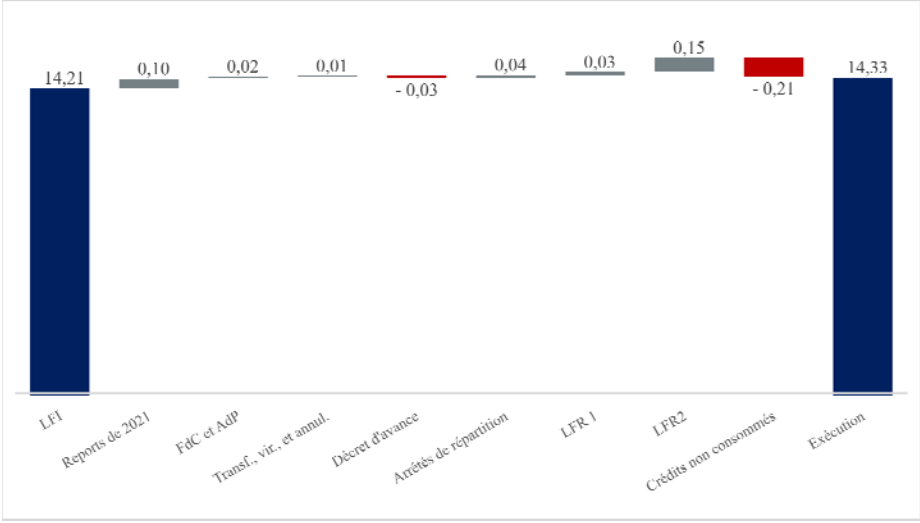
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En 2022, **14 267 millions d'euros en AE et 14 326 millions d'euros en CP ont été consommés**, soit un taux de consommation de 100,72 % en AE et de 100,62 % en CP, par rapport à la prévision de la loi de finances initiale.

Le programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* a connu, en 2022, plusieurs mouvements de crédits. Le solde des ouvertures et annulations sur le programme s'élève à 2**98,5 millions d'euros en AE et à 319,9 millions d'euros en CP**. Le montant total des crédits disponibles au cours de l'année 2022 est de **14 457 millions d'euros en AE et de 14 533 millions d'euros en CP**.

DE LA LFI À L'EXÉCUTION 2022

CP, en milliards d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le programme 150 a bénéficié de **79,4 millions d'euros en AE et de 97,9 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022. Ces reports concernent principalement des opérations immobilières.

● **18,4 millions d'euros en AE et 24,3 millions d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 150. Il s'agit, pour l'essentiel, de fonds de concours immobiliers visant à l'aménagement et à la construction de locaux universitaires, et du fonds de concours permettant la participation de Santé publique France à la lutte contre la covid-19.

● Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus sur le programme 150 en 2022. **Leur solde s'élève à 6,9 millions d'euros en AE et à 6,2 millions d'euros en CP**. Leurs objets sont divers. Les plus importants d'entre eux concernent, pour les mouvements entrants, le financement des instituts nationaux supérieurs du professorat et de l'éducation (INSPÉ) et le financement des examens de certification en langue anglaise, et pour les mouvements sortants, le financement de la « prime inflation » sur d'autres programmes de la MIRES.

● Le décret d'avance du 7 avril 2022 [(1)] a entraîné **l'annulation de 30 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 150** afin de financer les dépenses urgentes liées à la guerre en Ukraine dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Ces crédits ont été annulés sur la réserve de précaution du programme.

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

● **L'arrêté de répartition du 25 octobre 2022 [1] a autorisé le transfert de 39,84 millions d'euros en AE et en CP** du programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques* de la mission *Crédits non répartis* pour couvrir diverses mesures générales et catégorielles, à l'exception de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique entrée en vigueur au 1er juillet 2022 [2].

● Les crédits du programme 150 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [3] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [4].

La LFR 1 a ouvert **30 millions d'euros en AE et en CP afin de reconstituer la réserve de précaution du programme**.

La LFR 2 a procédé à **l'ouverture de 153,85 millions d'euros en AE et de 151,67 millions d'euros en CP** en fin de gestion afin de contribuer au fonds exceptionnel de soutien des opérateurs qui se trouvent en difficulté financière en 2022 ou 2023 en raison de la hausse des coûts de l'énergie (voir II.). Cette enveloppe visant à prendre en charge une partie des factures énergétiques a été complétée par le **dégel total de la réserve de précaution du programme** (62,4 millions d'euros en AE et 64,6 millions d'euros en CP), qui a également permis de financer la prolongation des contrats doctoraux, postdoctoraux, et des attachés temporaires d'enseignement et de recherche (23,2 millions d'euros).

B. L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 231 *VIE ÉTUDIANTE*

Le programme 231 *Vie étudiante* était doté, en loi de finances initiale pour 2022, de **3 090 millions d'euros en AE et de 3 081 millions d'euros en CP**.

(1) Arrêté du 25 octobre 2022 portant répartition de crédits.

(2) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(3) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

PRÉVISION ET EXÉCUTION 2022 DU PROGRAMME 230

(en millions d'euros)

	AE			CP		
	Prévision 2022	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**	**Prévision 2022**	**Exécution 2022**	**Taux de consommation**
01 – Aides directes	2 535,39	2 393,62	94,41 %	2 535,39	2 392,25	94,35 %
02 – Aides indirectes	381,43	387,04	101,47 %	372,60	379,74	101,92 %
03 – Santé des étudiants et activités associatives, culturelles et sportives	72,29	81,08	112,16 %	72,29	79,94	110,58 %
04 – Pilotage et animation du programme	100,89	103,24	102,33 %	100,89	103,24	102,33 %
P231 Vie étudiante	3 089,99	2 964,98	95,95 %	3 081,16	2 955,17	95,91 %

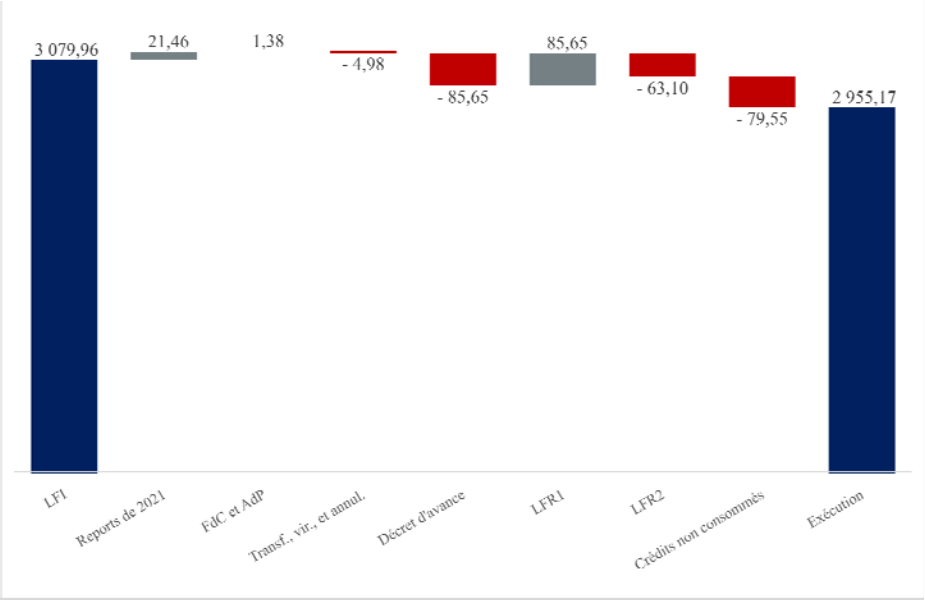
Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

En 2022, **2 965 millions d'euros en AE et 2 955 millions d'euros en CP ont été consommés sur le programme 231**, soit un taux d'exécution des crédits s'élevant à 95,95 % en AE et à 95,91 % en CP par rapport à la prévision en loi de finances initiale.

En 2022, le programme 231 *Vie étudiante* a connu plusieurs mouvements de crédits qui ont porté le total des crédits disponibles en cours d'année à **3 034,2 millions d'euros en AE et à 3 034,7 millions d'euros en CP**. Le solde des ouvertures et annulations sur le programme s'établit à **54,75 millions d'euros en AE et à 45,24 millions d'euros en CP**.

DE LA PRÉVISION À L'EXÉCUTION 2022

CP, en millions d'euros



Source : Commission des finances d'après RAP 2022.

● Le programme 230 *Vie étudiante* a bénéficié de **13 millions d'euros en AE et de 21,5 millions d'euros en CP** au titre des reports de crédits de l'année 2021 vers l'année 2022. Ces reports ont concerné des opérations immobilières, des crédits issus des contrats de plan État-région (CPER) demeurés disponibles, des crédits alloués au titre de l'« indemnité inflation » de 100 euros dont la totalité n'avait pas pu être versée en 2021 ainsi que des crédits destinés au financement du dispositif des cordées de la réussite.

● **0,5 million d'euros en AE et 1,4 million d'euros en CP** de fonds de concours et d'attributions de produits ont été rattachés au programme 231 en 2022. Ces derniers concernent le remboursement de prêts d'honneur et des crédits ouverts au titre du CPER Logement.

● Plusieurs décrets de transfert et de virement sont intervenus sur le programme 231 en 2022, pour un **solde négatif de 5 millions d'euros en AE et en CP**. Le mouvement entrant le plus important concerne le financement de la convergence indemnitaire interministérielle en faveur des personnels administratifs de catégorie A et B et de l'« indemnité inflation » pour le personnel du réseau des œuvres universitaires et scolaires. Le mouvement sortant le plus conséquent porte sur le financement de la certification en langue anglaise des étudiants.

● Le décret d'avance du 7 avril 2022 [1] a entraîné **l'annulation de près de 86 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 231** afin de financer les dépenses urgentes liées à la guerre en Ukraine dans le cadre du plan de résilience économique et sociale. Ces crédits ont été annulés sur la réserve de précaution du programme.

● Les crédits du programme 231 ont également été modifiés par les lois de finances rectificatives du 16 août 2022 (LFR 1) [2] et du 1er décembre 2022 (LFR 2) [3].

La LFR 1 **a rétabli les crédits annulés par le décret d'avance à hauteur de 86 millions d'euros** afin de reconstituer la réserve de précaution du programme.

La LFR 2 a procédé à **l'annulation de 63 millions d'euros en AE et en CP, correspondant au solde des crédits mis en réserve et n'ayant pas fait l'objet d'un dégel en fin de gestion.**

En effet, la réserve de précaution du programme 231 *Vie étudiante* s'élevait, en 2022, à 131,8 millions d'euros en AE et à 131,7 millions d'euros en CP. Cette réserve incluait un « **surgel** » **de 20 millions d'euros** dans l'attente de la décision de prorogation du dispositif des repas à 1 euro au sein des CROUS pour les étudiants boursiers mis en place lors de la crise sanitaire.

En fin de gestion, **68,5 millions d'euros en AE et en CP ont été « dégelés » par la LFR 2** afin de financer, outre la compensation aux CROUS des repas à 1 euro, le fonds exceptionnel de soutien des opérateurs qui se trouvent en difficulté financière en 2022 ou 2023 en raison de la hausse des coûts de l'énergie (voir II.) à hauteur de 20 millions d'euros, des mesures salariales au sein du réseau des œuvres universitaires et scolaires (12,1 millions d'euros), l'accompagnement des étudiants en situation de handicap (7,2 millions d'euros), les surcoûts liés à l'application de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous [4], dite loi « EGALIM » (3 millions d'euros), ou encore des aides spécifiques aux étudiants (2 millions d'euros).

II. L'EFFET DE LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE ET DE L'AUGMENTATION DES COÛTS DE L'ÉNERGIE SUR LES MOYENS DES OPÉRATEURS DES PROGRAMMES 150 ET 231

La MIRES se caractérise par un nombre très important d'opérateurs puisqu'elle en regroupe 223, soit plus de la moitié des opérateurs de l'État. Le

---

(1) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

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

(4) Loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous

programme 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* concentre à lui seul 161 de ces opérateurs, dont 70 établissements universitaires.

Dès lors, en 2022, les surcoûts liés à la hausse des prix de l'énergie et à la revalorisation du point d'indice de la fonction publique pour la MIRES ont été essentiellement supportés par les opérateurs. Aussi, des craintes avaient émergé au dernier trimestre de l'année 2022, en parallèle de la discussion du projet de loi de finances 2023, sur leur capacité à absorber ces surcoûts budgétaires, malgré des fonds de roulement importants et une trésorerie plutôt confortable.

● **La revalorisation de 3,5 % du point d'indice de la fonction publique**, à compter du 1er juillet 2022, n'a pas fait l'objet d'une compensation par l'État au bénéfice des opérateurs du programme 150 pour le second semestre 2022. Le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, interrogé par le rapporteur spécial, a indiqué ne pas encore disposer du coût exact de la mesure pour les opérateurs concernés, mais les estimations laissent présager un surcoût de 182 millions d'euros pour l'année 2022.

En revanche, la loi de finances pour 2023 [(1)] a organisé la compensation aux opérateurs de la hausse du point d'indice à hauteur de 364,1 millions d'euros sur le programme 150, à partir de l'année 2023 et de manière pérenne pour les années suivantes. L'effort demandé n'a donc porté que sur le second semestre de l'année 2022.

Le réseau des œuvres universitaires et scolaires, seul opérateur du programme 231, a quant à lui bénéficié d'une compensation en gestion de la revalorisation du point d'indice **pour un montant de 7 millions d'euros**.

● **S'agissant de la hausse des prix de l'énergie**, la difficulté principale résidait dans l'impossibilité d'établir avec précision et certitude l'ampleur des surcoûts auxquels les opérateurs allaient devoir faire face en 2022 et en 2023. Il a donc été décidé d'apporter un soutien substantiel de l'État, en fonction du montant des surcoûts constatés par chaque opérateur et de la situation de sa trésorerie.

L'aide de l'État aux opérateurs du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche repose sur deux dispositifs, tous deux présentés par le Gouvernement le 27 octobre 2022 :

– la mise en place, en LFR 2, d'un **fonds de compensation doté de 275 millions d'euros**, afin d'aider tous les opérateurs relevant des programmes 150 *Formations supérieures et recherche universitaire* (200 millions d'euros), 231 *Vie étudiante* (20 millions d'euros) et 172 *Recherche scientifiques et technologiques pluridisciplinaires* (55 millions d'euros) ;

– l'intégration des établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en tant qu'établissements publics, dans le **dispositif de « l'amortisseur**

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

électricité » qui garantit la prise en charge par l'État de 50 % du surcoût constaté au-delà d'un prix de référence de 325 euros par mégawattheures, afin de réduire leurs factures d'énergie en 2023.

Toutefois, **moins de la moitié des crédits alloués au fonds de compensation des surcoûts énergétiques ont été consommés en 2022**. 100 millions d'euros ont en effet été versés aux opérateurs du programme 150. Selon les informations recueillies par la Cour des comptes auprès du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, « *la répartition des 100 millions d'euros aux établissements relevant du programme 150* […] *a été déterminée au regard des seules dépenses énergétiques constatées aux comptes financiers 2021 – sans tenir compte de la situation financière des opérateurs* » [(1)].

Le reste des crédits consacrés au fonds de compensation des surcoûts énergétique, soit 175 millions d'euros, a fait l'objet d'un report vers l'année 2023 [(2)]. Toujours selon les informations recueillies par la Cour des comptes, « *le versement de ces crédits devrait intervenir en 2023 de manière plus ciblée qu'en 2022* […]. *Devraient être pris en compte les surcoûts réellement constatés en 2022, l'actualisation des projections de dépenses pour 2023 ainsi que la situation financière des opérateurs* » [(3)].

À cet égard, la Cour des comptes a relevé la bonne santé globale des opérateurs du programme 150, malgré les facteurs de surcoûts constatés en 2022. En effet, les indicateurs financiers des universités sont en progression ces dernières années. En 2022, leur compte financier présente un résultat positif de 164,5 millions d'euros et une capacité d'autofinancement de 494 millions d'euros. Leur trésorerie a progressé par rapport au compte financier 2021, passant de 3,9 milliards d'euros à 4,1 milliards d'euros. Néanmoins, le rapporteur spécial tient à souligner que cette bonne santé financière globale peut cacher d'importantes disparités entre les universités, dont l'équilibre financier doit faire l'objet d'une attention particulière du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

(1) Cour des comptes, Analyse de l'exécution budgétaire 2022, Mission « Recherche et enseignement supérieur », avril 2023.

(2) Arrêtés du 1er février 2023 et du 1er mars 2023 portant report de crédits.

(3) Cour des comptes, op. cit.

RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR :
RECHERCHE

M. Mickaël Bouloux, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. UNE EXÉCUTION DANS L'ENSEMBLE CONFORME AU MONTANT TOTAL DES CRÉDITS DISPONIBLES, MALGRÉ QUELQUES DISPARITÉS ENTRE LES PROGRAMMES 398

A. LE PROGRAMME 142 *ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES* : UN REPORT D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT HABITUEL 399

B. LE PROGRAMME 172 *RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES* : UN DÉGEL DE LA RÉSERVE SALUTAIRE 400

C. LE PROGRAMME 190 *RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES* : DES TRANSFERTS EN GESTION IMPORTANTS 401

D. LE PROGRAMME 191 *RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)* : DES CRÉDITS TOUJOURS INEXISTANTS 403

E. LE PROGRAMME 192 *RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE* : UNE SUR-EXÉCUTION EN RAISON DE CIRCUITS BUDGÉTAIRES COMPLEXES... 404

F. LE PROGRAMME 193 *RECHERCHE SPATIALE* : UNE UTILISATION DE LA RÉSERVE PROBLÉMATIQUE 405

II. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS PLUS COÛTEUSES 406

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UNE DÉPENSE FISCALE TRÈS IMPORTANTE ET AU COÛT CROISSANT 406

B. D'AUTRES DÉPENSES FISCALES AU COÛT PLUS MODESTE 408

I. UNE EXÉCUTION DANS L'ENSEMBLE CONFORME AU MONTANT TOTAL DES CRÉDITS DISPONIBLES, MALGRÉ QUELQUES DISPARITÉS ENTRE LES PROGRAMMES

À l'échelle de l'ensemble des programmes couverts par le rapport spécial *Recherche*, l'exécution s'est avérée fidèle. Le ratio entre les crédits consommés et ceux adoptés en loi de finances initiale (LFI 2022) (1), tout comme celui entre les crédits consommés et ceux finalement disponibles, sont proches de 100 % tant en AE qu'en CP.

À l'échelle de chaque programme, des sous-exécutions comme des sur-exécutions peuvent cependant apparaître.

CRÉDITS ALLOUÉS À LA RECHERCHE

	Crédits adoptés en LFI (en millions d'euros)		**Crédits ouverts, y compris FDC[2] et ADP[3] (en millions d'euros)**		**Crédits consommés (en millions d'euros)**		**Consommés / adoptés en LFI (en pourcentage)**		**Consommés / ouverts (en pourcentage)**	
	AE[4]	**CP5**	**AE**	**CP**	**AE**	***CP***	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Recherche (total)	**11 998**	**11 944**	**12 347**	**12 408**	**12 137**	**12 148**	**101,2**	**101,7**	**98,3**	**97,9**
Programme 142 *Enseignement supérieur et recherche agricoles*	382	378	472	379	374	369	97,9	97,6	79,2	97,4
Programme 172 *Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires*	7 740	7 503	7 673	7 449	7 616	7 384	98,4	98,4	99,3	99,1
Programme 190 *Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de la mobilité durables*	1 614	1 729	1 784	2 049	1 783	2 044	110,5	118,2	99,9	99,8
Programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)*[6]	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-
Programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle*	620	692	786	899	732	719	118,1	103,9	93,1	80,0
Programme 193 *Recherche spatiale*	1 642	1 642	1 632	1 632	1 632	1 632	99,4	99,4	100,0	100,0

Source : Commission des finances d'après les données issues du rapport annuel de performances (RAP) 2022.

(1) Loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.
(2) Fonds de concours.
(3) Attributions de produits.
(4) Autorisations d'engagement.
(5) Crédits de paiement.
(6) Ce programme a été maintenu en LFI en étant doté de 0,00 euro.

A. LE PROGRAMME 142 *ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR ET RECHERCHE AGRICOLES* : UN REPORT D'AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT HABITUEL

Le programme 142 regroupe des crédits relatifs à la recherche agricole et à la formation de divers professionnels dont des ingénieurs et des chercheurs.

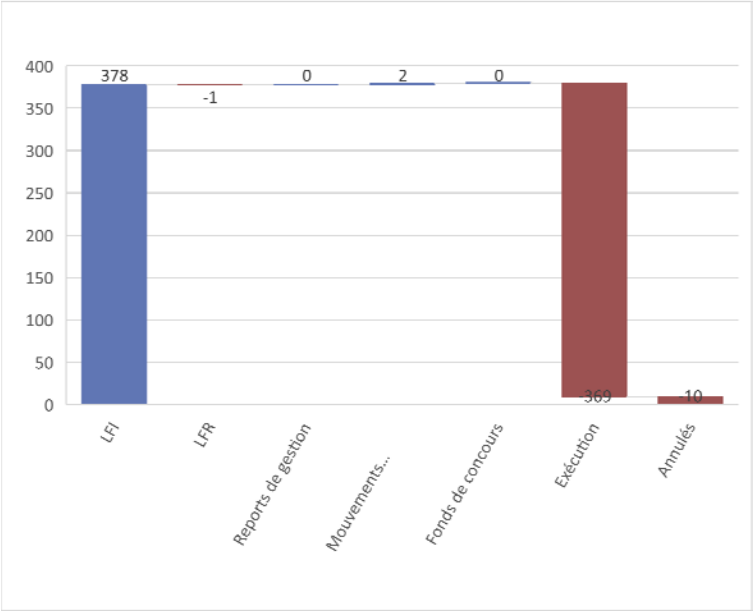
La LFI 2022 l'a doté de 382 millions d'euros en AE et 378 millions d'euros en CP, en hausse de 6 % en AE et 4 % en CP par rapport à la LFI 2021 [1].

Les AE consommées en 2022 s'élèvent à 374 millions d'euros et les CP à 369 millions d'euros, en hausse de 7 % en AE et 5 % en CP par rapport à 2021.

Comme en 2021, il a bénéficié d'un report de crédits de l'année précédente à hauteur de 88,56 millions d'euros en AE, lié à la garantie pour le projet de déménagement d'AgroParisTech sur le plateau de Saclay. La direction générale de l'enseignement et de la recherche a indiqué au rapporteur spécial que « *hors aléa exceptionnel, ces crédits sont reportés d'année en année et n'ont pas vocation à être utilisés* ». Ce report explique le taux relativement faible de crédits consommés par rapport aux crédits ouverts en AE (79,2 %). Ces crédits ont pour la même raison été reportés pour 2023 [2].

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 142

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

(1) Loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

(2) Arrêté du 23 février 2023 portant report de crédits.

B. LE PROGRAMME 172 *RECHERCHES SCIENTIFIQUES ET TECHNOLOGIQUES PLURIDISCIPLINAIRES* : UN DÉGEL DE LA RÉSERVE SALUTAIRE

Le programme 172 concentre la plus grande partie des crédits alloués à la recherche. Il finance essentiellement les subventions pour charges de service public (SCSP) allouées aux opérateurs du programme, dont les organismes de recherche et l'Agence nationale de la recherche (ANR).

La LFI 2022 l'a doté de 7,74 milliards d'euros en AE et 7,5 milliards d'euros en CP, en hausse de 6 % en AE et 5 % en CP par rapport à la LFI 2021.

Les AE consommées en 2022 s'élèvent à 7,62 milliards d'euros et les CP à 7,38 milliards d'euros, en hausse de 6 % en AE et 4 % en CP par rapport à 2021.

La mise en réserve initiale s'élevait à 147 millions d'euros en AE et 138 millions d'euros en CP. 80 millions d'euros de ces crédits mis en réserve ont été successivement annulés par le décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance puis ouverts par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022, afin de reconstituer la réserve à son niveau initial. La Cour des comptes précise que cette réduction temporaire des crédits de la réserve de précaution se justifiait par la nécessité de « *gager l'ouverture de crédits visant à répondre à la hausse des prix de l'énergie et aux conséquences de la guerre en Ukraine* », et a par conséquent déploré un « *manque de sincérité du gage* » [(1)]. La LFR 2 [(2)] a définitivement annulé 70 millions d'euros en AE et 61 millions d'euros en CP de la réserve, laissant 77,3 millions d'euros de crédits en AE et en CP disponibles.

Sur ces 77,3 millions d'euros, 55 millions d'euros ont financé le **fonds de compensation du surcoût de l'énergie**, qui bénéficie aux opérateurs du programme. Ces crédits représentent l'essentiel des reports du programme sur 2023 [(3)]. Comme il l'avait indiqué dans son rapport spécial sur le PLF 2023, **le rapporteur spécial se réjouit de la création de ce fonds de compensation**, nécessaire car « *de nombreux opérateurs se retrouvent dans une situation critique du fait de l'augmentation des prix de l'énergie* » [(4)].

Le solde de la réserve (70 millions d'euros en AE et 61 millions d'euros en CP) a été annulé par la LFR 2.

---

(1) Analyse de l'exécution budgétaire 2022, mission « Recherche et enseignement supérieur », avril 2023, page 8.

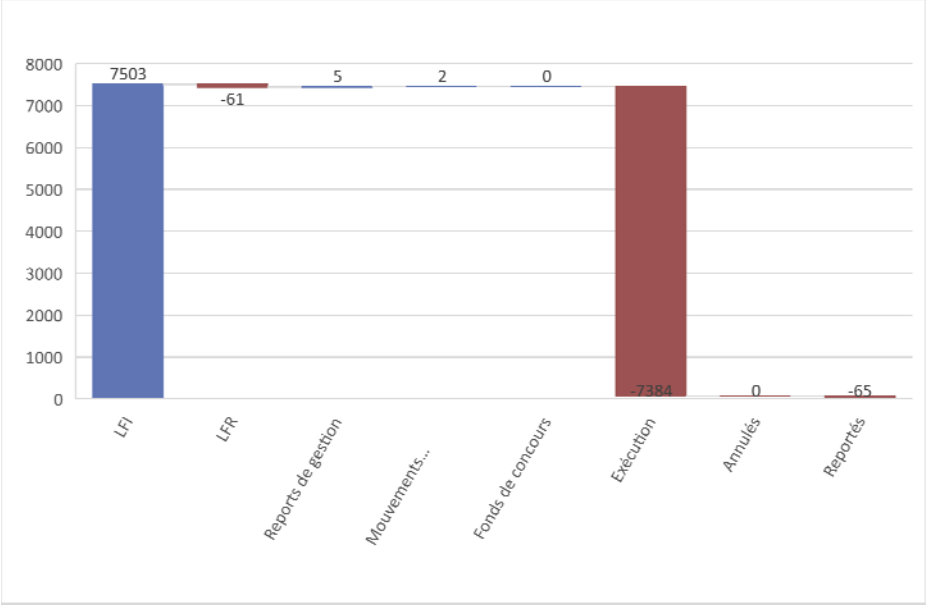
(2) Loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

(3) Arrêté du 1er février 2023 portant report de crédits de fonds de concours et arrêté du 1er mars 2023 portant report de crédits.

(4) Rapport fait au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2023 (n° 273), annexe n° 32 « Recherche et enseignement supérieur : recherche », de M. Mickaël Bouloux, rapporteur spécial, n° 292, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 6 octobre 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 172

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

C. LE PROGRAMME 190 *RECHERCHE DANS LES DOMAINES DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT ET DE LA MOBILITÉ DURABLES* : DES TRANSFERTS EN GESTION IMPORTANTS

Le programme 190 couvre la recherche dans les domaines du développement durable, de l'énergie, des risques, des transports, de la construction et de l'aménagement.

La LFI 2022 l'a doté de 1,61 milliard d'euros en AE et 1,73 milliard d'euros en CP, en baisse de 16 % en AE et 1 % en CP par rapport à la LFI 2021. Cette baisse en AE résulte d'une baisse des crédits de l'action 14 *Recherche en matière d'aéronautique civile* afin de tenir compte de l'avancement du plan de soutien à la recherche et développement (R & D) aéronautique. Les AE de cette action sont ainsi passées de 270 millions d'euros en LFI 2021 à 0,00 euro en LFI 2022.

La budgétisation de ce même plan de soutien à la R&D aéronautique explique la **sur-exécution des crédits du programme 190 par rapport à la LFI**, le ratio entre les crédits consommés et ceux adoptés en LFI atteignant 110,5 % en AE et 118,2 % en CP. Trois décrets de transfert de crédits [(1)] ont, au titre du plan de relance, abondé l'action 14 à hauteur de 186 millions d'euros en AE et 335 millions d'euros en CP, en provenance du programme 362 *Écologie* de la mission *Plan de*

(1) Décrets n° 2022-415 du 23 mars 2022, n° 2022-934 du 27 juin 2022 et n° 2022-1512 du 2 décembre 2022.

relance. Le RAP rappelle que ces transferts étaient « [prévus] *dans la convention de gestion des crédits signée par la direction du budget, le CGDD* [(1)] *et la DGAC* [(2)] ».

Au total, les AE consommées en 2022 s'élèvent à 1,78 milliard d'euros et les CP à 2,04 milliards d'euros, en baisse de 33 % en AE et en hausse de 1 % en CP par rapport à 2021. La baisse de consommation d'AE résulte des ajustements apportés au plan de soutien à la R&D aéronautique :

– la baisse des crédits budgétés sur l'action 14, à hauteur de 270 millions d'euros ;

– la baisse des crédits budgétés en LFI sur le programme 362 et transférés en cours de gestion, à hauteur de 558 millions d'euros.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DES FINANCEMENTS ALLOUÉS AU SOUTIEN À LA R&D AÉRONAUTIQUE

En millions d'euros

	2020		**2021**		**2022**		**Total**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
P190 *Recherche dans l'énergie, le développement et la mobilité durables*	300	195	259,2	106,9	0	110,4	559,2	412,3
P362 *Écologie*	0	0	744	233	186	335	930	568
Total	**300**	**195**	**1 003,2**	**339,9**	**186**	**445,4**	**1 489,2**	**980,3**

Source : Cour des comptes [(3)].

Les AE reportées de 2022 sur 2023 s'élèvent à 0,1 million d'euros et les CP à 5,7 millions d'euros [(4)].

(1) Commissariat général au développement durable.

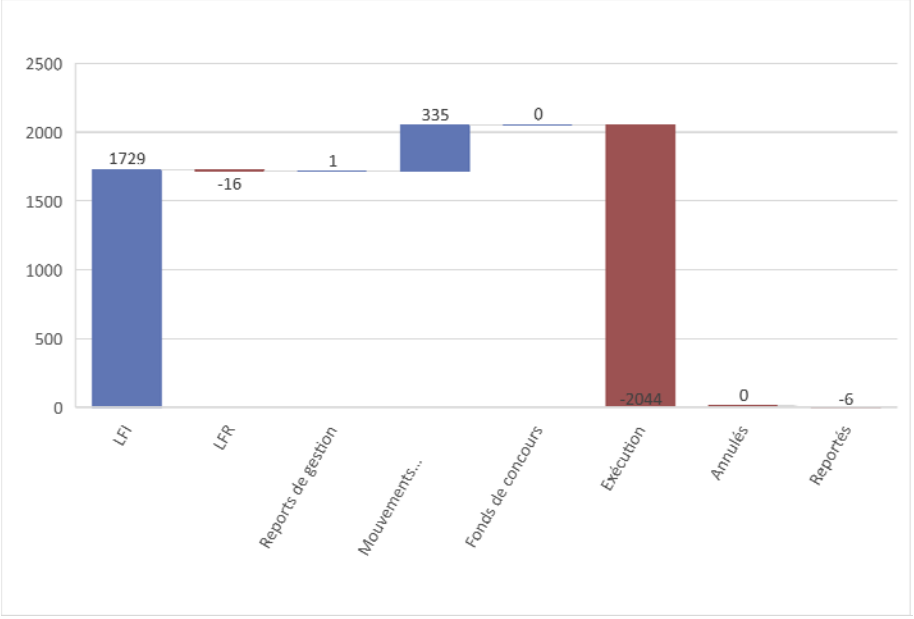
(2) Direction générale de l'aviation civile.

(3) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 64.

(4) Arrêté du 2 mars 2023 portant report de crédits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 190

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

D. LE PROGRAMME 191 *RECHERCHE DUALE (CIVILE ET MILITAIRE)* : DES CRÉDITS TOUJOURS INEXISTANTS

Le programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* est intégralement consacré aux subventions et dotations versées au Centre national d'études spatiales (CNES) et au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) pour leur activité de recherche duale. La recherche duale est une recherche civile ayant des retombées dans les domaines militaire et de la protection civile.

Cependant, pour l'année 2022 (comme pour l'année 2021) la LFI a prévu le transfert des crédits du programme 191 au programme 362 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance*. Maintenu, le programme 191 n'a pas été doté, ni en AE ni en CP.

La LFI 2023 [(1)] a réintégré sur le programme 191 les crédits consacrés au financement des activités duales.

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

E. LE PROGRAMME 192 *RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET INDUSTRIELLE* : UNE SUR-EXÉCUTION EN RAISON DE CIRCUITS BUDGÉTAIRES COMPLEXES

Le programme 192 concourt au financement des politiques publiques de développement de la recherche technologique des entreprises, ainsi qu'au soutien à l'innovation et au transfert de technologies.

La LFI 2022 l'a doté de 620 millions d'euros en AE et 692 millions d'euros en CP, en hausse de 8 % en AE et 6 % en CP par rapport à la LFI 2021.

Les AE consommées en 2022 s'élèvent à 732 millions d'euros et les CP à 719 millions d'euros, en hausse de 120 % en AE [(1)] et 4 % en CP par rapport à 2021.

La sur-exécution des crédits consommés par rapport aux crédits ouverts en LFI (118,1 % en AE et 103,9 % en CP) a été permise par un rattachement de fonds de concours [(2)] pour le dispositif Nano 2022, à hauteur de 168 millions d'euros en AE et en CP. Le rapporteur spécial s'associe à la critique formulée par la Cour des comptes [(3)], qui regrette que « ***le suivi financier de ce programme demeure complexe*** » en raison des « *nombreuses sources de financement* » de ce plan, et estime qu'« *un unique véhicule budgétaire devrait être retenu dès la budgétisation* ». Le programme Nano 2022 a de surcroît bénéficié de fonds de concours reportés de 2021 sur 2022 à hauteur de 53 millions d'euros [(4)].

Le taux de consommation des crédits par rapport aux crédits ouverts est en revanche faible en CP (80 %), en raison du montant important des crédits non consommés (180 millions d'euros), correspondant au plan Nano 2022, les restes à payer devant s'étaler de 2023 à 2026. La direction générale des entreprises a confirmé au rapporteur spécial que « *la consommation des CP sera en effet échelonnée sur plusieurs années après la fin des engagements* ». Par conséquent, le programme 192 a fait l'objet de reports de crédits de 2022 sur 2023, pour un montant total de 2 millions d'euros en AE et 180 millions d'euros en CP [(5)].

Le projet de loi de règlement propose l'annulation de 53 millions d'euros d'AE non consommées et non reportées.

---

(1) La direction générale des entreprises a indiqué au rapporteur spécial qu'« en 2021 ont eu lieu de nombreux retraits d'engagements sur années antérieures, à hauteur de 342 millions d'euros », et que, par conséquent, « la consommation affichée dans Chorus est nettement minorée par rapport à la consommation effective ».

(2) Provenant du fonds pour l'innovation et l'industrie (FII), du troisième programme d'investissements d'avenir (PIA 3) et du quatrième programme d'investissements d'avenir (PIA 4).

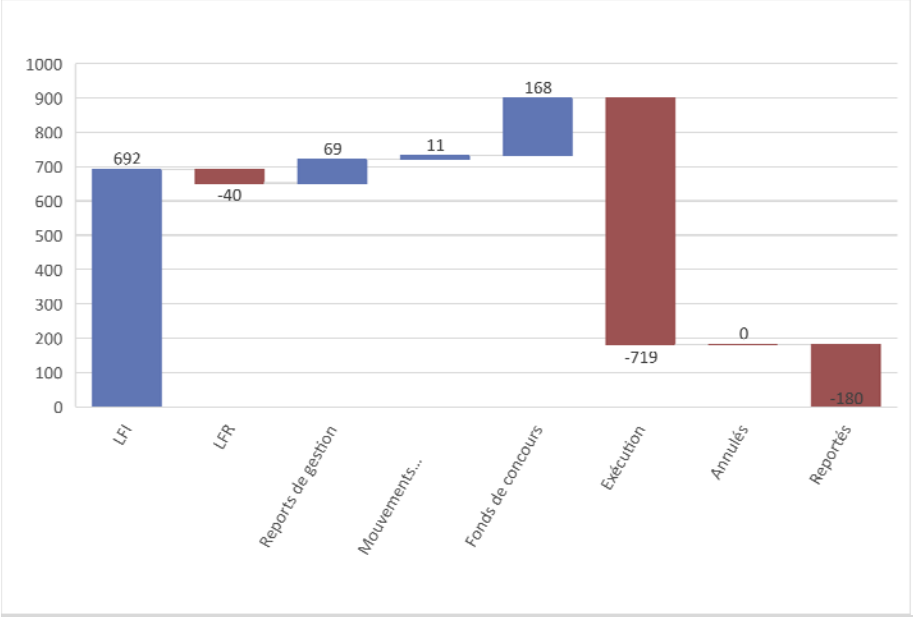
(3) Analyse de l'exécution budgétaire susmentionnée, page 58.

(4) Arrêté du 1er février 2022 portant report de crédits.

(5) Arrêté du 6 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours et arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 192

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

F. LE PROGRAMME 193 *RECHERCHE SPATIALE* : UNE UTILISATION DE LA RÉSERVE PROBLÉMATIQUE

Le programme 193 abrite le versement de la subvention au Centre national d'études spatiales (CNES) et le versement à l'Agence spatiale européenne (ESA), par l'intermédiaire des crédits alloués au CNES, de la contribution de la France au budget annuel de l'Agence.

La LFI 2022 l'a doté de 1,64 milliard d'euros en AE et en CP. Ces montants sont stables par rapport à la LFI 2021.

Les AE et les CP consommés en 2022 s'élèvent à 1,63 milliard d'euros, en hausse de 2 % en AE et en CP par rapport à 2021. La direction générale des entreprises a indiqué au rapporteur spécial que cette augmentation « *s'explique par une hausse importante des crédits ESA afin d'honorer les engagements français envers l'organisation internationale* ».

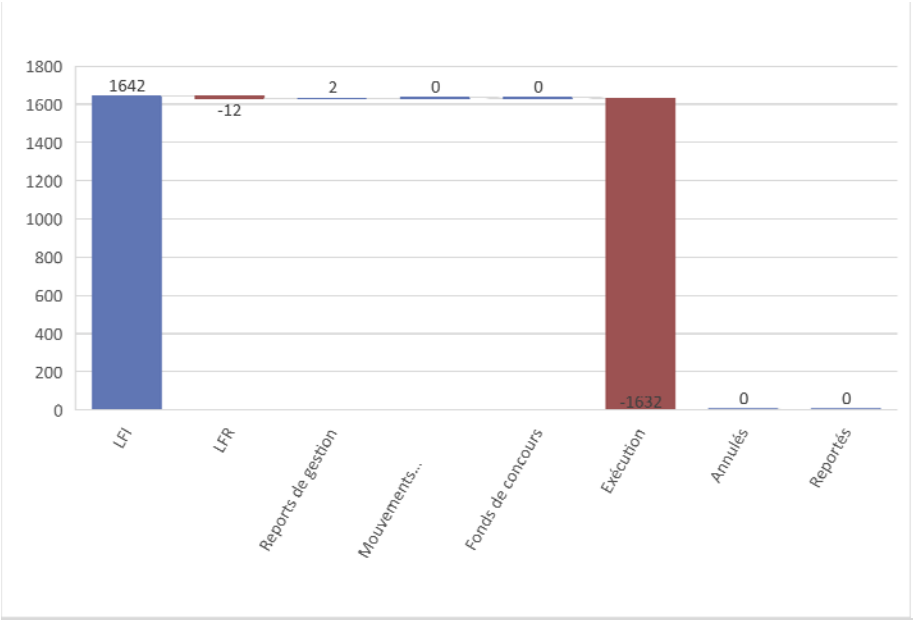
La réserve de précaution, qui s'élevait initialement à 62 millions d'euros, a été dégelée à hauteur de 46 millions d'euros pour financer la contribution française à l'ESA, qui s'est élevée au total à 1 109 millions d'euros en 2022.

Le rapporteur spécial regrette **l'utilisation récurrente de la réserve de précaution** du programme 193 **pour financer une partie de la contribution**

française à l'ESA, cette pratique s'avérant problématique au regard du principe de sincérité budgétaire. Il partage pour les mêmes raisons les réserves exprimées par la Cour des comptes [(1)] à ce sujet : ce dégel « *aurait pu être* [évité] *si les montants des contributions* […] *étaient budgétisés au niveau adéquat net de réserve* » ; « *une budgétisation au niveau adéquat et une utilisation de la réserve conforme à son objet seraient préférables* » [(2)].

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 193

(en millions d'euros)



Source : commission des finances d'après le RAP 2022.

II. DES DÉPENSES FISCALES TOUJOURS PLUS COÛTEUSES

A. LE CRÉDIT D'IMPÔT RECHERCHE : UNE DÉPENSE FISCALE TRÈS IMPORTANTE ET AU COÛT CROISSANT

Le crédit d'impôt en faveur des dépenses de recherche (CIR) [(3)], créé en 1983 et profondément réformé en 2008 [(4)], rattaché au programme 172, est le dispositif le plus important dont dispose l'État pour inciter les entreprises à accroître leur effort de recherche et développement.

(1) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 57.

(2) Idem, page 25.

(3) Article 244 quater *B du code général des impôts.*

(4) Article 69 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Le coût du CIR a encore augmenté en 2022, s'établissant à 7,03 milliards d'euros, en hausse de 10 % par rapport à 2021. Ce montant est significativement différent de celui avancé dans le projet annuel de performances pour 2022 (7,43 milliards d'euros). Il est cependant reconnu que le montant du CIR se révèle difficile à anticiper en raison de l'incidence du contexte économique et de l'écosystème de la recherche et développement, desquels il dépend.

Cette nouvelle augmentation s'inscrit dans la lignée d'une trajectoire ascendante de cette dépense fiscale depuis une décennie.

ÉVOLUTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DU CIR

(en millions d'euros)

Année	2 012	2 013	2 014	2 015	2 016	2 017	2 018	2 019	2 020	2 021	2 022
Coût	3 370	3 269	5 108	5 094	5 555	6 100	6 200	6 400	6 600	6 383	7 031

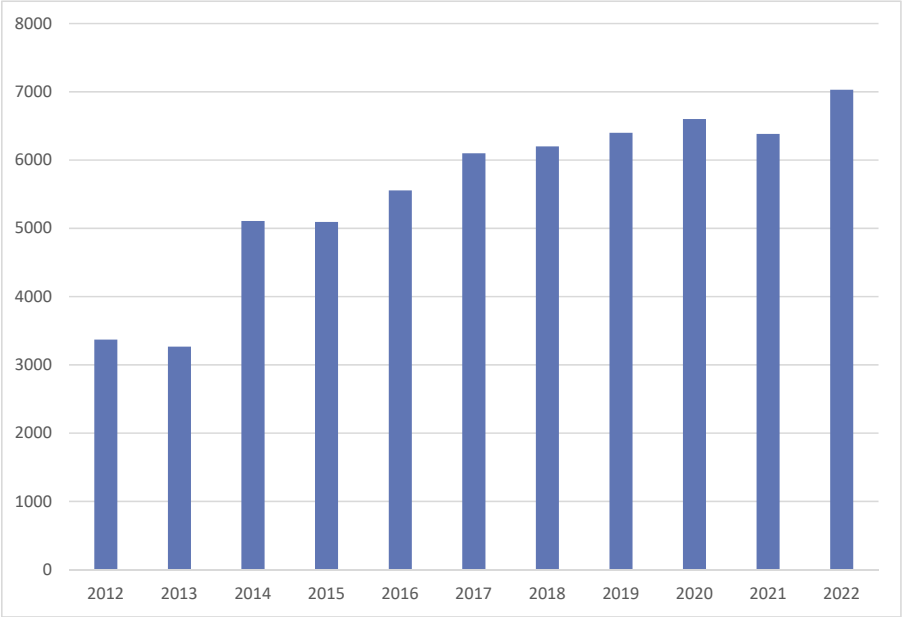
Sources :

– Années 2012 à 2020 : Rapport d'information déposé par la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur l'application des mesures fiscales, présenté par MM. Laurent Saint-Martin, Francis Chouat et Mme Christine Pires Beaune, n° 4402, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2021.

– Années 2021 et 2022 : Rapport annuel de performance « Recherche et enseignement supérieur » 2022, page 262 (2021 : chiffrage définitif ; 2022 : chiffrage actualisé).

ÉVOLUTION DU COÛT BUDGÉTAIRE DU CIR

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

Comme il l'avait exposé dans son rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023, **le rapporteur spécial est très critique vis-à-vis du CIR. Cette nouvelle augmentation de son coût budgétaire le renforce dans sa conviction**. Il estime que les sommes très importantes consacrées par l'État à ce dispositif pourraient être utilement réorientées vers les organismes de recherche afin **d'augmenter les financements récurrents**.

B. D'AUTRES DÉPENSES FISCALES AU COÛT PLUS MODESTE

Les autres dépenses fiscales rattachées aux programmes couverts par le rapport spécial *Recherche* progressent également mais à un rythme moins soutenu. Le crédit d'impôt en faveur de l'innovation (CII) (1) atteint 303 millions d'euros en 2022 contre 280 en 2021, la réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI) (2) passe de 48 millions d'euros en 2021 à 58 millions d'euros en 2022.

Le volet fiscal du dispositif « Jeunes entreprises innovantes » (JEI) (3) a progressé de 12 à 13 millions d'euros. Eu égard à « *la dépense dynamique de ce dispositif* », dont le coût a augmenté d'environ 6 % par an entre 2018 et 2022, la Cour des comptes recommande « *la poursuite d'une évaluation plus précise de ses effets* » et « *d'étudier un resserrement des paramètres (durée d'éligibilité ou dégressivité éventuelle par exemple)* » (4). **Le rapporteur spécial s'associe à cette recommandation**.

Elle lui semble d'autant plus justifiée qu'une récente étude de l'INSEE (5) a conclu à « **un effet faible et incertain sur l'emploi** des entreprises bénéficiaires » d'un tel dispositif. En effet, « le dispositif n'aurait aucun effet sur l'emploi des entreprises ayant recours au dispositif à partir de leur 4ème année d'existence et jamais d'effet sur la rémunération versée aux salariés ».

De manière plus générale, le rapporteur spécial fait sienne l'alerte de la Cour des comptes relative à « la nécessité de l'évaluation systématique de l'efficacité des dépenses fiscales et sociales et de leur bornage dans le temps » (6).

---

(1) k) du II de l'article 244 quater *B du code général des impôts.*

(2) VI de l'article 199 terdecies-*0 A du même code.*

(3) Article 44 sexies-*0 A du même code.*

(4) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 60.

(5) Dispositif « jeune entreprise innovante » : un effet faible et incertain sur l'emploi des entreprises bénéficiaires, Insee analyses, n° 68, octobre 2021.

(6) Analyse de l'exécution budgétaire précitée, page 78.

RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE ;
PENSIONS

M. Benoît Mournet, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Page

SYNTHÈSE 410

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS* 411

A. DES DÉPENSES SUPÉRIEURES À LA PRÉVISION EN RAISON DES MESURES VISANT À SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT 411

B. DES RECETTES SOUTENUES PAR LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE 413

C. UN SOLDE ANNUEL NÉGATIF POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2012 414

D. DES CRÉDITS INTÉGRALEMENT REPORTÉS SUR 2023 416

II. LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE* 416

A. UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION, MALGRÉ L'IMPACT DES MESURES VISANT À SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT 417

B. DES DÉPENSES STABLES QUI CONFIRMENT LE DÉSÉQUILIBRE CROISSANT DES RÉGIMES CONCERNÉS 418

C. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ 420

SYNTHÈSE

1. Sur le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions* :

– Les dépenses (62,3 milliards d'euros) sont supérieures à la prévision (+ 1,18 milliard d'euros), en raison des mesures soutenant le pouvoir d'achat des pensionnés ;

– Du fait d'une progression des dépenses plus dynamique que les recettes, le solde du compte s'élève à – 551 M€ en 2022 ; il est négatif pour la première fois depuis 2012 ;

– Le solde cumulé du CAS est de + 8,94 milliards d'euros, soit 1,72 mois de dépenses. Compte tenu des prévisions – à ajuster pour tenir compte de la réforme des retraites – ce solde pourrait être ramené à zéro d'ici deux ou trois ans ;

– Afin d'augmenter les recettes, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de faire converger le taux des contributions salariales des fonctionnaires avec le taux des cotisations salariales du régime général dans le secteur privé ;

– Le rapporteur spécial rappelle également la nécessité de distinguer, au sein des crédits du CAS *Pensions*, ce qui relève du rôle de l'État employeur et ce qui relève de la subvention versée par l'État en tant que garant de la solidarité nationale ;

– En matière d'objectivation de la situation financière du système de retraite, le rapporteur se félicite du choix du Conseil d'orientation des retraites (COR) de suivre sa recommandation et de s'appuyer uniquement sur la convention légale EPR (équilibre permanent des régimes) ;

– Il serait souhaitable de présenter une trajectoire d'évolution des dépenses et recettes du CAS à plus long terme. Sur ce point, le rapporteur spécial propose que le Parlement soit tenu de réexaminer, tous les cinq ans, la soutenabilité du système de retraite.

2. Sur la mission *Régimes sociaux et de retraite* :

– Les crédits consommés (6,08 milliards d'euros) sont très proches de la prévision (taux d'exécution de 99,6 %) ;

– La contribution au régime de la SNCF (3,2 milliards d'euros) est inférieure à la prévision en raison d'un effectif plus faible et d'un taux de cotisation plus élevé que prévus ;

– La contribution au régime de la RATP (778 millions d'euros) est très dynamique. Afin de compenser la fermeture du régime, le rapporteur spécial recommande de mettre en place une contribution financière entre le régime général et la Caisse de retraites de la RATP ;

– Le régime des marins (subvention de 793 millions d'euros) est maintenu, mais la Cour des comptes s'interroge sur ses règles « *complexes, obsolètes et inéquitables* » ;

– Afin de renforcer la lisibilité du système de retraite, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de regrouper au sein de la mission l'ensemble des régimes spéciaux recevant chaque année une contribution d'équilibre de l'État.

I. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *PENSIONS*

Le compte d'affectation spéciale (CAS) *Pensions*, prévu à l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) [1], retrace les recettes et les dépenses concourant au financement des pensions de la fonction publique de l'État :

– les pensions de retraite et d'invalidité des **fonctionnaires civils et militaires** de l'État (programme 741), qui représentent 95 % des crédits ;

– les pensions versées aux **ouvriers** des établissements industriels et militaires de l'État (programme 742), représentant 3 % de la dépense ;

– les pensions militaires d'**invalidité**, de retraite du **combattant** et des victimes de guerre ainsi que diverses autres pensions (programme 743), soit 2 % des crédits.

Pour la première fois depuis l'exercice 2012, le CAS *Pensions* présente en 2022 un solde annuel négatif, du fait d'une progression des dépenses plus dynamique que celle des recettes.

A. DES DÉPENSES SUPÉRIEURES À LA PRÉVISION EN RAISON DES MESURES VISANT À SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT

La loi de finances pour 2022 [2] a doté le CAS *Pensions* de 61,1 milliards d'euros. En outre, le compte a bénéficié de 1,2 milliard d'euros de reports de crédits de 2021 ; en effet, les reports de crédits de paiement disponibles ne sont pas soumis à la limitation des 3 % des crédits initiaux prévue à l'article 15 de la LOLF.

Les **dépenses** du CAS *Pensions* ont atteint **62,3 milliards d'euros** en 2022. Elles sont supérieures de 1,176 milliard d'euros (+ 1,9 %) aux prévisions de la loi de finances initiale.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	LFI 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	57 687,4	58 838,3	+ 1 150,9	+ 2,0 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 935,8	1 967,4	+ 31,6	+ 1,6 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 481,2	1 475,0	– 6,3	– 0,4 %
Total	**61 104,5**	**62 280,7**	**+ 1 176,2**	**+ 1,9 %**

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

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

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

La sur-exécution constatée résulte principalement de la mise en œuvre des **mesures visant à soutenir le pouvoir d'achat**, dont l'incidence budgétaire s'est élevée à 1,163 milliard d'euros (concentrée à 99 % sur le programme 741 [1]) :

– 1,09 milliard d'euros pour la **revalorisation anticipée de 4 % des pensions de retraite** au 1er juillet 2022, prévue dans la loi portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat [2] ;

– 59,9 millions d'euros pour l'**indemnité inflation**, prévue dans la seconde loi de finances rectificative pour 2021 [3], et versée à 581 762 pensionnés ;

– 10,6 millions d'euros pour l'augmentation de 3,5 % de la valeur du **point d'indice de la fonction publique** [4], liés à la hausse des pensions versées aux personnes ayant liquidé leurs droits à la retraite entre le 1er juillet et le 31 décembre 2022.

Les crédits prévus pour financer l'indemnité inflation se sont avérés plus élevés que nécessaire, notamment en raison d'une difficulté à prévoir le nombre exact de bénéficiaires (sous-consommation de 106 millions d'euros). Dans le même temps, la revalorisation anticipée des pensions au 1er juillet a nécessité l'ouverture de 1,28 milliard d'euros supplémentaires dans la **première loi de finances rectificative pour 2022** [5] (1,23 milliard d'euros sur le programme 741 et 44,2 millions d'euros sur le programme 742).

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	**Exécution 2021**	**Exécution 2022**	**Évolution sur un an**	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	55 967,1	56 933,1	58 838,3	+ 1 905,2	+ 3,3 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 924,8	1 922,3	1 967,4	+ 45,0	+ 2,3 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 657,4	1 538,2	1 475,0	– 63,2	– 4,1 %
Total	**59 549,3**	**60 393,6**	**62 280,7**	**+ 1 887,1**	**+ 3,1 %**

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

Les mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages expliquent également la **hausse significative des dépenses** du CAS par rapport aux années précédentes : + 3,1 % par rapport à l'exécution 2021 contre + 1,4 % entre 2020 et 2021.

(1) L'incidence budgétaire des mesures de soutien au pouvoir d'achat des ménages sur le programme 742 n'est pas connue ; par ailleurs, les dépenses réalisées dans le cadre du versement de l'indemnité inflation aux pensionnés du programme 743 ont été imputées sur le programme 741.

(2) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

(3) Loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

(4) Décret n° 2022-994 du 7 juillet 2022 portant majoration de la rémunération des personnels civils et militaires de l'État, des personnels des collectivités territoriales et des établissements publics d'hospitalisation.

(5) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

B. DES RECETTES SOUTENUES PAR LA REVALORISATION DU POINT D'INDICE DE LA FONCTION PUBLIQUE

La surconsommation des crédits du CAS *Pensions* a été partiellement compensée par une **sur-réalisation des recettes**. Les recettes du CAS se sont établies à **61,73 milliards d'euros** en 2022. Elles sont supérieures de 473,7 millions d'euros (+ 0,8 %) aux prévisions de la loi de finances, contre une sous-réalisation de 0,4 % en 2021.

EXÉCUTION DES RECETTES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	LFI 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	57 856,2	58 314,7	+ 458,5	+ 0,8 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 920,4	1 937,9	+ 17,4	+ 0,9 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 479,1	1 476,8	– 2,3	– 0,2 %
Total	**61 255,7**	**61 729,4**	**+ 473,7**	**+ 0,8 %**

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

La sur-exécution découle essentiellement de la mise en œuvre des mesures de soutien au pouvoir d'achat, l'**augmentation de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022** ayant entraîné une hausse des recettes de 965,8 millions d'euros liée à l'augmentation de l'assiette des contributions employeurs (+ 845,4 millions d'euros) et des cotisations salariales (+ 120,4 millions d'euros).

Elle résulte également, comme chaque année, de la difficulté à prévoir précisément l'évolution de l'assiette des contributions employeurs et des retenues pour pensions, qui dépend de la réalisation par les ministères de leurs schémas d'emplois ainsi que de leurs choix de gestion (et notamment de la répartition entre les titulaires et les contractuels).

ÉVOLUTION DES RECETTES DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Évolution sur un an	
Programme 741 – Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	57 227,3	57 290,4	58 314,7	+ 1 024,3	+ 1,8 %
Programme 742 – Ouvriers des établissements industriels de l'État	1 926,9	1 924,0	1 937,9	+ 13,9	+ 0,7 %
Programme 743 – Pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre et autres pensions	1 657,4	1 549,6	1 476,8	– 72,8	– 4,7 %
Total	**60 811,6**	**60 763,9**	**61 729,4**	**+ 965,4**	**+ 1,6 %**

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

Il en résulte une **augmentation des recettes** du CAS de 965,4 millions d'euros (+ 1,6 %) par rapport à 2021, contre une diminution de 0,1 % entre 2020 et 2021.

C. UN SOLDE ANNUEL NÉGATIF POUR LA PREMIÈRE FOIS DEPUIS 2012

Le **solde** du CAS *Pensions* s'est élevé à **– 551,3 M€ en 2022**, contre une prévision de + 151,2 millions d'euros en loi de finances initiale. Il est négatif pour la première fois depuis l'exercice 2012. Tandis que la direction du budget anticipait un déficit du CAS à compter de 2023, celui-ci est intervenu dès 2022, en raison d'une progression des dépenses plus dynamique que celle des recettes.

SOLDE DU CAS *PENSIONS*

(en millions d'euros)

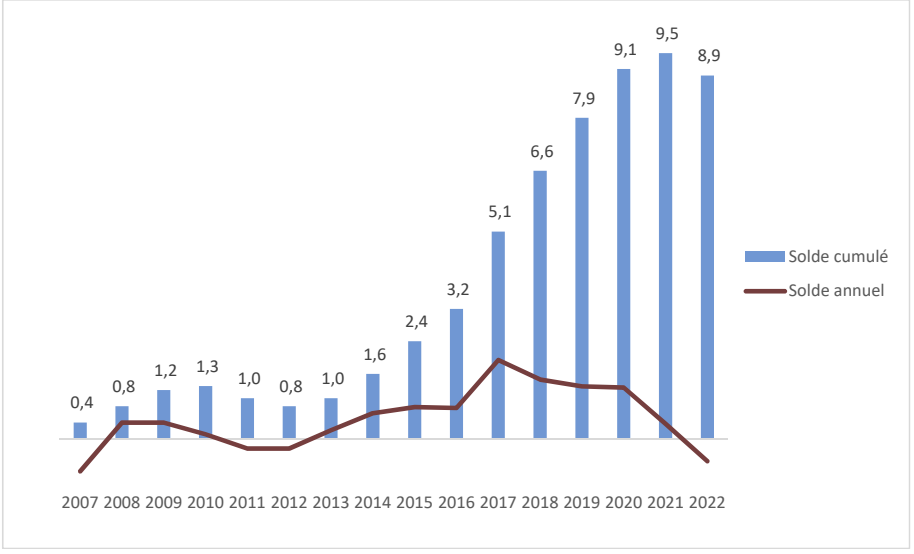
	LFI 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision	
Dépenses	61 104,5	62 280,7	+ 1 176,2	+ 1,9 %
Recettes	61 255,7	61 729,4	+ 473,7	+ 0,8 %
Solde	**+ 151,2**	**– 551,3**	**– 702,5**	**– 464,5 %**

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

Au 31 décembre 2022, le solde cumulé du CAS est de + **8,94 milliards d'euros**. Il représente 1,72 mois de dépenses, contre 1,89 fin 2021.

ÉVOLUTION DU SOLDE CUMULÉ DU CAS *PENSIONS*

(en milliards d'euros)



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

Conformément à la réforme de la LOLF de 2021 [(1)], une **trajectoire triennale** des recettes et des dépenses du CAS *Pensions* est présentée dans les projets annuels de performance qui accompagnent le projet de loi de finances pour 2023. Ainsi que le rapporteur spécial l'indiquait dans son rapport spécial [(2)], le solde annuel du compte qui résulterait de ces projections s'élèverait à – 820 millions d'euros en 2023, à – 3,39 milliards d'euros en 2024 et à – 5,23 milliards d'euros en 2025. Toutes choses égales par ailleurs, le solde cumulé du CAS serait donc ramené à zéro d'ici deux ans.

Bien qu'aucune projection actualisée n'ait été rendue publique depuis l'adoption de la réforme des retraites prévue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 [(3)], la tendance à la baisse du solde cumulé du CAS apparaît comme particulièrement dynamique.

En conséquence, des mesures devront être prises afin que le CAS puisse respecter l'obligation d'équilibre qui lui est imposée au titre du II de l'article 21 de la LOLF tout en continuant à verser les pensions dues. Dans ces conditions, et dans un souci d'équité entre les régimes, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de **faire converger le taux des retenues pour pensions des fonctionnaires civils et militaires** (fixé à 11,10 % depuis 2019) **avec le taux des cotisations salariales du régime général dans le secteur privé** (11,31 %) *(recommandation n°°1 du rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023).*

Dans le cas où une augmentation du taux des contributions employeurs devait s'avérer nécessaire, le rapporteur spécial rappelle en outre, dans la continuité de ses travaux sur le projet de loi de finances pour 2023, la nécessité de **distinguer, au sein du CAS *Pensions*, ce qui relève du rôle de l'État employeur et ce qui relève de la subvention versée par l'État en tant que garant de la solidarité nationale** *(recommandation n°°3 du rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023).*

En attendant cette clarification, le rapporteur spécial se félicite de la **décision du Conseil d'orientation des retraites (COR) de s'appuyer uniquement sur la convention EPR (équilibre permanent des régimes)**, qui va dans le sens de ses recommandations *(recommandation n°°5 du rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023)*. Cette mesure de simplification permettra d'améliorer la lisibilité du diagnostic présenté par le COR à l'attention du législateur, des partenaires sociaux et des citoyens. Dans le même temps, le rapporteur spécial prend acte de la décision du COR de conserver quatre hypothèses d'évolution de la productivité, et non uniquement trois, afin de ne pas afficher de scénario central.

---

(1) Article 25 de la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques.

(2) Assemblée nationale, annexe n° 38 de M. Benoît Mournet au rapport n° 292 de M. Jean-René Cazeneuve, fait au nom de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2023, enregistré le 6 octobre 2022, pages 36 et suivantes.

(3) Loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023.

Enfin, s'agissant des perspectives d'évolution du CAS *Pensions* elles-mêmes, il convient de souligner que la Cour des comptes recommande de « *présenter une trajectoire d'évolution à plus long terme* » cohérente avec la trajectoire triennale présentée dans les annexes budgétaires et de « *préciser les hypothèses sous-jacentes à la prévision d'évolution des dépenses, des recettes et du solde* » (1).

Le rapporteur spécial soutient cette proposition, car le pilotage des dépenses relatives aux pensions s'apprécie nécessairement dans le temps long. C'est pourquoi il recommande, comme il l'a proposé lors de la dernière réforme des retraites, que le Parlement soit tenu tous les cinq ans, au cours de l'année qui suit l'ouverture d'une nouvelle législature, de réexaminer la soutenabilité du système de retraite, sur la base des prévisions démographiques et macroéconomiques du Conseil d'orientation des retraites, en fonction d'un scénario central retenu par le Comité de suivi des retraites. Dans ce cadre, le Parlement déterminerait, sur une durée de quinze ans, des mesures permettant au système de retraite de ne pas accroître le déficit public.

D. DES CRÉDITS INTÉGRALEMENT REPORTÉS SUR 2023

En application du dernier alinéa de l'article 21 de la LOLF, les crédits du CAS *Pensions* « *disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte* » (2). Contrairement aux crédits des programmes du budget général et des budgets annexes, ils ne sont pas soumis à la limitation des reports de crédits de paiement à 3 % de la loi de finances initiale.

Le montant des **reports de crédits** non consommés en 2022 sur l'exercice 2023, identique en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, s'élève à **1,31 milliard d'euros** (3). Les crédits dont l'annulation est proposée dans le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022, pour un montant négligeable (3,53 euros), résultent d'une simple actualisation comptable entre la date de publication de l'arrêté de report des crédits et la date du dépôt du projet de loi.

II. LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

La mission *Régimes sociaux et de retraite* regroupe les contributions versées par l'État à certains régimes spéciaux de retraite. Ces régimes, souvent anciens et marqués par un déséquilibre démographique entre le nombre de cotisants

---

(1) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 du compte d'affectation spéciale Pensions*, avril 2023.*

(2) Le « solde du compte » auquel il est ici fait référence est le solde cumulé, c'est-à-dire la somme des soldes annuels accumulés depuis la création du compte.

(3) Arrêté du 10 mars 2023 portant report de crédits.

et le nombre de pensionnés, sont dans l'impossibilité de s'autofinancer et reçoivent chaque année une subvention d'équilibre au titre de la solidarité nationale.

Quatre régimes concentrent plus de 95 % des crédits : le régime de retraite des agents du cadre permanent de la Société nationale des chemins de fer français (**SNCF**) et celui des agents du cadre permanent de la Régie autonome des transports parisiens (**RATP**) (programme 198), le régime social des **marins** (programme 197) et le régime des **mines** (programme 195).

A. UNE EXÉCUTION PROCHE DE LA PRÉVISION, MALGRÉ L'IMPACT DES MESURES VISANT À SOUTENIR LE POUVOIR D'ACHAT

En 2022, les **dépenses** de la mission se sont élevées à **6,08 milliards d'euros**. Leur montant est très proche des prévisions de la loi de finances pour 2022 : – 25 millions d'euros, soit un taux d'exécution de 99,6 %. Le résultat de l'exécution procède toutefois de plusieurs mouvements contradictoires.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT
DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

(en millions d'euros)

	LFI 2022	Exécution 2022	Écart à la prévision	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 204,5	4 181,9	– 22,6	– 0,5 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	802,0	803,3	+ 1,3	+ 0,2 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 095,8	1 092,2	– 3,6	– 0,3 %
Total	**6 102,4**	**6 077,4**	**– 24,9**	**– 0,4 %**

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

Les crédits prévus dans la loi de finances initiale pour financer l'**indemnité inflation** versée aux pensionnés de la mission ont été surestimés : sur les 44,3 millions d'euros [(1)] ouverts, seuls 10,3 millions d'euros ont été consommés, soit 23 %. Ainsi que l'indique la Cour des comptes, les crédits ont été budgétés « *sur le seul critère d'éligibilité des pensionnés bénéficiaires (pension nette mensuelle inférieure à 2 000 euros), alors que seule la compensation des indemnités versées par les régimes aux bénéficiaires éligibles monopensionnés a finalement été mis à la charge des programmes de la mission* » [(2)].

Dans le cadre du plan de résilience économique et sociale présenté par le Gouvernement pour faire face aux conséquences de la guerre en Ukraine, le **décret d'avance** d'avril 2022 [(3)] a annulé 60 % des crédits de la mission mis en réserve,

(1) Ces crédits résultent d'un amendement n° II-2352 du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, en séance, lors de l'examen en première lecture du projet de loi de finances pour 2022.

(2) Cour des comptes, note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Régimes sociaux et de retraite.

(3) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

soit 144,9 millions d'euros : 98,9 millions d'euros pour les régimes de la SNCF et de la RATP (programme 198), 18,7 millions d'euros pour le régime des marins (programme 197) et 27,3 millions d'euros pour le régime des mines et les autres régimes financés par la mission (programme 195).

Afin de financer la **revalorisation anticipée de 4 % des pensions de retraite** au 1er juillet 2022, la première loi de finances rectificative pour 2022 a quasiment rétabli les crédits annulés dans le décret d'avance pour le programme 195 (25,3 millions d'euros) et les a rétabli en les complétant par des crédits supplémentaires pour le programme 198 (132,4 millions d'euros) et le programme 197 (19,9 millions d'euros), soit un total de 177,6 millions d'euros pour l'ensemble de la mission.

En définitive, **les crédits ouverts ont été suffisants pour financer les dépenses de la mission**. Sur le programme 197, l'intégralité des crédits ont été consommés (803,3 millions d'euros). Sur le programme 198, l'exécution des crédits consommés (4,18 milliards d'euros) intègre une annulation de 60,1 millions d'euros en crédits de paiement dans la seconde loi de finances rectificative [(1)]. Sur le programme 195 (1,1 milliard d'euros de crédits consommés), des annulations sont proposées dans le projet de loi de règlement (1,3 million d'euros) en plus de celles votées dans la seconde loi de finances rectificative pour 2022 (324 000 euros).

B. DES DÉPENSES STABLES QUI CONFIRMENT LE DÉSÉQUILIBRE CROISSANT DES RÉGIMES CONCERNÉS

Malgré l'impact des mesures visant à préserver le pouvoir d'achat des pensionnés, les dépenses de la mission diminuent de 30,9 millions d'euros (soit – 0,5 %) par rapport à 2021. Il convient toutefois de rappeler que l'exécution 2021 avait été marquée par une hausse exceptionnelle des crédits due à la crise sanitaire, l'État ayant compensé à la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel (CPRP) de la SNCF et à la Caisse de retraites du personnel (CRP) de la RATP leurs pertes de recettes liées aux mesures d'activité partielle. Ainsi que l'indique la Cour des comptes : « ***[u]ne fois neutralisés les effets de la crise sanitaire, les dépenses apparaissent relativement stables*** *entre 2021 et 2022* » [(2)].

Le **programme 195** (régime des mines, de la SEITA et divers) est marqué par une diminution significative de ses crédits : – 37,6 millions d'euros soit – 3,3 % par rapport à l'exécution 2021. Cette baisse est toutefois moins importante que l'année précédente (– 69,7 millions d'euros). La subvention versée par l'État à la caisse autonome nationale de sécurité sociale dans les mines s'est finalement élevée à 957,4 millions d'euros, en retrait de 53,9 millions d'euros par rapport à 2021 et de 7,3 millions d'euros par rapport à la prévision.

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

(2) Cour des comptes, ibid.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION *RÉGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE*

(en millions d'euros)

	Exécution 2020	Exécution 2021	Exécution 2022	Évolution sur un an	
Programme 198 – Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	4 221,6	4 169,0	4 181,9	+ 12,9	+ 0,3 %
Programme 197 – Régimes de retraite et de sécurité sociale des marins	823,2	809,6	803,3	– 6,3	– 0,8 %
Programme 195 – Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers	1 199,5	1 129,8	1 092,2	– 37,6	– 3,3 %
Total	**6 244,3**	**6 108,3**	**6 077,4**	**– 30,9**	**– 0,5 %**

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

Pour le **régime des marins** (programme 197), les dépenses diminuent de 6,3 millions d'euros par rapport à l'exécution 2021. La baisse est donc moins marquée qu'entre 2020 et 2021 (– 12,3 millions d'euros). L'augmentation des charges due à la revalorisation des pensions a été compensée par une diminution du nombre de pensionnés (– 1,6 %). Le régime des marins n'est pas concerné par la suppression des régimes spéciaux de retraite prévue dans la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Le rapporteur spécial note toutefois que la Cour des comptes, dans un rapport récent [(1)], s'interroge sur les règles « *complexes, obsolètes et inéquitables* » de ce régime ; il ne manquera pas d'approfondir ce sujet en vue de l'examen du projet de loi de finances pour 2024.

Le **programme 198** voit quant à lui ses crédits consommés augmenter de 12,9 millions d'euros (+ 0,3 %). Cette évolution résulte principalement de la contribution versée par l'État à la **CRP RATP**, supérieure de 26,7 millions d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (+ 3,6 %) et de 41 millions d'euros par rapport à son niveau de 2021 (+ 5,6 %). La hausse des cotisations due à la revalorisation du point d'indice RATP n'a pas suffi à compenser la hausse des dépenses due à la revalorisation des pensions.

À l'inverse, la subvention d'équilibre versée à la **CPRP SNCF** diminue de 34,5 millions d'euros (– 1,1 %) par rapport à 2021 et est inférieure de 34,3 millions d'euros (– 1,0 %) à la prévision. La hausse des charges de pensions est compensée, d'une part, par un effectif de pensionnés plus faible qu'anticipé et, d'autre part, par une augmentation plus importante des autres recettes de la caisse, notamment due à une régularisation du taux de cotisation T1 [(2)] à la charge de la SNCF (fixé à 24,08 % [(3)] contre une prévision de 23,41 % dans la loi de finances initiale).

(1) Cour des comptes, « La sécurité sociale, Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale », mai 2023.

(2) Le taux des cotisations patronales à la charge de la SNCF se décompose en deux : le taux T1 correspond au montant qui serait dû si les agents de la SNCF relevaient du régime général du secteur privé et le taux T2 est destiné à financer les spécificités du régime spécial de retraite des agents du cadre permanent de la SNCF.

(3) Arrêté du 9 décembre 2022 fixant les composantes définitive pour 2021 et provisionnelle pour 2022 du taux de la cotisation de la Société nationale des chemins de fer français au régime de retraite du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

Si la récente réforme des retraites a mis fin au régime spécial de retraite des agents du cadre permanent de la RATP, tous les nouveaux embauchés étant affiliés au régime général à compter du 1er septembre 2023, il convient de souligner que la fermeture du régime va, dans un premier temps, conduire à une augmentation de la subvention d'équilibre versée par l'État. En conséquence, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de mettre en place une contribution financière entre, d'une part, la CNAV et l'Agirc-Arrco et, d'autre part, la CRP RATP, sur le modèle de la convention mise en place au profit de la CPRP SNCF *(recommandation n°°6 du rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023)* ; cela permettrait au régime général de compenser à la CRP RATP le montant des cotisations perdues mais devant donner droit à pension à l'issue de la carrière des personnels concernés.

PART DE LA SUBVENTION DE L'ÉTAT DANS LES PENSIONS VERSÉES

(en millions d'euros)

	Pensions versées	Subvention de l'État	Pourcentage
CPRP SNCF	5 310,5	3 238,9	61,0 %
CRP RATP	1 246,0	778,0	62,4 %
Régime des marins	1 001,6	793,1	79,2 %
Régime des mines	1 135,7	957,4	84,3 %

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

Malgré la stabilité des dépenses de la mission, l'exécution 2022 confirme le **déséquilibre croissant des régimes subventionnés** : la contribution versée par l'État représente en moyenne plus de 66 % du montant des pensions versées.

C. LE PÉRIMÈTRE DE LA MISSION PEUT ENCORE ÊTRE AMÉLIORÉ

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023, le rapporteur spécial avait salué le transfert de la responsabilité du programme 198 de la direction générale des infrastructures, des transports et des mobilités (DGITM) à la direction du budget, ainsi que le transfert du congé de fin d'activité des conducteurs routiers de la mission *Régimes sociaux et de retraite* au programme 203 *Infrastructures et services de transports* de la mission *Écologie, développement et mobilité durables*, qui contribuaient à renforcer la cohérence de la maquette budgétaire [(1)].

Néanmoins, **la mission *Régimes sociaux et de retraite* ne donne toujours pas une vision complète de l'effort budgétaire consacré par l'État aux régimes spéciaux de retraite**. En effet, demeurent en dehors du champ de la mission des régimes financés par d'autres missions du budget général ou bénéficiant d'un

(1) Assemblée nationale, annexe n° 38 de M. Benoît Mournet au rapport n° 292 de M. Jean-René Cazeneuve, fait au nom de la commission des finances de l'économie générale et du contrôle budgétaire, sur le projet de loi de finances pour 2023, enregistré le 6 octobre 2022, pages 44 et suivantes.

financement par le biais d'une taxe affectée. En 2021, ces régimes représentaient un total de 5,4 milliards d'euros à la charge de l'État :

– les régimes des agents de l'Opéra de Paris et de la Comédie-française (22 millions d'euros, versés par le programme 131 *Création* de la mission *Culture*) ;

– le régime des salariés de la branche des industries électriques et gazières (1,72 milliard d'euros, provenant de la contribution tarifaire d'acheminement) ;

– le régime des clercs et employés de notaires (414 millions d'euros, financés par la taxe sur les émoluments) ;

– le régime des avocats (5 millions d'euros, issus des droits de plaidoiries) ;

– les régimes de retraite de base et de retraite complémentaire des non-salariés agricoles (3,2 milliards d'euros, issus de taxes affectées).

En conséquence, le rapporteur spécial réitère sa recommandation de **regrouper au sein de la mission *Régimes sociaux et de retraite* l'ensemble des régimes spéciaux recevant chaque année une contribution d'équilibre de l'État** et, pour les régimes concernés, d'évoluer d'un financement par voie de taxe affectée vers un financement budgétaire *via* cette mission *(recommandation n°°8 du rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2023).* Ces évolutions de périmètre sont nécessaires pour mieux représenter l'effort financier consacré par l'État aux régimes spéciaux et au système de retraites dans son ensemble.

RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ;
AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Mme Marina Ferrari et M. Joël Giraud, rapporteurs spéciaux

SOMMAIRE

Pages

I. LA MISSION *RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES* 424

A. PROGRAMME 119 – *CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS* 425

B. PROGRAMME 122 – *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION* 427

II. *LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES* : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE DU FAIT DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE 429

INTRODUCTION

La mission *Relations avec les collectivités territoriales* (RCT) regroupe les dotations destinées à subventionner des projets d'investissements locaux (dotation de soutien à l'investissement local – DSIL, dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR, dotation de soutien à l'investissement des départements – DSID, dotation politique de la ville – DPV) et des dotations de compensation de transferts de compétences ou de pertes de recettes fiscales liées à des réformes antérieures (l'ensemble des dotations globales de décentralisation – DGD).

La mission *RCT* est composée du programme 119 *Concours financiers aux collectivités territoriales et à leurs groupements* et du programme 122 *Concours spécifiques et administrations*.

Cette mission est associée au compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* sur lesquels transitent essentiellement les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales sur le produit des impositions et taxes qu'elles perçoivent sur le contribuable local dans l'attente du recouvrement effectif de ce produit.

I. LA MISSION *RELATIONS AVEC LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES*

Les crédits ouverts en LFI pour 2022 au titre de la mission *RCT* se sont élevés à 4,92 milliards d'euros en AE et 4,35 milliards d'euros en CP, en très nette progression – respectivement de 741,3 millions d'euros (+ 17,8 %) et de 429,8 millions d'euros (+ 11,0 %) – par rapport à la LFI pour 2021. Il s'agit là d'un niveau de financement inédit dont les rapporteurs spéciaux se félicitent.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT

(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits LFI 2022		Crédits exécutés		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 119 *Concours financiers aux CT et à leurs groupements*	4 657,40	4 113,33	4 293,47	3 991,07	- 363,93 (- 7,81 %)	- 122,27 (- 2,97 %)
Programme 122 *Concours spécifiques et administration*	259,37	235,65	322,06	269,47	+ 62,68 (+ 24,17 %)	+ 33,82 (+ 14,35 %)
Total mission *RCT*	**4 916,77**	**4 348,99**	**4 615,53**	**4 260,54**	**- 301,24 (- 6,13 %)**	**- 88,45 (- 2,03 %)**

Source : Rapport annuel de performances 2022.

Les crédits consommés en 2022 se sont établis à 4,62 milliards d'euros en AE, à un niveau stable par rapport à l'exercice 2021. La consommation des CP s'inscrit en hausse à 4,3 milliards d'euros (+ 1,7 % par rapport à 2021). Cette

apparente stabilité de l'exécution des crédits de la mission masque des mouvements de dépense opposés. Ainsi, certaines dotations d'investissement ont connu une hausse de leur consommation (DSIL notamment) et de nouvelles dotations ont été créées à la suite des réformes de la fiscalité locale. À l'inverse, l'extinction des mesures de soutien face à la crise sanitaire a provoqué une disparition de certaines dépenses de la mission (DSIL exceptionnelle, concours pour l'achat de masques, fonds de stabilisation des départements).

Par ailleurs, la stabilité de l'exécution des crédits malgré une hausse significative des crédits ouverts en LFI 2022 traduit une consommation (90 % en AE et 92 % en CP) plus faible qu'au cours de l'exercice précédent (respectivement 94 % et 97 % en 2021). Ce constat est imputable, d'une part, à des retards dans le cadrage juridique du plan « Marseille en grand » impliquant un report du versement de la dotation associée et, d'autre part, à une sous-consommation des dotations de soutien à l'investissement des collectivités locales.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION RCT AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES

(FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS INCLUS)

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2020		**Crédits exécutés en 2021**		**Crédits exécutés en 2022**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Mission *RCT*	4 411,30	3 618,01	4 644,46	4 188,06	4 615,53	4 260,54

Source : Rapport annuel de performances 2022.

A. PROGRAMME 119 – *CONCOURS FINANCIERS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET À LEURS GROUPEMENTS*

Le programme 119 représente près de 95 % du montant de la mission et comprend principalement les dispositifs de soutien à l'investissement des collectivités – en particulier la DETR, la DSIL et la DSID – ainsi que les crédits relatifs à la DGD déclinée à chaque échelon territorial.

Les crédits ouverts en LFI pour 2022 au titre du programme 119 se sont élevés à 4,66 milliards d'euros en AE et 4,11 milliards d'euros en CP, en progression respective de 17,0 % et 10,4 % par rapport à la LFI pour 2021.

La loi de finances rectificative du 16 août 2022 [(1)] a ouvert 121 millions d'euros de crédits en AE et en CP pour financer la hausse de la dotation des titres sécurisés (DTS, + 14 millions d'euros) afin d'améliorer les délais de délivrance des passeports et CNI. Cette LFR a également financé deux nouvelles dotations qu'elle a instaurées : 10 millions d'euros pour les communes et EPCI ayant institué une

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

taxe GEMAPI et 97 millions d'euros pour compenser au titre de 2021 la suppression de la taxe d'habitation des communes membres d'un syndicat à contributions fiscalisées.

La loi de finances rectificative de fin de gestion [1] a annulé 80 millions d'euros en AE sur le reliquat des crédits mis en réserve. En dehors de cette annulation, un dégel portant sur l'intégralité de la réserve de précaution a été prononcé, principalement au bénéfice des projets d'investissement financés par les dotations du programme.

La gestion budgétaire 2022 n'a pas fait l'objet de mouvements significatifs.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 119 AU COURS DE L'EXERCICE 2022

(en millions d'euros)

	AE	**CP**
LFI *(y compris FdC et AdP prévus en LFI)*	4 657,40	4 113,33
LFR du 16 août 2022	121,00	121,00
LFR de fin de gestion	- 80,00	0,00
Autres mouvements de crédits *Reports de crédits 2021* *Transferts*	**16,10** *16,10* *0,00*	**- 1,20** *6,80* *- 8,00*
Fonds de concours et attributions de produits	0,00	0,00
Total des crédits ouverts	**4 714,50**	**4 233,14**
Crédits consommés	**4 293,47**	**3 991,07**
Taux de consommation	*91,1 %*	*94,3 %*
Reports de gestion vers 2023	284,31	26,22
Annulations	136,71	215,86

Source : Rapport annuel de performances 2022, Rapport annuel du CBCM 2022.

En 2022, les dépenses du programme 119 ont atteint 4,29 milliards d'euros en AE et 3,99 milliards d'euros en CP, à un niveau stable par rapport à 2021. Les taux d'exécution s'établissent à 91,1 % sur la base des crédits ouverts en AE et à 94,3 % en CP, marquant une dégradation du taux de consommation des crédits par rapport à l'exercice précédent où il s'élevait à près de 97 % en AE et 99 % en CP.

Cette baisse du taux de consommation s'explique par les retards que connaît le plan « Marseille en grand » (253 millions d'euros d'AE non consommés) et par une sous-consommation en CP des dotations d'investissement au bénéfice des collectivités (DETR, DSIL, DSIL exceptionnelle, DPV, DSID…). Ces sous-consommations ont conduit à d'importants reports de gestion vers 2023 (284 millions d'euros en AE et 26 millions d'euros en CP) et à des annulations de crédit de près de 137 millions d'euros en AE et 216 millions d'euros en CP.

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

La consommation des dotations générales de décentralisation (DGD), déclinées à chaque échelon territorial, est quasi-intégrale à l'instar des exercices précédents.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES PRINCIPALES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT DU PROGRAMME 119

(en millions d'euros)

	2021		2022		Évolution	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
DETR	1 013,7	852,9	1 014,1	879,3	*+ 0,4*	*+ 26,4*
DPV	149,7	122,2	150,3	110,0	*+ 0,6*	*- 12,2*
DSIL	531,8	493,3	828,7	479,0	*+ 296,9*	*- 14,3*
DSIL exceptionnelle	375,0	158,2	0,1(*)	184,4	–	*+ 26,2*
DSID	200,9	126,6	201,9	103,6	*+ 1,0*	*- 23*

(*) Extinction du dispositif.

Source : Rapports annuels de performances 2021 et 2022.

B. PROGRAMME 122 – *CONCOURS SPÉCIFIQUES ET ADMINISTRATION*

Le programme 122 *Concours spécifiques et administration*, majoritairement constitué de dotations exceptionnelles et de dotations aux collectivités d'outre-mer, a été doté en LFI 2022 de 259,3 millions d'euros en AE et de 235,6 millions d'euros en CP, en hausse respectivement de 65 millions d'euros et de 44 millions d'euros par rapport à la LFI 2021.

La gestion budgétaire 2022 a été marquée par d'importants reports de crédits de l'exercice précédent (95,8 millions d'euros en AE et 98,2 millions d'euros en CP) principalement au titre du fonds de reconstruction de la tempête Alex [(1)]. Par ailleurs, un décret d'avance [(2)] a annulé 5,1 millions d'euros en AE et en CP afin de participer au financement des mesures annoncées par le Gouvernement dans le cadre du déploiement du plan de résilience.

La LFR de fin de gestion a abondé le programme 122 de 41 millions d'euros de crédits en AE et en CP, finançant, d'une part, une nouvelle dotation au profit des délégations de service public maritime et aérienne de la collectivité territoriale de Corse (33 millions d'euros) et, d'autre part, l'aide exceptionnelle aux centres municipaux de santé au titre de la revalorisation des personnels qui y sont employés (8 millions d'euros).

(1) Tempête apparue entre le 30 septembre et le 3 octobre 2020, dont l'essentiel des dégâts causés en France a eu lieu dans les Alpes-Maritimes et en Bretagne.

(2) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022.

GESTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 122 AU COURS DE L'EXERCICE 2022

(en millions d'euros)

	AE	CP
LFI *(y compris FdC et AdP prévus en LFI)*	259,30	235,58
LFR du 16 août 2022	5,11	5,11
LFR de fin de gestion	41,00	41,00
Autres mouvements de crédits *Reports de crédits 2021* *Décrets d'avance*	**90,65** *95,76* *- 5,11*	**93,12** *98,23* *- 5,11*
Fonds de concours et attributions de produits	0,14	0,14
Total des crédits ouverts	**396,20**	**374,94**
Crédits consommés	**322,06**	**269,47**
Taux de consommation	*81,3 %*	*71,9 %*
Reports de gestion vers 2023	38,00	95,50
Annulations	36,14	9,97

Source : Rapport annuel de performances 2022, Rapport annuel du CBCM 2022.

La consommation des crédits du programme 122 en 2022 a connu une hausse notable de 45 millions d'euros en AE et de 69 millions d'euros en CP par rapport à 2021, s'établissant respectivement à 322,1 millions d'euros et 269,5 millions d'euros. Cette augmentation est notamment due à la progression des dépenses d'intervention au bénéfice des collectivités touchées par les conséquences de la tempête Alex (+ 12,4 millions d'euros en AE et + 56,4 millions d'euros en CP à ce titre).

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 122

(en millions d'euros)

	2021		2022		Évolution	
	AE	AE	AE	CP	AE	CP
Total des crédits ouverts	397,1	300,1	396,2	374,9	- 0,9	+ 74,8
Crédits consommés	276,7	200,6	322,1	269,5	+ 45,4	+ 68,8
Taux de consommation	*69,68 %*	*66,84 %*	*81,29 %*	*71,87 %*	*+ 1 161 pb**	*+ 503 pb**

* point de base

Source : Cour des comptes

Les taux de consommation des crédits observés en 2022 s'affichent à des niveaux relativement bas à 81 % en AE et 72 % des CP disponibles mais qui demeurent supérieurs à ceux de 2021 (respectivement 70 % et 67 %). Cette sous-consommation chronique tient principalement à la nature des dépenses du programme qui relèvent pour beaucoup de dotations exceptionnelles qui sont, de ce fait, difficilement prévisibles. Par conséquent, d'importants reports de gestion vers

2023 apparaissent, s'élevant à 38 millions d'euros en AE et 95,5 millions d'euros en CP. Celles-ci visent majoritairement à assurer la disponibilité des crédits nécessaires à l'indemnisation des collectivités à la suite de la tempête Alex.

ÉVOLUTION DE LA CONSOMMATION DES CRÉDITS PAR ACTION

(en millions d'euros)

	2021		2022		Évolution	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Action 1 – Aides exceptionnelles aux CT	129,9	56,0	174,3	121,8	*+ 44,4*	*+ 65,8*
Action 2 – Administration des relations avec les CT	3,4	1,2	2,7	2,6	*- 0,7*	*+ 1,4*
Action 4 – Dotations Outre-Mer	143,4	143,4	145,1	145,1	*+ 1,7*	*+ 1,7*

Source : Rapports annuels de performances 2021 et 2022.

II. *LE COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES* : UN SOLDE EXCÉDENTAIRE DU FAIT DE LA REPRISE ÉCONOMIQUE

Le compte de concours financiers *Avances aux collectivités territoriales* a pour objet de verser des avances de fiscalité aux collectivités territoriales, à des établissements publics nationaux et aux chambres consulaires. Il se compose de trois programmes :

- le programme 832 *Avances aux collectivités et établissements publics, et à la Nouvelle-Calédonie* n'a connu aucune dépense ni recette en 2022 comme c'est le cas depuis 2013, principalement en raison de conditions strictes d'octroi des d'avances ;

- le programme 833 *Avances sur le montant des impositions revenant aux régions, départements, communes, établissements publics et divers organismes* retrace les versements mensuels effectués par l'État aux collectivités territoriales et à divers établissements publics et organismes, correspondant au montant des impositions directes locales qu'il perçoit pour leur compte ;

- le programme 834 *Avances remboursables de droits de mutation à titre onéreux destinées à soutenir les départements et d'autres collectivités affectés par les conséquences de l'épidémie de Covid-19*, créé en 2020 pour soutenir les collectivités confrontées à une perte de recettes de DMTO en raison du ralentissement de l'activité lié à la crise sanitaire.

Le programme 833 – portant l'essentiel des mouvements du compte d'avances – avait connu en 2021 une modification importante de son périmètre par la prise en compte de nouvelles affectations de ressources de fiscalité directe locale

et l'adjonction de produits ne relevant pas de la fiscalité directe locale. Cette évolution du périmètre est due à deux réformes fiscales. Il s'agit en premier lieu de la suppression des recettes de taxe d'habitation (TH) pour les collectivités, conduisant à l'intégration, dans le compte d'avances, d'une fraction de TVA associée à un dispositif de coefficient correcteur en sus des impositions directes locales. La seconde réforme est celle de la baisse des impôts de production se traduisant, d'une part, par la suppression de la part régionale de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) compensée par une fraction de TVA et, d'autre part, par la baisse de moitié des impôts fonciers (CFE et TFPB) sur les établissements industriels. L'effet sur les finances locales de la baisse des impôts de production est neutralisé par la mise en place de deux prélèvements sur les recettes de l'État.

Si la LFI 2022 avait retenu une prévision de solde positif du compte d'avances à 0,62 milliard d'euros, l'excédent de son solde d'exécution en fin d'année 2022 est bien plus important, atteignant 2,21 milliards d'euros. Le maintien d'un solde excédentaire après l'exercice 2021 (qui a connu un excédent de 2,42 milliards d'euros) est dû à une progression similaire des recettes (+ 5,7 %) et des dépenses (+ 6,0 %).

Ces hausses de recettes et de dépenses s'expliquent par l'augmentation des recettes de fiscalité directe locale (notamment de taxe foncière) et par le dynamisme de la TVA dus à l'amélioration de la conjoncture économique qui s'observe depuis 2021 après la crise sanitaire. En effet, ce rebond économique entraîne :

– d'une part, une hausse des recouvrements de fiscalité locale et des compensations versées par le budget général (dégrèvements, transferts de charges…) qui augmente d'autant les recettes du compte d'avance (+ 6,24 milliards d'euros) ;

– d'autre part, une augmentation parallèle des avances de fiscalité versées par l'État aux collectivités et donc, pour le compte d'avance, une hausse de ses dépenses (+ 6,44 milliards d'euros).

PRÉVISIONS ET EXÉCUTION DU COMPTE D'AVANCES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

	Exécution 2021	Prévision LFI 2022	Exécution 2022
Recettes	**110,24**	**115,50**	**116,48**
dont programme 833	*110,24*	*115,50*	*116,48*
dont programme 834	*0*	*0*	*0*
Dépenses (*)	**107,82**	**114,88**	**114,27**
dont programme 832	*0*	*0,01*	*0*
dont programme 833	*108,12*	*114,87*	*114,30*
dont programme 834	*- 0,30*	*0,00*	*- 0,03*
Solde	**+ 2,42**	**+ 0,62**	**+ 2,21**

(*) En AE = CP

Source : Rapports annuels de performance 2021 et 2022.

L'absence de mouvement de dépense ou de recette du programme 832 en 2022 et le faible volume de dépense du programme 834 (28,99 millions d'euros du fait des remboursements évoqués *supra*) font porter l'essentiel du solde du compte d'avances par le programme 833. Celui-ci affiche en 2022 un niveau de recettes en hausse de 5,65 % par rapport à 2021 à 116,48 milliards d'euros. Les dépenses portées par le programme augmentent également, atteignant 114,30 milliards d'euros (en AE = CP), en hausse de 5,71 %. Le programme se décline en quatre actions :

– l'action 1, de loin la plus importante, a pour objet de garantir le versement par l'État aux collectivités [(1)] des avances sur le montant des impositions directes locales et, depuis 2021, des fractions de TVA au titre de la compensation de pertes de recettes de fiscalité directe locale. Lors de l'exercice 2022, 107,48 milliards d'euros ont été consommés au titre de cette action ;

– l'action 2 garantit aux départements le versement mensuel de la part de la TICPE leur revenant pour le financement du revenu de solidarité active (RSA). Le droit à compensation pérenne des départements à ce titre s'est établi en 2022 à 5,10 milliards d'euros ;

– Les actions 3 et 4 ont pour objet principal l'attribution, respectivement aux départements et aux régions, de frais de gestion d'impôts locaux précédemment acquis à l'État. Ces deux dernières actions ne mobilisent chacune que 1 % des crédits du programme pour un montant consommé cumulé de 1,72 milliard d'euros en 2022.

(1) Hormis les collectivités territoriales et organismes assimilés, des fonds de péréquation et du budget de l'État bénéficient également de ces versements.

REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS

Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

___

Page

I. LE PROGRAMME 200 *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT* 436

II. LE PROGRAMME 201 *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX* 438

La mission *Remboursements et dégrèvements* relève du ministère de l'économie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique. Placés sous la responsabilité du directeur général des finances publiques (DGFiP), ses deux programmes regroupent les crédits destinés aux restitutions que l'administration fiscale est conduite à verser aux contribuables, l'un en rapport avec les *Impôts d'État* (programme 200), l'autre en rapport avec les *Impôts locaux* (programme 201).

Les *Remboursements et dégrèvements* constituent une mission occupant une place à part dans le budget général de l'État dans la mesure où leurs crédits ne correspondent pas, à proprement parler, à des dépenses mais à des moindres recettes fiscales. L'existence de cette mission permet de satisfaire le principe d'universalité budgétaire.

Les restitutions qu'elle retrace peuvent trouver leur origine dans le fonctionnement même de certaines impositions (trop-versés), dans l'application de politiques publiques (crédits d'impôt) ou bien dans la rectification du montant d'un impôt (correction d'une erreur matérielle, conséquences d'un contentieux, application d'une convention internationale).

En conséquence, les crédits de la mission relèvent à 98 % de dépenses d'intervention puisqu'il s'agit essentiellement de transferts aux ménages et aux entreprises. Par ailleurs, les autorisations d'engagement (AE) et les crédits de paiement (CP) sont égaux en prévision. En exécution, leur montant est quasi-identique, les faibles écarts constatés résultent d'un effet de calendrier entre l'engagement d'une dépense en fin d'année civile et son paiement au début de l'année suivante.

En 2022, les crédits de la mission *Remboursements et dégrèvements* se sont élevés à 132,77 milliards d'euros. Ce niveau est relativement proche du montant fixé en loi de finances initiale (LFI) [(1)], le taux de consommation des crédits s'établissant à 101,7 %. Par rapport à l'ensemble des crédits disponibles au cours de l'année 2022, du fait des deux lois de finances rectificative (LFR), l'exécution des crédits atteint 97,2 %.

Les remboursements et les dégrèvements ont représenté 29,1 % des recettes fiscales brutes de l'année écoulée (456,05 milliards d'euros).

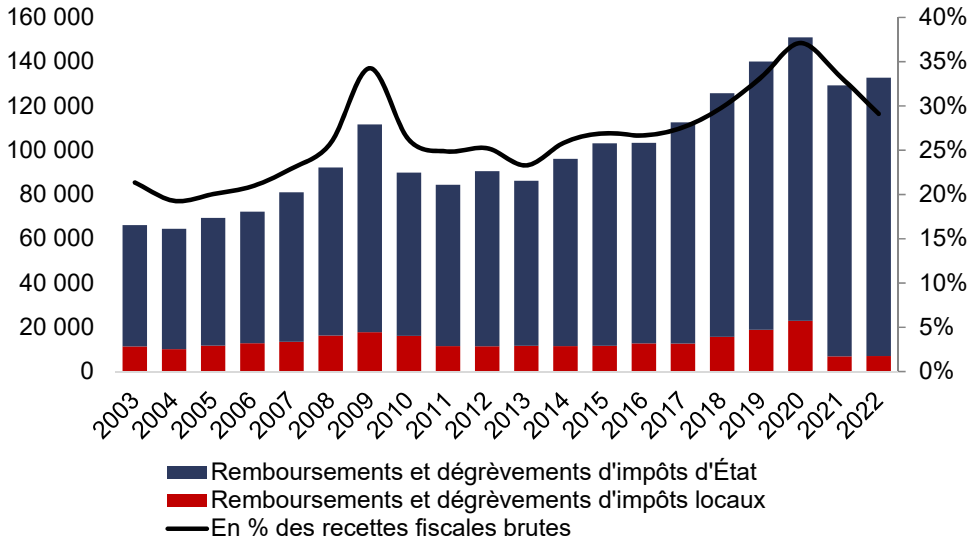
À la différence de la plupart des autres missions du budget général, les crédits ne sont pas limitatifs mais évaluatifs [(2)]. C'est pourquoi le projet de loi de règlement (PLR) demande l'annulation de la totalité des autorisations d'engagement (AE) et des crédits de paiement (CP) qui n'ont pas été consommés en 2022, soit 3,79 milliards d'euros.

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

(2) Article 10 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

ÉVOLUTION DES REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS PAR RAPPORT AUX RECETTES FISCALES BRUTES

(en millions d'euros)



Source : commission des finances.

ÉTAT DES CRÉDITS DISPONIBLES DE LA MISSION *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS* EN 2022

(en millions d'euros)

	P200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État		P201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux		Total mission Remboursements et dégrèvements	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI	123 981,94	123 981,94	6 626,00	6 626,00	130 607,94	130 607,94
Décret d'avance (DA)	0	0	0	0	0	0
LFR 1	2 837,14	2 837,14	533,99	533,99	3 371,12	3 371,12
LFR 2	2 721,24	2 721,24	– 142,00	– 142,00	2 579,24	2 579,24
Reports de 2022	0	0	0	0	0	0
Mouvements réglementaires	0	0	0	0	0	0
Fonds de concours et attribution de produits (FDC et ADP)	0	0	0	0	0	0
Total des crédits disponibles	129 540,32	129 540,32	7 017,99	7 017,99	136 558,31	136 558,31

Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS* EN 2022

(en millions d'euros)

	P200 – Remboursements et dégrèvements d'impôts d'États		P201 – Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux		Total mission Remboursements et dégrèvements	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Total des crédits disponibles	129 540,32	129 540,32	7 017,99	7 017,99	136 558,31	136 558,31
Exécution	**125 785,37**	**125 782,96**	**6 982,38**	**6 982,20**	**132 767,75**	**132 765,16**
Annulations demandées	3 754,95	3 757,36	35,61	35,79	3 790,55	3 793,15
Reports sur 2023	0	0	0	0	0	0

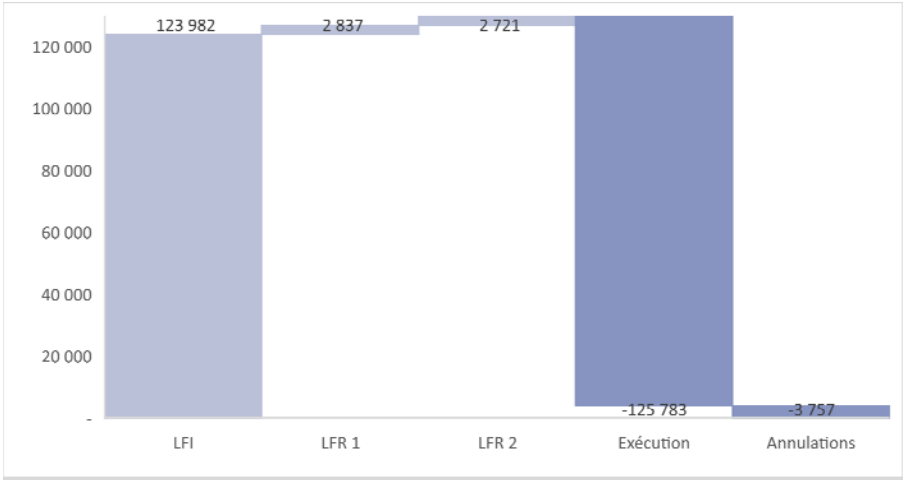
Source : Développement des opérations constatées au budget général annexé au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes pour 2022.

I. LE PROGRAMME 200 REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT

Initialement doté de 123,98 milliards d'euros par la loi de finances pour 2022, l'exécution des crédits du programme a atteint 125,78 milliards d'euros, soit un taux de consommation très proche du montant de la LFI (101,5 %).

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 200
***REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS D'ÉTAT* EN 2022**

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022

Compte tenu de la nature de l'ensemble des dépenses de la mission *Remboursements et dégrèvements*, le programme 200 n'a pas été affecté par des reports, des fonds de concours, des attributions de produits ou d'autres mouvements réglementaires en gestion.

En revanche, ses crédits ont été abondés à hauteur de 5,56 milliards d'euros par les deux LFR pour 2022, soit une augmentation de 4,5 % du montant initial :

– 2,84 milliards d'euros de crédits supplémentaires ouverts par la première LFR du 16 août 2022 [(1)] ;

– 2,72 milliards d'euros pour la seconde LFR du 1er décembre 2022 [(2)].

Ces ouvertures tenaient compte de la réévaluation, à la hausse, des recettes fiscales brutes attendues pour l'année 2022 : 452 milliards d'euros en LFR 2 contre 418,2 milliards d'euros en LFI.

L'écart entre la réalisation et la prévision s'explique principalement par le dynamisme des remboursements de crédits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), qui ont finalement atteint 66,91 milliards d'euros (+ 3,43 milliards d'euros par rapport à la LFI) [(3)], partiellement compensée par la suppression à la contribution à l'audiovisuel public (CAP) en LFR 1 [(4)], et donc par la fin des dégrèvements qu'elle pouvait entraîner (– 0,56 milliard d'euros), ainsi que par le moindre coût qu'anticipé du crédit d'impôt « contemporain » pour les services à la personne (– 0,85 milliard d'euros).

Concernant cette dépense fiscale, le déploiement différé de cette option offerte aux particuliers et le faible recours qui en découle au cours de cette première année de généralisation explique cette nette sous-exécution.

La rapporteure spéciale rappelle que le crédit d'impôt pour les services à la personne devrait devenir la dépense fiscale la plus onéreuse pour les finances publiques. Estimée à 5,73 milliards d'euros en 2022, elle devrait atteindre 7,95 milliards d'euros en 2023, d'après les documents qui étaient annexés au dernier projet de loi de finances.

Par ailleurs, **elle ne peut que souscrire à la recommandation de la Cour des comptes visant à « *présenter dans le tome II de l'annexe* Voies et moyens *du projet de loi de finances les engagements financiers liés aux crédits d'impôt, en décomposant les stocks de créances selon les principaux d'entre eux* » [(5)].**

---

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

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

(3) À noter que cette catégorie de remboursements représente, à elle seule, plus de la moitié (53 %) des dépenses du programme 200 Remboursements et dégrèvements d'impôts d'État, *et la moitié de celles de l'ensemble de la mission* Remboursement et dégrèvements.

(4) Article 6.

(5) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements *en 2022.*

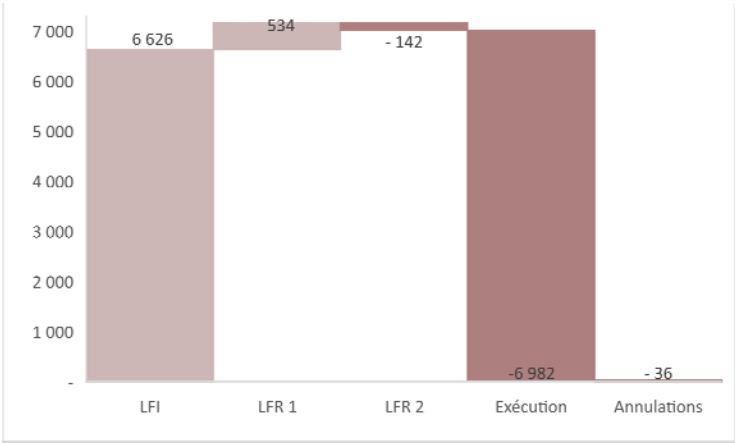
Le PLR pour 2022 demande l'annulation des 3,76 milliards d'euros de crédits non consommés sur les 129,54 milliards d'euros disponibles pendant l'exercice budgétaire.

II. LE PROGRAMME 201 *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX*

La LFI a doté ce programme de 6,63 milliards d'euros de crédits. Ils ont été exécutés à hauteur de 6,98 milliards d'euros, soit un taux de consommation de 105,4 %.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DU PROGRAMME 201 *REMBOURSEMENTS ET DÉGRÈVEMENTS D'IMPÔTS LOCAUX* EN 2022

(en millions d'euros)



Source : commission des finances à partir des annexes au projet de loi de règlement pour 2022.

Le programme 201 *Impôts locaux* a, au total, été abondé de 392 millions d'euros de crédits supplémentaires par les deux LFR en cours de gestion, soit l'équivalent de 5,9 % du montant évalué en LFI, avec :

– l'ouverture de 534 millions d'euros de crédits supplémentaires en LFR 1, en raison essentiellement d'un relèvement des prévisions de dégrèvement barémique de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) [(1)] ;

– l'annulation de 142 millions d'euros en LFR 2, du fait d'une correction à la baisse de cette réévaluation du dégrèvement barémique.

L'écart entre la réalisation et la prévision trouve donc son origine dans la sur-exécution, à hauteur de 323,55 millions d'euros de l'action 1 relative à la

(1) À noter que les restitutions d'impôts dits « de production » représentent, à elles seules, 56 % des dépenses du programme 201 Remboursements et dégrèvements d'impôts locaux.

contribution économique territoriale (CET), composée de la CVAE et de la cotisation foncière des entreprises (CFE).

Le PLR pour 2022 demande l'annulation des 36 millions d'euros de crédits non consommés sur les 7,02 milliards d'euros disponibles pendant l'exercice budgétaire.

La rapporteure spéciale s'inquiète du montant élevé des dégrèvements de taxe foncière consécutifs à des erreurs d'attribution de la part de l'administration fiscale. Elle observe que leur niveau s'est durablement installé au-dessus de 500 millions d'euros depuis 2018 et aurait atteint 600 millions d'euros en 2022.

Si la Cour des comptes recommande de « *rénover la matrice de performance de la mission* Remboursements et dégrèvements *en révisant les indicateurs et leurs cibles* », **la rapporteure spéciale propose de faire de la réduction du nombre d'erreurs d'attribution un nouvel objectif de performance au programme 201.**

SANTÉ

Mme Véronique Louwagie, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

___

Pages

I. DES OUVERTURES DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES TRANSFORMANT PROFONDÉMENT LA STRUCTURE DE LA MISSION *SANTÉ* 443

A. LE PROGRAMME 378 : DES CRÉDITS FORTEMENT SOUS-EXÉCUTÉS FINANÇANT UNE MESURE QUI AURAIT DÛ RELEVER DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE 443

B. LE PROGRAMME 379 : UN SIMPLE CANAL BUDGÉTAIRE QUI DOUBLE LE MONTANT DES CRÉDITS DE LA MISSION 444

II. LE PROGRAMME 183 : UNE SOUS-EXÉCUTION ANTICIPÉE PAR DES ANNULATIONS EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES 445

III. LE PROGRAMME 204 : UN EXERCICE 2022 MARQUÉ PAR LA RECONDUCTION DU FONDS DE CONCOURS DÉDIÉ AUX DÉPENSES LIÉES À LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE 446

A. HORS FONDS DE CONCOURS, UNE LÉGÈRE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS PROGRAMMÉS 446

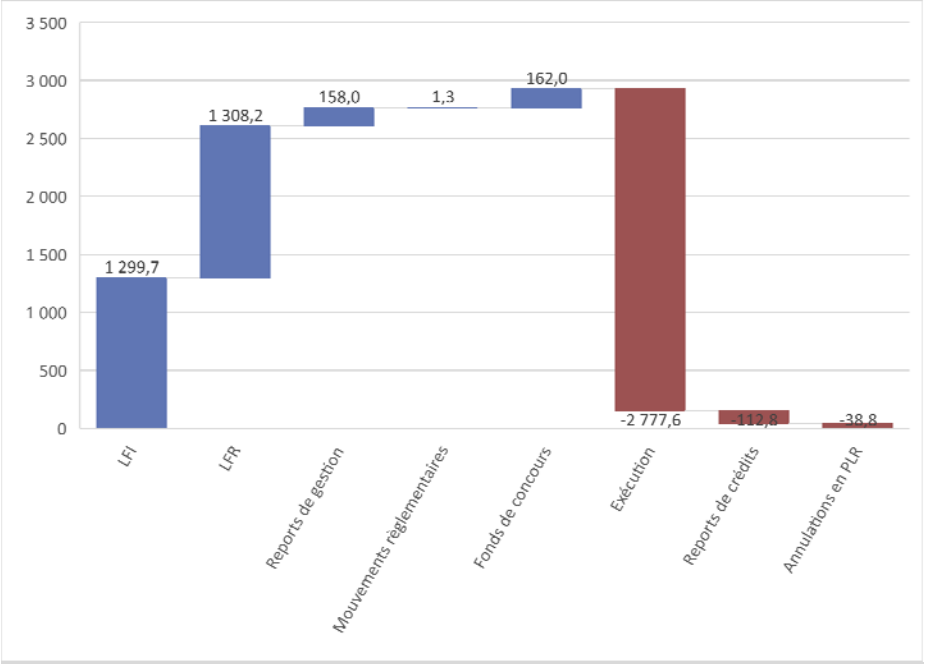
B. UNE NOUVELLE RECONDUCTION DU FONDS DE CONCOURS QUI INTERROGE 447

La mission *Santé* **comprend les dépenses de santé ne figurant pas dans le budget de la Sécurité sociale**. Les crédits de cette mission financent ordinairement la politique de modernisation de l'offre de soins et le pilotage de la politique de santé publique (programme 204) ainsi que l'aide médicale d'État et la contribution de l'État au fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (programme 183).

Le profil de la mission *Santé* a été profondément modifié en 2022 par la création d'un programme visant à financer la mise en place de la carte Vitale biométrique (programme 378) et d'un programme recevant les fonds européens de relance destinés à l'investissement en santé et les crédits reversés à la Sécurité sociale pour compenser le coût des dons de vaccins effectués au profit des pays tiers (programme 379). L'exécution 2022 est également marquée, en dépit des recommandations successives de la rapporteure spéciale, par la reconduction du fonds de concours créé en 2020 et finançant des dépenses en lien avec la crise sanitaire.

EXÉCUTION 2022 DES CP DE LA MISSION *SANTÉ*

(en millions d'euros)



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

I. DES OUVERTURES DE CRÉDITS SIGNIFICATIVES TRANSFORMANT PROFONDÉMENT LA STRUCTURE DE LA MISSION *SANTÉ*

Au cours de l'année 2022, la mission a connu **un élargissement très important de son périmètre par la création de deux programmes** qui ont fait plus que doubler les crédits initialement ouverts.

Les crédits de la mission *Santé*, qui s'élevaient en loi de finances initiale (LFI) à hauteur de 1 296,4 millions d'euros en AE et de 1 299,7 millions d'euros en CP, ont ainsi augmenté respectivement de 223 % en AE et de 225 % en CP au cours de l'année 2022. Ces ouvertures de crédits sont intervenues dans le cadre des LFR 1 et 2 et appellent plusieurs observations de la rapporteure spéciale.

A. LE PROGRAMME 378 : DES CRÉDITS FORTEMENT SOUS-EXÉCUTÉS FINANÇANT UNE MESURE QUI AURAIT DÛ RELEVER DU BUDGET DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

Le programme 378 a été créé par un amendement sénatorial [(1)] adopté en première lecture de la loi de finances rectificatives du 16 août 2022 [(2)]. Ce programme, abondé de 20 millions d'euros en AE et CP (soit 1,54 % du montant total des crédits de la mission), vise à financer la mise en place d'une carte Vitale biométrique. Si la rapporteure spéciale estime qu'un travail de réflexion autour de la possibilité d'instaurer une carte Vitale biométrique est le bienvenu, elle considère toutefois que **cette mesure relève du budget de la Sécurité sociale et non du budget de l'État**.

En 2022, **le programme 378 a été fortement sous-exécuté** puisque seulement 4,3 millions d'euros ont été consommés, soit 21,5 % des crédits ouverts en LFR. Les crédits consommés ont été versés au groupement d'intérêt économique SESAM-Vitale qui conçoit et met en œuvre l'expérimentation « appli carte Vitale » afin de financer un certain nombre de mesures en lien avec cette dernière. **Ce programme n'a pas été reconduit dans le cadre du projet de loi de finances pour 2023** (PLF 2023) et n'a pas fait l'objet de demande de reports de crédits non-exécutés en 2022. La forte sous-exécution des crédits ouverts sur ce programme questionne la fiabilité de l'évaluation initiale du besoin. L'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales ont été missionnées par le Gouvernement pour fournir une étude d'impact et des recommandations concernant la mise en place de la carte Vitale biométrique. Le rapport est attendu au printemps 2023.

(1) Amendement n° 153.

(2) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

B. LE PROGRAMME 379 : UN SIMPLE CANAL BUDGÉTAIRE QUI DOUBLE LE MONTANT DES CRÉDITS DE LA MISSION

Le programme 379 a été créé par la loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 (1) et a été **doté de 1 338 millions d'euros en AE=CP**, **soit environ 103 % du montant ouvert en LFI sur la mission *Santé***. Ce nouveau programme temporaire est composé de deux actions jusqu'ici financées par l'affectation à la Sécurité sociale d'une fraction de taxe sur la valeur ajoutée :

– la compensation à la Sécurité sociale des **dons de vaccins contre la covid 19 effectués au profit de pays tiers**. Selon les documents budgétaires (2), 84,7 millions de doses ont été données par la France en 2021 et 2022. 233,7 millions d'euros en AE=CP ont été consommés au titre des dons de vaccins, **soit 17,2 % du montant total des crédits ouverts sur le programme 379** ;

– le reversement à la Sécurité sociale des **recettes de la Facilité pour la relance et la résilience européenne (FRR)** afin de compenser les dépenses d'investissement en faveur du système de santé au titre du plan *France relance*. 1 124,8 millions d'euros ont été consommés à ce titre, **ce qui représente 82,8 % des crédits ouverts sur le programme 379**. La FRR comprend une enveloppe de 6 milliards d'euros à reverser à la Sécurité sociale jusqu'en 2026.

Au total, **l'intégralité des crédits ouverts en LFR a été consommée** par un versement à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale intervenu le 26 décembre 2022.

La rapporteure spéciale considère, tout comme la Cour des comptes (3), que le programme 379 ne constitue qu'un simple canal budgétaire et finance des actions peu cohérentes entre elles qui auraient pu relever, plus logiquement :

– de la mission *Aide publique au développement* s'agissant des dons de vaccins ;

– de la mission budgétaire *Plan de relance* pour le reversement des recettes de la FRR.

De manière générale, la rapporteure spéciale estime que **ces ouvertures de crédits significatives sur de nouveaux programmes nuisent à la lisibilité d'une mission budgétaire déjà composite**.

---

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

(2) Rapport annuel de performances 2022, mission Santé.

(3) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022, mission Santé.

II. LE PROGRAMME 183 : UNE SOUS-EXÉCUTION ANTICIPÉE PAR DES ANNULATIONS EN LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

L'exécution des crédits du programme 183 s'élève à **1 022 millions d'euros en AE=CP pour une prévision initiale s'élevant à 1 087 millions d'euros, soit une hausse des crédits consommés de 2 % par rapport à 2021**.

Les dépenses d'AME sont, une fois encore, en progression mais de façon moins soutenue que prévu. La budgétisation initiale 2022 a doté l'action 2 du programme portant les dépenses d'AME de **1 079 millions d'euros en AE=CP, soit une surestimation de 6,4 % des crédits finalement exécutés**. Anticipant une importante sous-exécution des crédits du programme, **64,5 millions d'euros ont été annulés par la LFR du 1er décembre 2022**, ramenant les crédits disponibles à hauteur de 1 022,5 millions d'euros en AE=CP. Au total, en 2022**, les dépenses d'AME de droit commun s'élèvent à 943,8 millions d'euros** (+ 2,2 % par rapport à 2021) et **celles relatives au dispositif AME soins urgents à 70 millions d'euros**. **Les autres formes d'AME ont représenté une dépense de 0,5 million d'euros**, soit un montant stable par rapport à l'exécution 2021.

L'ensemble de la dotation de l'État au Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (FIVA) a été consommée en 2022 (7,68 millions d'euros pour une dotation de 8 millions d'euros, la réserve de précaution étant de 0,32 million d'euros).

MOUVEMENTS EN COURS DE GESTION DU PROGRAMME 183

(en millions d'euros)

	Programme 183 AE=CP
LFI	1 087
LFR1	0
LFR2	– 64,5
Reports de crédits	0,2
Transferts de crédits	– 0,2
Réserve en fin de gestion*	0
Crédits disponibles	1 022,5
Crédits exécutés	1 022

Source : commissions des finances, d'après les documents budgétaires

* La réserve en fin de gestion correspond ici à la somme du gel initial et des surgels à laquelle est soustraite la somme des dégels en gestion et de l'annulation de crédits gelés.

La rapporteure spéciale s'associe à la recommandation de la Cour des comptes selon laquelle « *les informations présentées dans le projet annuel de performances au sujet des hypothèses de prévision de la dépense d'AME de droit commun restent limitées* ». **En détaillant davantage les facteurs explicatifs de l'évolution des dépenses d'AME, il deviendrait plus aisé pour la représentation nationale de mesurer la pertinence de la budgétisation initiale**.

III. LE PROGRAMME 204 : UN EXERCICE 2022 MARQUÉ PAR LA RECONDUCTION DU FONDS DE CONCOURS DÉDIÉ AUX DÉPENSES LIÉES À LA GESTION DE LA CRISE SANITAIRE

A. HORS FONDS DE CONCOURS, UNE LÉGÈRE SUREXÉCUTION DES CRÉDITS PROGRAMMÉS

En 2022, sur le programme 204**, les crédits ont été programmés à hauteur de 213 millions d'euros en CP contre 256 millions d'euros en LFI 2021**, ce qui correspond à une diminution de 17 %.

Un montant de 45 millions d'euros en AE=CP a été alloué à l'Agence de santé de Wallis et Futuna pour des investissements dans le cadre du Ségur de la Santé en 2021. **Aucune consommation de ces crédits, déjà reportés pour leur quasi-totalité en 2022 (43,5 millions d'euros), n'a été réalisée au titre de l'exercice 2022** en raison de difficultés locales. La rapporteure spéciale s'interroge une nouvelle fois sur la capacité réelle de l'agence de santé à consommer l'intégralité des crédits issus de la dotation exceptionnelle. **30 millions d'euros en AE=CP ont de nouveau été reportés en 2023** au titre de cette opération d'investissement [(1)].

Hors fonds de concours, les crédits exécutés en 2022 s'élèvent à 227 millions d'euros en AE sur 210 millions d'euros budgétés en LFI et 233 millions d'euros en CP sur 213 millions d'euros ouverts en LFI. Au total, toujours hors fonds de concours, **le programme 204 a été surexécuté à hauteur de 8 % en AE et 9 % en CP par rapport à la programmation initiale**. Cette surconsommation, qui traduit une augmentation de 11 % des dépenses en CP (+ 23 millions d'euros) par rapport à 2021, résulte de **la condamnation de l'État à rembourser aux laboratoires Servier une partie des indemnités versées par ce dernier aux victimes du benfluorex (Mediator)** [(2)]. Les montants liés aux autres dossiers contentieux s'élèvent à :

– 16 millions d'euros en AE=CP au titre des vaccinations obligatoires/mesures sanitaires d'urgence (VO/MSU) ;

– 9 millions d'euros en AE=CP au titre du Valproate de sodium (Dépakine).

82,4 millions d'euros de reports de crédits non consommés hors fonds de concours se sont ajoutés à la budgétisation initiale. Le programme a fait l'objet de plusieurs transferts de crédits dont le solde s'établit à 1,47 million d'euros. Si la LFR du 1er décembre 2022 a annulé 7,5 millions d'euros en AE et 5,8 millions d'euros en CP, **ce solde a permis néanmoins l'ouverture de 7,3 millions d'euros en AE et de 9,1 millions d'euros pour financer l'augmentation des dépenses contentieuses**. La LFR du 1er décembre 2022 a également procédé à l'annulation de la réserve de précaution à hauteur de 6,9 millions d'euros en AE et de 7 millions d'euros en CP.

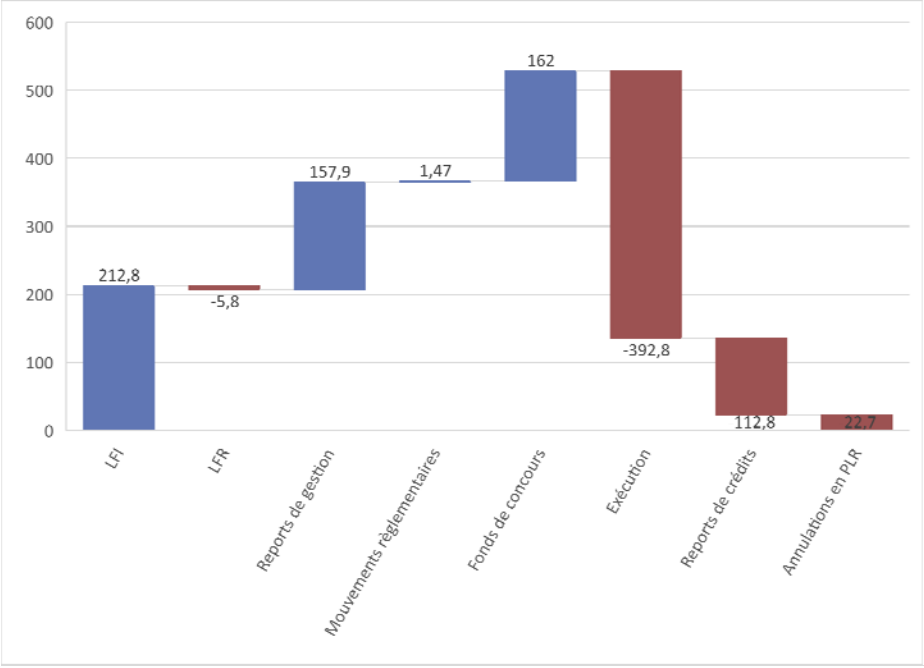
---

(1) Arrêté du 9 mars 2023 portant report de crédits.

(2) TA Paris, 25 mars 2022.

EXÉCUTION 2022 DES CP DU PROGRAMME 204

(en millions d'euros)



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

Le programme 204 porte **la subvention pour charge de service public (SCSP) de l'Institut national du cancer** (Inca). En LFI, la SCSP de cet opérateur avait été évaluée à 40,5 millions d'euros mais, du fait de son niveau important de trésorerie, la subvention ne s'est élevée qu'à 31,3 millions d'euros. En 2022, l'Inca devait connaître une stabilisation de ses emplois sous plafond à 131 ETP. Déjà sous-exécutés en 2021, ces emplois n'ont été consommés qu'à hauteur de 127 ETPT. **L'Inca est en effet confronté aux difficultés de recrutement** pour des contrats à durée déterminée d'experts étant en mesure de trouver ailleurs des contrats à durée indéterminée. Les emplois hors plafonds ont été réalisés à hauteur de 18 ETPT pour une prévision de 20 en LFI.

B. UNE NOUVELLE RECONDUCTION DU FONDS DE CONCOURS QUI INTERROGE

En 2022, au total, le programme 204 a connu **une forte surconsommation des crédits ouverts en LFI à hauteur de 184 % en AE et de 185 % en CP**. Cette surconsommation est liée aux dépenses réalisées sur **le fonds de concours *Participation aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins* créé au mois de mars 2020**. Depuis la création de ce fonds de concours, abondé par Santé publique France et destiné au financement de dépenses

liées au covid 19, un total de 1 140 millions d'euros ont été versés dont 700 millions d'euros en 2020, 280 millions d'euros en 2021 et 160 millions d'euros en 2022.

La consommation des crédits sur ce fonds de concours s'est élevée à 157,9 millions d'euros en AE et à 159,5 millions d'euros en CP au titre de la gestion 2022. Les deux tiers des dépenses de ce fonds de concours (63 %) sont liés à des systèmes d'informations dont **notamment le nouveau « système d'information de dépistage populationnel » (SIDEP)** qui a vocation à devenir une base de données de biologie médicales utilisables pour d'autres pathologies virales ou infectieuses que le covid 19.

DÉPENSES RÉALISÉES SUR LE FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

Intitulé de la dépense	Chiffrage 2022 (en CP)
Système d'information	100,47
Communication	31,16
Distribution de masques	10,1
Agences de santé	6,42
Matériel médical	3,55
Recherche	2,35
Déchets d'activité de soins à risque infectieux	2,16
Transports	1,95
Conseil	0,85
Formation	0,13
Contrôle pass sanitaire	0,1
TAAF	0,1
Consortium	0,08
Intérêt moratoires	0,03
Total	159,46

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

Il est à noter que le fonds de concours fait l'objet de **reports de crédits au titre de l'exercice 2023 à hauteur de 47,1 millions d'euros en AE et de 77,4 millions d'euros en CP** (1).

La rapporteure spéciale renouvelle ses réserves au sujet de l'imputation de nouvelles dépenses sur ce fonds de concours qui devait initialement s'éteindre au 31 décembre 2021. **Ces dépenses sont en effet engagées par de simples arrêtés ministériels, sans contrôle du Parlement**. La rapporteure spéciale s'interroge également, tout comme la Cour des comptes (2), sur le financement de la nouvelle base de données médicales par ce fonds de concours, qui devait porter des dépenses temporaires exclusivement liées à la crise sanitaire du covid 19.

(1) Arrêté du 2 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours.

(2) Cour des comptes, note d'exécution budgétaire 2022, mission Santé*.*

SÉCURITÉS :
POLICE NATIONALE, GENDARMERIE NATIONALE,
SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES ;
CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

Mme Nadia Hai, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. LES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE 452
A. LE PROGRAMME 152 *GENDARMERIE NATIONALE* 452
1. Les dépenses de personnel et les emplois 454
2. Les crédits hors dépenses de personnel 455
B. LE PROGRAMME 176 *POLICE NATIONALE* 456
1. Les dépenses de personnel et les emplois 457
2. Les crédits hors dépenses de personnel 458
II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE 459
A. LE PROGRAMME 207 *SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES* 459
B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS* 460
1. Une architecture complexe 460
2. Des recettes et des dépenses en hausse 461

Les moyens alloués aux forces de sécurité intérieure et à la sécurité routière sont retracés par trois programmes de la mission *Sécurités*, qui représentaient en 2022 près de 97 % des crédits de paiement exécutés de celle-ci :

– le programme 152 *Gendarmerie nationale*, placé sous la responsabilité du directeur général de la gendarmerie nationale ;

– le programme 176 *Police nationale*, placé sous la responsabilité du directeur général de la police nationale ;

– le programme 207 *Sécurité et éducation routières*, placé sous la responsabilité de la déléguée à la sécurité routière.

Il convient toutefois de noter qu'au-delà des crédits du budget général de l'État le produit des amendes de la circulation, majoritairement affecté au compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit CAS *Radars*, finance également d'importantes dépenses contribuant à la sécurité routière.

La rapporteure spéciale relève avec satisfaction la qualité de la gestion. Ainsi que le note la Cour des comptes, l'année 2022 fut effectivement, en ce qui concerne la mission *Sécurités*, *« une année à la gestion réussie, ne présentant pas de sous-budgétisation ni de tensions majeures »* [(1)]. Une dotation budgétaire initiale en hausse sensible de 6,7 % en autorisations d'engagement (AE) et 4,1 % en crédits de paiement (CP), qu'explique *« une politique volontariste en matière d'équipements et d'immobilier »* [(2)], aura permis une nette progression des dépenses d'investissement, qui augmentent de 46 % en CP et 118 % en AE. La Cour indique ne pas avoir observé, en 2022, d'effet d'éviction des rémunérations sur les autres catégories de dépenses. Il convient en outre de noter la modestie des ouvertures et annulations prévues par les lois de finances rectificatives : hors un abondement net de 5 millions d'euros en AE et en CP du programme 161 *Sécurité civile* [(3)], la loi de finances rectificative du 16 août 2022 (LFR 1) [(4)] s'est bornée, en ce qui concerne la mission *Sécurités*, à rétablir les crédits annulés par le décret d'avance du 7 avril précédent [(5)], tandis que la loi de finances rectificative de fin de gestion (LFR 2) [(6)] a annulé 42,85 millions d'euros en AE et ouvert 11,11 millions d'euros en CP.

---

(1) Cour des comptes, Note d'analyse de l'exécution budgétaire *de la mission* Sécurités *pour l'année 2022, p. 12.*

(2) Ibid.*, p. 13.*

(3) Finançant l'ensemble des politiques du ministère de l'intérieur et des outre-mer consacrées à la protection des populations et à la gestion des crises et concourant à la politique interministérielle de sécurité civile, le programme 161 Sécurité civile *est l'objet, depuis le début de la XVe législature d'un rapport spécial distinct de celui consacré aux crédits alloués aux forces de sécurité intérieure et aux moyens de la sécurité routière. Aussi ce programme, qui portait en 2022, comme en 2021, un peu plus de 3,2 % des crédits exécutés de la mission* Sécurités*, est-il l'objet de développements spécifiques dans la section* ad hoc *du présent tome du rapport sur le projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2022.*

(4) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.

(5) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

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

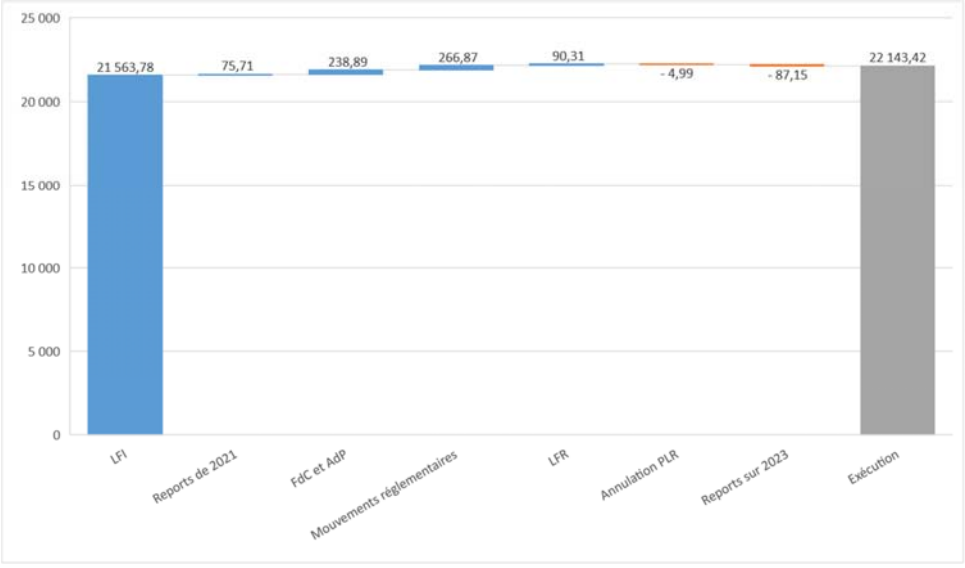
DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

	Programme 152		Programme 176		Programme 161		Programme 207		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
LFI pour 2022	**9 941,16**	**9 315,04**	**11 999,25**	**11 630,48**	**677,99**	**568,13**	**51,03**	**50,13**	**22 669,43**	**21 563,78**
Fonds de concours et attributions de produits	176,26	176,26	131,88	60,20	2,19	2,19	0,24	0,24	310,58	238,89
Mouvements réglementaires	364,43	154,92	204,68	120,82	89,05	66,69	1,58	0,15	659,74	342,58
Reports	*209,65*	*0,00*	*99,54*	*4,73*	*93,01*	*70,65*	*1,76*	*0,33*	*403,96*	*75,72*
Décret d'avance	*– 25,3*	*– 25,3*	*– 40,39*	*– 40,39*	*– 7,33*	*– 7,33*	*– 1,18*	*– 1,18*	*– 74,20*	*– 74,20*
Virements	*1,97*	*1,97*	*– 18,11*	*– 11,60*	*– 1,41*	*– 1,41*	*0,00*	*0,00*	*– 17,55*	*– 11,04*
Transferts	*58,86*	*59,00*	*119,27*	*123,71*	*4,00*	*4,00*	*1,00*	*1,00*	*183,12*	*187,70*
Répartition	*119,25*	*119,25*	*44,37*	*44,37*	*0,78*	*0,78*	*0,00*	*0,00*	*164,39*	*164,39*
LFR 1	25,30	25,30	40,39	40,39	12,33	12,33	1,18	1,18	79,19	79,19
LFR 2	– 2,67	21,37	– 56,27	– 34,52	18,12	26,25	– 2,02	– 1,99	– 42,85	+ 11,11
Ouvertures totales nettes des annulations	10 504,48	9 692,89	12 319,93	11 817,37	799,68	675,59	52,01	49,71	23 676,1	22 235,56
Crédits consommés	**10 064,47**	**9 659,34**	**12 136,46**	**11 782,40**	**703,95**	**652,67**	**49,40**	**49,01**	**22 954,28**	**22 143,42**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ENTRE LA LFI ET L'EXÉCUTION

(en crédits de paiement et en millions d'euros)



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

La présente fiche a pour objet d'analyser d'une part, l'exécution des crédits des forces de sécurité intérieure **(I)** et, d'autre part, celle des crédits de la sécurité routière **(II)**.

I. LES MOYENS DES FORCES DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE

En 2022, la police et la gendarmerie nationale ont bénéficié, en exécution, d'un montant de 21,44 milliards d'euros de crédits de paiement (CP), en progression de 5,8 %. La hausse de leurs crédits s'accélère : le montant des CP exécutés n'avait crû que de 1,3 % en 2021. Le taux de consommation des crédits disponibles, qui s'élevaient à 9,693 millions d'euros pour le programme 152 *Gendarmerie nationale* et 11,817 milliards d'euros pour le programme 176 *Police nationale*, atteint le niveau très satisfaisant de 99,7 % pour les deux programmes. Le montant des annulations proposées par projet de loi de règlement est ainsi extrêmement faible : 2,2 millions d'euros pour le programme 152 et 2 millions d'euros pour le programme 176. De même, les reports vers 2023 sont modestes : 31,4 millions d'euros pour le programme 152 et 33 millions d'euros pour le programme 176.

L'EXÉCUTION DEPUIS 2016 DES CRÉDITS DE PAIEMENT DES PROGRAMMES 176 *POLICE NATIONALE* ET 152 *GENDARMERIE NATIONALE*

(en milliards d'euros)

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Programme 176 – *Police nationale*	9,927	10,398	10,596	10,903	10,916	11,050	11,782
Programme 152 – *Gendarmerie nationale*	8,490	8,844	8,735	8,977	9,100	9,220	9,659
Total	18,418	19,242	19,331	19,880	20,016	20,270	21,441

Source : commission des finances, d'après les rapports annuels de performances (RAP) de la mission Sécurités *pour les années 2016 à 2022.*

Au total, leurs moyens auront progressé de plus de 16 % depuis 2016.

A. LE PROGRAMME 152 *GENDARMERIE NATIONALE*

Les crédits exécutés du programme 152 *Gendarmerie nationale* connaissent une progression de 439,6 millions d'euros en CP, soit environ 4,8 %, par rapport à 2021. L'écart au montant prévu en loi de finances initiale est modéré, s'élevant à 2 % en CP et 0,4 % en AE.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152 EN 2022 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	***Exécution***	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	***Exécution***
01 – *Ordre et sécurité publics*	3 622,636	3 713,713	*102,5 %*	3 622,64	3 713,71	*102,5 %*
02 – *Sécurité routière*	744,705	751,667	*100,9 %*	744,71	751,70	*100,9 %*
03 – *Missions de police judiciaire et concours à la justice*	2 252,633	2 330,671	*103,5 %*	2 252,63	2 330,67	*103,5 %*
04 – *Commandement, ressources humaines et logistique*	3 339,567	3 118,649	*93,4 %*	2 713,44	2 713,49	*100,0 %*
05 – *Exercice des missions militaires*	140,826	149,766	*106,3 %*	140,83	149,77	*106,3 %*
Total	**10 100,37**	**10 064,47**	***99,6 %***	**9 474,24**	**9 659,34**	***102,0 %***

Source : RAP 2022 de la mission Sécurités.

Avec 79,7 % en AE et 83 % en CP du montant des crédits consommés, les dépenses de personnel constituent le premier poste de dépenses du programme. Leur poids relatif décroît toutefois légèrement : en 2021, elles représentaient 81,2 % en AE et 84,8 % en CP du montant des crédits consommés.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 152

(en millions d'euros et en pourcentage)

Prévision LFI, *y.c. fdc et adp* ***Consommation***, *y.c. fdc et adp*	2021		2022		Évolution	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	7 836,3 *7 819,8*	7 836,3 *7 819,8*	7 924,4 *8 019,0*	7 924,4 *8 019,0*	+ 1,1 % *+ 2,5 %*	+ 1,1 % *+ 2,5 %*
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	1 682,6 *1 630,8*	1 111,7 *1 212,7*	1 850,5 *1 713,7*	1 258,5 *1 380,5*	+ 10,0 % *+ 5,1 %*	+ 13,2 % *+ 13,8 %*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	191,0 *186,3*	194,7 *184,9*	315,4 *319,8*	284,5 *248,6*	+ 65,1 % *+ 71,6 %*	+ 46,2 % *+ 34,4 %*
Titre 6 – Dépenses d'intervention	10 *– 7,8**	14,4 *2,3*	10,0 *11,9*	6,8 *11,2*	0,0 % *– 253,0 %*	– 53,0 % *+ 382,1 %*
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	0 *0*	0 *0*	0 *0*	0 *0*	-	-
Total	**9 719,9** ***9 629,1***	**9 157,0** ***9 219,7***	**10 100** ***10 064***	**9 474** ***9 659***	**+ 3,9 %** ***+ 4,5 %***	**+ 3,5 %** ***+ 4,8 %***

***** : cette dépense négative s'explique par l'imputation, dans le cadre du système d'information budgétaire de l'État Chorus, des retraits d'engagements juridiques budgétaires devenus sans objet à la consommation de l'année en cours et par l'exécution sur le programme 363 *Compétitivité* de dépenses programmées sur l'action 4 du programme 152.

Source : commission des finances, d'après les RAP de la mission Sécurités pour les années 2021 et 2022.

1. Les dépenses de personnel et les emplois

La consommation des crédits relatifs aux dépenses de personnel (titre 2) atteint un montant de 8,019 milliards d'euros, en hausse de 2,5 %, soit une progression moindre que celle des crédits globaux du programme. L'exécution atteint ainsi un niveau supérieur d'à peine 1,2 % aux montants prévus par la loi de finances initiale, et pratiquement égal aux montants disponibles, qui s'élevaient à près de 8,046 milliards d'euros.

Le titre 2 du programme aura bénéficié de mouvements réglementaires pour un montant global net de près de 117,7 millions d'euros. Peuvent plus particulièrement être notés :

– une série de transferts sortants vers le programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* au titre du financement de 14 ETP, pour un montant de 1,36 million d'euros ;

– l'ouverture, par deux arrêtés portant répartition de crédits, l'un du 25 octobre 2022 et l'autre du 6 décembre 2022, de 119,25 millions d'euros, notamment pour financer la revalorisation du point d'indice de la fonction publique.

Le programme a également perçu près de 113 millions d'euros d'attributions de produits liées au remboursement des effectifs mis à la disposition d'organismes extérieurs, non rattachés au programme – principalement EDF, la Banque de France, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et la SNCF.

Comme en 2021, tant les sorties que les entrées ont été plus nombreuses que prévu. Alors que 12 034 sorties étaient prévues, leur nombre a atteint 15 078, tandis que l'on comptabilisait 15 232 entrées au lieu des 12 219 initialement programmées. Si le schéma d'emplois du programme, qui s'établit ainsi à 154 équivalents temps plein (ETP), est positif, l'exécution se situe en retrait de 31 ETP par rapport à la programmation. Seraient notamment en cause une concurrence avec les polices municipales et la hausse des détachements vers d'autres administrations.

Le plafond d'emplois, qui s'élevait à 101 348,4 équivalents temps plein travaillé (ETPT), a été consommé à hauteur de 99 754,6 ETPT. Il convient de noter que le schéma d'emplois réalisé de l'année a un effet négatif, à hauteur de 564 ETPT, sur la consommation du plafond d'emplois, les entrées ayant, en moyenne, été postérieures aux sorties.

Parallèlement, le coût des mesures catégorielles nouvelles s'est élevé, hors contribution du programme 152 *Gendarmerie nationale* au compte d'affectation spéciale *Pensions* (CAS *Pensions*), à 99 millions d'euros. Il s'agissait de financer, d'une part, la hausse du point d'indice de la fonction publique et, d'autre part, des mesures de relèvement du minimum de traitement.

Estimant que *« l'attractivité et la fidélisation ne peuvent être assurées par les seules revalorisations indemnitaires, dont l'effectivité apparaît ici limitée »*, la Cour des comptes insiste donc sur la nécessité d'une *« amélioration des conditions de travail des personnels »* et d'une *« gestion dynamique des ressources humaines »*.

2. Les crédits hors dépenses de personnel

Hors titre 2, les crédits exécutés progressent de 13 % en AE par rapport à l'exercice 2021, pour s'établir à près de 2,05 milliards d'euros en AE, et de 41 % en CP, pour atteindre 1,64 milliard d'euros.

Si les montants exécutés au titre des dépenses de fonctionnement progressent de 5,1 % en AE et de 13,2 % en CP, la hausse des investissements est bien plus sensible, atteignant un taux de 71,6 % pour les AE et de 34,4 % pour les CP. Représentant 49 % des crédits d'investissement exécutés, l'acquisition de véhicules constitue le premier poste d'investissement de la gendarmerie nationale, qui a pu commander 90 véhicules blindés polyvalents et 459 véhicules de maintien de l'ordre. Avec 38 % des crédits d'investissement exécutés, les opérations immobilières demeurent le deuxième poste d'investissement.

Le programme aura bénéficié de mouvements réglementaires pour un montant global net de près de 246,8 millions d'euros en AE et de 37,3 millions d'euros en CP. Peuvent plus particulièrement être notés :

– un report entrant de crédits de l'année 2021 d'un montant de 209,7 millions d'euros en AE ;

– un transfert entrant d'environ 55 millions d'euros en AE et en CP en provenance du programme 363 *Compétitivité* de la mission *Plan de relance* ;

– un transfert entrant depuis le programme 161 *Sécurité civile*, d'un montant de 1,5 million d'euros en AE et en CP, destiné au financement de la base d'hélicoptères de Guadeloupe ;

– un transfert entrant du même montant depuis le programme 176 *Police nationale*, destiné au financement de la procédure pénale numérique ;

– un transfert sortant de 3,5 millions d'euros en AE et en CP à destination du programme 212 *Soutien de la politique de défense*, destiné à la cession d'une fraction d'une emprise foncière en Haute-Garonne, à Balma.

Par ailleurs, si la LFR 1 s'est bornée, en ce qui concerne le programme 152 *Gendarmerie nationale*, à reconstituer la réserve de précaution après l'annulation d'une fraction de celle-ci par le décret du 7 avril 2022 précité, la LFR 2, tout en annulant à son tour une fraction de ladite réserve, à hauteur de 2,7 millions d'euros en AE, a ouvert, à fin de report sur l'année 2023, 21,4 millions d'euros en CP pour faire face aux effets de l'inflation.

B. LE PROGRAMME 176 *POLICE NATIONALE*

À la très faible sous-exécution en 2021 des montants programmés par la loi de finances initiale – le taux d'exécution des AE et des CP s'élevait à près de 99 % – succède, en 2022, une très légère sur-exécution, les montants consommés atteignant 101 % de la programmation initiale, soit 12,137 milliards d'euros en AE et 11,782 milliards d'euros en CP.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros et en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	***Exécution***	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	***Exécution***
01 – Ordre public et protection de la souveraineté	1 467,8	1 274,2	87 %	1 467,8	1 274,2	87 %
02 – Sécurité et paix publiques	3 370,1	3 543,6	105 %	3 370,1	3 543,6	105 %
03 – Sécurité routière	470,7	430,2	91 %	470,7	430,2	91 %
04 – Police des étrangers et sûreté des transports internationaux	1 060,9	980,1	92 %	1 060,9	980,1	92 %
05 – Missions de police judiciaire et concours à la justice	3 194,7	3 250,3	102 %	3 194,7	3 250,3	102 %
06 – Commandement, ressources humaines et logistique	2 448,8	2 658,1	109 %	2 080,0	2 304,1	111 %
Total	12 013,1	12 136,5	101 %	11 644,3	11 782,4	101 %

Source : RAP de la mission Sécurités *pour l'année 2022.*

Comme le programme 152 *Gendarmerie nationale*, le programme 176 *Police nationale* porte essentiellement des crédits relatifs aux dépenses de personnel, dont le poids relatif au sein des crédits du programme décroît légèrement, passant de 90 % tant en AE qu'en CP en 2021 à 84,8 % en AE et 87,3 % en CP en 2022.

L'EXÉCUTION PAR NATURE DE DÉPENSE DES CRÉDITS DU PROGRAMME 176

(en millions d'euros et en %)

Prévision LFI, *y.c. fdc et adp* ***Consommation***, *y.c. fdc et adp*	**2021**		**2022**		**Évolution**	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Titre 2 – Dépenses de personnel	10 155,0 *9 932,5*	10 155,0 *9 932,5*	10 321,8 *10 285,4*	10 321,8 *10 285,4*	+ 1,6 % *+ 3,6 %*	+ 1,6 % *+ 3,6 %*
Titre 3 – Dépenses de fonctionnement	845,6 *927,8*	780,0 *892,2*	1 072,2 *1 237,2*	936,0 *1 120,8*	+ 26,8 % *+ 33,3 %*	+ 20 % *+ 25,6 %*
Titre 5 – Dépenses d'investissement	201,1 *200,9*	197,2 *185,3*	583,5 *575,6*	351,0 *334,9*	+ 190,1 % *+ 186,5 %*	+ 78 % *+ 80,8 %*
Titre 6 – Dépenses d'intervention	33,6 *39,5*	33,6 *38,3*	33,4 *38,3*	33,4 *41,3*	– 0,6 % *– 3,2 %*	– 0,6 % *+ 8 %*
Titre 7 – Dépenses d'opérations financières	5,6 *1,7*	5,6 *1,6*	2,2 *0*	2,2 -	– 61,5 % *– 102,8 %*	– 61,5 % *– 100 %*
Total	**11 241,0** ***11 102,5***	**11 171,5** ***11 049,9***	**12 013** ***12 136***	**11 644** ***11 782***	**+ 6,9 %** ***+ 9,3 %***	**+ 4,2 %** ***+ 6,6 %***

Source : RAP de la mission Sécurités *pour les années 2021 et 2022.*

1. Les dépenses de personnel et les emplois

D'un montant supérieur à 10,285 milliards d'euros en AE et en CP, l'exécution des crédits de titre 2 est supérieure à 99,6 % du montant prévu par la loi de finances initiale, qui s'élevait à près de 10,322 milliards d'euros. Le plafond d'emplois, fixé à 149 685 ETPT par la loi de finances initiale est consommé à hauteur de 147 904 ETPT, soit un taux de consommation de 98,8 %, inférieur de 0,3 point à celui constaté en 2021. Le nombre d'ETPT exécuté n'en a pas moins connu une légère progression de 0,4 %. Cependant, alors que le schéma d'emplois avait été exactement respecté en 2021, il se trouve légèrement sous-exécuté, en 2022 : fixé à 761 ETP par la loi de finances initiales, il est exécuté à hauteur de près de 756 ETP.

Comme en 2021 et comme pour le programme 152 *Gendarmerie nationale*, les entrées et les sorties ont été plus nombreuses que prévu. Alors que 8 198 sorties étaient initialement programmées, leur nombre a atteint 10 840, tandis que l'on comptabilisait 11 596 entrées au lieu des 8 959 prévues. La question de l'attractivité et de la fidélisation se pose ainsi à l'ensemble des forces de sécurité intérieure, de manière d'autant plus aiguë que, comme le relève la Cour des comptes, les vacances résultant d'une importante rotation du personnel *« réduisent le potentiel opérationnel des forces de sécurité intérieure »* [(1)].

(1) Cour des comptes, op. cit.*, p. 44.*

D'un point de vue budgétaire, le titre 2 du programme 176 *Police nationale* aura bénéficié :

– d'une part, d'une série de mouvements se traduisant par une hausse nette de 560 000 euros, finançant un transfert net de 16,5 ETPT ;

– d'autre part, de deux arrêtés portant répartition des crédits, pour un montant total de 44,4 millions d'euros, visant à financer partiellement des mesures interministérielles, dont la revalorisation du point d'indice de la fonction publique au 1er juillet 2022.

2. Les crédits hors dépenses de personnel

Hors titre 2, le montant des crédits exécutés a atteint 1,851 milliard d'euros en AE, en hausse de plus de 58 %, et 1,497 milliard d'euros en CP, soit une progression de 34 %. Les crédits exécutés au titre des dépenses de fonctionnement progressent d'un tiers en AE et d'un quart en CP, tandis que les montants consommés au titre des investissements connaissent une hausse de 186,5 % en AE et de 80,1 % en CP. Les opérations immobilières constituent le premier poste d'investissement, le deuxième étant l'acquisition de véhicules.

Parmi les mouvements réglementaires intervenus en gestion, qui ont abondé de 100,6 millions d'euros en AE et 111,6 millions d'euros en CP le programme 176 *Police nationale*, peuvent plus particulièrement être relevés :

– pour 107,4 millions d'euros en AE et 105,9 millions d'euros en CP, un transfert de crédits en provenance du programme 363 *Compétitivité* destiné au financement notamment de la mise à niveau numérique, de la modernisation des moyens et de projets d'investissement du ministère de l'intérieur ;

– pour 6 millions d'euros en AE et en CP, dans le cadre d'une série de mouvements à destination du programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur*, un virement visant au financement des projets numériques du Beauvau de la sécurité ;

– pour 1,5 million d'euros en AE, un virement à destination du même programme 216 *Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur* pour participer au financement de l'infrastructure nationale partageable des transmissions (INPT) dans le cadre des Jeux Olympiques.

Le programme a en outre bénéficié de fonds de concours, à hauteur de 108,5 millions d'euros en AE et 36,9 millions d'euros en CP, et d'attributions de produits, à hauteur de 18,3 millions d'euros en AE et en CP.

Par ailleurs, comme pour le programme 152 *Gendarmerie nationale*, la LFR 1 s'est bornée à reconstituer la réserve de précaution après l'annulation d'une fraction de celle-ci par le décret du 7 avril 2022. La LFR 2 a pour sa part annulé 56,3 millions d'euros en AE et 34,5 millions d'euros en CP mis en réserve.

II. LES MOYENS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les dépenses du programme 207 *Sécurité et éducation routières* et des programmes financés par le CAS *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, dit CAS *Radars*, se sont élevées en 2022 à plus de 1,58 milliard d'euros, soit une hausse de 24,4 %. Il convient toutefois de noter que les crédits du CAS ne sont pas destinés exclusivement à financer la politique de sécurité routière.

A. LE PROGRAMME 207 *SÉCURITÉ ET ÉDUCATION ROUTIÈRES*

Alors que la consommation du programme 207 *Sécurité et éducation routières* avait connu, en 2021, une baisse de 5,6 % en AE et de 3,1 % en CP, les montants exécutés ont progressé en 2022 de 25,1 % en AE et de 22,2 % en CP pour atteindre un montant légèrement supérieur à 49 millions d'euros tant en AE qu'en CP.

L'exécution des AE demeure légèrement inférieure à la programmation initiale, tandis que les CP connaissent une sur-exécution modérée de 5,8 %.

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 207 EN 2021 PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	**Exécution**	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	**Exécution**
1 – *Observation, prospective, réglementation et soutien au programme*	4,3	3,5	*81,2 %*	4,3	3,4	*80,4 %*
2 – *Démarches interministérielles et communication*	23,7	28,1	*118,1 %*	23,7	28,1	*118,2 %*
3 – *Éducation routière*	23,1	17,9	*77,5 %*	22,2	21,6	*97,4 %*
Total	**51,1**	**49,4**	***96,7 %***	**50,2**	**53,1**	***105,8 %***

Source : RAP de la mission Sécurités *pour 2022.*

Au regard des crédits disponibles, d'un montant de 52 millions d'euros en AE et 49,7 millions d'euros en CP, le taux d'exécution atteint le niveau de 95 % en AE et 98,6 % en CP. 696 000 euros sont reportés vers 2023.

B. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE *CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS*

Aux termes de l'article 21 de la loi organique relative aux lois de finances, *« les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées »*.

Le fonctionnement de ce compte d'affectation spéciale (CAS) n'en est pas moins complexe et semble, pour partie, contrevenir aux dispositions précitées. La rapporteure spéciale appelle de ses vœux une simplification de son architecture tout en soulignant la nécessité de le conserver afin de ne pas compromettre l'acceptation des radars automatiques.

Créé par la loi de finances initiale pour 2006 [(1)], le CAS visait précisément, par l'affectation des recettes des radars automatiques à des actions en faveur de la sécurité routière, à rendre plus acceptable la politique de sanction automatisée des infractions au code de la route. Son éventuelle suppression, qui aurait pour conséquence d'affecter cette ressource au budget général, couperait le lien entre celle-ci et le financement desdites actions, nourrissant le soupçon que la finalité de l'installation des radars serait de procurer plus de recettes à l'État.

1. Une architecture complexe

Le CAS est divisé en **deux sections**, qui financent **quatre programmes**.

La LFR 2 a prévu que le produit des amendes forfaitaires issues des radars automatisés soit affecté au CAS dans la limite de 502,95 millions d'euros, les sommes excédant ce plafond étant affectées au Fonds pour la modernisation et l'investissement en santé (FMIS) dans la limite de 26 millions d'euros, et le solde – soit 178 millions d'euros – à l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF).

Est également affecté au CAS le produit des autres amendes de la police de la circulation, minoré d'une fraction de 45 millions d'euros revenant au budget général de l'État.

Les recettes issues des amendes forfaitaires issues des radars automatisés sont ventilées à hauteur de 332,95 millions d'euros au sein de la première section *Contrôle automatisé* et à hauteur de 170 millions d'euros au sein de la deuxième section *Circulation et stationnement routiers*, tandis que le produit des autres amendes de la police de la circulation, soit un peu plus de 1,1 milliard d'euros, est affecté, après minoration de 45 millions d'euros, à la deuxième section.

(1) Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

La première section est principalement consacrée aux radars. Dans le cadre du programme 751 *Structures et dispositifs de sécurité routière*, elle finance leur installation et leur entretien, ainsi que la gestion du système de permis à points.

L'objet de la seconde section est plus vaste que son intitulé ne le laisse penser. Si les programmes 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, qui porte **des crédits destinés à la généralisation du procès-verbal électronique**, et 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières*, qui participe au **financement d'opérations destinées à rendre plus sûrs la circulation et les transports en commun**, contribuent à la politique de sécurité routière, **les dépenses du programme 755 *Contribution au désendettement de l'État* sont en effet affectées au budget général de l'État en recettes non fiscales**.

2. Des recettes et des dépenses en hausse

Après deux années marquées par les conséquences de la pandémie de covid-19 – en particulier les mesures de confinement et de couvre-feu prises pour y faire face –, les recettes d'amendes de la circulation progressent de 243 millions d'euros, passant de 1,382 milliard d'euros à 1,625 milliard d'euros, soit une hausse de 17,6 %. Elles excèdent le montant prévu par la LFI de 90 millions d'euros, soit 5,9 %, les prévisions de recettes des amendes se fondant sur les recettes encaissées l'année précédente.

LES RECETTES DU CAS *RADARS* EN 2022

(en millions d'euros)

	Prévision LFI	**Exécution**	**Écart**
Section *Contrôle automatisé*	340,0	333,0	**– 7** **– 2,1 %**
01 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	340	333	**– 7** **– 2,1 %**
02 – Recettes diverses ou accidentelles	-	-	-
Section *Circulation et stationnement routiers*	**1 195,2**	**1 292,2**	**+ 97** **– 8,1 %**
03 – Amendes perçues par la voie du système de contrôle-sanction automatisé	**170,0**	**170,0**	-
04 – Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation	**1 025,2**	**1 122,2**	+ 97 + 9,5 %
05 – Recettes diverses ou accidentelles	-	-	
Total	**1 535,1**	**1 625,2**	**90** **+ 5,9**

Source : rapport annuel de performances du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers *pour 2022.*

Du point de vue des dépenses, à la forte sous-exécution de l'année 2021, qui avait vu les crédits consommés n'atteindre que le montant de 1,245 milliard d'euros, soit 77,3 % du montant prévu par la LFI, succède une exécution très proche de la programmation initiale, l'écart étant inférieur à 1 %, tant en AE qu'en CP. Ainsi les dépenses exécutées atteignent-elles un montant de 1,52 milliard d'euros en AE et 1,526 milliard d'euros en CP.

DÉPENSES DU CAS *RADARS* EN 2022

(en millions d'euros)

Programmes et actions	Prévision LFI		Exécution		Écart en valeur absolue (et en %)	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
751 – Structures et dispositifs de sécurité routière	**340,0**	**340,0**	**326,6**	**332,8**	**– 13,3 – 3,9 %**	**– 7,2 – 2,1 %**
01 – Dispositifs de contrôle	191,7	191,7	183,8	186,6	– 7,9 – 4,1 %	– 5,1 – 2,7 %
02 – Centre national de traitement	89,8	89,8	82,8	82,8	– 7,0 – 7,8 %	– 7,0 – 7,8 %
03 – Soutien au programme	16,9	16,9	10,4	14,6	– 6,5 – 38,6 %	– 2,3 – 13,5 %
04 – Système d'information Éducation routière et permis de conduire	41,5	41,5	49,6	48,7	+ 8,1 + 19,6 %	+ 7,2 + 17,4 %
753 – Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers	**26,2**	**26,2**	**26,2**	**26,2**	**-**	**-**
01 - Déploiement du procès-verbal électronique	26,2	26,2	26,2	26,2	-	-
754 – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	**600,5**	**600,5**	**555,6**	**555,7**	**– 44,9 – 7,5 %**	**– 44,7 – 7,5 %**
01 – Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières	600,5	600,5	555,6	555,7	– 44,9 – 7,5 %	– 44,9 – 7,5 %
755 – Désendettement de l'État	**568,5**	**568,5**	**611,7**	**611,7**	**+ 43,1 + 7,6 %**	**+ 43,1 + 7,6 %**
01 – Désendettement de l'État	568,5	568,5	611,7	611,7	+ 43,1 + 7,6 %	+ 43,1 + 7,6 %
Total	**1 535,1**	**1 535,1**	**1 520,1**	**1 526,4**	**– 15,1 – 1 %**	**– 8,8 – 0,6 %**

Source : RAP du CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers *pour 2022.*

SÉCURITÉS :
SÉCURITÉ CIVILE

M. Florian Chauche, rapporteur spécial

SOMMAIRE

___

Pages

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE 465

A. L'INTENSITÉ DE LA SAISON DES FEUX 2022 A MARQUÉ L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 465

B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE SOULIGNE LA PART GRANDISSANTE DE LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT DANS LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE 467

II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS OBSOLÈTES AVEC LA SAISON DES FEUX 2022 469

Le programme 161 *Sécurité civile* retrace les crédits finançant les actions du ministère de l'Intérieur consacrées à la protection des populations et à la gestion des crises. Ce programme a été doté en LFI pour 2022 de **677,99 millions d'euros en AE et de 568,13 millions d'euros en CP** (soit 2,6 % des crédits de l'ensemble de la mission *Sécurités*).

Du fait de l'intensité de la saison des feux 2022, le programme a fait l'objet de deux ouvertures de crédits en lois de finances rectificatives (1) et d'une gestion budgétaire modifiant à la hausse le montant des crédits ouverts. Ceux-ci ont ainsi été portés, au total, **à 799,7 millions d'euros en AE et à 675,6 millions d'euros en CP.**

Les crédits consommés se sont élevés à 704 millions d'euros en AE, en hausse de 5,1 % par rapport à l'exercice 2021 en raison notamment d'une augmentation des dépenses de fonctionnement liées aux moyens nationaux aériens et terrestres. La consommation des CP s'inscrit en baisse à 652,7 millions d'euros (– 3,7 % par rapport à 2021) en raison d'une utilisation moins forte que prévu des centres de vaccination et des tests dans les ports et aéroports dans le cadre de la lutte contre la Covid-19. **Cette baisse nominale masque en réalité une hausse des dépenses d'intervention et de fonctionnement liées aux moyens de lutte contre les feux de forêt** (colonnes de renfort, maintien en condition opérationnelle des avions…) dans le contexte d'une saison des feux intense en 2022.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION AU COURS DES TROIS DERNIÈRES ANNÉES À PÉRIMÈTRE COURANT

(en millions d'euros)

	Crédits exécutés en 2020		Crédits exécutés en 2021		Crédits exécutés en 2022	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Programme 161	474,26	555,36	669,49	677,96	703,95	652,67

Source : Rapports annuels de performance 2020, 2021 et 2022.

Les taux de consommation des autorisations d'engagement et des crédits de paiement disponibles se sont maintenus à des niveaux élevés, 88,0 % en AE et 96,6 % en CP.

La consommation du plafond d'emplois du programme est de 2 438 ETPT pour un plafond notifié de 2 462 ETPT, soit une vacance sous plafond de 24 ETPT.

(1) Loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 et loi n° 2022-1499 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022.

I. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE

A. L'INTENSITÉ DE LA SAISON DES FEUX 2022 A MARQUÉ L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161

La LFI pour 2022 a doté le programme *Sécurité civile* de 678 millions d'euros de crédit en AE et 568 millions d'euros en CP, hors fonds de concours et attributions de produits. Ces crédits s'inscrivent en hausse par rapport à la LFI 2021 (+ 63,4 % en AE et + 9,3 % en CP) après un exercice budgétaire 2021 marqué par une importante sous-budgétisation.

Malgré cette hausse des crédits, la saison des feux a été particulièrement intense en 2022, engendrant des surcoûts liés à la mobilisation accrue des sapeurs-pompiers et des moyens aériens de la sécurité civile. À titre d'illustration, 44 colonnes de renfort ont été mobilisées, soit 20 de plus que lors des précédentes saisons des feux. Ainsi, les deux lois de finances rectificatives ont ouvert des montants nets de 30,45 millions d'euros en AE et 38,59 millions d'euros en CP, permettant de financer en particulier des colonnes de renforts supplémentaires et le carburant des aéronefs qui se sont trouvés largement sollicités.

Le programme a en outre fait l'objet de reports significatifs à hauteur de 93 millions d'euros en AE et de 70,7 millions d'euros en CP. Les reports en AE affectées non engagées ont notamment porté sur l'acquisition d'avions multirôles *Dash* dans le cadre du renouvellement de la flotte aéronautique de la sécurité civile (à la fin du premier semestre 2023, la flotte aérienne devrait comporter huit avions *Dash* en remplacement des avions *Tracker*).

Enfin, un dégel total de la réserve de précaution de 12,5 millions d'euros a participé au financement des dépenses opérationnelles de lutte contre les feux de forêt, à savoir le maintien en condition opérationnelle (MCO) des avions (7 millions d'euros), l'achat de produits retardant (4,5 millions d'euros) et l'acquisition de carburant pour les véhicules (1 million d'euros).

L'ensemble des dispositifs de gestion mis en place en cours d'exécution ont donc pallié le manque d'anticipation d'une saison des feux de forte intensité. Ce type d'épisode ne relève toutefois plus de l'exception compte tenu du changement climatique. Trois des six derniers épisodes de feux de forêts ont en effet été intenses (2017 et 2019) ou très intenses (2022). Le rapporteur spécial regrette qu'il ait fallu attendre 2022 pour que le responsable du programme *Sécurité civile* retienne désormais une hypothèse d'intensité plus élevée pour la saison des feux à venir. Il souligne toutefois que cette hypothèse ne s'accompagne manifestement pas d'une augmentation significative des moyens globaux dédiés à la sécurité civile.

Par ailleurs, il convient de noter que l'ensemble des moyens mobilisés pour faire face à cette saison des feux particulièrement intense n'a pas été exécuté en totalité sur l'exercice 2022. En particulier, 3,5 millions d'euros de dépenses liées aux colonnes de renfort sont exécutés à ce titre sur 2023. De même, une partie des dépenses de MCO des aéronefs est traditionnellement payée à la fin du premier trimestre de l'année N+1.

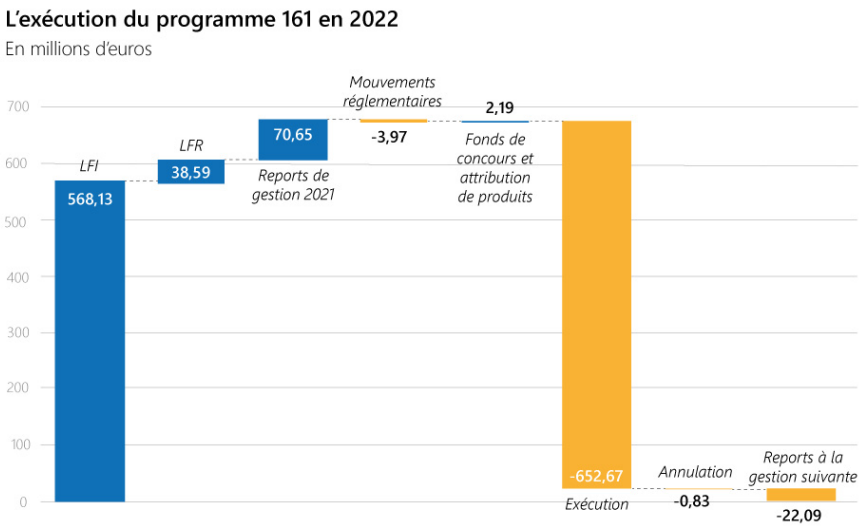
Les crédits consommés représentent 104 % des crédits ouverts en AE et 115 % de ceux ouverts en CP par la LFI pour 2022 et respectivement 88,0 % et 96,6 % du total des crédits ouverts. Le tableau suivant reprend l'intégralité des éléments propres à la gestion du programme *Sécurité civile* en 2022.

EXÉCUTION BUDGÉTAIRE DU PROGRAMME 161 EN 2022

(en millions d'euros)

	Programme 161 *Sécurité civile*	
	AE	**CP**
LFI *(hors FdC et AdP prévus en LFI)*	**677,99**	**568,13**
LFR du 16 août 2022 et du 1er décembre 2022	**30,45**	**38,59**
Autres mouvements de crédits	**89,05**	**66,69**
Reports de gestion 2021	*93,01*	*70,65*
Virements	*– 1,41*	*– 1,41*
Transferts	*4,00*	*4,00*
Décret de répartition	*0,78*	*0,78*
Décrets d'avance	*– 7,33*	*– 7,33*
Fonds de concours et attributions de produits	**2,19**	**2,19**
Total des crédits ouverts	**799,67**	**675,59**
Crédits consommés	**703,95**	**652,67**
Taux de consommation	*88,0 %*	*96,6 %*
Reports de gestion vers 2023	89,26	22,09
Annulations	6,46	0,83

Source : Rapport annuel de performances 2022.



Source : Rapport annuel de performances 2022.

En 2021, la Cour des comptes avait pointé le risque d'un « *programme budgétaire particulièrement rigide* » [1] alors que la vocation même du programme est de gérer des crises, par nature imprévisibles, nécessitant une marge de manœuvre budgétaire. Le rapporteur spécial considère que ce risque persiste à la suite de l'exercice 2022. Le niveau élevé de consommation des crédits (88 % en AE et 96,6 % en CP) témoigne en effet de l'absence de marge de manœuvre.

B. LA RÉPARTITION DES CRÉDITS PAR TITRE SOULIGNE LA PART GRANDISSANTE DE LA LUTTE CONTRE LES FEUX DE FORÊT DANS LE BUDGET DE LA SÉCURITÉ CIVILE

Les crédits de fonctionnement exécutés au titre du programme *Sécurité civile* se sont élevés à 341,03 millions d'euros en AE et à 194,65 millions d'euros en CP, en croissance respectivement de 91,7 % et 19 % par rapport à 2021, affichant un niveau supérieur à celui initialement programmé (+ 19,1 millions d'euros en AE et + 40,2 millions d'euros en CP). Les dépenses de fonctionnement sont majoritairement portées par l'action n° 12 « *Préparation et interventions spécialisées des moyens nationaux* » (83 % des crédits de fonctionnement du programme 161 en AE et 72 % en CP) qui recouvre l'ensemble des moyens d'intervention (aériens, terrestres et de déminage), en particulier ceux destinés à leur maintenance. La progression totale des crédits de fonctionnement s'explique donc en grande partie par la sollicitation très soutenue de ces moyens au cours de la saison des feux 2022. Ainsi, le MCO de la flotte d'avions a augmenté de 12,2 millions d'euros (+ 25,6 %) en CP et de près de 137 millions d'euros (+ 143 %) en AE. Cette hausse très significative d'AE est la conséquence de l'intégration des deux nouveaux avions *Dash* dans le marché d'entretien des avions (MCO) ainsi que du renouvellement de la deuxième tranche de ce marché en octobre 2022. Les dépenses de carburant des aéronefs ont subséquemment connu une hausse (+ 81,5 % en AE et + 82,8 % en CP) également liée aux effets de l'inflation.

À l'inverse, les dépenses d'intervention du programme 161 ont accusé une baisse importante, atteignant 131,85 millions d'euros en AE (132,4 millions d'euros de moins qu'en 2021) et 230,79 millions d'euros en CP (– 63,52 millions d'euros par rapport à 2021), en raison de moindres besoins pour les actions menées par les SDIS dans le cadre de la crise sanitaire et prises en charge en partie par l'État (campagne de vaccination et de tests) *via* le fonds de concours ouvert par Santé Publique France. Cette diminution, qui porte sur les crédits des colonnes de renfort, masque cependant une hausse des dépenses d'intervention liées à la lutte contre les feux de forêt en 2022. Ainsi, le dispositif de colonnes de renfort a presque doublé pour atteindre une quarantaine de colonnes et détachements.

Les crédits d'investissement exécutés sur le programme sont restés à un niveau équivalent à celui de 2021, accusant une légère baisse de 3,3 millions d'euros en AE (portant ces crédits à 35 millions d'euros) et demeurant stables en CP à 94,7 millions d'euros. Les investissements les plus significatifs ont porté sur le

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2021.

renouvellement de la flotte d'aéronefs de la sécurité civile. Deux avions multirôles *Dash* ont été livrés en 2022 dans le cadre d'une commande totale de six appareils dont l'échéancier de paiement s'échelonnera jusqu'en 2024. Près de 14 millions d'euros ont par ailleurs été décaissés en 2022 pour l'acquisition de deux hélicoptères de type *H145-D3* reçus en décembre 2022. L'investissement immobilier s'est poursuivi en 2022, représentant 6 % des crédits d'investissement exécutés.

Le rapporteur spécial déplore cette stagnation des investissements dans les moyens de la sécurité civile tant les besoins paraissent urgents depuis plusieurs années. Alors que le huitième avion *Dash* devrait être réceptionné en 2023, aucun autre investissement ne devrait être engagé à court ou moyen terme pour renforcer la flotte d'avions de la sécurité civile. En effet, la sécurité civile ne devrait pas acquérir de nouveau *Canadair* avant 2027 et continuerait donc à se reposer largement sur la location d'appareils, notamment d'hélicoptères bombardiers d'eau dont elle ne dispose pas. Au regard du recours fréquent à la location et à la réquisition d'hélicoptères dans le cadre de la lutte contre les feux de forêts, le rapporteur spécial souhaite souligner l'opportunité pour la sécurité civile que pourrait représenter l'acquisition d'hélicoptères lourds bombardiers d'eau. Il convient de noter également qu'une vingtaine de départements ont recours à de la location privée d'appareils.

Le rapporteur spécial se félicite par ailleurs du renouvellement des anciens hélicoptères de type *EC145* par des nouveaux de type *H145-D3*, néanmoins il convient de relativiser l'ampleur de l'augmentation de la flotte de la sécurité civile qui passera de 37 à 40 appareils. Celle-ci a en effet longtemps disposé de moins d'appareils que ce qui était prévu dans le contrat opérationnel. Une flotte de 40 appareils ne laisse en outre que peu de marges de manœuvre pour dédier des appareils à la formation, au maintien de compétences ou pour faire face à des accidents éventuels.

ÉVOLUTION DE L'EXÉCUTION DU PROGRAMME 161 PAR TITRE ENTRE 2021 ET 2022

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			**Crédits de paiement**		
Titre et catégorie	**Exécution 2021**	**Exécution 2022**	**Évolution *(en %)***	**Exécution 2021**	**Exécution 2022**	**Évolution *(en %)***
Titre 2 : Dépenses de personnel	184,36	190,31	*+ 3,2*	184,36	190,31	*+ 3,2*
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	177,87	341,03	*+ 91,7*	163,52	194,65	*+ 19*
Titre 5 : Dépenses d'investissement	38,32	35,00	*– 7,7*	94,61	94,69	*+ 0,1*
Titre 6 : Dépenses d'intervention	264,27	131,85	*– 50,1*	230,79	167,27	*– 27,5*
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières	4,67	5,77	*+ 23,4*	4,67	5,77	*+ 23,4*
Total	**669,49**	**703,95**	***+ 5,1***	**677,96**	**652,67**	***– 3,7***

Source : Rapport annuel de performances 2022.

II. DES INDICATEURS DE PERFORMANCE DÉGRADÉS ET DEVENUS OBSOLÈTES AVEC LA SAISON DES FEUX 2022

Compte tenu de l'ampleur des feux de forêt de l'année précédente, les indicateurs de performance du RAP 2022 liés à la lutte contre les feux de forêt affichent des niveaux en baisse et, pour aucun d'entre eux, la cible de performance n'a été atteinte.

MAQUETTE DE PERFORMANCE DU PROGRAMME 161

Objectifs	Indicateurs
1 – Assurer l'efficacité et l'efficience des dispositifs de lutte contre les feux de forêt	Efficacité du dispositif de protection des forêts pendant la campagne « saison feux »
2 – Assurer la disponibilité des moyens aériens et leur conformité aux besoins opérationnels	Efficience des opérations de secours aux personnes en hélicoptère en milieux difficiles
	Taux de disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile
3 – Faire évoluer la cartographie des centres de déminage pour éliminer les munitions historiques et faire face à la menace terroriste	Taux d'évolution des stocks collectés de munitions anciennes
	Interventions sur objets suspects dans les délais
4 – Harmoniser les moyens des services départementaux d'incendie et de secours	Taux de déploiement du système NEXSIS 18-112 au sein des SIS

Source : rapport annuel de performances 2022.

Ainsi, le pourcentage des incendies ne dépassant pas 5 hectares a diminué de près de quatre points par rapport à l'exercice précédent (89,5 % contre 93,3 % en 2021), n'atteignant pas l'objectif de 96 %. Le nombre d'hectares brûlés en fonction de l'intensité de l'aléa climatique s'établit à 17,8 hectares à un niveau supérieur à la cible (11 hectares).

De même, la disponibilité des moyens aériens a diminué pendant la saison des feux 2022 et demeure en deçà des cibles retenues. La disponibilité opérationnelle des avions de la sécurité civile poursuit sa décrue à 90,7 % (contre 92,2 % en 2020 et 91,2 % en 2021), sous les 93,5 % ciblés. La disponibilité des hélicoptères *EC145* en base accuse une baisse significative de près de 7 points à 87,6 % (la cible s'établissant à 98 %). Ces moindres niveaux de disponibilité s'expliquent aisément par l'usure accélérée des aéronefs du fait de leur sollicitation constante pendant la saison des feux mais également par des problèmes de maintenance préoccupants en ce qui concerne les hélicoptères *EC145*.

La dégradation de ces indicateurs de performance cache toutefois une réalité plus inquiétante que le rapporteur spécial tient à souligner. De fait, la méthodologie retenue dans le calcul de ces indicateurs empêche d'avoir une véritable vision d'ensemble de la performance de la sécurité civile au cours de l'exercice budgétaire.

En effet, les deux indicateurs relatifs aux hectares brûlés mesurent uniquement les incendies ayant eu lieu dans les départements dits « méditerranéens » [1]. Ce biais méthodologique n'est plus pertinent après une année marquée par une géographie des feux de forêt s'étendant majoritairement sur les départements « non-méditerranéens », en particulier dans le Sud-Ouest (plus de 30 000 hectares) et dans l'Ouest (8 000 hectares) [2]. En tout, près de 50 départements ont été touchés par ces feux, or seuls 15 sont comptabilisés. Le rapporteur spécial déplore le sous-dimensionnement de ces indicateurs qui ne transmet qu'une information parcellaire au Parlement. Il regrette que les amendements qu'il avait déposés en ce sens lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2023 aient été rejetés. Par ailleurs, il s'étonne de ce qu'aucun indicateur n'apporte d'information sur l'évolution du nombre de départs de feu d'une année à l'autre, ni sur l'activité des forces de la sécurité civile sur le territoire national.

Par ailleurs, les indicateurs de disponibilité des moyens aériens renseignent mal sur les raisons de l'indisponibilité des flottes d'appareils, d'autant plus que les méthodologies retenues entre avions et hélicoptères diffèrent. Le rapporteur spécial souligne l'intérêt qu'il y aurait de distinguer les indisponibilités relevant d'une « sur-utilisation » des appareils de celles liées à des facteurs purement mécaniques ou accidentels.

Aux yeux du rapporteur spécial, les indicateurs actuels doivent être revus, non seulement pour corriger les biais qu'ils présentent actuellement, mais surtout parce qu'ils disent plus de l'intensité du risque incendie que de la performance de nos forces de sécurité civile dans leur lutte contre les feux de forêts et de végétation.

(1) Il s'agit des 15 départements suivants : Alpes-de-Haute-Provence (04), Hautes-Alpes (05), Alpes-Maritimes (06), Ardèche (07), Aude (11), Bouches-du-Rhône (13), Corse-du-Sud (2A), Haute-Corse (2B), Drôme (26), Gard (30), Hérault (34), Lozère (48), Pyrénées-Orientales (66), Var (83) et Vaucluse (84).

(2) La surface totale de forêt brulée s'est élevée en 2022 à 66 393 hectares selon le système européen d'information sur les feux de forêt intégré à Copernicus.

SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

Mme Perrine Goulet, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. DES DÉPENSES EN FORTE PROGRESSION POUR DES RAISONS STRUCTURELLES MAIS AUSSI CONJONCTURELLES 472

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS : DES OUVERTURES SIGNIFICATIVES QUI TÉMOIGNENT DU RÔLE ESSENTIEL DE LA MISSION POUR SOUTENIR LES PLUS DÉMUNIS 474

A. LES REPORTS DE CRÉDITS 474

B. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES 475

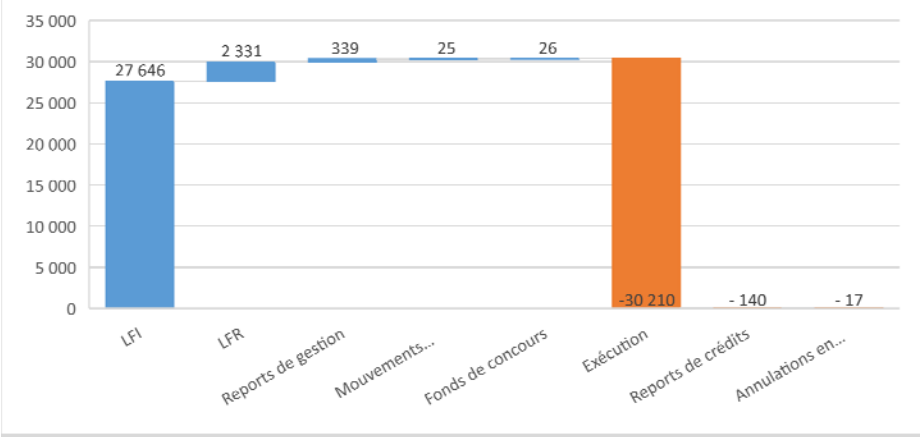
III. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE 476

La mission *Solidarité, insertion et égalité des chances* porte les politiques publiques de solidarité et de cohésion sociale de l'État en faveur des personnes les plus fragiles. **Avec 27,65 milliards d'euros, cette mission représente 4 % des crédits de paiement du budget général votés en LFI 2022**.

De manière générale, la rapporteure spéciale observe qu'en 2022 cette mission a de nouveau joué un rôle important pour soutenir les plus démunis dans la crise sociale. **D'importantes ouvertures de crédits ont permis de financer de nouveaux dispositifs mais également la revalorisation anticipée des prestations sociales** (1).

EXÉCUTION 2022 DES CP DE LA MISSION SOLIDARITÉ, INSERTION ET ÉGALITÉ DES CHANCES

(en millions d'euros)



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

I. DES DÉPENSES EN FORTE PROGRESSION POUR DES RAISONS STRUCTURELLES MAIS AUSSI CONJONCTURELLES

En 2022, la mission *Solidarité, égalité et insertion des chances* se caractérise par des dépenses très dynamiques. **Les crédits exécutés sur la mission se sont élevés à 30,59 milliards d'euros en AE et 30,21 milliards d'euros en CP**, ce qui correspond, à périmètre constant, à une augmentation significative de + 10 % par rapport à l'exercice 2021. **Le taux de consommation des crédits disponibles s'est établi 99,7 % en AE et 99,5 % en CP**. Les dépenses d'intervention représentent 96 % des dépenses de la mission. Ces dépenses sont portées principalement par le programme 157 ***Handicap et dépendance*** pour 13,56 milliards d'euros en AE=CP et le programme 304 ***Inclusion sociale et protection des personnes*** pour 14,82 milliards d'euros en AE=CP.

(1) La revalorisation anticipée au 1er juillet 2022 des prestations sociales à hauteur de 4 % a été prévue à l'article 9 de la loi du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

● En exécution **le programme *304 a* représenté 50 % des crédits de la mission**. On note la création d'une action n° 22 en LFR du 16 août 2022 portant deux nouvelles allocations exceptionnelles de solidarité :

– la première [(1)] à destination des ménages les plus modestes [(2)] dont le montant s'est élevé à 100 euros par foyer et 50 euros par enfant à charge. Son coût a représenté 1,03 milliard d'euros en AE=CP ;

– la seconde [(3)] à destination des bénéficiaires de la prime d'activité pour un montant de 28 euros par foyer et 14 euros par enfant à charge. Le coût de versement de cette aide s'est élevé à 100 millions d'euros en AE=CP.

Au total, les **dépenses du programme 304 ont augmenté de 22 % en AE et de 21 % en CP** par rapport à l'exercice 2021. Le taux d'exécution du programme s'élève à 155 % en AE et CP des crédits ouverts en LFI et à près de 100 % par rapport aux crédits disponibles. **10 262,4 millions d'euros ont été consommés au titre des dépenses liées à la prime d'activité**. Cette dernière a été revalorisée de 4 % dans le cadre de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, hausse à laquelle s'est ajoutée la revalorisation légale intervenue le 1er avril 2022 (+ 1,8 %). Le montant forfaitaire de prime d'activité s'élève, fin 2022, à 595,25 euros, contre 563,68 euros au 1er avril 2022 et 553,71 euros en 2021, en sachant qu'il varie selon la composition du foyer. **L'exécution des crédits de RSA recentralisé [(4)] s'établit à 679,4 millions d'euros en 2022**, soit une exécution de 96 % des crédits ouverts. **La stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté a été exécutée à hauteur de 292 millions d'euros en AE et de 282 millions d'euros en CP**. Enfin, **les crédits destinés à l'aide alimentaire ont été marqués par un niveau d'exécution très élevé**, près de deux fois supérieur aux crédits ouverts en LFI (au total, les crédits consommés atteignent 115 millions d'euros en AE et 109 millions d'euros en CP) ;

● **Les dépenses du programme 157 *Handicap et dépendance* sont en augmentation continue depuis plusieurs exercices budgétaires**. Cette évolution repose sur l'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'AAH, évalués à 1,25 million en 2022, et sur les revalorisations récentes qui ont porté le montant mensuel maximal de cette allocation à 956,65 euros. **Les dépenses de l'AAH ont représenté 11,9 milliards d'euros en 2021, soit 133 millions d'euros de plus que les crédits ouverts en LFI**. Fin 2022, le montant maximum de l'AAH s'élève à hauteur de 956,65 euros contre 919,86 euros au 1er avril 2022. À l'échelle du

(1) Décret n° 2022-1234 du 14 septembre 2022 portant attribution d'une aide financière exceptionnelle pour les ménages les plus modestes.

(2) Il s'agit des bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de la prime forfaitaire pour reprise d'activité, de l'allocation équivalent retraite (AER), du revenu de solidarité active (RSA), du revenu de solidarité (RSO), de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), de l'allocation aux adultes handicapés, de l'aide financière à l'insertion sociale et professionnelle (AFIS), de l'aide à la vie familiale et sociale (AVFS) et d'une aide au logement.

(3) Décret n° 2022-1432 du 14 novembre 2022 portant attribution d'une aide financière exceptionnelle pour les bénéficiaires de la prime d'activité.

(4) Article 43 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.

programme, le taux de consommation des crédits disponibles est presque de 100 % tant en AE qu'en CP.

● Les crédits consommés sur **le programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* ont représenté 49,9 millions d'euros en AE et 53,2 millions d'euros en CP**, soit un taux de consommation des crédits disponibles respectivement de 98,2 % et de 97,7 %. Ces taux sont très légèrement en deçà de ceux constatés en 2021. Il est à noter que le budget voté en LFI 2022 correspondait à **une augmentation de 22 % par rapport à celui prévu en LFI 2021**.

● Sur le programme 371 *Prise en charge par l'État du financement de l'indemnité inflation*, 200 millions de crédits non consommés en 2021 ont été reportés en 2022, auxquels se sont ajoutés **230 millions d'euros ouverts en LFR du 1er décembre 2022 pour financer un nombre de bénéficiaires de l'indemnité inflation plus élevé que prévu**. L'exécution 2022 du programme 371 s'élève ainsi à 429 millions d'euros – le programme n'a pas été reconduit en 2023.

● Le programme 124 *Conduite et soutien des politiques sanitaires et sociales* porte l'essentiel des **dépenses de fonctionnement** (861,19 millions d'euros en AE et 769,41 en CP) et assure le **versement de la subvention pour charges de service public aux ARS** (582,87 millions d'euros en AE=CP, soit 41,2 % des dépenses du programme). Hors titre 2, le taux de consommation des crédits disponibles s'élève à 99 % en AE (1 227,3 millions d'euros) et à 97 % en CP (888,4 millions d'euros). Il est à noter que, sur le programme, **l'augmentation sensible des restes à payer entre 2021 et 2022 pour près de 382 millions d'euros** est liée aux nouvelles opérations immobilières de l'administration centrale des ministères sociaux.

II. LES MOUVEMENTS DE CRÉDITS : DES OUVERTURES SIGNIFICATIVES QUI TÉMOIGNENT DU RÔLE ESSENTIEL DE LA MISSION POUR SOUTENIR LES PLUS DÉMUNIS

A. LES REPORTS DE CRÉDITS

La mission a fait l'objet de reports de crédits qui représentent un montant total non négligeable.

● Entre les exercices 2021 et 2022, **les reports de crédits s'élèvent à 303,96 millions d'euros en AE et à 339,25 millions d'euros en CP**. Ces reports ont concerné le programme 371 à hauteur de 200 millions d'euros afin de permettre le versement de l'indemnité inflation [(1)] à des bénéficiaires qui ne sont couverts par aucun organisme verseur identifié ou à des personnes éligibles qui n'en ont pas bénéficié en 2021. Il est à noter que le programme 371 sert de support financier à la compensation des organismes de sécurité sociale supportant le versement de cette

(1) L'indemnité inflation a été créé par l'article 13 de la loi n° 2021-1549 du 1er décembre 2021 de finances rectificative pour 2021.

aide. **78 millions d'euros en AE et 89 millions d'euros ont également été reportés sur le programme 304** en 2022 afin de contribuer au financement de la nouvelle obligation de prise en charge des jeunes majeurs de l'aide sociale à l'enfance à la charge des départements.

● Entre les exercices 2022 et 2023, les reports de crédits sont essentiellement concentrés sur le programme 304. **64,9 millions d'euros en AE et 108,7 millions d'euros en CP [(1)] ont été reportés**, dont notamment 39 millions d'euros en CP de crédits pour l'aide alimentaire, 10,5 millions d'euros en CP au titre du financement de la prime dite « Ségur » pour certaines catégories de personnels des conseils départementaux et 9,8 millions d'euros en CP visant à financer la revalorisation des salaires de professionnels de la protection juridique des majeurs.

B. LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

L'exécution 2022 se caractérise, comme les exercices précédents [(2)], par des ouvertures nettes de crédits significatives votées en lois de finances rectificatives (LFR). Au total, sur l'ensemble des programmes de la mission, les ouvertures de crédits ont représenté **2,42 milliards d'euros en AE=CP**, soit 9 % des crédits budgétés en LFI.

● Sur le programme 304, **un total de 1 988,8 millions d'euros ont été ouverts, dont 1 560,68 millions d'euros en LFR du 16 août 2022 et 428,16 millions d'euros en LFR du 1er décembre 2022** :

– **Les ouvertures prévues par la LFR du 16 août 2022** ont notamment permis de financer la création des deux aides exceptionnelles de solidarité susmentionnées (1 130 millions d'euros en AE=CP), un soutien aux associations d'aide alimentaire face à l'inflation (80 millions d'euros répartis entre les deux LFR) ou encore la mise en place d'une prime au profit des mandataires judiciaires à la protection des majeurs à la suite du Ségur dans le secteur médico-social (28,5 millions d'euros). L'entrée du département des Pyrénées orientales dans l'expérimentation de recentralisation du RSA a nécessité l'ouverture de 143,7 millions d'euros supplémentaires. 188,2 millions d'euros ont également été ouverts pour financer la revalorisation anticipée de la prime d'activité au 1er juillet 2022 [(3)] ;

– **La LFR du 1er décembre 2022** a ouvert 428,1 millions d'euros afin notamment d'apurer la dette de l'État à l'égard de la Sécurité sociale lors de précédents exercices au titre du financement des prestations sociales et de financer

(1) Arrêté du 13 mars 2023 portant report de crédits.

(2) À titre d'exemple, en 2021, les ouvertures de crédits se sont élevées à hauteur de 3 526,22 M€ en AE et 3 525,56 M€ en CP, essentiellement pour financer la mise en place de l'indemnité de l'inflation.

(3) Article 9 de la loi du 16 aout 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat.

l'accompagnement des départements qui doivent désormais prendre en charge les jeunes majeurs sortant de l'aide sociale à l'enfance.

● Sur le programme 157, **192,4 millions d'euros supplémentaires ont été ouverts par la LFR du 16 août 2022 afin de compenser la revalorisation anticipée de 4 % de l'AAH** à compter du 1er juillet 2022.

● Sur le programme 124, **17,2 millions d'euros en AE et 4,1 millions d'euros en CP ont été ouverts** par la LFR du 16 août 2022 pour financer les coûts liés aux déménagements de services centraux sur le site mutualisé de la tour Olivier de Serres à Paris. La revalorisation salariale des formateurs au sein des Instituts de formation en soins infirmiers et la création de nouvelles places au sein de ces instituts ont nécessité l'ouverture par la LFR du 16 août 2022 de **139 millions d'euros en AE=CP**.

● **230 millions d'euros ont été ouverts par la LFR du 1er décembre 2022 sur le programme 371**, en complément des 200 millions d'euros reportés en 2022 afin de poursuivre le versement de l'indemnité inflation.

III. LES DÉPENSES DE PERSONNEL ET LA GESTION DE LA MASSE SALARIALE

Les crédits de personnel sont essentiellement portés par le programme 124. Il est à noter que, ces dernières années, la gestion de la masse salariale a été affectée par **la réforme de l'organisation territoriale de l'État (1) qui a conduit à une diminution d'environ un tiers des effectifs du programme 124** *via* des transferts d'emplois importants (2). Le contrôleur budgétaire et comptable ministériel observe, s'agissant de l'exécution 2022, tout à la fois « *un dépassement du plafond, un non-respect du schéma d'emplois et un dépassement des crédits inscrits en LFI qui s'explique par la mise en œuvre de mesures non budgétées initialement* » (3).

● **Le plafond d'emplois a été fixé en LFI à 4 986 ETPT**, ce qui correspond à une hausse de 167 ETPT par rapport à la LFI 2021. **La LFR du 1er décembre 2022 a rehaussé de 133 ETPT le plafond d'emplois, soit** :

– 73 ETPT consacrés aux renforts au titre de la crise sanitaire en administration centrale ;

– 60 ETPT dans les services déconcentrés, dédiés à l'accueil des déplacés ukrainiens.

---

(1) Cette réforme a affecté le programme en raison d'une fusion de deux réseaux territoriaux préexistants.

(2) Vers le programme 354 Administration générale et territoriale de l'État *et vers le programme 214* Soutien de la politique de l'éducation nationale

(3) Rapport annuel du contrôleur budgétaire et comptable ministériel auprès des ministères sociaux, année 2022.

La consommation des renforts de crise en administration centrale s'élève à 69 ETPT et celles des renforts en services déconcentrés à 52 ETPT. L**a consommation du plafond d'emplois en 2022 s'établit au total à 5 029 ETPT**.

● **Le schéma d'emplois pour 2022 est de + 151 ETPT**, en rupture avec cinq années consécutives présentant un schéma négatif en exécution. Cette évolution s'explique notamment par l'effet du remaniement ministériel de juillet 2022 créant un nouveau ministère et transformant un secrétariat d'État en ministère délégué (+ 70 ETPT) ainsi que par la prise en charge financière en janvier 2022 de recrutements intervenus fin 2021.

● S'agissant de la masse salariale, **la consommation hors rétablissements de crédits s'élève à 402,6 millions d'euros pour une ouverture en LFI de 385,2 millions d'euros**. Ce taux d'exécution, qui s'élève à hauteur de 108,4 % des crédits votés en LFI, s'explique notamment par la hausse du point d'indice dans la fonction publique, l'allocation forfaitaire de télétravail, la convergence indemnitaire des catégories A et B administratives ou encore les renforts recrutés dans le cadre de la crise sanitaire et l'accueil des déplacés ukrainiens. Après la levée de la réserve de précaution, l'équilibre a été atteint par 10,65 millions d'euros de rétablissements de crédits et 1,57 million d'euros issus de l'arrêté de répartition du 6 décembre 2022 [(1)], **soit un total 12,22 millions d'euros supplémentaires** (4,2 % des crédits ouverts en LFI).

LES DÉPENSES DE PERSONNEL EN 2022

(en millions d'euros)

	LFI 2022	Exécution 2022
Total titre 2	385,2	402,6
Dont crédits hors CAS Pensions	290,3	311,2
Dont crédits CAS Pensions	94,8	91,4

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

(1) Arrêté du 6 décembre 2022 portant répartition de crédits.

SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE

M. Benjamin Dirx, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

ANALYSE AU NIVEAU DE LA MISSION 480

I. UNE CONSOMMATION EN HAUSSE PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES, MAIS QUI RESTE INFÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE 480

A. UNE CONSOMMATION EN HAUSSE POUR LA CINQUIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE 480

B. UNE CONSOMMATION INFÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE, EN PARTICULIER S'AGISSANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT 481

II. DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES EN GESTION DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE EN UKRAINE 482

A. DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES, DIFFÉRENTES SELON LES PROGRAMMES 482

B. DES ÉVOLUTIONS MARQUÉES PAR LE CONTEXTE DE LA GUERRE EN UKRAINE 484

ANALYSE PAR PROGRAMMES 485

I. LE PROGRAMME 219 *SPORT* : UN BUDGET INÉDIT 485

A. UNE PROGRAMMATION INITIALE EN HAUSSE DU FAIT D'IMPORTANTES MESURES NOUVELLES, ET UNE EXÉCUTION HISTORIQUEMENT ÉLEVÉE 485

B. D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'EXÉCUTION 486

C. UN BUDGET MASSIF AU SERVICE DU SPORT POUR TOUS 487

II. LE PROGRAMME 350 *JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024* : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION 487

III. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE MARQUÉ PAR L'IMPORTANCE DES DISPOSITIFS DU SERVICE CIVIQUE ET DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL 488

IV. DES DÉPENSES FISCALES A MIEUX ÉVALUER 490

ANALYSE AU NIVEAU DE LA MISSION

La mission *Sport, jeunesse et vie associative* (SJVA) est composée des trois programmes 219 *Sport*, 350 *Jeux olympiques et paralympiques* et 163 *Jeunesse et vie associative*.

Ces différentes politiques publiques ont également bénéficié de crédits en provenance de la mission *Plan de relance* et sont également financées par d'autres dispositifs (dotation de soutien à l'investissement local – DSIL –, dotation d'équipement des territoires ruraux – DETR –, programme national nutrition santé, éducation physique et sportive en milieu scolaire, étudiants sportifs de haut niveau *etc.*) qui ne sont pas portés par ces trois programmes. L'effort global de financement en faveur du sport est retracé dans un jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances initiale.

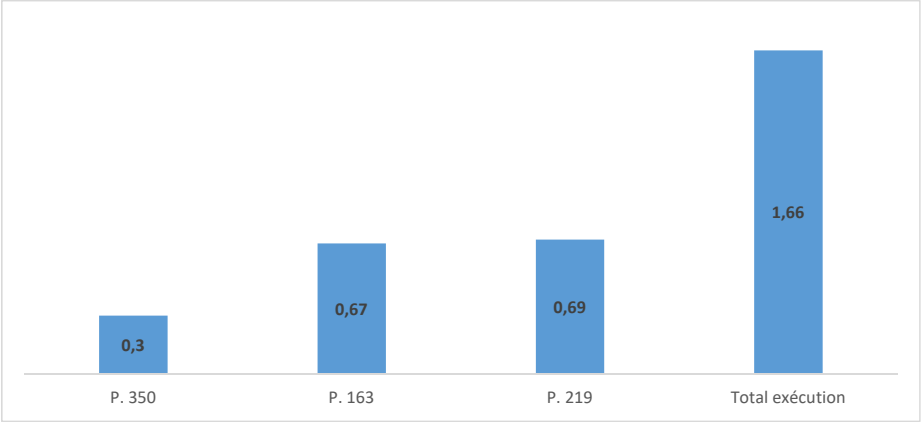
I. UNE CONSOMMATION EN HAUSSE PAR RAPPORT AUX ANNÉES PRÉCÉDENTES, MAIS QUI RESTE INFÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE

A. UNE CONSOMMATION EN HAUSSE POUR LA CINQUIÈME ANNÉE CONSÉCUTIVE

Le projet de loi de règlement (PLR) pour 2022 fait apparaître une **consommation de 1,46 milliard d'euros en autorisations d'engagement** (AE) **et 1,66 milliard d'euros en crédits de paiement** (CP), en hausse en CP de 8,3 % par rapport à l'exécution 2021 (soit 127,2 millions d'euros). Ont été reportés 141,64 millions d'euros en AE et 69,54 millions d'euros en CP sur 2023, et le présent projet de loi de règlement propose d'annuler 42,02 millions d'euros en AE et 30,89 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS EN 2022 DE LA MISSION *SJVA* PAR PROGRAMMES (CP)

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission.

Le décaissement en CP de 1 660,36 millions d'euros est le plus important depuis 2017 et confirme l'effort budgétaire en faveur du sport, de la jeunesse et de la vie associative. Les moyens de la mission ont plus que doublé depuis 2017.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION
***SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE* DE 2017 À 2022**

(en CP ; en milliards d'euros)

Programmes	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**
P. 219 *Sport*	0,24	0,33	0,30	0,43	0,68	0,69
P. 350 *Jeux olympiques et paralympiques 2024*	s.o.	0,05	0,06	0,13	0,23	0,30
P. 163 *Jeunesse et vie associative*	0,54	0,56	0,63	0,71	0,61	0,67
Total	**0,78**	**0,94**	**0,99**	**1,27**	**1,53**	**1,66**

Source : Commission des finances, à partir des lois de règlement pour 2017 à 2020 ; projets de loi de règlement pour 2021 et 2022.

B. UNE CONSOMMATION INFÉRIEURE À LA PRÉVISION INITIALE, EN PARTICULIER S'AGISSANT DES AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *SJVA* EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			**Crédits de paiement**		
Programmes	**LFI**	**Exécution**	***Consommation***	**LFI**	**Exécution**	***Consommation***
P. 219 *Sport*	759,10	634,29	*83,56 %*	654,39	690,76	*105,56 %*
P. 350 *Jeux olympiques et paralympiques*	161,09	149,98	*93,10 %*	295,65	295,64	*100 %*
P. 163 *Jeunesse et vie associative*	772,07	681,21	*88,23 %*	772,07	673,95	*87,29 %*
Total	**1 692,26**	**1 465,49**	***87,32 %***	**1 722,12**	**1 660,36**	***96,41 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

La LFI pour 2022 avait doté la mission *SJVA* de 1,69 milliard d'euros en AE et 1,72 milliard d'euros en CP. **La consommation est donc, par rapport aux crédits ouverts en loi de finances initiale pour 2022** [(1)]**, de 87,32 % en AE et 96,41 % en CP** pour 2022. Cette moyenne masque des contrastes forts entre les programmes. Alors que le programme 219 *Sport* a été sur-exécuté à hauteur de 105,6 % en CP, le programme 163 *Jeunesse et vie associative* a été sous-exécuté (taux d'exécution de 87,3 % en CP).

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

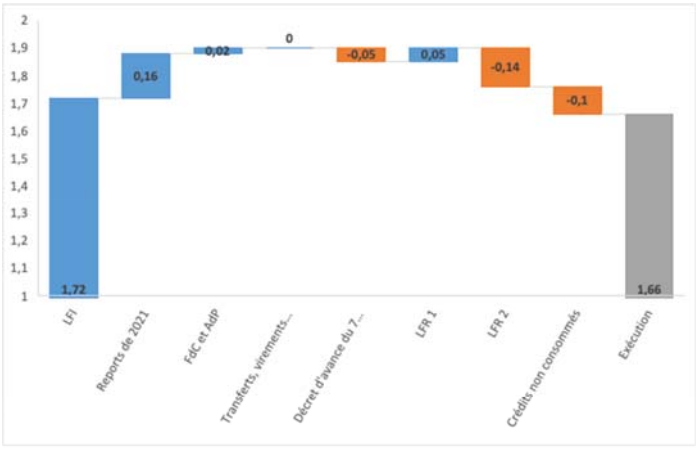
II. DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES EN GESTION DANS LE CONTEXTE DE LA CRISE EN UKRAINE

A. DES ÉVOLUTIONS SIGNIFICATIVES, DIFFÉRENTES SELON LES PROGRAMMES

Les mouvements en cours d'année ont sensiblement modifié les crédits disponibles à l'échelle de la mission.

PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES À L'EXÉCUTION 2022 À L'ÉCHELLE DE LA MISSION *SPORT, JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE*

(en milliards d'euros)



PASSAGE DU PROJET DE LOI DE FINANCES À L'EXÉCUTION 2022 À L'ÉCHELLE DES PROGRAMMES DE LA MISSION *SJVA*

(en millions d'euros)

	Programme 219		Programme 350		Programme 163		Mission *SJVA*	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
PLF pour 2022	**552,32**	**547,61**	**161,09**	**295,65**	**772,08**	**772,08**	**1 485,49**	**1 615,34**
LFI pour 2022	**759,10**	**654,39**	**161,09**	**295,65**	**772,07**	**772,07**	**1 692,26**	**1 722,12**
Fonds de concours et attrib. de produits	0,028	0,028	s. o.	s. o.	21,09	21,09	21,12	21,12
Mouvements réglementaires	2,95 [1]	81,64	s. o.	s. o.	8,15	25,49	11,1	107,13
Reports	*24,33*	*103,02*	*s. o.*	*s. o.*	*37,77*	*55,11*	*62,09*	*158,14*
Décret d'avance	*– 20,86*	*– 20,86*	*s. o.*	*s. o.*	*– 29,62*	*– 29,62*	*– 50,48*	*– 50,48*
Virements	*0,23*	*0,23*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*0,23*	*0,23*
Transferts	*– 0,75*	*– 0,75*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*– 0,75*	*– 0,75*
1ère LFR pour 2022	**20,86**	**20,86**	**s. o.**	**s. o.**	**29,62**	**29,62**	**50,48**	**50,48**
2nde LFR pour 2022	**s. o.**	**– 24,86**	**– 11,10**	**s. o.**	**– 114,17**	**– 115,21**	**– 125,27**	**– 140,07**
Ouvertures totales	**782,94**	**732,06**	**149,99**	**295,65**	**716,76**	**733,07**	**1 649,69**	**1 760,78**
Exécution 2022	**634,29**	**690,76**	**149,98**	**295,64**	**681,21**	**673,95**	**1 465,49**	**1 660,36**

Source : Commission des finances, d'après les documents budgétaires et la Note d'exécution budgétaire.

[1] : Dans sa note d'exécution budgétaire, la Cour des comptes prend en compte dans le calcul des mouvements réglementaires en AE, 12,21 millions d'euros de « retraits d'engagement juridiques basculés » (REJB).

Au niveau de la mission **plus de 1760 millions d'euros ont *in fine* été ouverts contre 1722 millions prévus en LFI** (en CP). L'essentiel des moyens supplémentaires a été apporté par **les reports de 2021 sur 2022** (158,14 millions d'euros soit **près de 9 % du total des crédits ouverts**) et la première loi de finances rectificative du 16 août 2022 (1) (50,48 millions d'euros) ; des ouvertures partiellement compensées par le décret d'avance du 7 avril 2022 (2) (– 50,48 millions d'euros) et par la deuxième loi de finances rectificative de décembre 2022 (3) (– 140,07 millions d'euros).

Cette augmentation globale (en CP) masque des disparités fortes selon les programmes. **Le programme 219 *Sport* a ainsi bénéficié de crédits complémentaires** avec notamment 81,64 millions d'euros de reports de 2021 sur 2022, portant le total des CP ouverts sur ce programme à 732,06 millions

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

(2) Décret n° 2022-512 du 7 avril 2022 portant ouverture et annulation de crédits à titre d'avance.

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

contre 654,4 millions en LFI. Ces reports représentent plus de 11 % du total des crédits ouverts sur ce programme. À l'inverse, le programme 163 *Jeunesse et vie associative* a vu ses crédits diminuer de 772,07 millions en LFI à 733,07 millions en gestion, 115 millions d'euros ayant été annulés en LFR 2.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *SJVA* EN 2022 PAR RAPPORT À L'ENSEMBLE DES CRÉDITS OUVERTS

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Programmes	**Ouvertures**	**PLR**	***Exécution***	**Ouvertures**	**PLR**	***Exécution***
P. 219 *Sport*	782,94	634,29	*81,01 %*	732,06	690,76	*94,36 %*
P. 350 *Jeux olympiques et paralympiques*	149,99	149,98	*99,99 %*	295,65	295,64	*100 %*
P. 163 *Jeunesse et vie associative*	716,76	681,21	*95,04 %*	733,07	673,95	*91,94 %*
Total	**1 649,69**	**1 465,49**	***88,83 %***	**1 760,78**	**1 660,36**	***94,30 %***

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022.

B. DES ÉVOLUTIONS MARQUÉES PAR LE CONTEXTE DE LA GUERRE EN UKRAINE

L'exécution 2022 a été fortement impactée par le déclenchement de la guerre en Ukraine en février 2022. Le décret du 7 avril 2022, pris afin de contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé suite au déclenchement de la guerre en Ukraine, a annulé plus de 50 millions d'euros sur la mission – rétablis, conformément à ce qui avait été annoncé, par la loi de finances rectificative d'août 2022. Non utilisés, ces crédits ont cependant été de nouveau annulés par la loi de finances rectificative de décembre 2022.

ANALYSE PAR PROGRAMMES

I. LE PROGRAMME 219 *SPORT* : UN BUDGET INÉDIT

CRÉDITS PROPOSE DU PROGRAMME 219 *SPORT*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits proposés en PLF	552,32	547,61
Crédits votés en LFI	759,10	654,39
Crédits disponibles	**782,94**	**732,06**
dont reports de 2021 sur 2022	*24,32*	*103,02*
Crédits consommés	**634,29**	**690,76**
Crédits non consommés en 2022 reportés sur 2023 (1)	**133,13**	**38,64**
dont crédits reportés sur le programme 219	*132,88*	*38,39*
Annulations proposées par le PLR	**14,96**	**2,65**

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

A. UNE PROGRAMMATION INITIALE EN HAUSSE DU FAIT D'IMPORTANTES MESURES NOUVELLES, ET UNE EXÉCUTION HISTORIQUEMENT ÉLEVÉE

En programmation initiale, les crédits du programme 219 *Sport* s'élèvent à **759,1 millions d'euros en AE et 654,4 millions d'euros en CP**. Ils sont en hausse par rapport à la LFI 2021 du fait de mesures nouvelles, pour un total de 217,6 millions d'euros en CP, qui traduisent **une politique volontariste en faveur du sport**.

Il s'agit principalement du **Pass'Sport** (200 millions d'euros en AE et 100 millions d'euros en CP dans le PLF), du **plan « 5 000 terrains de sport »** (2) (200 millions d'euros en AE, 100 millions d'euros en CP – par voie d'amendements). Le budget de l'Agence nationale du sport a également été **augmenté de 10 millions d'euros conformément à un amendement adopté par la commission des finances visant à renforcer la politique d'insertion par le sport**.

---

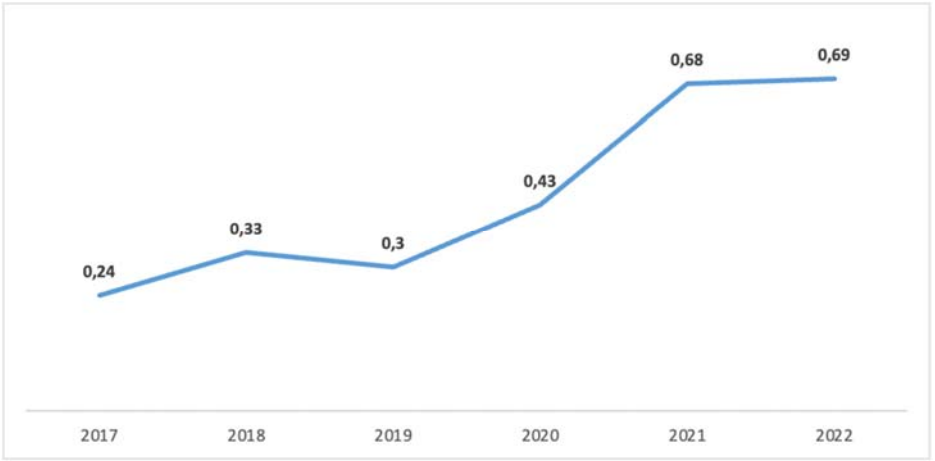
(1) Arrêté du 1er mars 2023 portant report de crédits (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047254312). L'ensemble des crédits reportés figure au sein de l'annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes « Développement des opérations constatées au budget général », pp. 17 et 27. À noter que plus de 200 000 euros sont reportés du programme 219 Sport sur le programme 350 Jeux olympiques et paralympiques.

(2) Anciennement appelé Plan « 5 000 équipements sportifs de proximité ».

Avec près de 700 millions d'euros consommés (en CP), les moyens dont a disposé la politique sportive en 2022 (hors jeux olympiques) sont **les plus importants depuis 2017.**

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSOMMÉS DU PROGRAMME 219 *SPORT* ENTRE 2017 ET 2022 (EN CP)

(en milliards d'euros)



Source : Commission des finances, à partir des lois de règlement pour 2017 à 2020 ; projets de loi de règlement pour 2021 et 2022.

B. D'IMPORTANTES OUVERTURES DE CRÉDITS EN COURS D'EXÉCUTION

En exécution, le programme 219 a connu d'importants mouvements de crédit. Les principaux mouvements ont été les suivants :

– des **reports de 2021 sur 2022 pour un total de 24,3 millions en AE et 103 millions d'euros en CP**, liés aux sous-consommations en 2021 du dispositif de compensation de la billetterie [(1)] (66,4 millions en CP) et au Pass'Sport (33,4 millions en CP) ;

– une **annulation de 20,9 millions d'euros par le décret d'avance du 7 avril 2022**, « afin de contribuer au financement du plan de résilience économique et sociale déployé suite au déclenchement de la guerre en Ukraine », selon le rapport annuel de performance (RAP) ;

– **un rétablissement par la première loi de finances rectificative du 16 août 2022 des 20,9 millions d'euros annulés par le décret d'avance** pour reconstituer les marges de gestion « *afin de faire face à d'éventuels aléas d'ici la fin de l'année* » selon le RAP ;

(1) Dispositif destiné à soutenir les clubs sportifs professionnels dont les recettes ont été fortement réduites en raison des restrictions de jauge dans le contexte de la crise sanitaire.

– une **annulation par la deuxième loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 de 24,9 millions d'euros de CP** correspondant à des crédits mis en réserve (incluant donc les CP rétablis par la LFR 1, auxquels se sont ajoutés 4 millions d'euros de « surgel »).

***In fine*, le programme 219 a bénéficié de 2,9 millions d'euros en AE et 81,6 millions d'euros en CP ouverts en cours de gestion. Il a ainsi bénéficié de plus de 732 millions d'euros (en CP) au total.**

C. UN BUDGET MASSIF AU SERVICE DU SPORT POUR TOUS

Le rapporteur spécial salue une politique volontariste et un budget très important, qui porte des politiques publiques visant à développer le sport pour tous. Le Pass'Sport, qui a bénéficié de 100 millions d'euros en LFI a permis à plus d'un million de jeunes d'entrer dans le dispositif ; le plan 5 000 équipements, mis en œuvre pour la première fois en 2022, a rencontré un très important succès avec plus de 2 100 équipements construits.

Le rapporteur spécial salue également la mise en œuvre réussie de la stratégie nationale sport-santé 2019-2024, avec un total de 573 maisons sport-santé en 2022.

II. LE PROGRAMME 350 *JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024* : UNE EXÉCUTION CONFORME À LA PRÉVISION

CRÉDITS DU PROGRAMME 350 *JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES 2024*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits proposés en PLF	161,09	295,65
Crédits votés en LFI	161,09	295,65
Crédits disponibles	149,99	295,65
Crédits consommés	149,98	295,64
Crédits non consommés en 2022 reportés sur 2023 (1)	**s. o.**	**s. o.**
Annulations proposées par le PLR	**0,12**	**0,12**

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

(1) Arrêté du 1er mars 2023 portant report de crédits (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047254312). L'ensemble des crédits reportés figure au sein de l'annexe au projet de loi de règlement du budget et d'approbation des comptes « Développement des opérations constatées au budget général », pp. 17 et 27. À noter que le programme 350 Jeux olympiques et paralympiques bénéficie également pour 2023 de près de 200 000 euros reportés en provenance du programme 219 Sport.

En programmation initiale, le programme 350 a bénéficié de 61,6 millions d'euros supplémentaires par rapport à 2021. Cette hausse s'explique par l'augmentation de la subvention en faveur de la Solidéo conformément à la trajectoire pluriannuelle (37,3 millions d'euros) ainsi que le versement par l'État de la première part de sa contribution au Comité d'organisation des jeux olympiques et paralympiques (COJOP) (25 millions d'euros).

En gestion, le programme 350 a uniquement connu une annulation de 11,1 millions d'euros en AE en deuxième loi de finances rectificative pour 2022. Ces crédits avaient fait l'objet d'un surgel pour corriger une erreur survenue en LFI 2022 (1).

L'exécution est donc tout à fait conforme à la prévision, **avec 93 % des AE et quasiment 100 % des CP consommés.** À noter que la SOLIDEO a annoncé que la livraison des ouvrages olympiques aurait lieu dans les délais.

Au-delà du nombre non-extensible de places et du prix des billets pour cet événement, définis par le COJOP et variable selon le mode d'attribution, **le rapporteur spécial sollicite l'instauration d'un dispositif permettant la création de fan zone sur le territoire afin que chacun puisse participer à cet évènement planétaire et en faire une fête populaire**.

III. LE PROGRAMME 163 JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE MARQUÉ PAR L'IMPORTANCE DES DISPOSITIFS DU SERVICE CIVIQUE ET DU SERVICE NATIONAL UNIVERSEL

CRÉDITS DU PROGRAMME 163 *JEUNESSE ET VIE ASSOCIATIVE*

(en millions d'euros)

	AE	CP
Crédits proposés en PLF	772,08	772,08
Crédits votés en LFI	772,07	772,07
Crédits disponibles	716,76	733,07
Crédits consommés	681,21	673,95
Crédits non consommés en 2022 reportés sur 2023 (2)	**8,5**	**30,88**
Annulations proposées par le PLR	**27,06**	**28,24**

Source : Commission des finances, à partir du rapport annuel de performance 2022 de la mission Sport, jeunesse et vie associative.

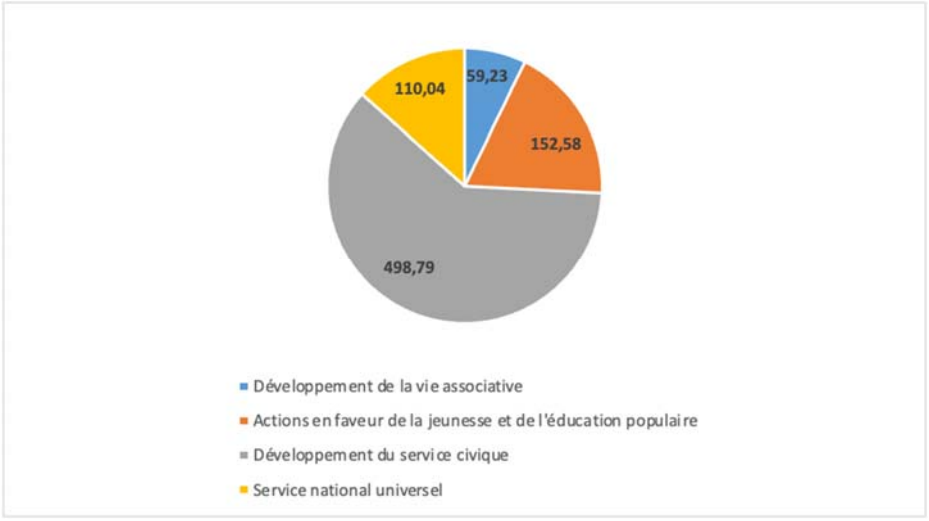
(1) Ce montant inscrit en LFI 2022 avait en fait déjà été engagé en 2021.

(2) Arrêté du 3 mars 2023 portant report de crédits (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047274226) et arrêté du 2 février 2023 portant report de crédits de fonds de concours (https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000047089392)

En loi de finances initiale, le programme 163 a bénéficié de 80,4 millions d'euros de mesures nouvelles. Près de 50 millions d'euros de plus qu'en 2021 ont été votés pour financer la montée en charge du service national universel (SNU), et 27 millions d'euros étaient destinés à financer le dispositif « 1 jeune 1 mentor ».

POIDS DES DIFFÉRENTES ACTIONS DU PROGRAMME 163 (CP VOTÉS EN LFI 2022)

(en millions d'euros)



En exécution, le programme 163 a connu des mouvements de crédit pour un montant cumulé de 8,1 millions d'euros en AE et 25,5 millions d'euros en CP. Des crédits supplémentaires ont notamment été apportés par les reports de l'année 2021 sur 2022 (55 millions d'euros en CP) et par les fonds de concours et attributions de produits (21 millions d'euros).

Le rapporteur spécial salue la montée en charge de deux dispositifs essentiels à l'engagement des jeunes, le service civique et le service national universel (SNU).

Pour le premier, près de 400 millions d'euros ont permis à 144 000 jeunes d'accomplir une mission d'intérêt général, confortant le rôle de ce dispositif comme outil de développement des politiques de jeunesse et d'engagement. La sous-exécution constatée s'explique principalement par une amélioration du marché de l'emploi – plus de jeunes trouvant un emploi, un nombre moins important sont disponibles pour effectuer un service civique.

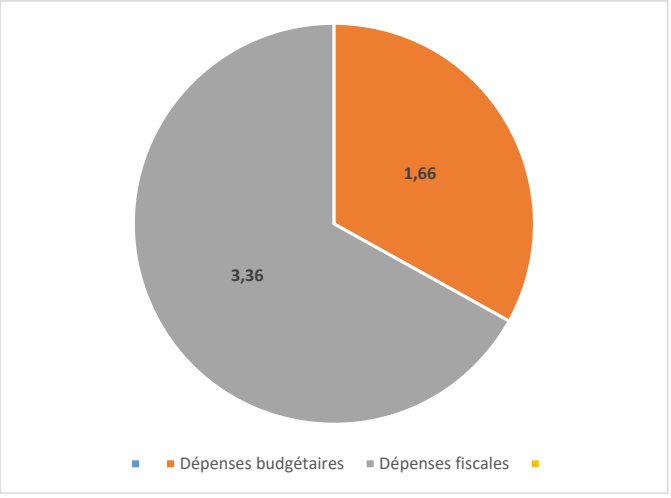
S'agissant du SNU, 219 centres ont été déployés, contre 122 en 2021 et 13 en 2019. 32 212 volontaires ont été accueillis. Le nombre de séjours a augmenté de 45 % par rapport à 2022. Le rapporteur spécial se félicite que les crédits non entièrement consommés du SNU aient été redéployés pour financer d'autres dispositifs comme les « colos apprenantes ».

IV. DES DÉPENSES FISCALES A MIEUX ÉVALUER

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *SJVA* ont augmenté en 2022 de 4,5 % pour atteindre 3,35 milliards d'euros selon la Cour des comptes, soit plus du double des dépenses budgétaires de la mission [(1)]. Ces dépenses fiscales sont principalement rattachées au programme 163.

DÉPENSES FISCALES ET BUDGÉTAIRES DE LA MISSION *SJVA*

(en milliards d'euros)



Au regard de leur poids très important, le rapporteur spécial recommande que ces dépenses fiscales puissent être mieux évaluées, et que les documents budgétaires en fassent apparaître les bénéficiaires. Les différentes réductions d'impôt au titre des dons, en particulier, sont des ressources importantes pour les associations.

(1) Le rapport annuel de performance fait apparaître un montant total de dépenses fiscales de 2,37 milliards d'euros. Cette différence s'explique par l'absence de chiffrage de la réduction d'impôt au titre des dons faits par les entreprises à des œuvres ou organismes d'intérêt général. En l'absence de chiffrage, la Cour des comptes a repris le montant figurant dans le projet annuel de performance annexé au projet de loi de finances pour 2023.

TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES ; CRÉDITS NON RÉPARTIS

Mme Sophie Errante, rapporteure spéciale

SOMMAIRE

Pages

I. LA MISSION *TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES* 492

1. Le programme 148 *Fonction publique* : une consommation dynamique qui pourrait être encore améliorée pour les crédits alloués à l'action sociale interministérielle 495

2. Le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* : une nette amélioration de la consommation des crédits de paiement mais une trajectoire de décaissement qui demeure incertaine 498

3. Le programme 349 *Transformation publique* : un taux de consommation faible pour des mouvements importants en cours de gestion..... 501

4. Le programme 352 *Innovation et transformation numériques* : une consommation des crédits à améliorer en complétant la démarche de suivi des projets lauréats .. 504

5. Le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation de la fonction publique* : une exécution proche de la prévision dans un contexte de hausse des dépenses de personnel..... 506

II. LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS* 507

1. Le financement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de diverses mesures salariales a entraîné une forte augmentation des crédits du programme 551 en cours de gestion 509

2. Les crédits du programme 552 ont fortement augmenté en cours de gestion mais ont finalement été très peu utilisés..... 510

I. LA MISSION *TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES*

La mission *Transformation et fonction publiques*, créée par la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 comme support du Grand plan d'investissement (GPI), est placée sous la responsabilité du ministère de la transformation et de la fonction publiques (MTFP).

GESTION 2022 DE LA MISSION *TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES*

(en millions d'euros)

		LFI 2022	Total des crédits ouverts en 2022	Consommation 2022	Taux de consommation (*)
148 – *Fonction publique*	AE	303,3	297,64	284,27	95,51 %
	CP	294,0	291,05	256,40	88,09 %
348 – *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*	AE	0	386,60	229,20	59,29 %
	CP	266,43	334,09	279,37	83,62 %
349 – *Transformation publique*	AE	95,20	152,93	122,54	86,07 %
	CP	183,94	155,31	142,38	91,67 %
352 – *Innovation et transformation numériques*	AE	10,60	9,10	7,59	83,41 %
	CP	12,10	10,51	6,95	66,13 %
368 – *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*	AE	38,52	38,66	37,44	96,84 %
	CP	38,52	38,66	37,44	96,84 %
Total mission	AE	**447,6**	**884,93**	**681,03**	**76,96 %**
	CP	**795,0**	**829,61**	**722,55**	**87,10 %**

(*) Par rapport au total des crédits ouverts en cours de gestion 2022.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Les crédits ouverts sur la mission par la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022 (LFI pour 2022) s'élèvent à **447,6 millions d'euros en AE** (en hausse de 124,2 millions d'euros par rapport à 2021) et à **795,0 millions d'euros en CP** (en hausse de 103,5 millions d'euros par rapport à 2021). Cette augmentation est toutefois à mettre en perspective avec **l'évolution du périmètre de la mission en 2022** en raison de :

– la création du programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques* (38,5 millions d'euros en AE et en CP ouverts en LFI), qui regroupe les dépenses de personnel de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), du centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines (CISIRH) et de la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ;

– le rattachement des crédits de fonctionnement, hors titre II, de la DITP au programme 349 *Transformation publique* (15,2 millions d'euros en AE et en CP),

auparavant inscrits au programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques* ;

– la reprise des crédits de fonctionnement du CISIRH par le programme 148 *Fonction publique* (20 millions d'euros en AE et en CP), portés jusqu'alors par le programme 218.

Ainsi, à périmètre inchangé par rapport à 2021, les AE ouvertes sur la mission par la LFI pour 2022 auraient augmenté de 50,5 millions d'euros et les CP de 29,8 millions d'euros.

Créée il y a cinq ans, la mission se caractérise à nouveau par un faible taux d'exécution budgétaire : seuls 77 % des AE et 87,1 % des CP ouverts ont été consommés au cours de la gestion 2022. Des ouvertures de crédits très importantes ont été réalisées sur les programmes 348 et 349 lors de la création de la mission, malgré les délais nécessaires à la contractualisation des projets : en conséquence, le fonctionnement de la mission se caractérise depuis sa création par des reports massifs d'AE.

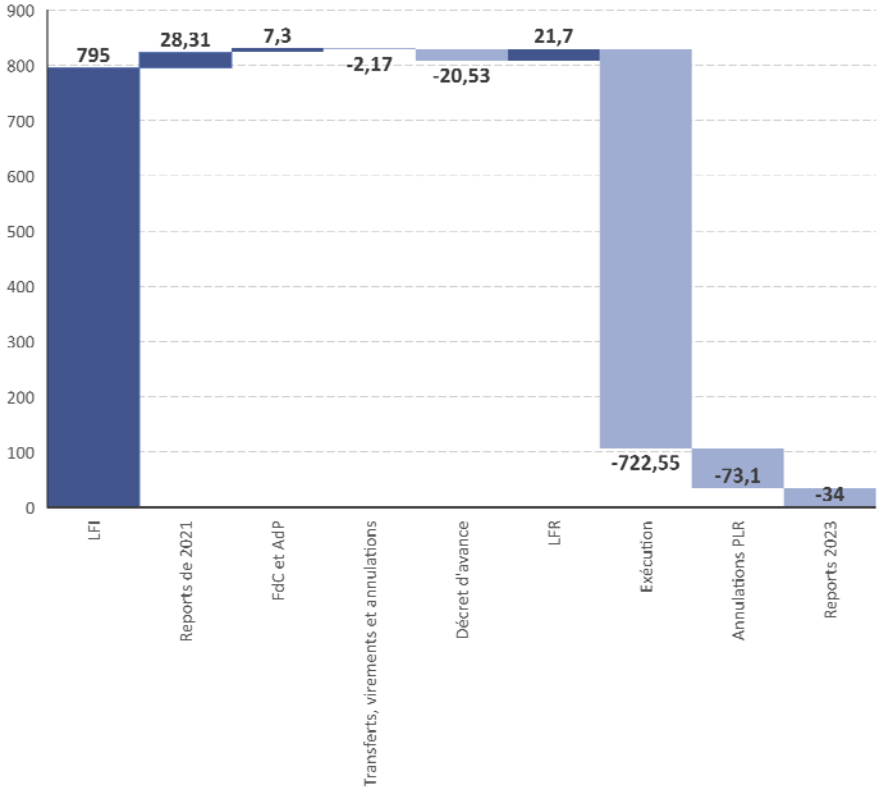
Il convient de souligner une **inflexion baissière dans la dynamique de consommation des AE de la mission en 2022** : 681 millions d'euros d'AE ont été consommés, pour 821,4 millions d'euros en 2021, notamment en raison d'un montant d'AE consommés moindre sur le programme 348 (229,2 millions d'euros pour 415,3 millions d'euros en 2021) et le programme 349 (122,5 millions d'euros pour 167 millions d'euros en 2021).

Comme en 2021, l'écart entre les montants d'AE consommés et la programmation initiale s'explique par les volumes de reports d'AE en cours d'année. Même si le montant des AE reportées a fortement diminué en 2022 (592,3 millions d'euros, pour 1 136,6 millions d'euros en 2021), 57 % des AE disponibles de la mission (crédits ouverts en LFI et crédits reportés) résultent toujours d'arrêtés de reports.

La consommation des CP s'est améliorée de façon nette en 2022 : 722,5 millions d'euros de CP ont été consommés pour une programmation initiale en LFI de 795 millions d'euros, contre 455,3 millions d'euros consommés en 2021 avec une programmation initiale de 691,5 millions d'euros.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DE LA MISSION
TRANSFORMATION ET FONCTION PUBLIQUES

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances pour 2022.

En outre, la gestion des crédits de la mission a été marquée en 2022 par **des ouvertures et des annulations de crédits importantes.** Ainsi, la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 1) a attribué à la mission 24,9 millions d'euros d'AE et 20,5 millions d'euros de CP supplémentaires. La loi de finances n° 2022-1149 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 2) a attribué à la mission 40 millions d'euros en AE et CP sur le programme 348 et a annulé dans le même temps 200,1 millions d'euros d'AE (dont 196 millions d'euros sur le programme 349) et 38,8 millions d'euros de CP : 44,7 % des AE et 4,8 % des CP ouverts en LFI pour 2022 ont été annulés par la LFR 2. Ainsi, **le solde entre les ouvertures et annulation de crédits des deux LFR aboutit à 135,2 millions d'euros d'AE annulés et 21,7 millions d'euros de CP supplémentaires.**

Ces annulations de crédits significatives en LFR au niveau des AE ont deux raisons principales : une surbudgétisation en LFI pour les programmes 349 et 352, ainsi que le fonctionnement sous forme d'appels à projets pour les programmes 348, 349 et 352 qui induit des délais de sélection et des trajectoires d'engagements de crédits complexes à prévoir.

1. Le programme 148 *Fonction publique* : une consommation dynamique qui pourrait être encore améliorée pour les crédits alloués à l'action sociale interministérielle

Le programme 148 *Fonction publique*, placé sous la responsabilité de la directrice générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), retrace les crédits alloués à la formation des fonctionnaires de l'État, à l'action sociale interministérielle et à l'appui dans le domaine des ressources humaines. En outre, l'Institut national du service public (INSP), créé le 1er janvier 2022, est rattaché à ce programme, comme auparavant l'École nationale d'administration (ENA), ainsi que les cinq instituts régionaux d'administration (IRA).

Le programme 148, doté de **303,3 millions d'euros en AE et de 294 millions d'euros en CP**, porte 68 % des AE et 37 % des CP ouverts en LFI pour 2022 sur la mission.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE*

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022 (*)	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***	**LFI 2022 (*)**	**Consom-mation 2022**	***Taux de consom-mation***
01 – *Formation des fonctionnaires*	102,51	111,62	*108,89 %*	99,74	104,44	*104,71 %*
02 – *Action sociale interministérielle*	153,13	143,61	*93,78 %*	146,44	129,93	*88,73 %*
03 – *Appui et innovation des ressources humaines*	27,61	29,03	*105,14 %*	27,83	22,04	*79,20 %*
04 – *Accompagnement interministériel Ressources humaines*	20	0	*0*	20	0	*0*
Total prévu en LFI	**303,25**	**284,27**	***93,74 %***	**294**	**256,40**	***87,21 %***
Total ouvert	**297,64**	**284,27**	***95,51 %***	**291,05**	**256,40**	***88,09 %***

(*) Hors fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP) prévus en LFI.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Avec 297,6 millions d'euros d'AE et 291,1 millions d'euros de CP ouverts en 2022, le programme affiche un **taux de consommation de 95,5 % des AE et de 88,1 % des CP,** en baisse de 2 et 7,5 points par rapport à 2021. Cette diminution de la consommation des crédits est notamment attribuable à :

– la consommation de seulement 7,5 millions d'euros en AE et 6 millions d'euros en CP des crédits dédiés à l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, le dispositif ayant été lancé en 2022 ;

– l'insuffisante consommation des crédits du CISIRH (4,9 millions d'euros non consommés, notamment du fait de factures non déposées) ;

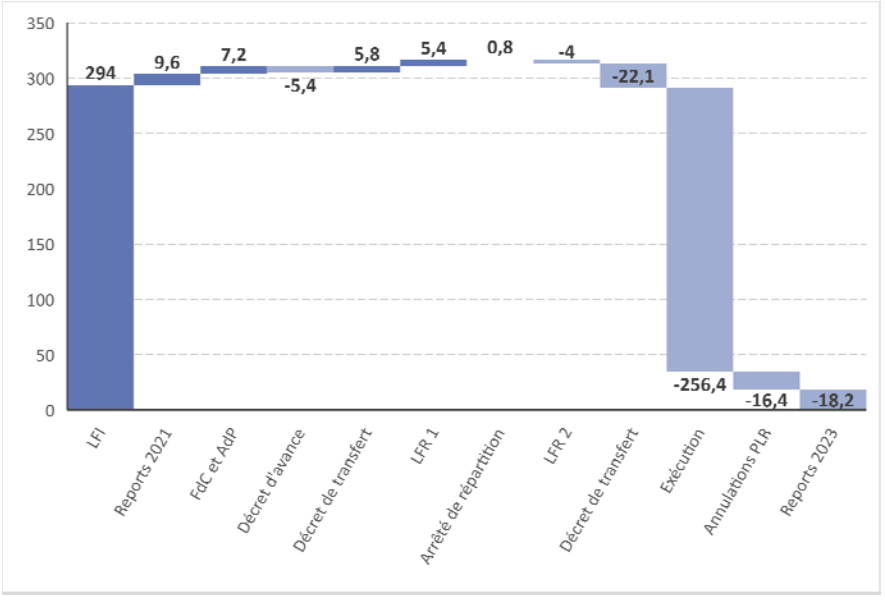
– la sous-exécution des crédits du dispositif du chèque emploi service garde d'enfants 0-6 ans (CESU, avec 7,8 millions d'euros de CP non consommés en raison notamment d'un avoir relatif aux titres perdus ou périmés s'élevant à 3,75 millions d'euros sous forme de rétablissement de crédits), dont la consommation pourrait être accrue à l'avenir grâce à un renforcement de la communication sur ce dispositif auprès des agents selon la DGAFP ;

– un retard pris dans l'exécution des travaux des restaurants inter-administratifs (RIA, 6,8 millions d'euros de CP non consommés en 2022).

En revanche, il convient de souligner que **la consommation des autres dispositifs portés par l'action 2 du programme a été particulièrement dynamique**, à l'image des chèques-vacances, de l'aide à l'installation des personnels d'État (AIP), de l'aide au maintien à domicile (AMD) et des réservations de places de crèches : les taux de consommation sont proches de 100 % des crédits disponibles.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 148 *FONCTION PUBLIQUE*

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

En 2022, le programme a bénéficié des crédits de deux fonds de concours au titre de l'action sociale interministérielle, à hauteur de 7,16 millions d'euros en AE et en CP, ainsi que des reports de crédits de fonds de concours à hauteur de 1,45 million d'euros en AE et 3,4 millions d'euros en CP.

Le programme a également bénéficié d'un important transfert de crédits de 15 millions d'euros au titre du financement de l'apprentissage dans la fonction publique territoriale, en application de la convention d'objectifs et de moyens 2022 du 23 février 2022 signée entre le Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et l'État. Un premier versement de 5,8 millions d'euros en CP a été réalisé par le décret n° 2022-934 du 27 juin 2022 portant transfert de crédits, le solde ayant été reporté sur 2023.

LE FINANCEMENT DES ÉCOLES DES FORMATIONS DES FONCTIONNAIRES (CP EN EXÉCUTION)

		2020	2021	2022
ENA puis INSP (*à compter du 1er janvier 2022*)	*ETPT sous plafond*	403	405	420
	Subventions (en M€)	30,4	31,7	37,9
IRA	*ETPT sous plafond*	639	627	636
	Subventions (en M€)	39,7	39,7	40,5
	Rétablissements de crédits	0,9	0,9	0,9
Total	***ETPT sous plafond***	**1 042**	**1 032**	**1 056**
	Subventions (en M€)	**70,1**	**71,4**	**78,4**

Source : DGAFP.

Le financement des opérateurs de la mission est concentré sur le programme 148, sur lequel sont financés l'Institut national du service public (INSP) et les cinq instituts régionaux d'administration (IRA) au titre de la formation initiale et continue interministérielle. Les dépenses exécutées à ce titre en 2022 ont été de 78,4 millions d'euros, dont 37,9 millions d'euros pour l'INSP et 40,5 millions d'euros pour les IRA. Elles augmentent de 7 millions d'euros par rapport à 2021, et de 6,2 millions d'euros pour la seule INSP.

Alors que les moyens de l'ENA étaient globalement en baisse depuis 2018, **l'INSP, qui s'est substitué à l'ENA au 1er janvier 2022, a vu ses ressources croître de manière significative :** un amendement du Gouvernement allouant 5,75 millions d'euros supplémentaires de dotation à l'INSP a été adopté lors de l'examen du PLF pour 2022, dont 1,75 million d'euros pour financer 20 emplois supplémentaires (10 pour un corps professoral permanent, 10 pour le développement de l'offre de formation continue), 2 millions d'euros pour financer des actions de formation continue, 1 million d'euros pour la recherche et 1 million d'euros pour le renforcement des actions internationales. À effectif d'élèves constant, cette hausse de la subvention pour charges de service public de l'INSP correspond à un surcroît de moyens budgétaires de 20 % par rapport aux crédits antérieurement affectés à l'ENA.

Enfin, **la DGAFP indique que les CP disponibles attribués aux « Prépa Talents », dispositif visant à diversifier le recrutement de la haute fonction publique, ont été sous-consommés en 2022 (– 3,3 millions d'euros)**, en raison du taux de remplissage des places (1 238 pourvues sur les 1 884 proposées, soit un taux de remplissage de 66 %), de paiement qui seront réalisés en 2023 pour l'École nationale des finances publiques (ENFiP), l'École nationale des greffes (ENG) et l'École nationale de protection judiciaire de la jeunesse (ENPJJ), ainsi que de la fermeture de deux structures en 2022 [(1)], soit 40 places non pourvues.

2. Le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants* : une nette amélioration de la consommation des crédits de paiement mais une trajectoire de décaissement qui demeure incertaine

Le programme 348 *Rénovation des cités administratives et autres sites domaniaux multi-occupants*, créé en 2018 et porté par le directeur de l'immobilier de l'État (DIE), a pour objectif de contribuer à la modernisation du parc immobilier de l'État.

Il n'y a pas eu d'AE ouvertes sur le programme 348 en LFI 2022 : en effet, les études, les travaux, les constructions neuves et les acquisitions sont inclus dans les montants affectés sur tranche fonctionnelle ouverte à l'issue de la validation du programme de travaux. Dès lors, **la plus grande partie des AE disponibles provient des reports de 2021 vers 2022, à hauteur de 328,86 millions d'euros**.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 348

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			**Crédits de paiement**		
	LFI 2022	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***	**LFI 2022**	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***
11 – *Études*	0	6,32	–	9,84	12,29	*124,90 %*
12 – *Travaux et gros entretien à la charge du propriétaire*	0	208,45	–	139,73	145,14	*103,87 %*
13 – *Acquisitions, construction*	0	14,42	–	116,86	121,94	*104,35 %*
Total prévu en LFI	**0**	**229,20**	**–**	**266,43**	**279,37**	***104,86 %***
Total ouvert	**386,60**	**229,20**	***59,29 %***	**334,09**	**279,37**	***83,62 %***

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

(1) Les deux classes fermées en 2022 sont la classe de l'antenne de Sciences Po Paris à l'IPAG de Poitiers, faute d'un nombre suffisant de candidatures – tous les élèves étant désormais à Paris –, ainsi que la classe spéciale « protection judiciaire de la jeunesse » de l'université du Tampon à La Réunion en raison d'un vivier insuffisant de préparationnaires.

59,2 % des AE disponibles ont été consommées en 2022, soit une consommation faible, d'un niveau similaire à la gestion précédente (55,8 % en 2021). À l'origine, il était prévu que l'ensemble des AE du programme soit consommé en 2020 : pourtant, **157,9 millions d'euros d'AE demeurent à engager en 2023 afin de consommer le 1 milliard d'euros de ressources cumulées sur la période 2018-2022.** Ce solde correspond aux marchés dont la notification est repoussée en 2023, à l'enveloppe mutualisée pour aléas et révisions de prix et aux transferts reçus d'autres programmes, qui feront l'objet d'une mise à disposition en 2023, pour le cofinancement des cités administratives ou de l'appel à projets « nouveaux espaces de travail ».

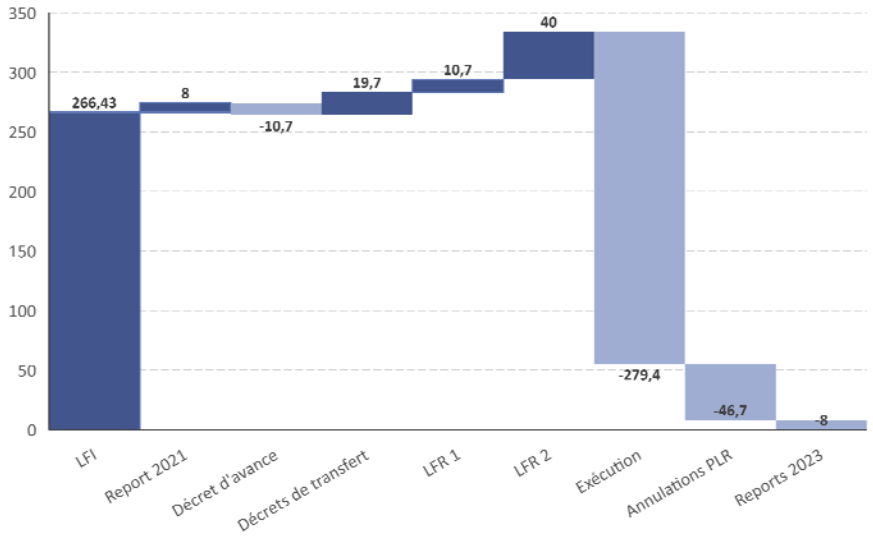
En revanche, **83,6 % des crédits disponibles en CP ont été consommés, soit une nette amélioration par rapport aux années précédentes,** alors qu'aucun crédit en CP n'a été annulé en LFR sur l'exercice. Ces décaissements plus importants correspondent notamment aux paiements intervenus dans le cadre des principaux marchés globaux de performance (cités administratives d'Amiens, Colmar, Lille, Lyon, Rouen et Strasbourg).

L'avancée des programmes de travaux est notable en 2022 : les dépenses de travaux représentent à présent 90,9 % des AE et 51,9 % des CP consommés (208,4 millions d'euros en AE et 145,1 millions d'euros en CP), soit une très nette progression par rapport à 2021 où elles ne représentaient que 37 % des AE et 45 % des CP consommés.

Toutefois, la trajectoire de décaissement des CP apparaît encore incertaine : la budgétisation de CP pour 2023 a été revue à la hausse (402,7 millions d'euros de CP, hors nouvelle action *Résilience* dotée de 150 millions d'euros de CP) et **une consommation totale des CP est anticipée par la DIE en 2025 seulement**, avec une prévision de 18 cités administratives encore concernées par des décaissements en 2025.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 348

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performance 2022.

Parmi les principaux mouvements en cours de gestion, la LFR du 1er décembre 2022 a ouvert 40 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 348 afin de procéder à un versement sur le programme 723 *Opérations immobilières et entretien des bâtiments de l'État* du compte d'affectation spéciale *Gestion du patrimoine immobilier de l'État,* celui-ci ayant supporté les dépenses du plan de résilience des bâtiments de l'État.

La Cour des comptes s'interroge dans sa *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022* de la mission sur l'atteinte des objectifs du programme. **Le programme 348 étant encadré par une enveloppe budgétaire fermée, l'inflation des coûts dans le secteur du bâtiment et les aléas propres aux travaux publics « font peser un risque important de révision à la baisse du périmètre des travaux de rénovation ».** Ainsi, l'indice BT01, calculé mensuellement par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE) et qui reflète l'évolution des coûts dans le secteur du bâtiment, a évolué de 1,8 % entre décembre 2019 et décembre 2020, de 5,4 % entre décembre 2020 et décembre 2021 et de 6,3 % entre décembre 2021 et novembre 2022 : à programme de travaux identiques, le coût des chantiers est renchéri. À ce stade, le retrait des projets de rénovation des cités administratives de Melun et de Brest a permis de faire face à cette situation : les AE rendues disponibles sont absorbées par l'augmentation des coûts sur l'ensemble du programme. En outre, la DIE indique qu'elle devrait pouvoir faire face à ces surcoûts grâce au pilotage renforcé de l'exécution des marchés globaux de performance et des marchés de travaux.

Enfin, la rapporteure spéciale regrette, à l'instar de la Cour des comptes, qu'a**ucun indicateur d'avancement n'est proposé par la DIE pour suivre les économies d'énergie en cours de réalisation :** seuls des indicateurs de résultat sont disponibles, dont l'atteinte ne sera renseignée qu'à l'issue des travaux.

3. Le programme 349 *Transformation publique* : un taux de consommation faible pour des mouvements importants en cours de gestion

Le programme 349 *Transformation publique*, créé également en 2018 et placé depuis 2021 sous la responsabilité du délégué interministériel à la transformation publique, finance des projets visant à adapter les services publics aux besoins des usagers ou à améliorer les conditions de travail des agents publics.

Le périmètre du programme 349 a évolué en 2022 : outre l'action 1 consacrée au fonds pour la transformation de l'action publique (FTAP), il intègre désormais une action 2 *Accompagnement du changement de l'action publique* portant les crédits de fonctionnement, hors titre II, de la DITP, auparavant exécutés sur le programme 218.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 349

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***	**LFI 2022**	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***
01 – *Fonds pour la transformation de l'action publique*	80	114,24	*142,80 %*	168,74	135,18	*80,11 %*
Dont titre II (dépenses de personnel)	3,5	0,84 (*)	*24 %*	3,5	0,84 (*)	*24 %*
02 – *Accompagnement du changement de l'action publique*	15,20	8,29	*54,54 %*	15,20	7,20	*47,37 %*
Total prévu en LFI	**95,20**	**122,54**	***128,72 %***	**183,94**	**142,38**	***77,41 %***
Total ouvert	**152,94**	**122,54**	***80,12 %***	**155,31**	**142,38**	***91,67 %***

(*) Dépenses de titre II sous forme de décrets de transfert ou de virement sur d'autres programmes, non comprises dans le calcul de la consommation totale du programme 349.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

En tenant compte des LFR et de l'ensemble des mouvements réalisés sur l'exercice, **80,1 % des AE et 91,7 % des CP ont été consommés** (pour 38,6 % des AE et 87,6 % des CP disponibles consommés en 2021). Cependant, hors crédits annulés par la LFR 2 du 1er décembre 2022, seules 35 % des AE ont été consommés sur l'exercice, soit un niveau similaire à celui constaté en 2021.

Les consommations en AE du FTAP ont atteint 114,2 millions d'euros en 2022, soit 85 % des ressources disponibles (qui s'établissaient selon la DITP à 134 millions d'euros à la suite des LFR), mais moins de 40 % si l'on ne tient pas compte des annulations de crédits de l'ordre de 190 millions d'euros auxquelles a procédé la LFR du 1er décembre 2022. La consommation en AE a été moins dynamique qu'en 2020 et 2021, en raison d'une exécution des AE par tranche et non plus pour l'intégralité des fonds attribués pour les opérateurs, ainsi que par la nécessité en fin de gestion de reporter certaines dépenses en CP à la suite de retards pris par certains projets, qui ont entraîné un décalage d'exécution des AE. En revanche, les consommations en CP (en hors T2) atteignent 135,2 millions d'euros, soit 96 % des ressources disponibles en CP en hors titre II (140 millions d'euros selon la DITP, à la suite des LFR), ce qui constitue une amélioration par rapport à l'exercice 2021.

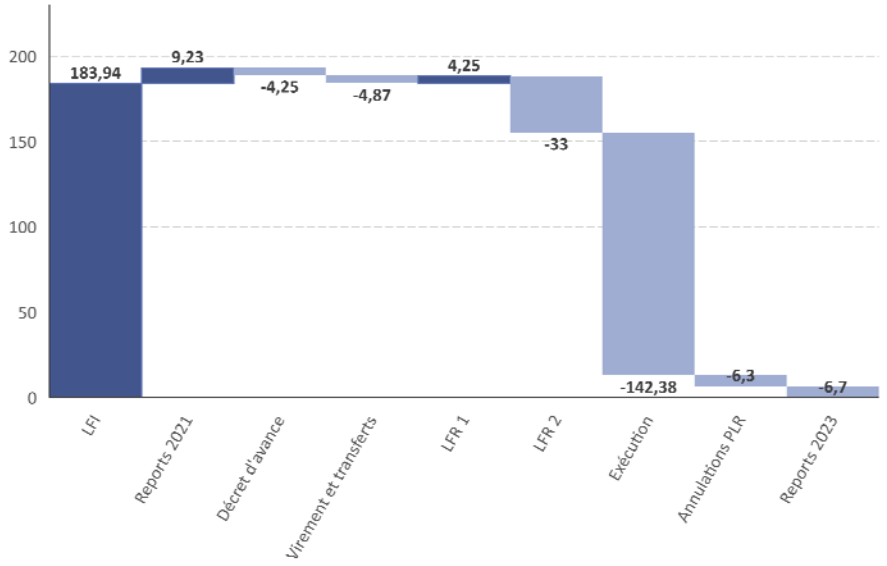
Afin de consolider les prévisions de consommation, le cahier des charges mis en place à partir de l'été 2022 impose aux porteurs de projets de finaliser le contrat de transformation dans un délai d'un mois à compter de la date d'attribution des crédits. Dans le cas contraire, la DITP se réserve le droit d'annuler le cofinancement. Par ailleurs, les financements alloués aux projets n'ayant pas consommé d'AE au bout de six mois, ou n'ayant pas atteint les jalons prévus en termes de mise en œuvre, pourront être remis en cause.

Depuis sa création en 2018, le FTAP a sélectionné 126 lauréats : 30 projets en 2018, 32 projets en 2019, 35 en 2020, 12 en 2021. L'ouverture en 2022 de 80 millions d'euros en AE a permis de financer 17 projets lauréats. Fin 2022, la totalité de l'enveloppe prévisionnelle 2018-2022 de 763,88 millions d'euros a été attribuée au financement des projets lauréats. La Cour des comptes relève cependant qu'au début de l'année 2023, **seulement 69 % (528 millions d'euros) de l'enveloppe allouée de 764 millions d'euros a été consommée en AE et 51 % (388 millions d'euros) en CP. L'action 1 du programme se caractérise donc par une faible consommation des crédits de l'enveloppe initiale**, des montants importants qui restent à engager, d'où d'importants reports de crédits d'un exercice à l'autre.

L'action 2 a été marquée en 2022 par une faible dynamique de consommation : sur les 15,2 millions d'euros de ressources disponibles en AE et CP ouvertes en LFI 2022 au titre de cette action, les taux de consommation ont atteint 54,5 % en AE et 47,3 % en CP. La DITP indique que cette sous-consommation est de nature conjoncturelle, notamment en raison du ralentissement du démarrage de nouveaux projets de transformation en lien avec d'autres administrations en période de fin de quinquennat et du gel pendant six mois de l'accord-cadre relatif aux prestations de conseil.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 349 FONCTION PUBLIQUE

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Pour la deuxième année consécutive, la plus large part des AE disponibles provient de reports de 2021 vers 2022 (258,61 millions d'euros), tandis que 95,2 millions d'euros d'AE ont été ouverts en LFI pour 2022. En CP, en complément des 183,94 millions d'euros ouverts en LFI, 9,23 millions d'euros ont été reportés de 2021 vers 2022.

Une annulation de 191,75 millions d'euros d'AE est intervenue en LFR : 4,25 millions d'euros ont été ouverts par la LFR du 16 août 2022 pour reconstituer le montant de la réserve précédemment réduite par le décret d'avance n° 2022-512 du 7 avril 2022, puis 196 millions d'euros ont été annulés par la LFR du 1er décembre 2022. Cette annulation de crédits résulte d'une démarche initiée par la direction du budget de réduction des reports d'AE d'une année sur l'autre dans le contexte de pluri-annualité du programme. Ainsi, les crédits en AE non consommés à fin 2022 (soit 236,97 millions d'euros) et correspondant au solde des montants attribués sur la base de l'enveloppe FTAP disponible, sont prévus pour être ouverts de nouveau en fonction des besoins déclarés lors des conférences de budgétisation sur la période triennale 2023-2025. En CP, 4,25 millions d'euros ont été ouverts par la LFR du 16 août 2022 pour reconstituer la réserve et une annulation de 33 millions d'euros a été effectuée par la LFR du 1er décembre 2022, soit une annulation nette de 28,75 millions de CP en LFR.

4. Le programme 352 *Innovation et transformation numériques* : une consommation des crédits à améliorer en complétant la démarche de suivi des projets lauréats

Le programme 352 *Innovation et transformation numériques* est placé sous la responsabilité de la directrice interministérielle du numérique (DINUM). Ce programme participe au financement du fonds pour l'accélération du financement des start-ups d'État (FAST) et au recrutement de profils rares dans le domaine de l'innovation numérique. 10,6 millions d'euros en AE et 12,1 millions d'euros en CP ont été ouverts en LFI pour 2022, dont 3 millions d'euros en AE/CP en crédits de titre 2. En incluant les reports de crédits de 2021 à 2022 et les crédits issus de fonds de concours, le programme 352 disposait en 2022 de 11 millions d'euros d'AE disponibles et de 13,9 millions d'euros de CP.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 352

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022 (*)	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***	**LFI 2022 (*)**	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***
01 – *Fonds pour l'accélération du financement des start-up d'État*	7,3	7,16	*98,08 %*	8,8	6,53	*74,20 %*
02 – *Soutien au recrutement de profils rares dédiés à l'innovation numérique*	0,3	0,43	*143,3 %*	0,3	0,43	*143,3 %*
Titre 2 (dépenses de personnel)	3	1,6 (**)	*53,33 %*	3	1,6 (**)	*53,33 %*
Total prévu en LFI	**10,60**	**7,59**	***71,60 %***	**12,1**	**6,95**	***57,44 %***
Total ouvert	**9,1**	**7,59**	***83,41 %***	**10,51**	**6,95**	***66,13 %***

(*) Hors fonds de concours (FdC) et attributions de produits (AdP) prévus en LFI.

(**) Dépenses de titre II sous forme de décrets de transfert afin de financer le recours à des dispositifs de soutien à l'emploi sur d'autres programmes, non comprises dans le calcul de la consommation totale.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

En 2022, **en hors titre II, si le programme 352 a consommé 7,6 millions d'euros en AE (soit 83,4 % des crédits ouverts en cours de gestion 2022), il n'a en revanche consommé que 6,9 millions d'euros de CP, soit 66,1 % des CP.** La DINUM indique que la sous-exécution des crédits du programme s'explique notamment en raison de l'exécution de près de la moitié des engagements durant le dernier trimestre, décalant ainsi les paiements sur l'exercice 2023.

Les crédits consommés par le programme en 2022 en hors titre II, soit 6,9 millions d'euros en CP, concernent principalement :

– le financement des projets lauréats des appels à projet du fonds pour l'accélération des start-up d'État (FAST), pour 1,6 million d'euros ;

– le financement de la construction et de l'accélération de produits interministériels (Tchap, Audioconf, etc.), pour 1,3 million d'euros en CP ;

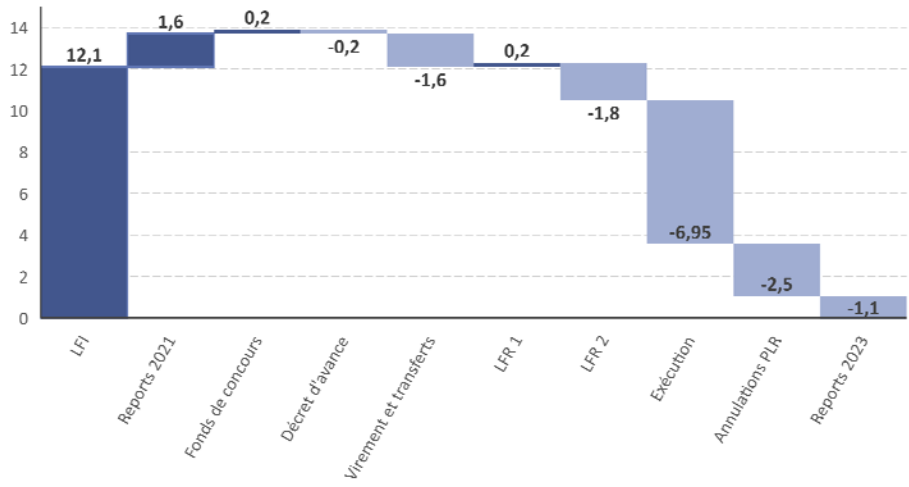
– les dépenses liées à l'animation du réseau beta.gouv à hauteur de 0,9 million d'euros ;

– les dépenses liées à la construction et l'accélération de produits interministériels ainsi que l'appui à la brigade d'intervention numérique (0,6 million d'euros).

La Cour des comptes relève que si la DINUM s'est dotée d'un tableau de bord public concernant les produits lauréats du FAST ou soutenus par son incubateur, celui-ci ne compte aucun indicateur d'impact sur les usagers. Si la rapporteure spéciale convient de la complexité technique de mettre en place de tels indicateurs, il serait pertinent de disposer au minimum du nombre d'usagers des projets lauréats du FAST.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 352

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

Le programme a connu sur l'exercice 2022 deux mouvements liés aux LFR : une ouverture de 0,21 million d'euros en AE et CP, puis une annulation de 0,30 million d'euros en AE et de 1,79 million d'euros en CP, correspondant à des crédits de l'action 1 que le programme n'aurait pas été en mesure de consommer.

Sur le titre II, des crédits à hauteur de 1,6 million d'euros ont été transférés sur d'autres programmes budgétaires : 840 000 euros au titre du financement du recours à des entrepreneurs d'intérêt général (EIG) et 800 000 euros pour la brigade d'intervention numérique. En effet, le programme 352 ne portant pas

d'emplois, il ne lui est pas possible d'utiliser directement ces crédits : ils doivent donc faire l'objet de décrets de transfert à destination des programmes budgétaires supports des administrations accueillant les profils dédiés à l'innovation numérique.

La DINUM indique que le différentiel entre le montant des crédits disponibles pour les dépenses de titre II et le montant des crédits transférés s'explique par la forte sélectivité sur les profils, ainsi que par la baisse du pourcentage de cofinancement par la DINUM des emplois labellisés EIG (30 % en moyenne).

5. Le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation de la fonction publique* : une exécution proche de la prévision dans un contexte de hausse des dépenses de personnel

Le programme 368 *Conduite et pilotage de la transformation et de la fonction publiques*, qui porte exclusivement les crédits de titre 2 de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP, est placé sous la responsabilité de la secrétaire générale des ministères économiques et financiers. Les emplois de la DGAFP, du CISIRH et de la DITP relevaient jusqu'en 2021 du programme 218 *Conduite et pilotage des politiques économiques et financières* de la mission *Gestion des finances publiques*.

GESTION 2022 DU PROGRAMME 368

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2022	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***	**LFI 2022**	**Consommation 2022**	***Taux de consommation***
01 – *Accompagnement des transformations des ressources humaines (DGAFP/CISIRH)*	28,53	28,19	*98,81 %*	28,53	28,19	*98,81 %*
02 – *Pilotage des actions de modernisation (DITP)*	10,00	9,24	*92,40 %*	10,00	9,24	*92,40 %*
Total prévu en LFI	**38,52**	**37,44**	***97,20 %***	**38,52**	**37,44**	***97,20 %***
Total ouvert	**38,66**	**37,44**	***96,84 %***	**38,66**	**37,44**	***96,84 %***

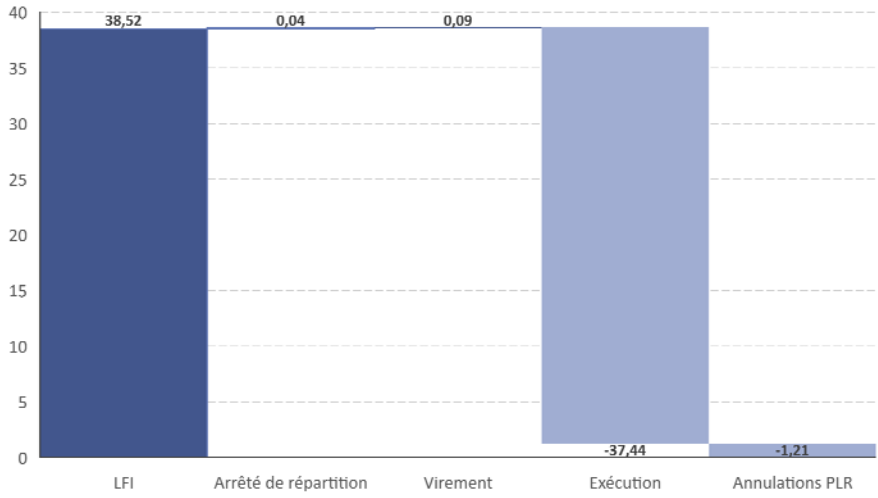
Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

L'exécution 2022 du programme 368 s'établit à **37,44 millions d'euros, soit un taux de consommation des AE et des CP de 97,2 % par rapport aux crédits ouverts en LFI.** La sous-consommation de la masse salariale du programme est liée à une sous-exécution de son schéma d'emplois de – 2,1 ETP : le programme a exécuté un schéma d'emplois à hauteur de 27,9 ETP pour une cible fixée en LFI pour 2022 à + 30 ETP, en raison de décalages conjoncturels de paiement de recrutements.

Le plafond d'emplois 2022 du programme 368 a été porté en LFI 2022 à 433 ETPT, correspondant à une masse salariale de 38,52 millions d'euros, pour la répartition suivante : l'action 1 DGAFP/CIRSIH compte 297 ETPT et l'action 2 comprend 97 ETPT pour la DITP, soit un total de 394 ETPT. Le plafond d'emplois s'élevait en 2022 à respectivement 326 et 107 ETPT, pour un total de 433 ETPT. **Le programme 368 apparaît caractérisé depuis sa création, par une dynamique de hausse des ETPT, bénéficiant essentiellement à la DITP.** La rapporteure spéciale entend porter une attention particulière à l'avenir quant au bon emploi de ces moyens humains supplémentaires.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 368

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

II. LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

La mission *Crédits non répartis* est composée de deux programmes qui portent des dotations définies par l'article 7 de la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) et permettent de soutenir par voie réglementaire des dépenses imprévues en cours d'exécution budgétaire :

– le **programme 551** est constitué de la **dotation pour mesures générales en matière de rémunération**, qui a pour objet de prévoir des crédits pour les dépenses de personnel dont la répartition par programme ne peut être déterminée avec précision au moment du vote de la loi de finances initiale ;

– le **programme 552** est le support de la **dotation pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles (DDAI)** : il vise à répondre aux surcoûts exceptionnels sur un programme d'une autre mission qui ne pourraient être couverts par les crédits alloués par la loi de finances initiale.

La mission *Crédits non répartis* regroupe des crédits indicatifs, c'est-à-dire des crédits qui n'ont pas vocation à être entièrement consommés. Contrairement aux autres programmes du budget général de l'État, ceux de la mission *Crédits non répartis* **ne contribuent pas à une politique publique définie et ne s'inscrivent pas dans une stratégie de performance.** Ces dotations sont en revanche tenues de répondre à un impératif accru de régularité au regard des facilités de mise à disposition des crédits qui y sont attachées [(1)].

En 2022, la **programmation initiale des crédits de la mission prévoyait 847,7 millions d'euros en AE et 547,7 millions d'euros en CP**, soit une augmentation de 36 % en AE et de 70 % en CP par rapport à la LFI 2021.

GESTION 2022 DE LA MISSION *CRÉDITS NON RÉPARTIS*

(en millions d'euros)

		LFI 2022	LFR 1	LFR 2	Total des crédits ouverts	Exécution 2022 (*)	Taux d'exécution (**)
551 – *Provision relative aux rémunérations publiques*	AE	423,7	2 000	–	2 423,7	1 419,3	58,6 %
	CP	423,7	2 000	–	2 423,7	1 419,3	58,6 %
552 – *Dépenses accidentelles et imprévisibles*	AE	424	1 000	– 500	924	17,9	1,93 %
	CP	124	1 000	– 500	624	17,9	2,86 %
Total mission	AE	847,7	3 000	– 500	3 347,7	1 437,2	42,93 %
	CP	547,7	3 000	– 500	3 047,7	1 437,2	47,15 %

(*) Montant des crédits répartis vers d'autres programmes en cours de gestion.

(**) Montant des crédits repartis par rapport à l'ensemble des crédits ouverts en cours de gestion.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

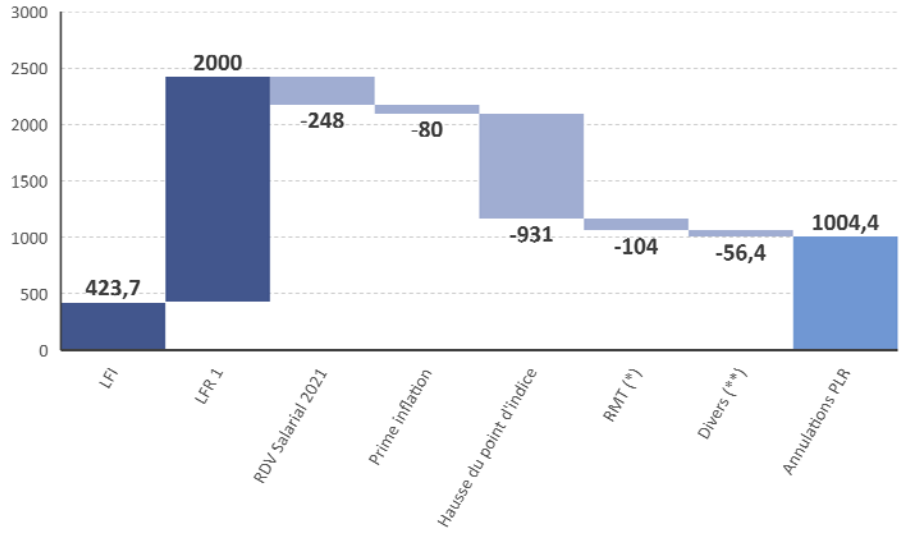
(1) Par arrêté du ministre chargé des finances s'agissant des crédits de la dotation pour mesures générales en matière de rémunération et par décret du Premier ministre, pris sur le rapport du ministre chargé des finances, pour la DDAI. La procédure de répartition des crédits par décret simple dispense de l'avis des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat, ainsi que de l'examen du Conseil d'État, par exception aux règles générales établies par la LOLF.

1. Le financement de la revalorisation du point d'indice de la fonction publique et de diverses mesures salariales a entraîné une forte augmentation des crédits du programme 551 en cours de gestion

Depuis 2019, en lien avec l'instauration du « rendez-vous salarial de la fonction publique », l'inscription de crédits pour mesures générales en matière de rémunération est devenue systématique et a permis d'éviter des schémas de fin de gestion contraints nécessitant de recourir à des décrets d'avance. À ce titre, **le montant initial des crédits de la provision relative aux rémunérations a atteint un niveau inédit en 2022 (423,7 millions d'euros en AE et en CP).**

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 551

(CP, en millions d'euros)



(*) RMT : relèvement du minimum de traitement à l'indice majoré 343 puis 352.

(**) Divers : deux mesures du « rendez-vous salarial » de 2020 pour le ministère des Armées, dispositif COFRA (convention de formation pour la recherche en administration), prime de 500 euros pour les maîtres d'apprentissage, allocation forfaitaire de télétravail, première étape de la convergence indemnitaire de la haute fonction publique.

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances 2022.

La LFR du 16 août 2022 a abondé le montant des crédits du programme 551 à hauteur de 2 milliards d'euros pour procéder au financement de la revalorisation, annoncée le 28 juin 2022, de 3,5 % de la valeur du point d'indice de la fonction publique.

En 2022, le programme 551 a également fait l'objet de trois arrêtés de répartition :

– l'arrêté du 25 octobre 2022 a annulé 329,7 millions d'euros (en AE et en CP) et a ouvert un montant équivalent au profit du titre II de 45 programmes de 19 missions du budget général de l'État afin de financer les mesures du « rendez-vous salarial » 2021 ;

– l'arrêté du 6 décembre 2022 a annulé 1 089,3 millions d'euros (en AE et en CP) et a ouvert un montant équivalent au profit du titre II de 30 programmes de 15 missions du budget général de l'État afin d'apporter un complément au financement de la hausse du point d'indice de 3,5 % au 1er juillet 2022 (après prise en compte des capacités d'autofinancement des ministères, 931 millions d'euros ont été répartis sur les budgets ministériels), au relèvement du minimum de traitement (RMT) à l'indice majoré 343 puis 352 et à diverses mesures dont la répartition exacte ne pouvait être connue qu'en fin de gestion ;

– l'arrêté du 14 décembre 2022 a annulé 0,25 million d'euros (en AE et en CP) et a ouvert un montant équivalent au profit du titre II du programme 302 *Facilitation et sécurisation des échanges* de la mission *Gestion des finances publiques*, correspondant à un rétablissement de crédits pour la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI).

Les crédits non consommés en fin d'exercice sur le programme 551 s'élèvent à 1 004,8 millions d'euros, un montant inédit par rapport aux années 2020 et 2021 pour lesquelles les crédits non consommés étaient respectivement nuls et d'un montant de 13 millions d'euros. Cette situation s'explique selon la direction du budget pour des raisons de calendrier : aucune annulation n'a pu être votée lors de la loi de finances n° 2022-1149 du 1er décembre 2022 de finances rectificative pour 2022 (LFR 2), l'arrêté de répartition des crédits correspondant à la hausse du point d'indice datant du 6 décembre 2022, soit une date postérieure à la préparation de la LFR 2 au terme de laquelle le coût des mesures salariales à financer n'était pas établi. Toutefois, l'écart d'un milliard d'euros entre les montants de crédits ouverts par la LFR 1 du 16 août 2022 et ceux répartis par les arrêtés du 6 et du 14 décembre 2022 conduit néanmoins la rapporteure spéciale à s'interroger sur la solidité de l'estimation de l'ordre de grandeur du besoin par l'administration.

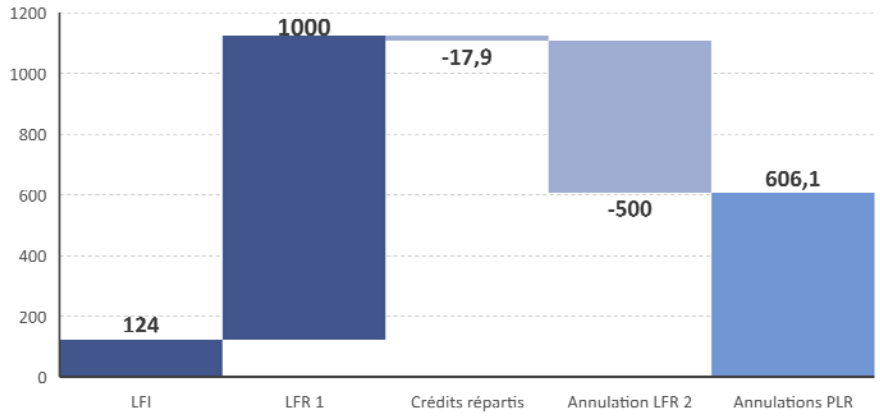
Au regard du recours désormais régulier et pour des montants élevés à cette dotation, la Cour des comptes recommande dans sa *Note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022* de la mission de **poursuivre l'amélioration de l'information parlementaire sur le détail de ce que recouvre cette dotation dans les documents en annexe du projet de loi de finances.** La rapporteure spéciale souscrit à cette proposition de « faire figurer la liste exhaustive des mesures salariales connues au moment de la préparation des documents budgétaires » en précisant les objectifs poursuivis et l'estimation de leur ordre de grandeur.

2. Les crédits du programme 552 ont fortement augmenté en cours de gestion mais ont finalement été très peu utilisés

La programmation initiale de la DDAI, identique depuis 2018, a été maintenue à 424 millions d'euros en AE et 124 millions d'euros en CP. Cette différence de 300 millions d'euros entre les AE et les CP constitue une provision spécifique destinée à financer des prises à bail impromptues : instaurée en 2012, elle a été utilisée pour la dernière fois en 2016.

EXÉCUTION 2022 DES CRÉDITS DU PROGRAMME 552

(CP, en millions d'euros)



Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires et la note d'analyse de l'exécution budgétaire 2022 de la mission Crédits non répartis *de la Cour des comptes.*

La LFR 1 du 16 août 2022 a abondé d'un milliard d'euros (en AE et CP) les crédits du programme 552, portant le montant des crédits disponibles de la DDAI à 1 424 milliards d'euros en AE et 1 124 milliards d'euros en CP. Cette ouverture de crédits importante était justifiée par les incertitudes d'ordre économique, géopolitique et sanitaire pesant sur le second semestre 2022. Ces crédits supplémentaires n'ont finalement pas été nécessaires : la LFR 2 du 1er décembre 2022 a annulé 500 millions d'euros de crédits (en AE et CP) sur le programme 552, conservant un important solde destiné à répondre à une éventuelle détérioration soudaine de l'activité économique en raison de la guerre en Ukraine.

En outre, 17,9 millions d'euros en AE et CP ont été répartis en gestion au profit du programme 129 *Coordination du travail gouvernemental* de la mission *Direction de l'action du Gouvernement*, alloués aux fonds spéciaux par décrets non publiés du 29 mars 2022 et du 19 juillet 2022 pour des montants respectifs de 15,6 millions d'euros et de 2,3 millions d'euros.

Dans la continuité des années 2020 et 2021 aux termes desquelles avait été constatée la pertinence de la DDAI afin de couvrir divers besoins de financement face aux conséquences de la crise sanitaire, l'exercice 2022 a conforté cet usage préventif : la rapporteure spéciale estime que la hausse des crédits votée en LFR 1, finalement non consommés, restait pertinente afin de disposer préventivement de marges de manœuvre budgétaires à même de répondre aux conséquences des crises de l'année 2022.

TRAVAIL ET EMPLOI

M. Dominique Da Silva, rapporteur spécial

SOMMAIRE

Pages

I. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 *ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI* 519

A. DES ANNULATIONS NETTES EN COURS DE GESTION 520

B. UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ 521

C. LES MOYENS DE PÔLE EMPLOI 521

II. LE PROGRAMME 103 *ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI* 522

A. DES OUVERTURES MASSIVES PRÉVUES PAR LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES 523

B. DES SOUS-EXÉCUTIONS CIRCONSCRITES 525

III. LE PROGRAMME 111 *AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL* 526

A. DES CRÉDITS DISPONIBLES LÉGÈREMENT INFÉRIEURS AUX CRÉDITS INITIALEMENT PROGRAMMÉS 527

B. LA NETTE SOUS-EXÉCUTION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS VISANT À LA QUALITÉ ET À L'EFFECTIVITÉ DU DROIT 528

C. DES CRÉDITS ALLOUÉS AU RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION EN SANTÉ AU TRAVAIL CONSOMMÉS À HAUTEUR DE 75 % 529

IV. LE PROGRAMME 155 *CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL* 530

A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS DE TITRE 2 ET DES EMPLOIS MALGRÉ UNE CERTAINE VACANCE SOUS PLAFOND 530

B. LES CRÉDITS HORS TITRE 2 533

V. LES DÉPENSES FISCALES 534

La mission *Travail et emploi* compte quatre programmes :

– le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* structure l'aide aux demandeurs d'emploi pour leur permettre de retrouver un emploi de qualité ;

– le programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* vise à accompagner les actifs et les entreprises dans leurs phases de transition et de montée en compétences, à accompagner les restructurations sur les territoires, à stimuler l'emploi et la compétitivité et à financer les opérateurs nationaux de la formation professionnelle ;

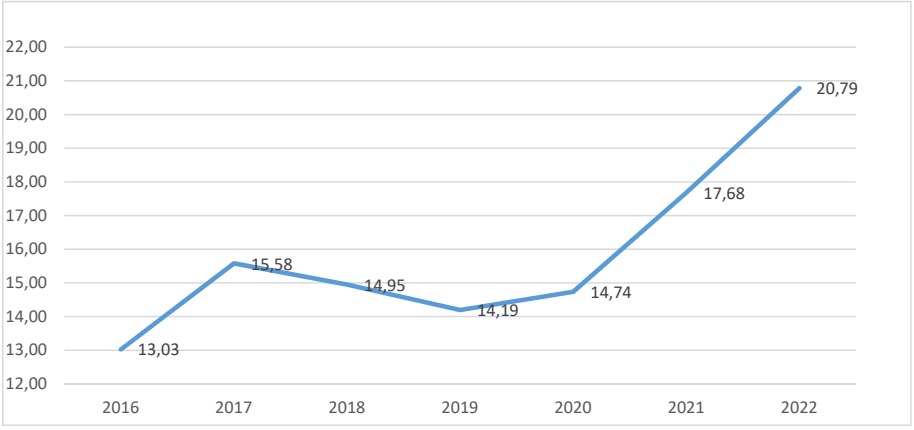
– le programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* vise à l'amélioration des conditions d'emploi et de travail des salariés du secteur concurrentiel par la qualité du droit et sa diffusion, le contrôle de sa mise en œuvre, le conseil et l'appui au dialogue social ;

– le programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*, programme d'appui et de soutien aux politiques publiques du ministère du travail, de l'emploi, et de l'insertion.

En 2022, la progression du montant des crédits exécutés au titre de la mission *Travail et emploi* se poursuit, plus forte que la hausse prévue par la loi de finances initiale (LFI). En effet, après une hausse de 36 % en autorisations d'engagement (AE) et de presque 20 % en crédits de paiement (CP) en 2021, **les montants exécutés croissent encore de 18,34 % en AE et 17,56 % en CP pour atteindre 24,94 milliards d'euros en AE et 20,79 milliards d'euros en CP**, alors que la LFI ne prévoyait qu'une hausse de 9,4 % des AE et de 7,31 % des CP. **Cette progression soutenue traduit particulièrement la dynamique de l'apprentissage et les ambitions d'une politique qui vise résolument le plein-emploi.**

L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI* DEPUIS 2016

(en milliards d'euros)



Source : rapports annuels de performance de la mission Travail et emploi *pour les années 2016 à 2022.*

Comme au cours de l'exercice précédent, outre des reports de crédits et l'important fonds de concours traditionnellement versé par France compétences pour le financement du plan d'investissement dans les compétences (PIC), des lois de finances rectificative – loi de finances rectificative du 16 août 2022 (LFR 1) (1) et loi de finances rectificative du 1er décembre 2022 (LFR 2) (2) – ont, par de substantielles ouvertures, complété les crédits ouverts par la LFI.

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

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

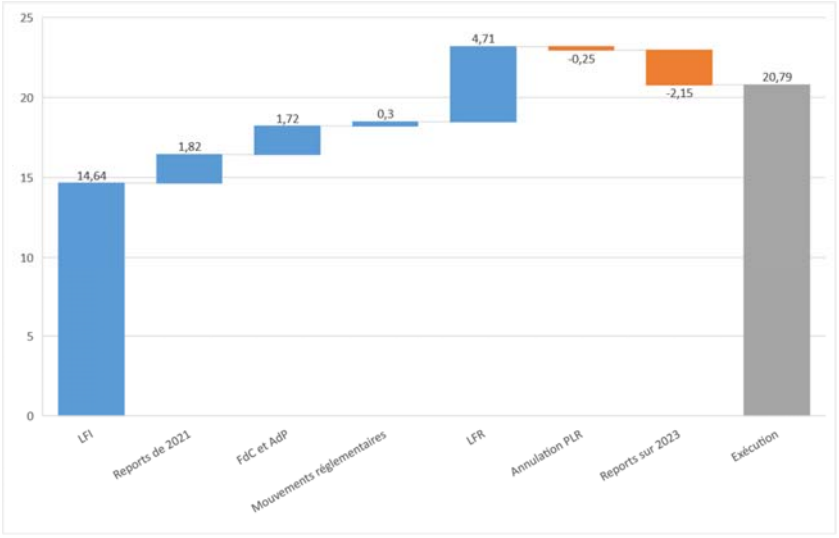
DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES VOTÉS AUX MONTANTS EXÉCUTÉS

(en millions d'euros)

	Programme 102		Programme 103		Programme 111		Programme 155		Mission	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Projet de loi de finances pour 2022	**7 577,73**	**7 278,01**	**6 457,97**	**5 389,23**	**57,40**	**92,43**	**648,79**	**643,25**	**14 741,88**	**13 402,92**
LFI pour 2022	8 109,37	7 809,65	6 964,66	6 084,92	57,40	92,43	661,67	656,14	15 793,10	14 643,14
Fonds de concours et attributions de produits	25,00	25,00	1 684,05	1 684,05	0,00	0,00	8,50	8,50	1 717,55	1 717,55
Mouvements réglementaires	– 165,91	31,94	24,06	2 046,10	2,8	2,57	21,43	35,67	– 117,62	2 116,28
Reports	75,23	187,35	651,99	1 599,01	2,80	2,57	13,24	26,46	743,26	1 815,39
Décret d'avance	– 170,34	– 170,34	– 0,98	– 0,98	0,00	0,00	– 1,87	– 1,87	– 173,19	– 173,19
Virements	– 125,54	– 124,64	118,48	116,56	0,00	0,00	7,05	8,08	0,00	0,00
Transferts	54,74	139,57	– 745,44	331,50	0,00	0,00	– 5,01	– 5,01	– 695,70	466,06
Répartition	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	*s. o.*	8,02	8,02	8,02	8,02
LFR 1	0,00	0,00	7 133,53	2 743,08	0,00	0,00	1,87	1,87	7 135,41	2 744,95
LFR 2	– 273,00	– 524,00	1 627,00	2 502,00	– 5,41	– 6,96	– 5,00	– 5,00	1 343,59	1 966,04
Ouvertures totales	7 695,46	7 342,59	17 433,30	15 060,15	54,78	88,03	688,48	697,19	25 872,02	23 187,96
Crédits consommés	**7 477,93**	**7 239,32**	**16 751,20**	**12 801,64**	**48,35**	**76,88**	**666,79**	**667,75**	**24 944,26**	**20 785,59**

CRÉDITS DE PAIEMENT

(en milliards d'euros)



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

La sur-exécution s'accentue. Alors qu'en 2021 les montants consommés étaient supérieurs de 31,3 % en AE et de 16,13 % en CP à la programmation initiale, ils excèdent celle-ci, en 2022, de **44,9 % en AE** et de **27,2 % en CP**, essentiellement sous le fait de la progression des crédits exécutés au titre du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. Celle-ci procède notamment de la dynamique de l'apprentissage et de la nécessité de soutenir la trésorerie de France compétences.

Le programme 102 *Accès et retour à l'emploi* connaît pour sa part une sous-exécution de 7,8 % en AE et de 7,3 % en CP. La sous-exécution du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* est plus nette, atteignant 15,8 % en AE et 16,8 % en CP, mais, compte tenu de la modestie relative – à l'échelle de la mission – des crédits exécutés, qui s'élèvent à 48,3 millions d'euros en AE et 76,9 millions d'euros en CP, son impact sur les données globales de l'exécution de la mission est moindre. En revanche, l'exécution du programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail* est conforme à la programmation initiale, avec un taux d'exécution de 99,2 % en AE et de 99,9 % en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DE LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI* EN 2022

(en millions d'euros)

	Crédits prévus par la LFI *y compris fonds de concours et attributions de produits*		**Crédits exécutés *y.c. fdc et adp***		**Écart en valeur absolue (et en %)**	
	AE	**CP**	**AE***	**CP**	**AE**	**CP**
Programme 102 *Accès et retour à l'emploi*	8 109,37	7 809,65	7 477,93	7 239,32	- 631,4 - 7,79 %	- 570,3 - 7,3 %
Programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*	8 648,66	7 768,92	16 751,20	12 801,64	+ 8 102,5 + 93,69 %	+ 5 032,7 + 64,78 %
Programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*	57,40	92,43	48,35	76,88	- 9,1 - 15,77 %	- 15,5 - 16,82 %
Programme 155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*	672,46	666,92	666,79	667,75	- 5,7 - 0,84 %	+ 0,8 + 0,12 %
Total	**17 487,88**	**16 337,92**	**24 944,26**	**20 785,59**	**+ 7 456,4 + 42,64 %**	**+ 4 447,7 + 27,22 %**

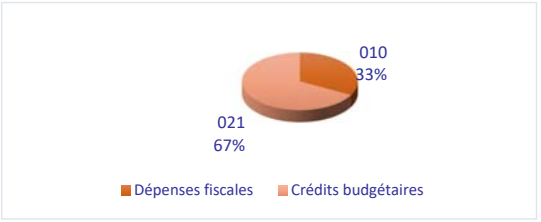
* : sont présentés dans cette colonne les montants de la consommation réelle des AE, après retraitement des données du système d'information budgétaire de l'État Chorus [(1)].

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances de la mission Travail et emploi *annexé au projet de loi de règlement pour 2022 et le rapport pour l'année 2022 du contrôleur budgétaire et comptable ministériel des ministères sociaux.*

S'ajoutent aux crédits budgétaires, fonds de concours et attributions de produits, des dépenses fiscales dont le montant global progresse de 8,7 %, passant de 9,34 milliards d'euros à 10,16 milliards d'euros, portant le coût consolidé de la mission *Travail et emploi* à près de 31 milliards d'euros.

COÛT CONSOLIDÉ DE LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI*

(en milliards d'euros)



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

(1) Destinées à donner une vue plus juste des restes à payer, les opérations de retrait d'engagements juridiques des années antérieures devenus sans objet auxquelles procèdent les responsables de programme constituent, dans le cadre du système d'information budgétaire de l'État, Chorus, une consommation négative qui s'impute sur la consommation de l'année en cours et en minore donc artificiellement le montant. La lisibilité de l'information budgétaire peut ainsi s'en trouver brouillée.

I. UNE LÉGÈRE SOUS-EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 *ACCÈS ET RETOUR À L'EMPLOI*

Après avoir progressé d'environ 20,1 % en AE et de près de 9 % en CP entre 2020 et 2021, les crédits exécutés en 2022 du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* connaissent, par rapport à 2021, une baisse très modérée de 130,7 millions d'euros en AE, soit 1,7 %, et une hausse de 360,6 millions d'euros en CP, soit 5,2 %, pour atteindre le montant 7,478 milliards d'euros en AE et 7,239 milliards d'euros en CP. Alors que le programme connaissait en 2021 une sur-exécution mesurée de 10,9 % en AE et de 1,5 % en CP, il se caractérise en 2022 par **une sous-exécution légèrement inférieure à 8 %** tant en AE qu'en CP, soit une sous-consommation de 631,4 millions d'euros en AE et de 570,3 millions d'euros en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 102 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	Consommation*	Exécution	Prévision LFI	Consommation	Exécution
1 - Amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi	3 409,26	3 026,85	88,8 %	3 409,26	3 025,62	88,7 %
2 – Amélioration des dispositifs en faveur de l'emploi des personnes les plus éloignées du marché du travail	4 123,25	4 275,58	103,7 %	3 721,32	3 998,00	107,4 %
3 - Plan d'investissement des compétences	576,86	175,49	30,4 %	679,07	215,70	31,8 %
4 - Aide exceptionnelle contrat pro	0	0	–	–	–	–
Total	8 109,37	7 477,92	92,2 %	7 809,65	7 239,32	92,7 %

* : sont indiqués dans cette colonne non les montants extraits de Chorus, figurant dans le rapport annuel de performances, mais ceux de la consommation réelle des AE, une fois neutralisé l'effet des retraits d'engagements juridiques des années antérieures.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022 et données communiquées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).

La sous-consommation des crédits initialement programmés procède d'une part d'un certain nombre de mouvements budgétaires intervenus en gestion et, d'autre part, de sous-exécutions que justifient la bonne tenue de l'emploi et la trésorerie des opérateurs. S'y ajoute la prise en compte du report sur 2023 de 53,7 millions d'euros en AE et 75,3 millions d'euros en CP, qui financeront notamment, à hauteur de 47,6 millions d'euros en AE et 59,4 millions d'euros en CP, des mesures relatives à l'emploi des jeunes.

A. DES ANNULATIONS NETTES EN COURS DE GESTION

Un taux de réserve uniforme de 4 % des crédits a été appliqué sur l'ensemble des dispositifs d'intervention des programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, tandis que la réserve de précaution affectée à la subvention pour charges de service public (SCSP) de Pôle emploi était calculée en retenant un taux de mise en réserve de 0,5 % pour les crédits de personnel et 4 % pour les crédits de fonctionnement [(1)]. La réserve de précaution a été annulée pratiquement dans son intégralité : son montant s'élevait à hauteur de 298,2 millions d'euros en AE et 286,2 millions d'euros en CP et 273 millions d'euros en AE et 524 millions d'euros en CP ont été annulés par la LFR 2.

Le montant des reports de 2021 sur 2022 s'établissait à 75,2 millions d'euros en AE et 187,3 millions d'euros en CP. Ils ont permis de financer à titre principal :

– les expérimentations réalisées dans le cadre du service public de l'insertion et de l'emploi (SPIE), à hauteur de 10,8 millions d'euros en AE et 25,9 millions d'euros en CP ;

– des dépenses liées aux contrats aidés prescrits les années précédentes : 54,4 millions d'euros en AE et 150,1 millions d'euros en CP.

La LFR 2 prévoyait l'annulation de 273 millions d'euros en AE et 524 millions d'euros en CP. Cette annulation procédait de deux facteurs :

– à hauteur de 273 millions d'euros en AE et en CP, une nouvelle prévision à la baisse des dépenses au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) en raison de la diminution du nombre de bénéficiaires de l'ASS du fait de l'amélioration plus rapide que prévu de la situation de l'emploi ;

– à hauteur de 251 millions d'euros en CP, la prise en compte des modalités de facturation des missions locales qui conduisait à décaler le dernier versement et la mise en œuvre des appels à projets « jeunes en rupture ».

Des crédits ont également été versés par voie de fonds de concours à l'Agence de services et de paiement (ASP) par l'Association de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées (AGEFIPH), à hauteur de 25 millions d'euros en AE et en CP pour l'aide au financement des aides au poste et des expérimentations en entreprises adaptées.

(1) Cf. circulaire 2B2O-21-3231 du 3 août 2021 relative à la gestion budgétaire et comptable publique des organismes et opérateurs de l'État pour 2022.

B. UNE SOUS-EXÉCUTION DES DÉPENSES DE SOLIDARITÉ

La budgétisation initiale du programme 102 *Accès et retour à l'emploi* a principalement été affectée par une révision à la baisse des allocations de solidarité et l'utilisation de la trésorerie des opérateurs.

D'une part, Pôle Emploi a effectivement revu les prévisions qui avaient servi à déterminer le montant des crédits ouverts par la loi de finances initiale.

D'autre part, dans le cadre du schéma de fin de gestion, il a été décidé d'effectuer des prélèvements sur la trésorerie de l'ASP pour le financement des dispositifs de l'insertion par l'activité économique et des entreprises adaptées. Ainsi une sous-exécution de 100 millions d'euros en AE sur les parcours emploi compétences (PEC) s'explique-t-elle principalement par le non-paiement à l'ASP de la facture relative aux contrats aidés au titre du mois de décembre 2022 afin de dégager des marges pour le paiement des factures relatives à l'insertion par l'activité économique. De même, la sous-exécution affichée sur les entreprises adaptées (EA) à hauteur de 80 millions d'euros en AE et en CP est décorrélée de l'exécution réelle car le montant des dernières factures de l'année a été calibré afin de respecter le schéma de fin de gestion global sur le fonds d'inclusion dans l'emploi (FIE) qui prévoyait un prélèvement sur la trésorerie de l'opérateur.

Le rapporteur spécial approuve cette mobilisation de la trésorerie des opérateurs de nature à préserver ou restaurer des marges de manœuvre budgétaire.

C. LES MOYENS DE PÔLE EMPLOI

Ainsi que le relève la Cour des comptes, Pôle emploi, opérateur qui a bénéficié notamment d'une subvention pour charges de service public de 1,09 milliard d'euros après mise en réserve et développe ses capacités de cofinancements extérieurs, a vu son plafond d'emplois progresser de 100 équivalents temps plein travaillé (ETPT), tandis que les effectifs hors plafond augmentaient également, alors que le chômage baisse continûment depuis le mois d'avril 2021.

LES EMPLOIS SOUS PLAFOND ET HORS PLAFOND DE PÔLE EMPLOI

(en ETPT)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Évolution 2022/2021
Plafond d'emplois (avec LFR 2020 et 2021)	46 742	46 445	46 045	47 945	48 778	48 878	+ 0,2 %
Exécution	46 414	46 084	45 914	47 661	48 727	48 852	+ 0,3 %
Écart	– 328	– 361	– 131	– 284	– 51	– 26	–
Hors plafond (exécution)	3 176	2 138	2 208	2 183	3 690	4 055	+ 9,9 %

Source : Cour des comptes et DGEFP, d'après Pôle Emploi.

Le rapporteur spécial salue l'attention accordée aux moyens de l'opérateur. Elle témoigne d'une volonté de redoubler d'efforts pour ramener à l'emploi les personnes qui en sont actuellement les plus éloignées sans quoi l'objectif du plein-emploi ne pourra être atteint. Il estime toutefois que **cette évolution contracyclique pourra justifier qu'une attention particulière soit accordée à la performance de Pôle emploi**.

II. LE PROGRAMME 103 *ACCOMPAGNEMENT DES MUTATIONS ÉCONOMIQUES ET DÉVELOPPEMENT DE L'EMPLOI*

La loi de finances initiale prévoyait une hausse modérée de 317,4 millions d'euros en AE, soit 3,8 %, et de 46,8 millions d'euros en CP, soit 0,6 %, des crédits du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*. L'exécution a suivi une dynamique bien plus forte que prévu. En effet, de 2021 à 2022, les montants exécutés auront, pour leur part, progressé de 4,31 milliards d'euros en AE, soit 33,5 %, et de 2,74 milliards d'euros en CP, soit 27,3 %. **La surexécution, forte en 2021, devient massive en 2022**, atteignant 98,3 % en AE et 64,8 % en CP.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 103 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

Actions	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	Prévision LFI	**Consom-mation***	**Exécution**	**Prévision LFI**	**Consom-mation**	**Exécution**
1 – *Anticipation et accompagnement des conséquences des mutations sur l'emploi*	613,75	502,73	81,9 %	624,14	512,34	82,1 %
2 – *Amélioration de l'insertion dans l'emploi par l'adaptation des qualifications et la reconnaissance des compétences*	2 226,60	10 316,20	463,3 %	1 590,35	6 980,67	438,9 %
3 – *Développement de l'emploi*	3 458,06	3 607,63	104,3 %	3 462,63	3 605,96	104,1 %
4 – *Plan d'investissement des compétences*	2 350,25	2 725,45	116,0 %	2 091,81	1 702,67	81,4 %
5 – *Aide exceptionnelle apprentissage*	0,00	0,00	–	0,00	0,00	–
Total	**8 648,66**	**17 152,01**	**198,3 %**	**7 768,92**	**12 801,64**	**164,8 %**

* : sont indiqués dans cette colonne non les montants extraits de Chorus, figurant dans le rapport annuel de performances, mais ceux de la consommation réelle des AE, une fois neutralisé l'effet des retraits d'engagements juridiques sur années antérieures.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022 et données communiquées par la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

La surexécution des montants initialement prévus s'explique avant tout par des ouvertures massives en cours de gestion, dans le cadre des deux lois de finances rectificatives de l'année. Rapportée aux crédits ainsi rendus disponibles, l'exécution se caractérise par des sous-consommations circonscrites à certains dispositifs.

A. DES OUVERTURES MASSIVES PRÉVUES PAR LES LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES

Comme ceux du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, les dispositifs d'intervention du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* se sont vu appliquer un taux de mise en réserve uniforme de 4 %, tandis que les opérateurs connaissaient un taux de mise en réserve de 0,5 % pour les dépenses de personnel et 4 % pour les crédits de fonctionnement. La mise en réserve de précaution a été débloquée dans son intégralité en fin de gestion à hauteur de 276,3 millions d'euros en AE et 241,1 millions d'euros en CP.

Comme les années précédentes, un fonds de concours a été versé par France compétences au titre du financement des parcours de formation dans le cadre des Pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC) à hauteur de 1,683 milliard d'euros en AE et en CP.

Par ailleurs, outre d'importants reports de crédits non consommés en 2021, à hauteur de 652 millions d'euros en AE et 1,6 milliard d'euros en CP – dont 407,4 millions d'euros en AE et 1,164 milliard d'euros en CP issus du fonds de concours de France compétences –, le programme a bénéficié d'ouvertures substantielles en application des deux lois de finances rectificative.

La LFR 1 a ouvert 7,134 milliards d'euros en AE et 2,743 milliards d'euros en CP :

– l'ouverture de 2 milliards d'euros en AE et en CP a permis le versement d'une subvention exceptionnelle à France compétences ;

– l'ouverture de 5,134 milliards d'euros en AE et 743 millions d'euros en CP, montant arrêté en tenant compte des prévisions d'exécution et d'un décret de virement en provenance du programme 102 *Accès et retour à l'emploi*, était justifiée par la prolongation au second semestre 2022 des primes exceptionnelles versées aux employeurs d'alternants.

La LFR 2 a ouvert 1,627 milliard d'euros en AE et 2,502 milliards d'euros en CP, ouverture nette qui se décompose ainsi :

– une annulation de 736 millions d'euros en AE et une ouverture de 199 millions d'euros en CP, compte tenu des dernières prévisions techniques relatives à l'apprentissage, qui modifiaient le schéma associé à la loi de finances rectificative à l'été ;

– une ouverture de 368 millions d'euros en AE et 334 millions d'euros en CP au titre de l'actualisation de la prévision sur les compensations d'exonération de cotisations sociales ;

– une deuxième subvention exceptionnelle de 2 milliards d'euros en AE et en CP versée à France compétences ;

– une subvention exceptionnelle de 150 millions d'euros en AE et en CP versée à l'Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) ;

– une annulation de 155 millions d'euros en AE et 181 millions d'euros en CP, en raison d'actualisations relatives à l'exécution de plusieurs dispositifs, notamment le FNE Formation et les emplois francs.

Seront reportés sur 2023, outre 476 millions d'euros en AE et 1,83 milliard d'euros en CP issus de fonds de concours versés par France compétences, reportables de droit, 77,3 millions d'euros en AE et 277,6 millions d'euros en CP.

Le rapporteur spécial estime que la récurrence de subventions dites exceptionnelles versées à France compétences [(1)] incite à un examen du modèle financier d'un opérateur dont les besoins sont étroitement liés à une dynamique de l'apprentissage qu'il n'est pas question de remettre en cause, opérateur qui doit en outre contribuer au financement du PIC *via* un important fonds de concours dont la régularité est contestée avec constance par la Cour des comptes.

Il relève toutefois avec satisfaction que de premiers enseignements ont été tirés de l'évolution de la trajectoire financière de l'opérateur. D'une part, une dotation budgétaire de 1,68 milliard d'euros a été prévue dès la loi de finances initiale pour 2023. D'autre part, le montant du fonds de concours attendu de France compétences en 2023 pour le financement du PIC a été réduit de moitié, pour atteindre le montant de 800 millions d'euros en AE et 400 millions d'euros en CP. Enfin, à la suite de ses échanges avec le délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle, il prend acte de la mise en œuvre en 2023 de plusieurs actions visant à réduire les difficultés financières de l'opérateur, notamment des mesures de régulation des dépenses relatives au compte personnel de formation [(2)] et une révision à la baisse des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

Il appelle à une poursuite de la réflexion sur le financement de l'alternance afin de parvenir à une solution pérenne qui en préserve la dynamique.

S'agissant spécifiquement du financement du PIC, **le rapporteur spécial invite le Gouvernement à envisager la possibilité de substituer au fonds de concours de France compétences un compte d'affectation spéciale**. Cette modalité serait plus respectueuse tant de la loi organique relative aux lois de finances que des droits du Parlement, puisque celui-ci pourrait réellement se prononcer sur un montant aujourd'hui arrêté par voie réglementaire.

B. DES SOUS-EXÉCUTIONS CIRCONSCRITES

Si la consommation excède considérablement les montants initialement programmés au titre du programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, il présente une sous-exécution de 682 millions d'euros en AE et 2,258 milliards d'euros en CP par rapport aux crédits disponibles :

---

(1) Les deux subventions de 2 milliards d'euros versées en 2022 succèdent aux versements exceptionnels de l'année 2021, d'un montant global de 2,75 milliards d'euros.

(2) Issu d'un amendement gouvernemental n° 705 déposé à l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, l'article 212 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023 prévoit ainsi une participation du titulaire du compte personnel de formation lorsque ce dernier mobilise ses droits en vue de financer une action de formation, une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou un bilan de compétences. Sont exonérés de cette participation les demandeurs d'emploi et les salariés dans le cas d'un projet construit avec leur employeur.

– 476 millions d'euros en AE et 1,831 milliard d'euros en CP sur les crédits issus de fonds de concours ;

– 206 millions d'euros en AE et 427,6 millions d'euros en CP sur les crédits budgétaires.

S'agissant des crédits issus de fonds de concours, la sous-exécution s'explique notamment par des décaissements, au titre des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, moins importants qu'il n'était anticipé.

Hors fonds de concours peuvent plus particulièrement être relevés :

– une sous-exécution de 171 millions d'euros en AE et 155 millions d'euros en CP sur l'alternance, qui s'explique par une provision de 287 millions d'euros en AE et 219 millions d'euros en CP constituée sur cette ligne pour prévenir tout risque de dérapage par rapport à la prévision sous-jacente au schéma de fin de gestion ;

– une sous-exécution des emplois francs, d'un montant de 14,3 millions d'euros en AE et 17,1 millions d'euros en CP par rapport à la prévision sous-jacente au schéma de fin de gestion.

III. LE PROGRAMME 111 *AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ DE L'EMPLOI ET DES RELATIONS DU TRAVAIL*

La cyclicité des crédits du programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail* tant en programmation qu'en exécution, qu'expliquent notamment le rythme de renouvellement des conventions pluriannuelles de financement du paritarisme et de la formation syndicale et les besoins de financement des mesures d'audience des représentativités syndicale et patronale, se concrétise en 2022 par la chute de plus de 68 % du montant des AE exécutés, le montant des CP exécutés connaissant cependant une baisse moins spectaculaire de 8,3 %.

Il convient de noter que la maquette de la mission aura en outre connu une évolution notable avec l'apparition d'une action 6 *Renforcement de la prévention en santé au travail*, destinée à financer les dépenses occasionnées par les dispositions de la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour le renforcement de la prévention en santé au travail.

EXÉCUTION DES CRÉDITS DU PROGRAMME 111 EN 2022
PAR RAPPORT À LA LOI DE FINANCES INITIALE
(y compris fonds de concours et attributions de produits)

(en millions d'euros ; en pourcentage)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
Actions	**Prévision LFI**	**Consommation***	**Exécution**	**Prévision LFI**	**Consommation**	**Exécution**
1 – *Santé et sécurité au travail*	24,33	24,56	100,9 %	24,03	24,33	101,2 %
2 – *Qualité et effectivité du droit*	16,78	10,16	60,5 %	16,78	5,53	32,9 %
3 – *Dialogue social et démocratie sociale*	4,50	4,78	106,3 %	39,82	38,35	96,3 %
4 – *Lutte contre le travail illégal*	0	0	–	0	0	–
6 – *Renforcement de la prévention en santé au travail*	11,79	8,84	75,0 %	11,79	8,68	73,6 %
Total	57,40	48,34	84,2 %	92,43	76,88	83,2 %

* : sont indiqués dans cette colonne non les montants extraits de Chorus, figurant dans le rapport annuel de performances, mais ceux de la consommation réelle des AE, une fois neutralisé l'effet des retraits d'engagements juridiques sur années antérieures.

Source : rapport annuel de performances annexé au projet de loi de règlement pour 2022 et données communiquées par la direction générale du travail.

L'écart entre l'exécution et la programmation initiale se creuse. Alors qu'en 2021 la consommation des AE avait été très légèrement supérieure à la prévision, les CP exécutés étant en retrait de 5,5 % par rapport au montant de 88,7 millions d'euros inscrit en loi de finances initiale, la consommation tant des AE que des CP est inférieure de plus de 15 % la prévision initiale, avec un taux d'exécution des AE de 84,2 % et un taux d'exécution des CP de 83,2 %.

La sous-exécution caractérise plus particulièrement les crédits des actions 2 *Qualité et effectivité du droit* et 6 *Renforcement de la prévention en santé au travail*.

A. DES CRÉDITS DISPONIBLES LÉGÈREMENT INFÉRIEURS AUX CRÉDITS INITIALEMENT PROGRAMMÉS

Après la mise en réserve prudentielle d'un montant de 1,91 million d'euros en AE et 3,31 millions d'euros en CP, le programme 111, doté au 1er janvier 2022 de 57,40 millions d'euros en AE et 92,43 millions d'euros en CP, a été l'objet de plusieurs mouvements de crédits :

– l'arrêté du 26 janvier 2022 portant report de crédits 2021 sur 2022 a ouvert 1,8 million d'euros en AE au profit du programme ;

– l'arrêté du 16 mars 2022 portant report de crédits 2021 sur 2022 a ouvert 1 million d'euros en AE et CP afin de prévenir l'éventualité d'une difficulté dans la mise en place et la perception de la taxe affectée qui finance l'Autorité des relations sociales des plateformes d'emploi (ARPE) à partir de 2022 et 1,57 million d'euros

en CP afin de financer les charges à payer constatées, les restes à payer correspondant aux paiements des soldes de subventions accordées aux organisations syndicales dans le cadre du scrutin TPE ainsi que des restes à payer rattachés aux marchés relatifs aux différents SI mis en œuvre sur le programme ;

– la LFR 2 a annulé 5,4 millions d'euros en AE, dont 1,9 million d'euros au titre de la réserve et 3,5 millions d'euros au titre des crédits disponibles sans objet, et 7 millions d'euros en CP, dont 3,3 millions d'euros au titre de la réserve et 3,7 millions d'euros au titre des crédits disponibles sans objet.

S'agissant des crédits disponibles, leur annulation se justifiait de la manière suivante :

– 1 million d'euros en AE et CP obtenus en reports pour pallier une éventuelle difficulté dans la perception de la taxe affectée à destination de l'ARPE qui s'est révélée sans objet ;

– 2,5 millions d'euros en AE et 2,65 millions d'euros en CP concernant des actions relatives à l'accompagnement des services de santé au travail dans le cadre de leur certification qui sont reportées à 2023, et, à cet effet, objet d'un financement prévu par la LFI pour 2023.

Ainsi, le montant des crédits disponibles en 2022 aura été de 54,8 millions d'euros en AE et 88 millions d'euros en CP.

Il convient de noter que sont reportés sur 2023 4,6 millions d'euros en AE et 425 000 euros en CP.

B. LA NETTE SOUS-EXÉCUTION DE PLUSIEURS DISPOSITIFS VISANT À LA QUALITÉ ET À L'EFFECTIVITÉ DU DROIT

Les crédits de l'action 2 *Qualité et effectivité du droit* ont connu en 2022 une sous-exécution de près de 40 % en AE et de plus de 67 % en CP.

En premier lieu, compte tenu de l'impact de la crise sanitaire sur les plans de formation des conseillers prud'hommes, les organismes de formation ont été autorisés à reporter sur les années 2021 et 2022 les montants non utilisés reçus en 2020. L'effet de cette mesure s'est ajouté aux difficultés rencontrées par les organismes pour remettre leurs programmes de formation au niveau d'avant crise, limitant d'autant plus les versements du programme à leur profit.

En deuxième lieu, les moyens en assistance à maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre et utilisation du centre de traitement des candidatures pour la campagne de désignation complémentaire de conseillers prud'hommes de 2022 n'ont pas été utilisés. En effet, en application du décret n° 2018-813 du 26 septembre 2018, modifiant la répartition des compétences en matière de désignation des conseillers prud'hommes, il revient désormais à la direction des services judiciaires du ministère

de la justice de procéder aux désignations complémentaires, et au contrôle de la recevabilité des candidatures et du respect des conditions attachées à ces candidatures.

En troisième lieu, l'activité des conseillers du salarié s'est stabilisée et cette dépense de guichet s'est maintenue aux environ de 80 % des crédits programmés, en AE et CP.

En dernier lieu, la charge du dispositif du défenseur syndical [(1)] est restée faible en 2022 et la trésorerie de l'ASP a suffi à répondre aux rares demandes de remboursement.

Ainsi, le taux d'exécution des crédits initialement programmés n'atteint que 60,5 % en AE et 32,9 % en CP, ne s'améliorant guère par rapport à l'exercice 2021, au cours duquel il n'était que de 57,9 % en AE et de 28,1 % en CP. **Le rapporteur spécial estime dès lors qu'il convient de s'interroger sur le niveau de la programmation initiale de cette action**.

C. DES CRÉDITS ALLOUÉS AU RENFORCEMENT DE LA PRÉVENTION EN SANTÉ AU TRAVAIL CONSOMMÉS À HAUTEUR DE 75 %

Destinée à porter les crédits qui couvriront les dépenses occasionnées par les dispositions de la loi du 2 août 2021 pour le renforcement de la prévention en santé au travail [(2)], l'action 6 *Renforcement de la prévention en santé au travail*, qui n'a pas vocation à être pérenne, a vu le jour en 2022. Dotée en 2022 de 11,79 millions d'euros tant en CP qu'en AE, elle a connu une forte sous-exécution de 25 %.

La sous-action *Accompagnement de la modernisation des services de prévention et de santé au travail* (SPST) était plus particulièrement dotée de 3 millions d'euros pour accompagner le processus de certification des SPST, avec la mobilisation d'un prestataire d'assistance à maîtrise d'ouvrage, et financer des projets d'équipement des SPST. Il devait notamment s'agir d'équipements de visioconférence permettant un fonctionnement sécurisé de la télémédecine et d'équipements permettant une interopérabilité des systèmes d'information des différents SPST, afin de permettre la portabilité des dossiers médicaux en santé au travail.

---

(1) Bénéficiant du statut de salarié protégé, le défenseur syndical est une personne autorisée à assister ou représenter un autre salarié engagé dans une procédure contentieuse devant les conseils de prud'hommes et les cours d'appel en matière prud'homale. Il est inscrit sur une liste établie par la direction régionale de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités sur proposition des organisations d'employeurs et de salariés.

(2) Transposant et enrichissant l'accord national interprofessionnel issu de la concertation engagée en 2019 avec les partenaires sociaux en vue d'identifier les contours d'une future réforme de la santé au travail, la loi n° 2021-1018 du 2 août 2021 pour le renforcement de la prévention en santé au travail a notamment pour objet de renforcer la prévention des risques professionnels dans les entreprises, moderniser et améliorer l'action des services de santé au travail auprès des entreprises, permettre une meilleure prise en charge et orienter les salariés vulnérables, faire évoluer la gouvernance du système de santé au travail et renforcer les liens entre santé publique et santé au travail.

La loi du 2 août 2021 précitée confie la définition des référentiels et principes de la certification aux partenaires sociaux membres du Comité national de prévention et santé au travail (CNPST). Si un décret d'application a été pris le 20 juillet 2022 [(1)], il devait encore être complété au premier semestre de l'année 2023 par l'arrêté fixant le cahier des charges pour achever le programme de certification nécessaire à la mission d'accréditation. En 2022, les travaux de définition du programme de certification se sont traduits par la passation d'un marché d'assistance à maîtrise d'ouvrage d'un montant de 0,11 million d'euros pour l'élaboration du programme de certification issu du référentiel et des principes proposés par le CNPST. Les besoins d'appui financier que pourraient avoir les SPST pour obtenir la certification pourront ensuite être déterminés, pour être mis en œuvre en 2023.

Quant aux crédits visant à financer la télémédecine, les exigences réglementaires et opérationnelles devant s'appliquer à la télésanté au travail, aux logiciels relatifs aux dossiers médicaux en santé en travail (DMST) et à la gestion des données médicales demeurent en cours d'élaboration.

Ainsi, sur cette sous-action, les crédits excédentaires se sont élevés à 2,5 millions d'euros en AE et 2,65 millions d'euros en CP. Ils ont été annulés par la loi de finances rectificative de fin de gestion.

IV. LE PROGRAMME 155 *CONCEPTION, GESTION ET ÉVALUATION DES POLITIQUES DE L'EMPLOI ET DU TRAVAIL*

Programme support du ministère du travail, du plein-emploi et de l'insertion, **le programme 155 finance notamment la totalité des dépenses de personnel de la mission *Travail et emploi***. Variant d'à peine un point par rapport à l'exercice antérieur, **la proportion des crédits de titre 2 s'élève à près de 86 % des crédits de paiement exécutés du programme**. Tous titres confondus, les crédits du programme sont pratiquement exécutés à 100 % tant en AE qu'en CP. Ainsi la consommation atteint-elle 666,8 millions d'euros en AE et 667,8 millions d'euros en CP.

A. UNE EXÉCUTION SATISFAISANTE DES CRÉDITS DE TITRE 2 ET DES EMPLOIS MALGRÉ UNE CERTAINE VACANCE SOUS PLAFOND

Les ressources de titre 2 s'élevaient au 31 décembre 2022 à 577,26 millions d'euros, dont 416,9 millions d'euros hors contribution au compte d'affectation spéciale *Pensions*, soit un montant très proche de la dotation budgétaire prévue par la loi de finances initiale, fixée à 570,2 millions d'euros. Les crédits de titre 2 auront connu les mouvements suivants :

(1) Décret n° 2022-1031 du 20 juillet 2022 relatif aux référentiels et principes guidant l'élaboration du cahier des charges de certification.

– une mise en réserve de 2,9 millions d'euros intégralement levée en fin de gestion afin d'être consommée ;

– des reports de fonds de concours non utilisés en 2021, pour un total de 1,2 million d'euros ;

– des rattachements de crédits de fonds de concours relatif à l'assistance technique du Fonds social européen (AT-FSE) pour un montant de 2,9 millions d'euros ;

– des transferts en gestion au solde négatif de 5 millions d'euros ;

– deux arrêtés de répartition depuis le programme 551 *Provision relative aux rémunérations publiques*, pour un montant de 8 millions d'euros.

L'exécution a atteint 571,95 millions d'euros, inférieur de 2,41 millions d'euros à son niveau de l'exercice antérieur, aboutissant à un solde de gestion de près de 5,3 millions d'euros. Le projet de loi de règlement prévoit en conséquence l'annulation de 4,6 millions d'euros, les 700 000 euros restants, issus de crédits rattachés par voie de fonds de concours, faisant l'objet d'un report de plein droit sur l'exercice 2023.

LES EMPLOIS DE LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI* DEPUIS 2017

(en ETPT)

En ETPT	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Plafond d'emplois (LFI)	9 523	9 251	8 852	8 599	7 804	7 961
Transferts de gestion	12	12	13	9	49	- 65
Plafond d'emplois (LFR)	9 523	9 091	8 852	8 683	8 201	7 961
Exécution du plafond d'emplois	**9 233**	**8 977**	**8 769**	**8 643**	**8 215**	**7 731**

Source : Cour des comptes et commission des finances, d'après les données de la direction des finances, des achats et des services des ministères sociaux (DFAS).

En hausse de 157 ETPT par rapport à 2021, **le plafond d'emplois fixé par la loi de finances initiale pour la mission *Travail et emploi* s'élevait à 7 961 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**. Cette évolution procédait de plusieurs facteurs :

– une correction technique à la hausse de 370 ETPT répartis entre 210 ETPT au titre des renforts dans les services déconcentrés [(1)] et 160 ETPT pour couvrir les sureffectifs temporaires supportés par le ministère dans le cadre de la réforme de l'organisation territoriale de l'État ;

(1) Ces renforts visent, d'une part, à hauteur de 120 ETPT, à l'accompagnement des restructurations économiques et du plan de relance et, d'autre part, à hauteur de 90 ETPT, au contrôle de l'activité partielle.

– une diminution de 83 ETPT correspondant à l'impact en année pleine du schéma d'emploi de 2021 ;

– des transferts sortants à hauteur 33 ETPT ;

– la sortie du plafond d'emplois ministériels de 97 apprentis.

Ainsi fixé par la LFI, **le plafond a ensuite été abaissé à 7 896 ETPT par les deux décrets de transferts en gestion**. Ceux-ci prévoyaient :

– un transfert entrant de 11 ETPT au titre des délégués du préfet dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ;

– des transferts sortants à hauteur de 76 ETPT, au titre des services du support informatique intégrés dans les secrétariats généraux communs départementaux, des emplois de directeurs d'administration territoriale de l'État et de la délégation interministérielle à l'accueil et à l'intégration des réfugiés.

L'exécution 2022 du plafond d'emplois s'élève à 7 730 ETPT, soit une vacance sous plafond d'emplois actualisé des transferts en gestion de 166 ETPT. La direction des finances, des achats et des services des ministères sociaux impute cette importante vacance à la sous-consommation des emplois recrutés en renfort dans les services déconcentrés pour accompagner les conséquences économiques de la pandémie, en partie en raison d'importants décalages entre la gestion administrative et la paie et du paiement d'acomptes qui n'apparaissent pas dans la consommation d'ETPT. Elle indique que si l'on ne tient pas compte des renforts, la vacance sous plafond se limite à 70 ETPT, soit une vacance sous plafond de 0,9 %.

Du point de vue du schéma d'emplois, la LFI prévoyait une stabilité, l'exécution se caractérise par un solde négatif de 78 équivalents temps plein (ETP), la Cour des comptes relevant par ailleurs *« une baisse relative de la part des départs pour retraite […] liée à la forte augmentation du nombre de mobilités »* et précisant que *« ce constat vaut d'ailleurs pour les entrées, en forte augmentation »* [(1)]. Sollicitée par le rapporteur spécial, la DFAS évoque effectivement *« une tendance à la hausse des flux depuis plusieurs années »* qui *« peut s'expliquer en partie par les difficultés à pourvoir en 2020 et 2021 les postes vacants au sein du système d'inspection du travail »*. Elle indique qu'effectivement *« les nominations des lauréats aux concours de recrutement d'inspecteur du travail n'ont pas couvert la totalité des postes offerts ce qui a conduit l'administration à diversifier ses modalités de recrutement dans le corps des IT en proposant une procédure de détachement dans ce corps »*, *« nouveau mode de recrutement [qui] a permis notamment de pourvoir sur deux ans […] 81 postes d'inspecteur du travail »*.

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire de la *mission* Travail et emploi, *p. 64.*

SCHÉMA D'EMPLOIS DE 2018 À 2022

(en ETP)

Schéma d'emplois	Exécution 2018	Exécution 2019	Exécution 2020	Exécution 2021	LFI 2022	Exécution 2022
Sorties totales	819	840	904	985	868	1 064
dont sorties pourretraite	*441*	*469*	*475*	*454*	*495*	*416*
Entrées	595	655	630	666	868	986
Solde	– 224	– 185	– 274	– 319	0	– 78

Source : commission des finances, d'après la Cour des comptes et la DFAS.

B. LES CRÉDITS HORS TITRE 2

Hors titre 2, le programme 155 a bénéficié du report sur 2022 de crédits non consommés en 2021, pour un montant de 13,2 millions d'euros en AE et de 26,5 millions d'euros en CP, principalement issus du fonds de concours AT-FSE, à hauteur de 6 millions d'euros en AE et 13 millions d'euros en CP, et de crédits budgétaires non consommés en 2021, à hauteur de 3,6 millions d'euros en AE et 10,5 millions d'euros en CP.

Il a également bénéficié de trois virements entrants, depuis les programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*, d'un montant global de 7,1 millions d'euros en AE et 8,1 millions d'euros en CP, ainsi que de fonds de concours, pour un total de 5,6 millions d'euros tant en CP qu'en AE.

Hors titre 2, la mise en réserve initiale s'est élevée à 3,4 millions d'euros en AE et 3,2 millions d'euros en CP, soit 3,7 % des crédits hors titre 2 ouverts par la loi de finances initiale. Elle fut annulée à hauteur de 1,9 million d'euros en AE et en CP par le décret d'avance n° 2022-512 du 7 avril 2022 intervenu dans le cadre du plan de résilience. Ces crédits ont par la suite été rétablis par la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022. En fin de gestion, la réserve de précaution a été annulée dans son intégralité par la LFR 2. Outre la réserve de précaution, des crédits demeurés disponibles au niveau du programme ont également été annulés, à hauteur de 1,6 million d'euros en AE et 1,8 million d'euros en CP, soit un montant total d'annulation de 5 millions d'euros en AE et en CP.

Au total, l'exécution a atteint 94,8 millions d'euros en AE, soit une quasi-stabilité par rapport à l'exercice précédent, et 95,8 millions d'euros en CP, en progression de 11,3 %.

Sont reportés sur 2023 :

– 2,27 millions d'euros d'AE affectées non engagées (AENE) ;

– 2,58 millions d'euros de CP au titre des charges à payer ;

– 5,04 millions d'euros en AE et 11,21 millions d'euros en CP au titre des fonds de concours.

V. LES DÉPENSES FISCALES

Les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi*, en hausse de 3,9 %, atteignent le montant substantiel de 10,163 milliards d'euros. Leur poids dans le coût consolidé de la mission régresse toutefois légèrement, puisqu'elles n'en constituent que 32,8 %, au lieu de 35,6 % au cours de l'exercice précédent, et ce compte tenu de la progression plus forte des crédits budgétaires. Leur montant équivaut effectivement à 48,9 % des crédits budgétaires, au lieu de 55 % en 2021.

DÉPENSES FISCALES RATTACHÉES À LA MISSION *TRAVAIL ET EMPLOI* PAR PROGRAMME

(en millions d'euros)

	2021	2022	Évolution
102 *Accès et retour à l'emploi*	100	110	+ 10 %
103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi*	8 215	8 975	+ 9,3 %
111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*	1 030	1 073	+ 4,2 %
155 *Conception, gestion et évaluation des politiques de l'emploi et du travail*	–	–	–
Total	**9 345**	**10 158**	**+ 8,7 %**

Source : commission des finances, d'après le rapport annuel de performances.

Une seule dépense fiscale est rattachée au programme 102 *Accès et retour à l'emploi* : l'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée. Son coût est estimé à 110 millions d'euros en 2021, en hausse de 10 %.

Douze dépenses fiscales sont rattachées au programme 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* pour un coût total d'environ 8,975 milliards d'euros en 2021. La principale est le crédit d'impôt pour l'emploi d'un salarié à domicile, dont le coût progresse de près de 1 milliard d'euros, soit 21 %, passant de 4,73 milliards d'euros à 5,73 milliards d'euros, notamment sous l'effet de la mise en place effective, à partir du mois de juin 2022, de l'acompte du crédit d'impôt. La Cour des comptes indique ainsi que *« le coût pour 2022 correspond à l'année 2021 majorée des avances immédiates des*

frais réalisées en 2022 » [(1)] tout en appelant à une certaine prudence quant à l'appréciation de l'évolution du montant de cette dépense fiscale, la direction de la législation fiscale indiquant que les montants estimés pour 2022 sont *« arbitraires »*.

Six dépenses fiscales sont rattachées au programme 111 *Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du travail*, pour un coût en légère augmentation, estimé à 1,07 milliard d'euros pour l'année 2022, notamment au titre du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) dont bénéficie le secteur de la restauration collective.

La Cour des comptes, qui appelle régulièrement l'attention sur cette difficulté, ainsi que sur la nécessité de clarifier les objectifs visés par les dépenses fiscales rattachées à la mission en les assortissant d'indicateurs de performance, souligne qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune évaluation depuis plusieurs années, *« aucune administration ne sembl[ant] considérer que l'évaluation des deux plus importantes d'entre elles (heures supplémentaires, emploi d'un salarié à domicile) figure parmi ses missions »*, nonobstant la mise en place d'un plan d'action relatif aux dépenses fiscales rattachées aux programmes 102 *Accès et retour à l'emploi* et 103 *Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi* placés sous la responsabilité du délégué général à l'emploi et la formation professionnelle. Insistant sur le fait que *« l'évaluation à proprement parler doit rechercher l'adéquation aux objectifs sous-jacents de la dépense fiscale, et non seulement une amélioration de son estimation en coût »*, la Cour des comptes préconise *« si la [délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle] ne dispose pas des ressources nécessaires »* de *« saisir les inspections générales compétentes »*. **À l'heure où la maîtrise de la dette publique commande d'explorer toutes les pistes d'économies, le rapporteur spécial appelle à son tour de ses vœux un travail approfondi sur les dépenses fiscales rattachées à la mission *Travail et emploi*.**

(1) Note d'analyse de l'exécution budgétaire *pour 2022 de la mission* Travail et emploi, *p. 72.*